



# Alicia Ziccardi

Ciudades  
latinoamericanas.

*La cuestión social y la gobernanza local*

ANTOLOGÍA ESENCIAL



# Alicia Ziccardi

---

Ciudades latinoamericanas.

ANTOLOGÍA ESENCIAL

*La cuestión social y la gobernanza local*

Ziccardi, Alicia

Ciudades latinoamericanas : la cuestión social y la gobernanza local / Alicia Ziccardi ; compilado por María Mercedes Di Virgilio ; prólogo de Manuel Castells. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2020.

Libro digital, PDF - (Antologías del pensamiento social latinoamericano y caribeño / Batthyány, Karina)

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-722-589-1

1. Ciudad Nueva. 2. Participación Ciudadana. I. Di Virgilio, María Mercedes, comp. II. Castells, Manuel, prolog. III. Título.

CDD 323

---

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Sociología / Estudios Urbanos / Gobierno Local

Hábitat / Gobernanza / Políticas Habitacionales

América Latina / Políticas sociales / Espacio público

Participación ciudadana

---

# Alicia Ziccardi

---

Ciudades latinoamericanas.

*La cuestión social y la gobernanza local*

ANTOLOGÍA ESENCIAL

Compilación, estudio introductorio y edición  
al cuidado de *María Mercedes Di Virgilio*

Prólogo de *Manuel Castells*



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

### **Colección Antologías Esenciales**

**Directora de la colección** - Karina Batthyány

### **CLACSO Secretaría Ejecutiva**

**Karina Batthyány** - Secretaria Ejecutiva

**Nicolás Arata** - Director de Formación y Producción Editorial

### **Equipo Editorial**

**María Fernanda Pampín** - Directora Adjunta de Publicaciones

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

**María Leguizamón** - Gestión Editorial

**Nicolás Sticotti** - Fondo Editorial

**Gabriela Corrales - Estudio Namora** - Diseño de colección

**Fotografía de tapa** - Stephanie Brewster Ramírez



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE**

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a [www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana)

ISBN 978-987-722-589-1

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

### **CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | [clacso@clacsoinst.edu.ar](mailto:clacso@clacsoinst.edu.ar) | [www.clacso.org](http://www.clacso.org)

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



# Índice

La obra de Alicia Ziccardi desde el caleidoscopio  
de los estudios urbanos en América Latina 11

---

Por *María Mercedes Di Virgilio*

De los movimientos sociales a la política urbana.  
La investigación indispensable de Alicia Ziccardi 61

---

Por *Manuel Castells*

**PARTE 1 • Pobreza, exclusión, desigualdad y políticas sociales** 65

---

Formas organizativas de los “asentamientos humanos  
marginados” y política estatal 67

Villas miseria y favelas: sobre las relaciones  
entre las instituciones del Estado y la organización social  
en las democracias de los años sesenta 91

El tercer gobierno peronista y las villas miseria  
de la ciudad de Buenos Aires (1973-1976) 121

Las ciudades y la cuestión social 155

Pobreza urbana y políticas sociales en América Latina 209

Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI 237

Políticas de inclusión social de la Ciudad de México	255
Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México	281
<b>PARTE 2 • Gobernanza, gobiernos locales y participación ciudadana</b>	319
<hr/>	
De la reforma urbana a la democratización de los gobiernos locales	321
La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad	345
Las ciudades: la gobernabilidad y la participación ciudadana	369
Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal	389
La demora de la democracia local. El difícil tránsito de vecinos a ciudadanos en el México actual	403
Ciudades y gobiernos locales: globalización, pobreza y democracia participativa	429
Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación <i>Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia</i>	447
Ciudades latinoamericanas: procesos de marginalidad y de exclusión social. Ciudad de México: dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local	541



<b>PARTE 3 • Políticas habitacionales y estudios urbanos</b>	<b>563</b>
Políticas urbanas y construcción del espacio urbano: aspectos conceptuales	565
Los organismos de vivienda de los asalariados y la política social	597
El estatus de la capital: descentralización, reforma del Estado y federalismo	611
Características y percepciones sobre la habitabilidad en las regiones de México	637
El barrio universitario de la Ciudad de México a inicios del siglo XX	721
México: De hábitat II a hábitat III. Evaluación de los compromisos asumidos	765
Procesos y actores de la planeación participativa en centros históricos de ciudades mexicanas	857
Nueva arquitectura espacial, pobreza urbana y desigualdad territorial	879
Sobre las autoras	903



# La obra de Alicia Ziccardi desde el caleidoscopio de los estudios urbanos en América Latina

*María Mercedes Di Virgilio*

Conocí a Alicia hace muchos años, primero en los libros y, luego, en un curso de posgrado que dictó en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, junto al Dr. Pedro Pírez. No puedo recordar el año. Sin embargo, no exagero si digo que mediaba la década de 1990. Tiempo más tarde, siendo yo investigadora docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento, volvía a encontrarla. En esos años, yo solo formaba parte del *club de fans* que Alicia cosechaba y aún cosecha entre estudiantes, jóvenes investigadoras e investigadores y colegas. Sin embargo, con el paso del tiempo, tuve la oportunidad no solo de conocer cada vez más la producción de la Dra. Alicia Ziccardi sino, también, de conocer a Alicia. Ese fue sin lugar a duda, el mejor hallazgo. Además de ser una académica de fuste, a quien seguir en sus textos y pensamientos, Alicia era una persona maravillosa a quien admirar por su generosidad e integridad. No puedo no decir que me llenó de alegría tomar la tarea de introducir la Antología que reúne sus trabajos.

El objetivo de estas páginas es, entonces, recorrer la obra de Alicia Ziccardi desde el caleidoscopio de su inscripción en los estudios urbanos latinoamericanos. No es posible desconocer que Alicia es y ha sido una destacada referente en el área. De este modo, transitaremos sus aportes más importantes en diálogo con las preocupaciones del campo, en nuestra región.

## 1. Coordenadas vitales

Alicia Ziccardi nació en Parque Patricios, en una familia de clase media. Su abuelo, Cayetano Ziccardi, era dueño de una fábrica de muebles. La fábrica producía muebles de estilo para las clases porteñas acomodadas. Los primeros años de Alicia estuvieron fuertemente vinculados al barrio y a la fábrica. La casa de la calle Rondeau, la escuela República de Colombia y el Club San Lorenzo de Almagro donde formó parte del equipo de natación y gimnasia rítmica marcaron sus coordenadas vitales. De madre peronista y padre socialista, quien falleció cuando ella tenía cuatro años, Alicia creció en un ambiente familiar solidario y en el que la política era parte de lo cotidiano. De la escuela primaria de su barrio, pasó al Colegio Carlos Pellegrini. La escuela pública la había dotado de las herramientas para ingresar al colegio universitario en donde, tal como ella misma lo recuerda, “el mundo se amplió”.

Cuando cursó la Carrera de Sociología –entonces en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires– vivía en la calle Seguí en el barrio de Palermo y mientras estudiaba trabajó diferentes instituciones, en la Casa de la Moneda y en YPF, y cuando se graduó inició su vida académica como asistente de Ernesto Villanueva en las llamadas “cátedras nacionales” y como profesora adjunta de Marcos Jiménez Zapiola en la misma carrera de Sociología.

Su primer trabajo de investigación sistemática se inscribió en el marco del Programa de Formación de Investigadores en Desarrollo Urbano y Regional del CEUR–Instituto Di Tella. El resultado de esta investigación, supervisada por Oscar Moreno y Oscar Yujnovsky, se tituló *Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963 y 1973)* y vio la luz en 1977 (Snitcofsky, 2018).<sup>1</sup> Tal y como Alicia misma sostiene, en esta institución “aprendió a ser investigadora y a trabajar buscando los vínculos entre los conceptos teóricos y los datos empíricos”. Pero además debió vencer el conjunto de obstáculos que suponía estudiar esta temática en medio del clima represivo que se desató durante el gobierno

---

1. El trabajo completo puede consultarse en: [http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/formacion/alicia\\_ziccardi.pdf](http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/formacion/alicia_ziccardi.pdf)

de María Estela Martínez de Perón y que, posteriormente, llevó a la instalación de la dictadura militar. Alicia recuerda que esa etapa difícil la compartió con dos colegas, Ernesto Pastrana y Carlos Levinton, con quienes asumió la responsabilidad de resguardar los principales testimonios de la historia del movimiento villero.

A principios de 1977, en plena dictadura militar, Alicia debió emigrar de nuestro país hacia Brasil. Con el apoyo y una carta de recomendación de Jorge Enrique Hardoy, quien fuera su profesor en el CEUR, logró una beca para cursar la Maestría en Sociología en el Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), donde realizó su tesis bajo la dirección del Dr. Carlos Hanselbag. Asimismo, se vinculó al equipo de investigación del Dr. Luiz Antonio Machado Da Silva, un reconocido antropólogo urbano con quien publicó en coautoría su primer trabajo en portugués sobre los movimientos sociales urbanos. Asimismo, fue el profesor Machado quien la apoyó para que diera continuidad a sus estudios e ingresara al Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de São Paulo, bajo la dirección de la destacada académica Ruth Cardoso. Como resultado de ese trabajo de tesis –ya en México– publicó en la Revista Mexicana de Sociología en 1983 y 1984 dos artículos en los que dio cuenta de la continuidad de la línea de investigación sobre la historia de las villas miseria de la Ciudad de Buenos Aires y la comparó con la de las favelas cariocas. Ambos mentores se habían formado en el paradigma funcionalista de la academia norteamericana y al respecto, comenta Alicia, “la otra sociología, la funcionalista, la aprendí en Brasil” –haciendo alusión a que su formación en la Universidad de Buenos Aires había sido fundamentalmente de vertiente marxista.

De Brasil emigró a México donde se integró al equipo del Dr. Carlos Sirvent, en la Dirección de Proyectos Académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México. En 1984, ingresó como investigadora de tiempo completo al Instituto de Investigaciones Sociales de la misma universidad, entonces dirigido por el Dr. Carlos Martínez Assad, donde trabaja hasta la actualidad. Al mismo tiempo, cursó y obtuvo el grado de Doctora en Economía, recibiendo mención honorífica y la Medalla Gabino Barreda por ser la mejor alumna de su promoción.

Entre otros reconocimientos ha recibido el Premio Universidad

Nacional en el Área de Ciencias Sociales, 2001; la Medalla Sor Juana Inés de la Cruz, 2009, el Premio Antonio García Cubas y, en 2018, la Medalla al Mérito Ciudadano, otorgada por la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México y el Premio Heberto Castillo, 2018 que otorga la Secretaría de Ciencia y Tecnología del Gobierno de la Ciudad de México.

“Para precisar la dimensión y el alcance de su obra conviene recordar que la doctora Ziccardi es Investigadora Titular C definitiva, del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. También es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México donde le han otorgado desde 1999 el Nivel III, como reconocimiento a su productividad académica y científica en el campo de las Ciencias Sociales y pertenece también a la Academia Mexicana de Ciencias donde ha coordinado la Sección de Ciencias Sociales” (Loera de la Rosa, 2017, p. 2).

El reconocimiento que ha recibido de las instituciones académicas más prestigiosas de México es tributario de una obra vasta, extensa y solvente que permite reconocer y comprender la naturaleza profunda de los problemas urbanos contemporáneos en las ciudades de América Latina. Asimismo, indaga de manera inteligente y aguda una gran variedad de estrategias de intervención cuya aplicación ya ha sido probada especialmente en las grandes ciudades de nuestra región. Esta nota es, sin duda, emergente de su creatividad e inteligencia en el oficio de investigar, en el que sabe combinar reflexión teórica y recomendaciones para superar los obstáculos y retos que dificultan el desarrollo de las ciudades latinoamericanas.

## **2. Primeros pasos de la ruta de investigación de Alicia Ziccardi y sus diálogos con la agenda urbana latinoamericana**

Durante la década de 1970 –en particular, en los primeros años–, en los estudios urbanos latinoamericanos se instala una visión sobre la cuestión urbana. La nueva perspectiva es tributaria de la consolidación de la teoría de la dependencia y del subdesarrollo en la región, así como de las teorías de la marginalidad. De este modo, se priorizan nuevas interpretaciones sobre funcionamiento del espacio y la dinámica campo-ciudad.

En ese marco, “se considera que el cinturón de pobreza (“villas miseria”) que rodea a las ciudades es una resultante de la estructura social dependiente del país (Pastrana y Threlfall, 1974) y desde esta visión se explican los respectivos movimientos sociales” (Manzanal, 1989, p. 287). De este modo, la existencia de estos grupos se explica por la propia “estructura capitalista dependiente” en la que se insertan y que se caracteriza por la creación de “una gran masa de individuos que padecen niveles de consumo muy por debajo de las mínimas condiciones históricas de subsistencia” (Ziccardi, 1980, p. 31). Tempranamente en su carrera, imbuida en este clima de época, Ziccardi (1980) se preocupa por el papel que ocupan en la escena política los habitantes de los “asentamientos humanos marginados” –tal y como ella los denomina. En ese marco, se preocupa por el movimiento villero en la Ciudad de Buenos Aires y por sus prácticas organizativas. Lo urbano, definido como “*ámbito del despliegue de la lucha social*” (p. 30), según Ziccardi, sitúa a las formas de expresión de los sectores populares marginados en la esfera del consumo. Desde esta perspectiva y liberado del carácter articulador de la identidad de clases, el barrio parece funcionar más bien como ámbito estructurante de las reivindicaciones por el derecho a una “porción del espacio urbano donde habitar” (p. 31), por el derecho a una vivienda y/o al equipamiento colectivo. De este modo, y en diálogo con Manuel Castells (1972), Alicia vinculará el barrio con las coordenadas que definen la posición de los sectores populares en la producción y, también, con su posición en el consumo.<sup>2</sup>

Se acepta que el movimiento de pobladores constituye una forma de movimiento reivindicativo urbano en tanto se desarrolla alrededor de un conjunto de reivindicaciones de consumo. Pero éste, como se sabe, no es el ámbito de constitución ni de fraccionamiento fundamental de las clases sociales. Que esto sea así explica que en estas organizaciones puedan coexistir individuos que en las relaciones de producción se insertan de muy distintas maneras (p. 6).

---

2. Castells (1979) inaugura una concepción de lo urbano como ámbito del consumo colectivo, situando a los movimientos sociales y sus luchas en estas coordenadas (Carrión y Dammert Guardia, 2016).

Manuel Castells era, por entonces, uno de los exponentes más destacados de la corriente estructuralista francesa y desempeñó un papel fundamental en la elaboración de las conceptualizaciones acerca de los nuevos movimientos urbanos. A través de sus contactos personales con investigadores de la región, Castells contribuyó significativamente en la difusión de la versión latinoamericana de los nuevos movimientos urbanos –en particular, la que se enmarcaba en el pensamiento histórico-estructural latinoamericano– y a la cual el trabajo de Ziccardi abonó definitivamente. En este marco, Alicia aporta evidencia para responder dos interrogantes centrales de la obra de Castells: por un lado, cuáles son los elementos que permiten entender cómo un grupo social se constituye a partir del ámbito del consumo. Por el otro, aquel que refiere a la efectividad de estos movimientos y a sus capacidades para afectar (o no) las relaciones sociales capitalistas de dominación y sus manifestaciones en el sistema urbano (Martínez López, 2003). Así, en su trabajo pionero “Políticas de vivienda y movimientos urbanos” (1977) Alicia Ziccardi aporta reflexiones teóricas originales y relevantes surgidas de su investigación empírica sobre el movimiento villero de la Ciudad de Buenos Aires, al sostener que:

Como se ha afirmado, la existencia de los villeros está ligada a la propia estructura de la formación social dependiente de la cual forman parte [...] Sin embargo, debe tenerse en cuenta que no siempre situaciones de desposesión tienden a generar agrupamientos sociales significativos. Por ello cabe preguntarse ¿qué es lo que permite que un grupo social se constituya a partir del ámbito del consumo? Este es, sin duda, el ámbito donde se expresan con mayor fuerza los efectos del aislamiento propios del mecanismo de reproducción de las formaciones sociales en las que el capitalismo es el modo de producción dominante. Es en el consumo donde encuentra su apoyatura la ideología de la individuación. Si la forma de relación de los individuos en el mercado es la competencia ¿qué es entonces lo que le ha permitido que los residentes de las villas superen esas tendencias disgregadoras? Si hay algo que contrarresta el efecto de aislamiento y permite la constitución de un grupo social como este en el ámbito del consumo es la presencia de un fuerte contraste entre las



condiciones homogéneas de existencia de ese grupo y las del medio inmediatamente circundante. Así, límites territoriales expresados por el sentido común a través de afirmaciones tales como: “entrar en villa”, “los villeros opinan” [...] se constituyen en límites sociales de conformación de un determinado grupo. Por ello, es posible afirmar que es esa situación de “enclave urbano de la pobreza” y su condición de “intrusos” en relación con las tierras que ocupan, los principales elementos que permiten que se desarrolle un proceso de identificación y organización tendiente a la constitución de un movimiento reivindicativo urbano.

Como se vio, los residentes de las villas de emergencia se unifican alrededor de tres reivindicaciones fundamentales: impedir el desalojo, obtener mejoras en las condiciones de vida y exigir la construcción masiva de viviendas. Estas tres reivindicaciones hacen a la esencia misma de la estructuración del movimiento poblacional. Su punto más alto se encuentra, sin duda, en la reivindicación de una vivienda digna. Tanto la exigencia de impedir el desalojo, como la de reclamar colaboración estatal en el aprovisionamiento de los servicios y de las condiciones habitacionales de la villa de emergencia, parten de la aceptación de esta. La reivindicación de vivienda por el contrario implica su negociación. Esta reivindicación tensa al extremo los límites de la contradicción de la cual parte. Lo que la misma pone en cuestión, fundamentalmente, es justamente la capacidad financiera de este sector para adquirir la nueva vivienda y por ese camino, la reivindicación de la vivienda obliga a extraer el problema del ámbito de las condiciones de consumo para remitirlo al ámbito de las relaciones de producción. El problema en consecuencia ya no es una mera cuestión de “falta de alternativas de vivienda”. Su solución remite a las condiciones generales de un sistema en el que la pobreza es solo un síntoma.

[...] Es necesario reconocer que todo este proceso que permite la constitución de una organización sectorial o movimiento urbano no es un proceso espontáneo. La existencia de un conjunto de contradicciones que recortan dentro del sistema a un grupo con intereses específicos y antagónicos con los de otro no es suficiente para

que se origine un movimiento social. Su emergencia presupone entre otras cosas la existencia de individuos que hagan consciente, a nivel grupal, esa identidad. Por la acción de éstos se estructura la organización. Conformada la misma, el impulso y la dirección están dados por la estrategia política global a la que adhiere. El tipo de alianzas que entabla esta estrategia dominante en el seno del sector villero con otras fuerzas políticas y las formas de relación que mantiene con el estado signa el accionar de la organización sectorial.

[...] A diferencia de otros movimientos sociales –fundamentalmente el sindical– el movimiento villero se ubica en una situación de menor poder de negociación y de mayor dependencia frente al Estado. El que el mismo sea su principal interlocutor proporciona una particular “politización”, aún a las más inmediatas reivindicaciones. Pero es también el riesgo que puede tornar precarios los intentos de autonomización de sus organizaciones. Por ello, en general, su forma de relación sigue un continuo que va desde el enfrentamiento hasta la negociación... [De hecho] la única posibilidad de expresar esa oposición es la movilización, es decir llevar el conflicto fuera de los límites de la villa. Pero esa posibilidad implica aceptar un enfrentamiento directo con el aparato gubernamental, con el consiguiente riesgo de tener que afrontar una respuesta represiva en condiciones no siempre favorables (p. 227 y ss.).

La preocupación de Ziccardi por las formas de organización de los sectores populares y sobre sus efectos, la llevará a pensar sobre los límites que, en Brasil y en Argentina, encontraron las experiencias de ampliación del espacio político de estas poblaciones en el breve contexto de los gobiernos democráticos que, en la década de 1960 en sendos países, alcanzaron el poder a través de un voto restringido (Ziccardi, 1983).<sup>3</sup> En ese marco, los gobiernos necesitaron ampliar su base social, intensificando sus vínculos con la población favelada y villera, respectivamente. El vínculo, fundamentalmente, se entabló a través de la promoción de políticas

---

3. Tanto en Brasil como en Argentina, los gobiernos de Jânio Quadros y, posteriormente, de João Goulart (1961-1964) y el de Arturo Illia (1963-1966) alcanzaron el poder en un contexto en el cual fuerzas políticas populares estaban proscriptas.

destinadas a la provisión de vivienda. A pesar de las buenas intenciones, las alianzas fueron débiles, encontrando muy pronto su fin. Los gobiernos nacionales no tenían la suficiente fuerza como para imponer condiciones y lineamientos en la implementación de la política a los demás actores involucrados en el proceso de la intervención. En particular, no pudieron articular con los gobiernos estatales y/o municipales, los cuales promovían otras formas de articulación y representación de los vecinos. Alicia Ziccardi explicaba entonces que:

En Brasil y Argentina se inauguran, al comienzo de la década (de los años sesenta), gobiernos elegidos democráticamente a través de un voto restringido por un conjunto de disposiciones institucionales impuestas a las fuerzas políticas populares. A pesar de ello, los partidos políticos que alcanzaron el gobierno intentaron encontrar su principal fuente de legitimidad en la ampliación del espacio político de las clases populares. Los límites de viabilidad de este proyecto fueron impuestos por la alianza de la burguesía nativa con el capital extranjero y las fuerzas políticas reaccionarias que la representaban. Los golpes de Estado que se producen en uno y otro país, entronando respectivos gobiernos militares, constituyen un requisito político indispensable para retomar el rumbo hacia un desarrollo capitalista monopólico en el que la participación política de la clase trabajadora fue excluida mediante la imposición de fuertes mecanismos de control social (Ziccardi, 1983, p. 45).

Finalmente, el trabajo sobre “El tercer gobierno peronista y las villas miseria de Buenos Aires (1973-1976)”, publicado en 1984, es uno de los primeros en abordar la cuestión villera y las relaciones del movimiento villero y el peronismo. La vuelta del peronismo, según Ziccardi (1984), alentó las demandas de los barrios populares canalizadas desde las organizaciones de pobladores –construidas en la década de 1960. Para el gobierno peronista el problema de las villas miserias, en tanto se dispusiera de recursos financieros y técnicos, aparecía como una cuestión resoluble en el mediano plazo. La cuestión fue abordada desde una ambiciosa iniciativa promovida desde el Ministerio de Bienestar

Social en el marco del Plan Trienal. De este modo, se impulsaría la creación de un programa de “vivienda popular global” y, con este, la construcción de 500 mil viviendas. En el programa de vivienda popular confluían el Plan Alborada, el Plan Eva Perón y el Plan 17 de octubre, de los cuales el primero de estos fue destinado a las poblaciones de villas de emergencia. El Plan Alborada se ejecutó bajo la órbita del “Ministerio de Bienestar Social –cuya conducción estaba en manos de sectores conservadores del peronismo–, que proponía la construcción de vivienda con financiamiento estatal, a través de empresas privadas. Inicialmente se proponía la erradicación de las villas que por sus *dimensiones, ubicación y características del terreno* no permitieran otro tipo de soluciones, permitiendo la ejecución de proyectos de radicación en los barrios que no presentaran estas dificultades” (Arqueros Mejica, 2014, p. 84). Resultaba evidente que el Plan desoía la principal demanda del movimiento villero: la expropiación de tierras y construcción de viviendas en su emplazamiento actual. De hecho, el proyecto suponía la subordinación de las organizaciones villeras y negaba la participación de estas en su implementación. Tal y como señala Ziccardi, el programa buscó fortalecer la alianza con “la industria de la construcción y con la burocracia sindical, mediatizando la participación de los usuarios a quienes se pretendía subordinar” (p. 169). Si bien, en la Capital Federal, la Comisión Municipal de Vivienda (CMV) propuso la incorporación de las poblaciones en la gestión gubernamental mediante la “oficina villera” y las “mesas de trabajo”, “la correlación de fuerzas en el partido gobernante y entre los organismos nacionales y municipales involucrados en la política de villas se fue modificando. La CMV fue perdiendo espacio a medida que el Ministerio de Bienestar Social al frente del cual estaba José López Rega, creador de la Triple A obtenía cada vez más apoyo del ejecutivo nacional para intervenir en estos barrios populares. En este contexto, los villeros no lograron obtener el reconocimiento necesario para intervenir activamente en el diseño y gestión de la política de la que eran objeto [...] A pesar de la propuesta inicial, no se ejecutó ningún proyecto de radicación, por el contrario: se erradicó el barrio Cildañez de la villa 31” (Arqueros Mejica, 2014, p. 84) y se desató una fuerte represión hacia los militantes del movimiento

villero. Ziccardi (1984) expuso claramente quienes eran los actores y los proyectos confrontados respecto a la cuestión villera:

La llegada al gobierno de un partido o fuerza social que exprese cierto grado de compromiso con la defensa de los intereses de las clases populares, provoca inevitablemente un incremento de las expectativas de estas, y, por lo general, un proceso de movilización reivindicativa generalizada. La vuelta del peronismo después de 18 años activó al conjunto de las organizaciones populares que, desde su identificación general con la estrategia de líder y del Movimiento Nacional, hicieron su reaparición en el terreno de la política portando demandas específicas. Los villeros de la Ciudad de Buenos Aires, recuperando una década de experiencias organizativas frente a los agresivos planes de erradicación que implementaron los sucesivos gobiernos militares, impulsaron nuevas agrupaciones sectoriales desde las cuales intentaron legitimar su participación en la gestión estatal y en la escena política global.

Sin embargo, en relación a la cuestión villera, fueron varios los proyectos –en definitiva, políticos– que entraron en juego en la coyuntura. El fundamental, en términos del poder para implantarlo que poseían sus portadores, fue el promovido por el Ministerio de Bienestar Social. El pequeño grupo de la derecha del movimiento peronista que obtuvo esta agencia ministerial incluyó el problema villero en un programa de vivienda popular global, para el cual el gobierno había asignado un importante monto de recursos. Su efectivización sirvió para reforzar la alianza de este grupo con el empresariado de la industria de la construcción y con la burocracia sindical, mediatizando la participación de los usuarios a quienes se pretendía subordinar. El Plan de las 500.000 viviendas tenía garantizado su éxito: contaba con el apoyo de las más altas esferas gubernamentales y, para el caso de las villas, con el aval del General Perón. La agencia que en el ámbito de la Capital Federal poseía competencia institucional para actuar frente a la cuestión villera, intentó impulsar un proyecto alternativo de relación representantes-representados. El personal de la Comisión Municipal de la Vivienda,

contando con una importante experiencia en materia de vivienda popular, impulsó la participación de los usuarios en la gestión gubernamental. La oficina villera y las mesas de trabajo fueron experiencias que –aunque limitadas en su alcance y en particular en cuanto a sus posibilidades de generar prácticas de participación democrática en organismos gubernamentales– fueron embriones de formas de autogestión popular. Sin embargo, este proyecto institucional –como el que en menor escala intentó promover la Universidad de Buenos Aires– se insertaba en el proyecto político de la izquierda peronista que desde los primeros momentos del gobierno popular empezó a sufrir un desplazamiento que terminó en derrota política. El limitado acceso a puestos en el aparato estatal que pudo conseguir fue insuficiente para concretizar sus planteos. Es decir, ni los villeros ni los profesionales progresistas ni los docentes universitarios, pudieron afirmarse en el terreno político para dirimir con eficacia el acierto o error de sus planteos frente a la cuestión de las villas miseria. La lucha ideológica, la identificación del problema con estrategias globales y las cambiantes alternativas de poder que se dieron en el interior del Movimiento, así como la definitiva decisión del líder en favor del sector cuyos intereses estaban más distanciados de las aspiraciones villeras, impidieron que el tema de las villas miseria fuese trasladado a un debate abierto. En ningún momento estuvo en discusión la viabilidad de las cooperativas, las empresas populares o la eficacia que habían demostrado tener las mesas de trabajo que funcionaron en la Municipalidad.

La erradicación era presentada como algo natural. Ante la realidad de la ejecución del Plan de las 500.000 viviendas, empalidecían las demás reivindicaciones villeras: ¿qué más podía dar el gobierno popular sino casas a quienes las necesitaban? El reclamo de participación de los villeros debía ser considerado desde un “concepto peronista”, como expresó López Rega. Ello implicaba aceptar el programa verticalmente.

Sin embargo, las organizaciones villeras estuvieron lejos de legitimar las prácticas del MBS, a pesar de que contaban con escasos

recursos para enfrentarse al poder que el ministro poseía en aquel entonces [...] El Movimiento Villero Peronista, en cambio, nació como un frente de masas que se identificaba con la estrategia política de la izquierda peronista, la JP y la organización político-militar Montoneros. Esto no demoró el enfrentamiento abierto con el nivel ministerial. La contrapartida fue la posibilidad de que en el interior de la CMV se ensayaran experiencias de participación popular en la gestión gubernamental. Las posibilidades de que el MVP pudiera influir en la elaboración de una política gubernamental no trascendieron a este aparato municipal, a los de algunos gobiernos provinciales y al intento de la Universidad Nacional de Buenos Aires de apoyar, con proyectos específicos, programas de vivienda popular.

[...] El problema entonces fue exclusivamente político, perdiéndose así la oportunidad de atacar una de las manifestaciones más crudas de la pobreza urbana y transfiriéndose nuevamente su solución en el tiempo (Ziccardi, 1984, pp. 168-171).

No es posible soslayar que los años del *Tercer Peronismo* (1973-1976) no fueron años fáciles en la Argentina. En mayo de 1973, luego de casi dos décadas de resistencia y proscripción, el peronismo accede nuevamente al poder. Inicialmente, lo hace bajo la presidencia constitucional de Héctor Cámpora y, posteriormente, con el retorno del propio Juan Domingo Perón al país y a la presidencia. Los grupos políticos que apoyaron el regreso de Perón al poder no eran grupos homogéneos. Por un lado, Perón se apoyaba en corrientes de izquierda organizadas –fundamentalmente, en agrupaciones juveniles y una organización político-militar identificada con el peronismo de izquierda, entre otros. Por el otro, en corrientes encuadradas institucionalmente en el Partido Peronista y, por ende, anticomunistas. Los conflictos entre ambas corrientes no se hicieron esperar.<sup>4</sup> Las organizaciones agrupadas en la

---

4. “El Partido Peronista que llegó al poder en 1973 no era el mismo que su líder Juan Domingo Perón había gestado, organizado y conducido. En ese marco, el llamado ‘Tercer Peronismo’ (1973-1976) constituyó un intento de recomposición de la legitimidad política que condensó las tensiones y contradicciones que quedaron abiertas tanto al interior de la propia fuerza política gobernante como dentro de

corriente de izquierda progresivamente definieron un *proyecto político peronista revolucionario*, que alimentaría la movilización en los barrios populares. “Las tensiones [...] comenzaban a agudizarse [en] el peronismo, donde la bifurcación de proyectos los hacía cada vez más inconciliables” (Camelli, 2018, p. 53). La labor investigativa y el trabajo de campo que alimentaron las investigaciones de Alicia Ziccardi se llevaron a cabo en este tumultuoso contexto y no estuvieron exentos de riesgos. Fue la vinculación de Alicia Ziccardi a los “equipos político-técnicos” del FREJULI –frente que llevó nuevamente al peronismo al poder–, lo que hizo posible su trabajo en la entonces Villa del Bajo Flores.

Los trabajos de Alicia Ziccardi de 1980, 1983 y 1984 constituyen piezas claves en la investigación urbana regional y nacional. En la región, nutren y dialogan con el cuerpo de investigaciones que se interesan por los movimientos sociales urbanos, sus efectos y el papel que cumplen los espacios de consumo y el espacio urbano en tanto tal en la organización de intereses de clase. En la escena local, abordan décadas y procesos escasamente visitados por la investigación social y urbana. De hecho, en los trabajos que abordan el derrotero de los procesos de urbanización de villas en el Área Metropolitana de Buenos Aires y el papel que los actores juegan en ese marco, la referencia a los trabajos pioneros de Alicia Ziccardi es obligatoria (véase Snitcofsky, 2012; Camelli, 2018; Massidda, 2017; Arqueros Mejica, 2014, entre otros).

Finalmente, estos trabajos dan cuenta, también, de la transición que atravesaba el campo de los estudios urbanos latinoamericanos en los albores de la década de 1980. Si bien, en un primer momento, la agenda de investigación de Alicia Ziccardi dialoga con las preocupaciones de algunos de los autores que definieron los núcleos duros de la investigación urbana en la región –como mencionáramos anteriormente, con los trabajos de Castells sobre movimientos de pobladores en Chile (Castells, 1973) y sobre la cuestión urbana sustentada en

---

la sociedad civil. El breve interregno camporista, la presidencia de Juan Domingo Perón (1973-1974) y de su esposa María Estela Martínez (1974-1976) se enmarcaron en profundos quiebres intrapartidarios y luchas por el poder que conjuntamente con la crisis de gobernabilidad desatada a partir de la muerte de Perón desembocaron en un golpe de Estado cívico-militar que abrió paso a la Dictadura iniciada en 1976” (Ruffini, 2017, p. 97).



el consumo colectivo (1979). No es posible soslayar que sus hallazgos empiezan a poner en el centro de la escena a los gobiernos subnacionales, al papel que juegan los organismos multilaterales de créditos en la orientación de las políticas urbanas –fundamentalmente a partir de su intervención en niveles de gobierno estatales (Brasil) y municipales (Argentina), contraponiéndose a la acción de los gobiernos nacionales– y a los movimientos sociales como actores fundamentales del proceso de producción urbana. Cuestiones estas que, tal y como señalan Carrión y Dammert Guardia (2016), marcarán la agenda de los estudios urbanos en las postrimerías de la década de 1980.

### **3. La crisis urbana y las respuestas de las políticas públicas**

A fines de la década de 1970, en un contexto de fuerte intervención del Estado y de efervescencia social, “dos corrientes [lideraban] la investigación [...]. [Por un lado], la corriente representada por Castells, que [como señalamos anteriormente] puso en el centro del análisis los movimientos sociales urbanos, de los que se esperaba que produjeran cambios profundos en las políticas y en la planificación urbana. [Por el otro], la corriente representada por investigadores que adherían a la teoría del capitalismo monopolista de Estado [que] esperaba el cambio social a partir de un cambio político a nivel estatal. Se trataba de sacar a la luz las raíces de la crisis urbana y definir políticas que permitirían salir de ella” (Cuenya, 2000, p. s/d). Imbuida del cambio de época, Alicia se interesa por las políticas urbanas enfocando su indagación en la relación entre Estado y movimientos populares urbanos. No abandonaba su preocupación por el accionar de los movimientos. Sin embargo, ahora, ponía su lente sobre la acción del Estado. El cambio de foco se vinculaba con la profundidad y la magnitud de la crisis urbana:

la organización de las grandes ciudades no se corresponde con las necesidades y valores de la mayor parte de los grupos sociales y, al mismo tiempo, los intereses estructurales dominantes encuentran dificultades para la realización de sus objetivos en

estos espacios, [impulsando] cambios sociales en la apropiación y uso del territorio urbano por parte del capital, en la planeación y acción de la burocracia estatal, en la formación y desarrollo de organizaciones comunitarias y de movimientos sociales de base territorial (Ziccardi, 1985, p. 53).

En este marco, e inserta ya en la academia mexicana, decide explorar para el caso de México:

los proyectos urbanos están siendo formulados e implementados [entre 1982-1984] por la burocracia estatal, [en] las propuestas alternativas que presentan el movimiento urbano popular y los partidos políticos de oposición, representantes de los intereses populares” (p. 54).

Con base en el análisis de las principales acciones de la planeación nacional del gobierno mexicano, aporta sustantivamente a la conceptualización de la noción de política urbana. Para Alicia, la política urbana:

no puede ser considerada tan solo un ejercicio tecnocrático, sino que efectivamente constituye un fundamento racional para la toma de posición que asume el Estado en la resolución de cuestiones socialmente problematizadas (p. 63).

En su conceptualización recupera cuatro aspectos que la definen. La primera, el *desarrollo urbano*, recuperando el papel estratégico de la intervención estatal en el desarrollo regional y urbano. En segundo lugar, recupera la dimensión *ecológica*. Alicia muy tempranamente incorpora aspectos ambientales que posteriormente serán críticos para el análisis de la política pública: el desequilibrio ambiental, la generación de desechos y residuos generados por las actividades de la industria, la gestión del agua y la energía, etc. Un tercer aspecto es la *vivienda*. Señala con muchísimo tino que la vivienda de interés social es una de las principales problemáticas que enfrenta la política gubernamental urbana y que la construcción de vivienda en un contexto de crisis y

reducción del gasto tiene un objetivo redistributivo, permite el control del uso del espacio urbano y motoriza la economía (mediante trabajo y apoyo a la industria de la construcción). Finalmente, la cuarta dimensión es el *transporte urbano* reconociéndolo como un eje central de las acciones del Estado. Al respecto Ziccardi exponía los efectos negativos de la crisis sobre los sectores urbanos populares y la responsabilidad de las instituciones del Estado en diseñar políticas urbanas que permitieran enfrentar esta situación:

La crisis afecta duramente las condiciones de vida de quienes habitan en la ciudad. Justamente son las grandes mayorías urbanas, aquellos trabajadores que migrando del campo buscan nuevas alternativas de empleo y de vida, los que deben afrontar más duramente el desempleo, la inflación, la caída del salario real. La ciudad impone sobre sus magros ingresos el derecho de habitarla: impuestos, altas rentas, gastos de transporte, educación, recreación.

El Estado, en su intento por estructurar una política urbana consagra sus esfuerzos a la elaboración de modelos ideales, racional y técnicamente fundamentados, sobre la organización social del espacio. Las propuestas que deben orientar la gestión urbana gubernamental son paliativos que producen escasos efectos con relación a la magnitud de los problemas. En la crisis no puede asegurarse que los destinatarios de la acción gubernamental serán aquellos sectores que más necesitan de una acción pública redistributiva de bienes y servicios urbanos. Otorgar masivamente créditos para viviendas es importantísimo, como lo es el asignar recursos para garantizar la presencia del Estado en la formación de reservas territoriales, impulsar el desarrollo de las ciudades medias y/o fortalecer los poderes locales. Pero la formulación de estas propuestas, aun cuando pudieran ser consideradas válidas para resolver las necesidades sociales en cuestión, son producto de un ejercicio burocrático. Las posibilidades de realización de estas propuestas no descansan en la entusiasta y masiva participación de una comunidad capaz de potenciar con su esfuerzo los escasos recursos

que hoy se movilizan, sino más bien con el propio comportamiento intraburocrático, en la capacidad de movilización subordinada del partido gobernante y en el comportamiento de las fracciones del capital que participan en la construcción del espacio urbano. [...] El carácter nacional y técnico que revisten las propuestas urbanas restringe, en el momento de su elaboración, la propia participación de las organizaciones del partido gobernante y excluye la de agrupaciones representativas de diferentes sectores de la sociedad civil [...] Si en otros campos la planificación encuentra dificultades para generar un debate social amplio del que surjan alternativas, en lo urbano sí existen posibilidades de instrumentar una planeación democrática, a partir de la cual realizar acciones públicas consensuales. Así, en otros países la crisis llevó a la elaboración de propuestas en las que la austeridad supone disminuir el consumo improductivo y expandir el consumo social (Campos Venuti, 1981). Recuperar estas y otras experiencias podría también orientar el camino para impedir la agudización del deterioro en las condiciones de vida de los ciudadanos (Ziccardi, 1984, pp. 80-82).

Su agenda de investigación sobre la política urbana fue sacudida por los acontecimientos que viviera la Ciudad de México el jueves 19 de septiembre de 1985. Ese día, la ciudad se estremeció con un terremoto de 8.1 grados Richter. La catástrofe ocurría mientras la economía mexicana atravesaba un prolongado periodo de recesión. El escenario fue devastador: 2.800 edificios sufrieron daños estructurales, 880 fueron derrumbados totalmente y se contabilizaron 6.000 muertos (Diario *El País*, 18/09/2015). La administración del entonces presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) demoró las respuestas a la catástrofe, incrementando considerablemente sus consecuencias negativas. Además, el terremoto dejaba al descubierto el problema habitacional del Distrito Federal. Siempre sensible y atenta a los acontecimientos sociales, Alicia Ziccardi (1986, p. 122) se propuso, entonces, “contribuir a la sistematización de las nuevas experiencias que se [estaban]

desarrollando, aportando elementos [para] el proceso de reconstrucción [...] en marcha”.

A partir de la categoría *política habitacional de reconstrucción*, Alicia puso en evidencia que:

las formas mediante las cuales las instituciones del Estado [enfrentaron] la situación de desastre que se generó [...] con la destrucción parcial o total de vivienda fueron diferentes en función de: 1) los destinatarios de la acción pública –sectores populares que habitaban vecindades o capas medias que vivían en condominios– y 2) los organismos gubernamentales involucrados (p. 156).

Asimismo, mostró que el terremoto suponía un cuestionamiento a la política de vivienda popular implementada hasta ese momento. En este punto, resulta importante pasar revista a las acciones públicas que Ziccardi identifica para hacer frente a la situación de desastre. En particular, una de ellas, *la creación de espacios de opinión* marcará sus intereses investigativos en los próximos años –abriendo la agenda de trabajos sobre las experiencias de participación ciudadana (volveremos a este tema más adelante en este Estudio Introductorio).

En el contexto de la situación de desastre se crearon diferentes espacios de trabajo colaborativo integrados por representantes de las carteras de Educación Pública, Salud, Trabajo, Desarrollo Urbano y Ecología, representantes de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado, el Congreso del Trabajo, la Confederación Nacional Campesina, agrupaciones empresariales y de educación superior y organizaciones representativas del sector social. En ese marco, se crearon grupos de trabajo que, sobre diferentes temáticas, se encargaron de analizar distintos aspectos de la problemática habitacional: vivienda y suelo, mecanismos financieros, modalidades de promoción y reglamentación, calidad ambiental, comercio y vivienda, espacios educativos, ciudades dormitorio, traslado de vivienda, etc. Según, Alicia Ziccardi:

Efectivamente, dichos espacios fueron constituidos por representantes de diferentes organismos públicos y privados y en algunos casos se publicó en los periódicos capitalinos su convocatoria. La intención oficial era abrir canales de expresión en diferentes niveles y las comisiones se constituyeron en ámbitos formales de participación, a partir de los cuales podían lograrse dos objetivos: 1) conocer la opinión y los intereses de distintos sectores sociales que participan en la cuestión habitacional a fin de elaborar propuestas consensualmente aceptadas, y 2) generar una legitimidad social amplia sobre la actuación gubernamental.

Los intelectuales, profesionales, técnicos y empresarios convocados a participar en estos órganos también acudieron [...] Sin embargo, no siempre estuvo clara la forma de hacer efectiva la participación en estas comisiones. En contrapartida era evidente que la burocracia buscaba fuentes de consenso social y que los órganos de consulta cumplían ese objetivo. Incluir a técnicos, profesionales y académicos dedicados a la cuestión de la vivienda de interés social implicaba que el personal del Estado estaba dispuesto a inaugurar nuevas formas de relación con estos sectores de la sociedad civil. La gestión urbana en sus diferentes [...] no se [había] caracterizado por ser un espacio de participación efectiva de representantes de los intereses de la ciudadanía en la resolución de sus problemas más cotidianos. En este sentido, el terremoto movilizaba rígidas estructuras burocráticas que inmediatamente percibieron que, en un clima de solidaridad social generalizado, no podían aventurarse propuestas y soluciones surgidas exclusivamente de altos niveles dirigentes. El problema no era únicamente técnico-administrativo, sino que en un sentido amplio era político [...]. (Ziccardi, 1986, p. 157 y ss.).

El terremoto supuso un cambio en la orientación y la acción de la política habitacional, así como la creación de nuevos organismos para llevarlas adelante. En ese marco, el análisis que ofreció Ziccardi dio cuenta de que, a pesar de las bondades del proceso, la situación de desastre y sus terribles consecuencias habían obedecido al hecho de que –en el

contexto de crisis económica— el Estado había desatendido la precaria situación habitacional de los sectores trabajadores. Asimismo, mostró que la reducción de personal técnico en las burocracias del Estado —resultado de la reducción del gasto de presupuesto—, puso en evidencia los problemas de las políticas de ajuste cuando se incrementa la demanda por situaciones especiales como el sismo. Finalmente, mostró que, en la relación entre organismos y actores involucrados, la “calidad de ciudadano debe construirse en el reconocimiento de diferentes formas de participación social que contribuyan a tornar más eficiente y justa la gestión gubernamental” (p. 188). En este sentido, “los sismos permitieron la incorporación de nuevos actores sociales que la política habitacional deberá contemplar” (p. 188), en particular, los organismos de carácter religioso y asistencial, los espacios académicos y las organizaciones vecinales.

#### **4. La industria de la construcción como actor clave en la construcción del espacio urbano**

En nuestro derrotero, no es posible soslayar que el pensamiento de Manuel Castells acompañó sistemáticamente las preocupaciones, la perspectiva y la agenda de investigación de Alicia Ziccardi. Sus investigaciones sobre las políticas urbanas no fueron una excepción. En este camino, uno de los trabajos que mayores aportes hizo al campo de los estudios urbanos latinoamericanos es, sin lugar a duda, su libro sobre *Las obras públicas de la Ciudad de México, Política urbana e industria de la construcción (1976-1982)*, publicado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM en 1991. Por un lado, ofrece un andamiaje conceptual crítico y estructurado a la perspectiva del estructuralismo francés que se nutre de Castells, Lefebvre, Lojkin, Topalov, Harvey, Borja —al tiempo que mantiene un diálogo fructífero con autores latinoamericanos Garza, Connolly, Moreno Toscano, Cuenya, Yujnovsky, Jacobi, Fidel, Hiernaux realizando novedosos aportes. Por el otro, resulta una

pieza central para pensar las dinámicas del mercado inmobiliario y las relaciones entre obra pública, empresas y Estado.<sup>5</sup>

Plantea Ziccardi:

Castells influyó decisivamente en el rumbo que tomó la investigación urbana latinoamericana. Por ello es importante detenerse en su análisis [...] para considerar la orientación que le imprimió a la investigación teórica y empírica de la sociología urbana marxista. Investigar la política urbana desde la propuesta de Castells implicaba construir un doble horizonte de prácticas sociales que, en principio, incluye el proceso de planificación, definido complejamente como “la intervención de lo político sobre las diferentes instancias de una formación social (incluido lo político) y/o sobre sus relaciones, con el fin de asegurar la reproducción ampliada del sistema; de regular las contradicciones no antagónicas; de reprimir las contradicciones antagónicas, asegurando de esta forma, los intereses de la clase social dominante y la reproducción estructural del modo de producción dominante” (Castells, 1977, p. 310). En tanto lo urbano es para el autor principalmente el espacio de reproducción de la fuerza de trabajo, la política urbana constituye una práctica gubernamental que debe resolver las contradicciones (antagónicas y no antagónicas) que dicho proceso genera en el interior de las formaciones sociales en las que el modo de producción capitalista es dominante. El énfasis de Castells en no confundir planificación con planes y programas -sino considerar el proceso social que esta práctica encierra- fue rápidamente olvidado en el análisis de documentos producidos por instituciones gubernamentales formalmente encargadas de elaborar la política urbana. Por lo general, la consideración de las acciones efectivamente realizadas por esos u otros aparatos del Estado no formó parte del análisis de la política urbana.

---

5. Interesa señalar que, a pesar de la centralidad de esta vertiente de análisis para comprender la producción del espacio urbano en las ciudades de América Latina, su revisita en los estudios urbanos latinoamericanos es sumamente reciente. Véanse, entre otros, los trabajos de Menazzi (2017); Socoloff (2017 y 2019).



A esta incidencia de la sociología urbana francesa, y de Castells en particular, se agregaron las investigaciones que exploraban en el interior del concepto de planificación los alcances de la llamada planeación urbana. Gustavo Garza (1986, pp. 76-78). al presentar un análisis sobre las características de los alcances de la planeación urbana en México en los recientes años de crisis, ofrece una revisión conceptual en la que recupera los desarrollos teóricos de las corrientes anglosajonas. Ello contribuye a admitir concepciones diferentes sobre la planificación en función de qué privilegia en el análisis: el carácter del Estado que la instrumenta; el método y enfoques teóricos utilizados, o el objeto de la planificación. Sin embargo, estas conceptualizaciones aún no han sido incorporadas ampliamente por la producción académica latinoamericana sobre el tema.

La propuesta de Castells implicaba también considerar el concepto de movimiento social urbano, otro elemento relevante en su análisis, definido como la “organización del sistema de los agentes sociales (coyuntura) de las relaciones de clase con el fin de producir un efecto cualitativamente nuevo sobre la estructura social (efecto pertinente)” (Castells, 1977, p. 310). Sin duda, el reconocimiento de la existencia de formas de organización social, particularmente desarrolladas por las clases populares a partir de reivindicaciones urbanas (vivienda, tierra, servicios, equipamientos, transporte), constituyó un aporte trascendental de Castells a la comprensión del proceso de constitución del espacio urbano. Los países latinoamericanos ofrecían ya una vasta experiencia de acciones colectivas protagonizadas por los trabajadores de las ciudades, las cuales, por los efectos urbanos y políticos que habían generado, permitían corroborar la pertinencia de la noción de movimientos sociales urbanos. En relación con esta dimensión del análisis la propuesta teórica de Castells dio origen a la proliferación de una abundante bibliografía latinoamericana, cuyo principal aporte es el haber recuperado los procesos de organización y lucha protagonizados por las clases populares urbanas en demanda de mejores condiciones de vida.

En adelante, el vínculo Estado (política urbana)-clases populares (pobladores de barrios populares) pasó a ser un objeto privilegiado por la investigación. Es decir, no es azaroso que el trabajo académico en México –y podría decirse en la mayoría de los países del área latinoamericana– se haya preocupado por analizar esta diada. Las herramientas teóricas y la simple observación empírica en escenarios en los que prevalecían coyunturas signadas por una continua movilización urbana confluyeron en privilegiar ambos componentes (Ziccardi, 1991, p. 22 y ss.).

Desde una perspectiva crítica y propositiva a las aportaciones de Castells, Ziccardi recupera los aportes de Lojkin y Topalov sobre las funciones que cumple el Estado en la urbanización capitalista, identificando tres dimensiones de la política urbana: (a) la *planificadora*, que según el autor la única considerada por Castells, (b) la *operacional*, que incluye las normativas y financiamientos concretos que realiza el Estado, y (c) la *propriadamente urbanística* que “condensa, materializa y mide los efectos sociales –en el espacio– de la pareja planificación urbana-operaciones de urbanismo” (p. 26).<sup>6</sup> Como síntesis de su recorrido teórico y de la reseña sistemática de trabajos de investigación, Alicia plantea: “los estudiosos latinoamericanos casi nunca se plantearon como objeto de análisis la política urbana; por lo general, se limitaron a estudiar algún aspecto específico” (p. 28). En este marco, resulta necesario repensar “la naturaleza del Estado encargado de elaborar y aplicar dicha política [urbana], sus vínculos con las clases y fracciones involucradas en estos procesos sociales o la presencia de intereses inmediatos y estratégicos en el juego de la acción estatal” (p. 28).

En pos de desentrañar esta madeja, Ziccardi reconoce, en las ciudades de América Latina, diferentes modos de producción del espacio urbano y diferentes actores que intervienen en él. A saber: la *producción del espacio urbano de las clases populares*, dominado por la autoconstrucción familiar de la vivienda. Un *mercado destinado a la demanda del sector*

---

6. En su desarrollo, Ziccardi retoma, también, aportes de Jordi Borja, Alain Touraine y Samuel Jaramillo.

*privado solvente*, que supone un mercado de tierras controlado por propietarios y con un importante número de mediadores profesionales. Un *mercado de vivienda financiada por el Estado* entregada a los sectores trabajadores y un *mercado de las obras públicas de la ciudad*, encargado de la producción de bienes colectivos que es, en definitiva, el que da a lo urbano su condición de tal. De este modo, advierte que la producción de estos bienes es realizada por diferentes agentes, entre los cuales se destacan el Estado y la industria de la construcción, encargada del proceso productivo<sup>7</sup> y, por ende, fuertemente estimulada por las políticas gubernamentales.

En este punto, Ziccardi realiza un aporte significativo caracterizando *la relación entre política urbana e industria de la construcción*:

La política urbana expresa las diferentes formas de acción/inacción gubernamental sobre el espacio urbano”, siendo que “la creación de las condiciones generales de la producción constituye un objetivo importante de la misma, aunque no el único” (p. 47). [Asimismo,] “la producción de bienes colectivos sobre el espacio de la ciudad, debe otorgar particular importancia a la influencia decisiva que ejerce un segmento del capital industrial” (p. 47). [De este modo, la] “política urbana no solo debe ser considerada en el marco de las políticas sociales” (p. 47).

Antes bien “constituye un campo de relación de la burocracia estatal con un segmento de la burguesía industrial: los empresarios de la construcción” (p. 48), dando lugar a que la autonomía relativa del aparato institucional actúe en función de los intereses de esta fracción del capital. De hecho, el personal del área de política urbana suele tener trayectorias que incluyen su participación en el ámbito privado, dando lugar a “proceso de circulación de élites dirigentes entre la iniciativa privada y los aparatos gubernamentales (p. 48).

La *tipología de obras* para identificar bienes colectivos de la ciudad,

---

7. Pueden intervenir otros agentes, que no son indispensables, como propietarios de tierras afectadas por la realización de obras, organismos financieros Internacionales, organizaciones sociales de usuarios, etc.

construida a partir de la conceptualización teórica ofrecida por Gustavo Garza (1985) y la *tipología de vínculos que la industria de la construcción entabla con el Estado* son, también, hallazgos sustantivos de la investigación. Las conclusiones del trabajo ponen en evidencia que la política urbana está marcada por la relación entre empresarios de la construcción y tomadores de decisiones políticas, en tanto la asignación de recursos públicos responde fundamentalmente a lógicas políticas –no técnicas o racionales económicas. Asimismo, reconoce la existencia de dos grupos de empresas –grandes empresas y pequeñas y medianas– que tienen una incorporación tecnológica y de mano de obra muy diferente, reproduciendo la diferencia existente en otros sectores industriales y generando una “concentración de la producción en el sector moderno y gran dispersión de pequeñas empresas” (pp. 303-304).

Asimismo, Ziccardi señala:

La producción de bienes de consumo colectivo en tanto soportes materiales de determinados valores de uso en el ámbito urbano revela la naturaleza de la política urbana de determinada agencia encargada de su elaboración y/o implementación. En esta acción gubernamental de producción de bienes urbanos se funda la relación que entablan las instituciones del Estado con las empresas constructoras y que imprimen a la política urbana los intereses de este segmento del capital industrial.

El análisis del comportamiento de la industria de la construcción debe otorgar particular importancia a la demanda que realiza el Estado-cliente. Los procedimientos legales e institucionales (Ley de Obras Públicas, reglamentos, procedimientos del patrón de contratistas, etc.) condicionan la forma de organización de las firmas constructoras. El tipo de obra, el monto de la inversión y su localización, permiten identificar estratos en el interior del universo de las empresas constructoras que producen el espacio construido.

[De este modo], en la política urbana es posible observar la forma en que las representaciones empresariales (cámaras, grupos empresariales, firmas) inciden en los diferentes momentos del

proceso de decisorio. Es decir, no es únicamente en la etapa de producción de bienes urbanos donde se explica la participación de la industria de la construcción, sino que, en etapas anteriores de planeación, asignación de recursos y/o elaboración de presupuestos, se van incorporando los intereses de este segmento del capital industrial (p. 295).

Al libro publicado en 1991, surgido de su tesis de doctorado en Economía, le siguió en la misma línea el trabajo sobre “Obras públicas, política urbana y empresarios” (1993a), ampliando el análisis al sexenio 1982-1999, bajo el gobierno Miguel de la Madrid. Sin lugar a dudas, con su obra de estos años, Alicia trató de nutrir la política pública sobre vivienda popular en un periodo en el que las fuentes de financiamiento público a la vivienda estaban prácticamente agotadas en varios países de América Latina, pero no así en México donde los fondos de los asalariados y los recursos para la producción de vivienda de los no asalariados estaban garantizados para impulsar una ambiciosa política habitacional.

La cuestión de las políticas públicas será una preocupación constante en la agenda de investigación de Alicia Ziccardi. Sin embargo, se reorientará hacia otras cuestiones en diálogo con las problemáticas que atraviesan México y la región: los gobiernos locales, los procesos de descentralización, las políticas sociales, la pobreza y las políticas de atención a la pobreza.

## **5. Los gobiernos subnacionales en el contexto de los procesos de democratización**

Las postrimerías de década de 1970 y los albores de la de 1980 inauguraban en Latinoamérica un escenario poco promisorio. La mayoría de los países de la región abandonaban sus modelos económicos de industrialización por sustitución de importaciones y adoptaban una estrategia de ajuste estructural bajo los lineamientos del Fondo Monetario Internacional. Asimismo, en catorce de los veinte países que conforman la región, gobiernos dictatoriales toman el poder –la mayoría tras

golpes de Estado. El nuevo contexto reflejaba la pérdida de dinamismo de los movimientos sociales urbanos, la disminución del crecimiento urbano y el fracaso del proyecto planificador del estado de bienestar, etc. En ese marco, la investigación urbana abandonaba sus pretensiones teóricas, relegando el estudio de los fenómenos macrosociales y consagrándose a lo local (Cuenya, 2000).

Con la mirada puesta en lo local, las investigaciones giran en torno al análisis económico del mercado de tierras en los barrios populares –fuertemente inspiradas en autores como Lojkine (1972) y Topalov (1973), así como en las características del proceso de urbanización y las movilizaciones populares. De este modo, sin abandonar totalmente el legado del marxismo francés, se asume que la dominación de una clase en el Estado se basa en una hegemonía construida previamente en la sociedad. Era necesario, entonces, entender el tejido de instituciones de la sociedad y las relaciones sociales en las que se resuelve la vida cotidiana para comprender las ideologías y las prácticas políticas. Signada por el cambio de época, la investigación urbana de tradición marxista “se aleja de los análisis globales de las políticas del Estado central para estudiar las municipalidades” (Topalov, 1990, p. 160) y, concomitantemente, la gestión urbana. Esta vertiente tiene una fuerte aceptación en la academia latinoamericana. En la región, el énfasis estará puesto en las relaciones que sustentan la formación del Estado, sus instituciones y aparatos, la organización política de la sociedad civil y el ámbito urbano (Herzer y Pirez, 1988 y 1989; Clichevsky y Herzer, 1990; entre otros). Asimismo, tal y como señala Connolly (1991), se indagan las transformaciones del municipio y el papel de nuevos actores para dar cuenta de la implementación de políticas urbanas y su relación con el poder local.<sup>8</sup> CLACSO promueve en varios países de América Latina una investigación colectiva sobre los procesos de descentralización y el análisis de las capacidades locales. En este marco, Alicia Ziccardi conjuntamente con Carlos Martínez Assad hacen una profunda investigación sobre el comportamiento de estos procesos para el caso mexicano,

---

8. Para el caso mexicano, además de los textos aquí comentados de Ziccardi, pueden verse Duhau (1988); Coulomb y Duhau (1988); Melé (1989); Azuela y Duhau (1993); Coulomb (1993).

poniendo particular énfasis en la reforma municipal realizada en 1983 en ese país, en los procesos de democratización y en el mejoramiento de la gestión de los gobiernos locales.

En el caso de México [...] [plantearía Ziccardi], la cuestión de la descentralización y los gobiernos locales [...] fueron temas que impuso la propia realidad nacional. Una realidad caracterizada a grandes rasgos por el agotamiento del modelo económico y su crisis y por el avance de la democratización política. Las reformas anunciadas por el Estado mexicano entre las cuales se incluían modificaciones constitucionales (Art. 115) modificaban las atribuciones y competencias de la federación, los estados y los municipios (Ziccardi, 1993b, p. 7).

Uno de sus primeros estudios sobre el tema “El municipio. Entre la sociedad y el Estado”, realizado en colaboración con Carlos Martínez Assad y publicado en 1986 en la *Revista Mexicana de Sociología*, proponía identificar y caracterizar las funciones económicas, sociales y políticas que cumplían los poderes locales en relación con las actividades productivas, las condiciones de vida de la comunidad que habita esos territorios y los procesos políticos que experimentaban. En ese marco, procuraba identificar las principales características de los poderes locales en México, prestando especial atención a las expresiones de los municipios en el contexto de los estados en los que se ubican, en tanto entidades territoriales menores y unidades básicas del federalismo.

En las postrimerías de la década de los años ochenta y en un contexto caracterizado por los procesos de redemocratización que, paulatinamente, se van produciendo en la región, la preocupación de Alicia Ziccardi por los gobiernos locales abrirá dos líneas de trabajo. Por un lado, aquella que aborda las cuestiones relacionadas con la modernización técnica de la gestión de los gobiernos locales: instrumentos jurídicos, organización administrativa y funciones de gestión pública. Por el otro, la problemática de la cultura política, centrándose en la cuestión de la democracia participativa en la gestión local, la reasignación de competencias, la relación entre niveles gubernamentales, la

participación de la comunidad en la toma de decisiones y el comportamiento político electoral en los gobiernos municipales. Esto llevó a transferir funciones y competencias a los gobiernos municipales, pero no el monto de recursos que se requería para crear capacidades locales institucionales.

### **5.1. La modernización de la gestión de los gobiernos locales**

Sin lugar a duda, uno de los canales a través de los cuales se impulsó la modernización de las estructuras político-administrativas y de poder en la región fue la descentralización de los estados-nación hacia las instancias subnacionales del gobierno. Las fuerzas que la impulsaban eran, de cierto modo, contradictorias. Por un lado, el regreso de los regímenes democráticos a los países latinoamericanos y las crecientes demandas de democratización que surgían de las bases eran, claramente, razones que reclamaban la transformación de dichas estructuras. La otra, menos virtuosa, vino de la mano de los programas de ajuste estructural y de las reformas de estados que éstos impulsaban.

Tal y como planteaba Alicia Ziccardi (1993b, p. 14), las ideas fuerza que a nivel latinoamericano existían sobre el tema eran:

- El fortalecimiento del nivel de gobierno municipal puede contribuir a que se instale un “ejercicio del poder plural”, no solo de pluralismo social, lo cual a su vez es un requisito básico para cualquier proceso de democratización.
- El avance democrático exige la elección popular de los representantes de diferentes partidos políticos en las instancias políticas locales (ejecutivo local, ayuntamientos).
- Los problemas de la descentralización no solo se vinculan a los de “quien gobierna, sino a cómo gobierna”, descentralizar en su mejor significado implica modificar procedimientos clientelares que operan en los gobiernos locales y socavar formas patrimonialistas del ejercicio del poder que debilitan cualquier proceso descentralizador (1993b, p. 14).



A pesar de abogar permanentemente por la profundización de los procesos de democratización, Alicia nunca perdió de vista la mirada crítica. Muy temprano reconocería que, en un principio, las demandas de democratización habían tenido efectos poco claros en su impulso a los procesos descentralizadores. Al respecto, en su artículo “De la reforma urbana a la democratización de los gobiernos locales”, señalaba:

En general, en el contexto latinoamericano, los proyectos descentralizadores se han restringido al traspaso de algunas funciones y competencias de los gobiernos locales, presentando algunos rasgos comunes, tales como:

- a) Instalarse más en el nivel del discurso que de la acción, sin lograr vencer las resistencias de las burocracias.
  - b) No superar la situación de debilidad y obsolescencia de los aparatos de gobierno local, los cuales continuaron subordinándose a la acción institucional federal.
  - c) Escasez de recursos de los ámbitos locales, lo cual es otro factor fundamental de esta subordinación.
  - d) No formulación de opciones descentralizadoras para las grandes ciudades, para las capitales de los países latinoamericanos.
- Respecto a este último señalamiento cabe afirmar que la descentralización y el fortalecimiento de los poderes locales fueron proyectos formulados y ejecutados como parte de una política destinada a contrarrestar la excesiva concentración metropolitana en una o unas pocas ciudades (Ziccardi, 1997, p. 23).

Desde inicios de la década de los años noventa y bajo el impulso de los programas de ajuste estructural en la región, la implementación de una nueva ola de reformas no se hizo esperar:

En varias grandes ciudades de América Latina, principalmente en sus capitales, con excepción de São Paulo, se [elaboraron y realizaron] transformaciones en las estructuras político-administrativas de sus gobiernos [...] Las coordenadas de estos procesos desde la perspectiva territorial [fueron] dos: la metropolización

y la descentralización. Ambos [han sido] procesos cualitativamente diferentes; el primero, instalado directamente en la esfera del urbanismo; el segundo, si bien pertenece también al mismo, es parte de una problemática más amplia: la reforma del Estado. A éstos puede agregarse un tercer eje de análisis, indisolublemente ligado a los anteriores: la institucionalidad, cuestión que no puede ignorar una propuesta de transformación de la ciudad (Ziccardi, 1997, p. 24).

La institucionalidad, obviamente, no resultaba ajena a la forma en la cual, en un sistema político, se organizan y reparten las funciones de gobierno. En este marco, siendo México un país federal, Alicia Ziccardi se preocupa por el lugar que ocupan los municipios en el federalismo mexicano. Es así que, en el año 2003, en la revista *Gestión y Política Pública*, publicará el trabajo “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal”. El mismo,

introduce la dimensión territorial del federalismo mexicano en el entendido de que este pacto entre los estados que componen la federación se sustenta en una geografía que reconoce la existencia de regiones y municipios. Su análisis es de fundamental importancia para comprender cómo se expresa espacialmente la heterogeneidad socioeconómica, política y administrativa que poseen las entidades y los municipios del país, así como también para analizar en qué medida el gobierno federal, al cumplir su función compensatoria, contribuye a disminuir las desigualdades regionales (2003a, p. 323).

El reclamo por la profundización de los procesos democráticos, en diálogo con la tarea de gobernar las ciudades, siempre estuvo presente en los trabajos de Alicia Ziccardi. El libro de 1995 sobre *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas* es considerado un libro pionero en el análisis de los gobiernos locales mexicanos. Es lectura obligatoria para los estudiosos del tema y para quienes gobiernan los municipios. Condensa los resultados de una investigación colectiva sobre las relaciones del gobierno con la ciudadanía en ocho ciudades mexicanas y expresa claramente su preocupación por la cuestión de la gobernabilidad:

En América Latina existe una profunda preocupación por consolidar los procesos de democratización de los regímenes políticos que se instalaron en los años ochenta. En el marco de la aplicación de políticas económicas de ajuste, las frágiles democracias latinoamericanas enfrentan el desafío de lograr estabilidad política y social. La gobernabilidad, la capacidad de gobernar, es uno de los componentes centrales en el análisis de los distintos niveles de gobierno y, en consecuencia, lo es para la comprensión del gobierno de las ciudades.

El gobierno de las ciudades, el gobierno local, está hoy en la mira. Es en este nivel de gobierno donde se gestiona todo lo relacionado con el uso y la apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos y donde se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía.

[...] La reforma del Estado que se promueve desde la aplicación de las políticas neoliberales exige evaluar a la administración en relación con la eficiencia, la equidad, la honestidad y responsabilidad (*accountability*) con que los gobernantes manejan los recursos que se aplican en la gestión urbana [...] Por ello, junto con el achicamiento de funciones y recursos del gobierno central y las recomendaciones de descentralizar las acciones hacia los gobiernos locales, la reforma del Estado, implica la aplicación de mecanismos de control y eficiencia de la gestión en los tres niveles de gobierno.

[...] En este sentido, las preocupaciones en relación con el buen gobierno local suelen ubicarse en el campo del desempeño administrativo que en el ejercicio del poder político. Pero junto con la eficiencia, que se asocia a la disponibilidad de recursos técnicos y humanos, existen criterios sociales y políticos que otorgan legitimidad y consenso a la actuación gubernamental (Ziccardi, 1995, pp. 13-15).

## ***5.2. La participación ciudadana y la gobernanza de las ciudades***

Asimismo, Alicia dio con la otra cara de la moneda que le permite cerrar el círculo en la reflexión sobre los procesos de democratización: la

participación ciudadana, necesaria tanto para movilizar y legitimar la acción de los gobiernos, como para inspirar soluciones creativas y viables. En esta vertiente, con base en las reflexiones sobre el proceso de reforma política que han vivido las ciudades mexicanas, se dedica a pensar sobre el diseño de la organización y las dimensiones del buen gobierno. En este marco, rápidamente advirtió que gobernar una gran ciudad como lo son las megalópolis de América Latina, en general, y la Ciudad de México, en particular, implicaba “un complejo ejercicio de gobierno político y administración urbana”.

Al respecto, comentaba:

La eficiencia, la eficacia, la rendición de cuentas y el apego a la legalidad son los indicadores propios de la función de gobernar, cuando se asocia con el objetivo de mejorar la actuación administrativa. Sin embargo, en la democracia esto no es suficiente, pues un “buen gobierno” debe construir bases para una gobernabilidad democrática y, con ese fin, debe asignar particular importancia a la forma como se procesan las demandas ciudadanas. En este sentido, la participación ciudadana es un componente fundamental de la gobernabilidad democrática puesto que, a diferencia de otras formas de participación –social, política y comunitaria, a las cuales no reemplaza–, se refiere específicamente a la forma como los intereses particulares de los ciudadanos se incluyen en los procesos decisivos (Ziccardi, 2000, p. 47).

Se trata de que la ciudadanía no solo ejerza sus derechos políticos a través del voto y luego delegue en los representantes de los partidos políticos la toma de decisiones, sino que se involucre en diferentes grados y etapas en el ejercicio de gobierno a fin de otorgar mayor eficacia a las decisiones públicas. En este sentido, la participación ciudadana es la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisivos incorporando intereses particulares (no individuales). Para que esto sea posible, no se pueden abrir espacios de participación de manera improvisada y sin reglas claras para los actores involucrados en estos procesos. La participación ciudadana debe generar compromisos institucionales y supone crear un clima de trabajo comunitario

en el que exista el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivos y esenciales de la democracia (Ziccardi, 2003b, p. 167).

En esta etapa de su trabajo intelectual y de su tarea investigativa resultan evidentes los aportes de autores catalanes –Jordi Borja, Joan Font, Ricard Gomà y Joan Subirats, entre otros– para pensar la participación ciudadana. Inspirada en sus aportes, identifica las funciones de la participación ciudadana:

otorgar legitimidad al gobierno; ser un escalón en la construcción de una cultura democrática y contribuir a hacer más eficaces la decisión y gestión públicas. De este modo permite abrir canales para incorporar a los individuos y grupos independientemente de su pertenencia o simpatía política. En este sentido, contribuye a neutralizar la disputa política que suele afectar negativamente el ejercicio de gobierno en la atención de las demandas de la ciudadanía y constituye un primer escalón en la construcción de una cultura democrática (Ziccardi, 2003b, p. 164 y ss.).

Asimismo, dedica parte de su obra a identificar y analizar los instrumentos que permiten vehiculizar los procesos participativos. Sin embargo, como señaláramos anteriormente, entre las preocupaciones de Alicia Ziccardi no solo estaba el análisis de los procesos de democratización, con énfasis en la descentralización y la participación ciudadana. Su cometido siempre fue, además, brindar herramientas para mejorar la gestión. Es así que Alicia, conjuntamente con Homero Saltalamacchia, construye una metodología para evaluar el desempeño de los gobiernos locales en relación con las demandas de la ciudadanía. Su objetivo era contribuir a la evaluación de las experiencias de transformación que se observaban en el ámbito local y, con base en los resultados, a la definición de qué es y cómo se logra un buen gobierno en el nivel local (véase Saltalamacchia y Ziccardi, 2005).

De este modo, sustenta en el estudio original cuyos resultados sistematizara en el ya mencionado libro *La tarea de gobernar: gobiernos locales y*

*demandas ciudadanas* y publica en 2005, junto con Homero Saltalamacchia, el instrumento que permitió evaluar el desempeño de los gobiernos locales en las ciudades mexicanas estudiadas. El mismo fue utilizado en el desarrollo de tesis de maestría y doctorado de diferentes universidades de América Latina. La construcción de tal instrumento no fue una tarea sencilla. Si bien existía ya un cúmulo de actividades académicas que permitían reconstruir un estado del arte sobre la evaluación aplicada a la acción pública, las mismas se habían orientado fundamentalmente a la evaluación de programas y políticas públicas y no a la de instituciones. Comenta Alicia Ziccardi que

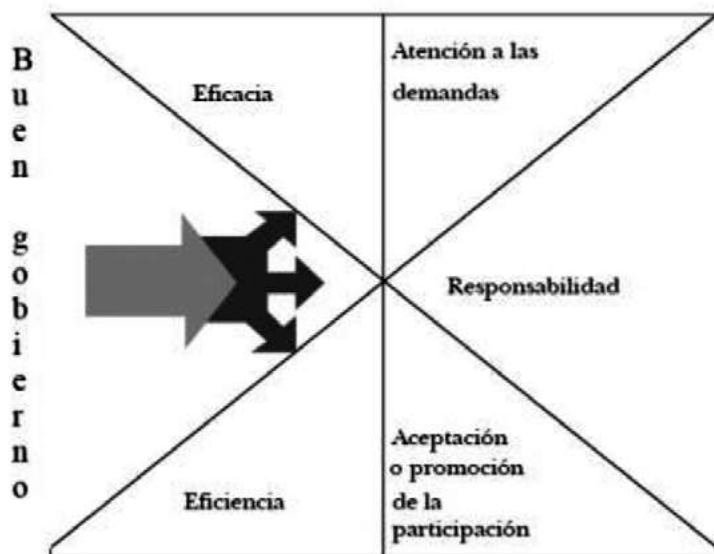
...dadas las diferencias prevalecientes entre la estructura de los programas y las maneras típicas de actuación de instituciones tan complejas como los gobiernos locales (en las que se desarrollan múltiples y variados programas, así como otro tipo de actividades), las experiencias de evaluación de programas deben ser revisadas con el propósito de adaptarlas a tal complejidad (Saltalamacchia y Ziccardi, 2005, p. 40 y ss.).

Con estas diferencias in mente, diseñan una metodología cuyo objetivo es:

la determinación del grado de disponibilidad hacia el buen gobierno en cada una de las dimensiones de [la esfera administrativa y de la esfera política] y producir un índice que permita dar una visión global de dicha disposición hacia el buen gobierno en cada una de las áreas y [otro] que reúna la información de ambas áreas (p. 59).

[De este modo, enfoca] el interés en la disposición y aptitud demostrada por los gobiernos locales evaluados en cada una de las dimensiones de buen gobierno [...]: “disposición a la eficacia”, a la “eficiencia”, a la “responsabilidad”, a la “atención de las demandas ciudadanas” y a la “promoción o aceptación (o ambas) de la participación ciudadana”(Gráfica 1) (p. 55).

**Gráfica 1.** Esquema conceptual básico de la disposición al buen gobierno



**Fuente:** Saltalamacchia y Ziccardi, 2005.

Demás está decir que este trabajo constituye una pieza clave en la obra de Alicia Ziccardi, ofreciendo a la comunidad académica y a los gestores públicos una herramienta concreta, teórica y metodológicamente fundada para la evaluación de la disposición de los municipios al buen gobierno. Como señalan los autores, lo importante aquí nos son los índices sino lo que a lo largo de los procesos de evaluación puede detectarse en cada una de las dimensiones de análisis.

Más recientemente, Alicia retoma estas mismas preocupaciones sobre el buen gobierno local, teniendo siempre como referente el caso del gobierno de la Ciudad de México –desde que se democratiza en 1997. En este marco, produce un conjunto de artículos sobre las políticas sociales urbanas, la participación ciudadana y la gobernanza local. Entre estos destaca un artículo publicado en la *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica* de CLACSO titulado “Ciudad de México. Dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local”, donde afirma que en nuestras ciudades coexisten conflictivamente dos modelos de ciudad.

En uno de esos modelos de ciudad se promueven desde el aparato gubernamental políticas urbanas articuladas a las políticas económicas neoliberales con la intención de vincular las economías locales a la sociedad global. Para ello se genera un proceso asociativo entre las elites gubernamentales y los representantes empresariales, particularmente los desarrolladores inmobiliarios de la industria de la construcción y del capital financiero, a fin de garantizar la obtención de elevadas ganancias y la apropiación privada de excedentes generados en los procesos de gestión urbana.

El otro modelo de ciudad se sustenta en el llamado “derecho a la ciudad”, como una apelación colectiva que plantea la adopción de criterios de universalidad, inclusión social y equidad en el acceso y la calidad de los bienes y servicios urbanos, ambientales, culturales para lograr condiciones de vida adecuadas para el conjunto de la ciudadanía. Las políticas urbanas que privilegia esta concepción de ciudad son impulsadas por sectores progresistas de la burocracia y de la tecnocracia local, diferentes actores y organizaciones de la sociedad civil y académicos socialmente comprometidos que impulsan y participan en programas y acciones colaborativas. En el mismo subyace la intención de que las políticas urbanas del gobierno local logren contrarrestar las grandes desigualdades territoriales que existen actualmente en nuestras ciudades (Ziccardi, 2018, p. 18).

## **6. La pobreza en la agenda de los estudios urbanos latinoamericanos y en la obra de Alicia Ziccardi**

“Los años ochenta y noventa vieron el comienzo de nuevas condiciones políticas en la mayoría de los países de la región, con la caída de varias dictaduras militares, la apertura política y el comienzo de regímenes más democráticos. Sin embargo, los procesos democratizadores se dieron, en general, en contextos económicos adversos, con la aplicación de programas de ajuste estructural y el desarrollo de políticas sociales regresivas, que implicaron el incremento de las diferencias sociales y el aumento de la pobreza en las ciudades” (Schteingart, 2000, p. 18). En



este marco, la investigación urbana latinoamericana hizo de la pobreza uno de sus ejes de indagación. La agenda de investigación de Alicia Ziccardi siempre incluyó el problema de la pobreza urbana. En 1999, publica en la *Revista Mexicana de Sociología* el artículo “Pobreza, territorio y políticas sociales”, donde realiza un esfuerzo importante por conceptualizar el fenómeno de la pobreza urbana transitando más allá de las categorías que la academia latinoamericana había ofrecido hasta ese momento. Inicialmente, Alicia articula tres dimensiones conceptuales en la definición de la pobreza: (a) la privación, (b) la exclusión y (c) la desigualdad. La *privación* refiere a las “condiciones de empleo (desempleo, subempleo, informalidad) que coloca a los trabajadores y sus familias en una situación de precariedad” (p. 110). La *exclusión* refiere a “las dificultades de acceder a los bienes básicos (alimentación, salud, educación)” (p. 110), siendo posible distinguir la “exclusión social directa”, referida a la dificultad de acceso directo a estos bienes, y el “riesgo social”, que supone la presencia de condiciones o factores que agravan esta situación o impiden la superación de esta condición. Por último, la existencia de *desigualdades* económicas, sociales y espaciales que segmentan los diferentes grupos y que agravan las condiciones de pobreza.

La construcción de una nueva definición para comprender la pobreza, en la obra de Ziccardi, no parece ser un mero ejercicio intelectual. Más bien, su esfuerzo conceptual constituye un punto de anclaje a partir del cual dar cuenta de los alcances y las limitaciones que tienen las medidas habitualmente utilizadas para observar del fenómeno, proponiendo el *abordaje microterritorial* como herramienta para identificar los microespacios (microregiones) más castigados por la pobreza en las regiones de México.

Progresivamente, en sus siguientes trabajos, su conceptualización sobre la pobreza se irá modificando en diálogo con las características del fenómeno mismo y, también, con los aportes de un contexto académico global en el cual la circulación de ideas comienza a ser muchísimo más fluida –especialmente, en México.

La reestructuración social de las ciudades, con particular referencia a la problemática de la pobreza, impulsa, tal como lo muestra Fassin (1996), la construcción de nuevas categorías en las distintas latitudes

para capturar el fenómeno: *exclusión*, *underclass* y la noción misma de *nueva pobreza urbana*. La *nueva cuestión social* se impone como clave de lectura de la *cuestión urbana*. Para Ziccardi (2016), “la cuestión urbana es consustancial de la cuestión social”, en tanto que la ciudad, en la “sociedad global”, es el espacio en donde se localizan las actividades del sector moderno de la economía.

Progresivamente, en la obra de Alicia Ziccardi, las nociones de *pobreza urbana*, *exclusión* y *desigualdad* se irán profundizando analíticamente y vinculando entre sí. En su trabajo de 2001, sobre *Las ciudades y la cuestión social*, señala que la *pobreza urbana* en América Latina toma la forma de una situación de “privación e impotencia”, asociándola fundamentalmente a la estructura del empleo urbano. En ese contexto, la *exclusión social*, que hace referencia principalmente a las dimensiones no económicas de la pobreza, y las condiciones de pobreza absoluta y relativa son reforzadas por la creciente desigualdad territorial que incorpora la “segregación urbana e inequidad que prevalecen en el acceso a bienes y servicios sociales” (p. 100). Desde la perspectiva de Ziccardi, como resultado del modelo neoliberal se despliega una “nueva era de las desigualdades” que incorpora a las “desigualdades tradicionales o estructurales producto de la jerarquía de ingresos entre categorías sociales”, nuevas desigualdades que surgen dentro de estas categorías (“desigualdades intracategoriales”). A respecto, señala la existencia de “diferentes tipos de desigualdades”, a saber: (a) la desigualdad rural-urbana; (b) “las desigualdades del ingreso fuertemente arraigadas obedecen a marcadas diferencias en el nivel de educación y a la segmentación de los mercados de trabajo y de crédito, así como a profundas desigualdades en el acceso a la tierra” (p. 101). Sin embargo, (c) la principal de las desigualdades sigue siendo de tipo estructural y responde a las diferencias de ingresos entre trabajadores producto de las diferentes categorías laborales.

Los procesos que describe Ziccardi, darán por resultado una “creciente urbanización de la pobreza” (Ziccardi, 2005, p. 51) que se desarrolla generando enclaves de riqueza y de pobreza y produciendo una importante segregación urbana que da cuenta espacialmente de las desigualdades (exclusión y exclusividad) que prevalecen en el territorio.

Esta situación es producto del derrumbe del modelo de sociedad salarial y del debilitamiento de un Estado de bienestar (Castel, 1997) que nunca se desarrolló plenamente en los países latinoamericanos, pero, que al igual que en los países de mayor desarrollo, ha cedido paso a formas cada vez más generalizadas de precariedad e informalidad que prevalecen en el mercado de trabajo urbano y que hacen que los trabajadores acepten condiciones que no garantizan unas remuneraciones adecuadas ni el acceso a la seguridad social. De esta forma no solo se incrementa la pobreza urbana sino que se genera un proceso de acumulación de desventajas económicas y sociales que se concentran principalmente en determinados colectivos sociales: mujeres jefas de hogar, jóvenes que no pueden prolongar sus estudios y que están desocupados, migrantes internos y externos, población de origen indígena, adultos mayores fuera de los beneficios de los regímenes sociales de bienestar y discapacitados (Ziccardi, 2008a, p. 9 y ss.).

El trabajo publicado en la Revista *Papeles de Población. Nueva Época*, en el 2008, abre el debate sobre la aplicación de las *políticas de atención o superación de la pobreza*, que se desarrollan en el marco del empobrecimiento generalizado de las poblaciones urbanas. En este contexto, define a las políticas sociales como *políticas públicas* y afirma que *las políticas sociales* aluden a “un tipo particular de políticas públicas que tienen como principal objetivo crear condiciones de equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos sociales” (Ziccardi, 2008b, p. 128). Es en este marco que Ziccardi ubica las *políticas sociales de atención, reducción o combate a la pobreza*, diseñadas para garantizar el piso básico de la sobrevivencia.

De este modo, según Ziccardi, en las “sociedades complejas”, las políticas sociales, además de comprender un componente “alimentario” y de “capacidades” (salud y educación), deben incorporar un componente “patrimonial” (Ziccardi, 2008c). Asimismo, toda política social debe contribuir a: (a) la construcción y expansión de la *dimensión social de la ciudadanía*, que supone la idea “de hacer de los habitantes de las ciudades, ciudadanos”. (b) Jerarquizar *el papel de los gobiernos locales* y (c) la

*participación ciudadana* “como forma de inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas” (p. 103 y 104). Alicia comenta:

Para enfrentar las condiciones generalizadas de pobreza, desigualdad y exclusión social se deben revisar no solo los enunciados de las políticas sociales sino el diseño, operación y evaluación de los programas sociales para hacer de los mismos espacios públicos donde amplios sectores de la ciudadanía tengan interés en dedicar tiempo y esfuerzo y actúen de manera co-responsable con el gobierno local para que sus necesidades sean atendidas” (Ziccardi, 2008c, p. 106).

Ya para el año 2009, Alicia incorpora en sus conceptualizaciones los aportes de Amartya Sen al señalar que la pobreza no se basa en la posesión de bienes, sino en la falta de capacidades de los sujetos para satisfacer necesidades que varían ampliamente según el momento de la vida y las diferentes condiciones sociales y comunitarias que existen en una sociedad, sea ésta rural o urbana.

[Los] activos, el ingreso y los bienes de consumo son medios para alcanzar ciertas capacidades, mientras que las características personales y el contexto social definen la forma de transformar estos insumos en capacidades específicas (p. 2).

En este marco, la vivienda es conceptualizada como un “activo” o “patrimonio” que les permiten vivir en los espacios urbanos (aunque sea de manera deficitaria, esto representa una ventaja en cuanto al acceso a bienes y servicios). Aquí, la noción de *exclusión social* tendrá la función de “ampliar el concepto de pobreza incorporando las dimensiones no económicas de este fenómeno”. [Asimismo], “permite describir las nuevas prácticas económicas y sociales que adquiere el empleo y el nuevo régimen social, permitiendo entender la pobreza urbana como “una forma de exclusión no solo económica, sino social y urbana” (p. 2).

En su trabajo realizado con Luis Reygadas titulado “México: Tendencias modernizadoras y persistencia de la desigualdad”, aportan la visión relacional y multidimensional de la desigualdad. Tal y como

plantea Solimano, afirma que la desigualdad hace referencia a “las diferencias y dispersión de una distribución, sea del ingreso, del consumo o de cualquier otro indicador de bienestar” (p. 254). Así, esta se relaciona tanto con la pobreza como con la riqueza. Resulta necesario, entonces, poner atención en las “relaciones de poder en las que diversos factores se combinan para producir una distribución asimétrica de ventajas y desventajas”, siendo que estas “construyen estructuras duraderas que, sin embargo, no son estáticas”, haciendo de las desigualdades realidades “persistentes”, pero cambiantes en el tiempo (p. 255).

Ya en el cambio de década, la cuestión territorial cobra cada vez más peso en el análisis de las políticas sociales urbanas y de la desigualdad. Así, Alicia se propone analizar “las relaciones que existen entre desigualdad, pobreza y periferias urbanas, espacios habitados masivamente por los sectores populares cuya capacidad organizativa les ha permitido contrarrestar los efectos más desfavorables que generan los procesos de segregación territorial y marginación social” (Ziccardi, 2012, p. 187). Con base en la indagación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) de la Ciudad de México, entre 2007 y 2010, incorpora al análisis la dimensión de la *segregación residencial* (p. 190). Nuevamente inspirada en los trabajos de Castells y Borja, pone su mirada en las *periferias urbanas*. Es en estos espacios en los que las desigualdades se hacen más evidentes. La ciudad es concebida, entonces por Ziccardi, como un espacio que posee un alto valor social y colectivo pero que, también, está atravesado por profundas desigualdades en el acceso y la calidad de los bienes y servicios básicos (p. 193).

A la perspectiva territorial, añade la perspectiva política y el análisis del espacio público. El *espacio público* puede favorecer la cohesión social, por lo cual “los procesos participativos de realización material de obras en barrios populares no solo permiten crear o mejorar espacios públicos, sino que generan nuevas formas de organización social que se inscriben en los enunciados y prácticas que promueven las políticas sociales urbanas basadas en el reconocimiento pleno de los derechos ciudadanos” (Mier y Terán, Vázquez y Ziccardi, 2012, pp. 691-692). Estas iniciativas ponen, una vez más, en el centro de la escena al acceso al suelo, a la vivienda y a la infraestructura urbana, *vinculando la pobreza a las condiciones de desigualdad*

*socioeconómica y urbana*, concepto que “permite ubicar a individuos, colectivos sociales, barrios o zonas de una ciudad en la escala de distribución de bienes, recursos y servicios que se localizan en el territorio” (p. 693).

La emergencia de un nuevo paradigma económico –post fordista o post industrial– impulsa la reconfiguración del sistema económico mundial y, con ella, la transformación de la economía urbana, de los sistemas urbanos y de la estructura de las grandes ciudades. En este marco, Ziccardi (2016), retomando a autores como Castells, Sassen, Aguilar, Ascher, Oriol-Nelo, entre otros, advierte sobre “la presencia de una nueva arquitectura espacial construida por redes globales que conectan las principales áreas metropolitanas como sus áreas de influencia” (p. 5). La misma da lugar a “regiones urbanas metropolitanas” o “megalópolis policéntricas”, en las cuales conviven diferentes centros y subcentros, jerárquicamente estructurados, donde “las actividades tienden a estar desconectadas y los servicios se extienden a lo largo de un vasto territorio, con una mezcla de zonas urbanas y urbanas” (p. 5). Este cambio en la arquitectura espacial se ve acompañado por cambios en el transporte que acortan las distancias entre los diferentes “nodos”. Asimismo, se modifica la escala del análisis urbano dando lugar a una urbanización regional, antes que urbana. Citando a Dematteis, señala que la nueva periferia urbana “aparece, en una escala macro, como una gran estructura que se extiende como una red, mientras que en la escala micro, cada ‘nodo’ de esta red revela características específicas e identidades particulares”. Se trata de una periferia cada vez más lejana, poblada con diferentes tipos de asentamientos aislados, que contrastan con la opulencia de los barrios cerrados de clases altas y dan lugar a una ampliación de las desigualdades territoriales. De este modo, “la nueva arquitectura espacial de las grandes regiones urbanas” configura una “estructura urbana policéntrica con jerarquías distintas entre los centros y subcentros, donde las actividades tienden a estar desconcentradas y los servicios disseminados en un amplio territorio” (Ziccardi, 2019, p. 13).

## 7. Epílogo

Finalmente, vale señalar que como parte de su gran compromiso como universitaria y desde su labor como directora del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM, Alicia Ziccardi junto con Carlos Martínez Assad coordinaron una trilogía de libros realizados por un grupo de destacados investigadores –Guillermo Boils, Estela Morales, Mónica Toussaint y Lourdes Alvarado– que constituyen una obra original y fundamental para comprender la historia de la Universidad y su vínculo con la ciudad a la que pertenece. El primero titulado *1910: La Universidad Nacional y el Barrio Universitario*, a juzgar por los premios recibidos, aporta una historia magistral que desanda el camino para comprender a la UNAM en la hora de su fundación. En el segundo “El barrio universitario de la Revolución a la Autonomía” analizan el difícil período desde la creación de la Universidad Nacional hasta que logra su autonomía y el tercero “El barrio universitario en el período de institucionalización de la UNAM, donde analizan el proceso de crecimiento de la matrícula y del número de carreras universitarias que requería el proyecto de desarrollo y la estabilidad institucional en la etapa posrevolución mexicana.

Vale señalar, también, que Alicia Ziccardi se ha involucrado muy activamente en la vida de la ciudad de México. Son muchos los proyectos que han tenido al entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México, como protagonista y cumpliendo un rol esencial tanto en la reflexión como en la integración de las propuestas que han contribuido a mejorar la acción social del gobierno de la ciudad. En este acercamiento entre científicos sociales, gobierno y sociedad, Alicia ha desarrollado un trabajo intelectual formidable: su obra y su permanente presencia en los foros en los que se debaten los temas más acuciantes de nuestras ciudades, nos muestran que su voz ha sido fundamental para definir estrategias de gobierno viables y factibles teniendo siempre como referencia el contexto latinoamericano. Por todo ello, el trabajo de la doctora Ziccardi constituye, sin lugar a duda, un ejemplo a seguir: “la claridad de su pensamiento expresada en sus escritos nos ofrece el modelo de un discurso

en el que la complejidad y el rigor no riñen con la sencillez y accesibilidad” (Loera de la Rosa, 2017, p. 6).

## **Bibliografía**

Arqueros Mejica, M. S. (2014). *Procesos de producción social del hábitat y políticas públicas en las villas de la Ciudad de Buenos Aires: Un estudio de caso de barrio INTA*. Tesis para acceder al Título de Magister en Economía Urbana. Universidad Di Tella.

Azuela, A. y Duhau, E. (1993). *Gestión urbana y cambio institucional*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Camelli, E. (2018). Revolución y socialismo nacional en las villas setentistas de Buenos Aires: expropiación de tierras, radicación de villas y empresa popular. *Revista Encuentros Uruguayos*, 11(1), 45-58.

Carrión, F. y Dammert, M. (2016). Los estudios urbanos en América Latina: un espejo donde mirarse. En Metzguer, P. (Org.), *La cuestión urbana en la Región Andina* (pp. 241-280). Quito: Centro de Publicaciones PUCE.

Castells, M. (1972). *La question urbaine*. Paris: Maspero.

Castells, M. (1973). Movimiento de pobladores y lucha de clases en Chile. *EURE*, (3)7, 9-35.

Castells, M. (1979). *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo XXI.

Clichevsky, N y Herzer, H. (1990). *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. Buenos Aires, Argentina: IIED-América Latina.

Connolly, P., Cruz, M.S. y Huarte, M.C. (1991). Sociología urbana en la UAM-Azcapotzalco. *Sociológica*, (15), 281-319.

Cuenya, B. (2000). Las cuestiones centrales de la investigación urbana en cada época. Ponencia presentada a la Mesa Final del Taller urbano: “Lo urbano, una agenda abierta”. IV Jornadas de Sociología. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Duhau, E. Planeación metropolitana y política urbana municipal en la Ciudad de México. *Estudios demográficos y urbanos*, 115-142.

*El País*. (2015); “El precio de un terremoto”, 18 de septiembre.

Garza, G. (1985). *El proceso de industrialización en la ciudad de México*. México: El Colegio de México.



Herzer, H. y Pérez, P. (1988). *Gobierno de la Ciudad y crisis en Argentina*. Buenos Aires: IIED.

Herzer, H. y Pérez, P. (1989). Municipio y participación popular en América Latina. *Desarrollo Económico*, 29, 187-206.

Loera de la Rosa, M. (2017). Semblanza. Inauguración de la Cátedra Patrimonial Alicia Ziccardi Contigiani de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, el martes 26 de septiembre, en la sede del Instituto de Arquitectura, Diseño y Arte. Mimeo.

Lojkine, J. (1972). *La politique urbaine dans le région parisienne, 1945-1971*. París: Mouton.

Manzanal, M. (1989). La investigación urbana en Argentina. Temas y marcos interpretativos". En Manzanal, M. y N. Clichevsky, *Estado de la investigación urbana en la Argentina. Sus perspectivas*. Documento de Trabajo del CEUR núm. 25. Buenos Aires: CEUR.

Martínez Assad, C. y Ziccardi, A. (1986, octubre-diciembre). El municipio. Entre la sociedad y el Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, XLVIII, 4, 7-49.

Martínez López, M. (2003). Los movimientos sociales urbanos. Un análisis de la obra de Manuel Castells. *Revista Internacional de Sociología*, 61, 34, 81-106.

Massidda, A. (2017). Negociaciones, permanencia y construcción cotidiana en villas: villas la lonja, cildáñez y castañares, Buenos Aires, 1958-1967. *URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, 9(1), 15-46.

Melé, P. (1989). Crecimiento urbano, ilegalidad y poderes locales en la ciudad de Puebla. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 4(2), 281-312.

Menazzi, L. (2017). Entre las expectativas y la desmoralización: la Cámara Argentina de la Construcción ante la última dictadura militar. *H-industri@: Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, (20), 64-85.

Mier y Terán, A.; Vázquez, I. y Ziccardi, A. (2012). Pobreza urbana, segregación residencial y mejoramiento del espacio público en la Ciudad de México. En Ziccardi, A. (Comp.), *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México: Universidad

Nacional Autónoma de México-Coordinación de Humanidades-Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.

Ruffini, M. (2017). El regreso del peronismo al poder. Memoria y Política en el norte de la Patagonia (1973-1976). *Revista Pilquen-Sección Ciencias Sociales*, 20(4), 96-109.

Saltalamacchia, H. y Ziccardi, A. (2005). Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación. *Revista mexicana de sociología*, 67(1), 31-97.

Schteingart, M. La investigación urbana en América Latina. *Papeles de población*, 6(23), 9-25.

Snitcofsky, V. (2012). Clase, territorio e historia en las villas de Buenos Aires (1976-1983). *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, 2, 46-62.

Sokoloff, I. (2019). Financiarización variada de la producción inmobiliaria en Argentina: el caso del boom inmobiliario en Buenos Aires y la postcrisis en perspectiva, 2002-2015. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XXIII (616), 1-26.

Socoloff, I. (2017). Una reflexión sobre los distritos creativos y las mutaciones del empresarialismo urbano porteño. *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, 6 Especial, 1-6

Topalov, C. (1973). *Capital et propriété foncière*. París: Centre de Sociologie Urbaine.

Topalov, C. (1990). Hacer la historia de la investigación urbana: la experiencia francesa desde 1965. En Coraggio, J. L. (Ed.), *La investigación urbana en America Latina*, Vol 3. Quito: CIUDAD.

Ziccardi, A. (1977). Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963-1973). Documento de Trabajo. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella/ CEUR.

Ziccardi, A. (1980, junio). Formas organizativas de los asentamientos humanos y política estatal. *Revista Interamericana de Planificación*, SIAP, XIV, México.

Ziccardi, A. (1983). Villas Miseria y Favelas. Sobre las relaciones del estado y la organización social en las democracias de los años sesenta. *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLV, 45(1), 45-67.

Ziccardi, A. (1984). El tercer gobierno peronista y las villas miseria de Buenos Aires (1973- 1976). *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLVI, XLVI(4).

Ziccardi, A. (1985). Problemas Urbanos: proyectos y alternativas ante la crisis. En González Casanova, P. y Aguilar Camín, H. (Org), *México ante la crisis Siglo XXI. El impacto social y cultural, las alternativas*. México: Siglo XXI.

Ziccardi, A. (1986). Política de vivienda para un espacio destruido. *Revista Mexicana de Sociología*, XLVIII(2).

Ziccardi, A. (1991). *Las obras públicas de la Ciudad de México: política urbana e industria de la construcción 1976-1982*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.

Ziccardi, A. (1993a).Obras públicas, política urbana y empresarios”. En Azuela, A. y Duhau, E. (Coord.), *Gestión urbana y cambio institucional*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco / Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Ziccardi, A. (1993b, enero-abril). Descentralización y espacio local. *Secuencia*, 25, 5-16. México: Instituto José María Luis Mora.

Ziccardi, A. (1995). *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Ziccardi, A. (1997). De la reforma urbana a la democratización de los gobiernos locales”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 1(2), FLACSO, Costa Rica.

Ziccardi, A. (1999). Pobreza, territorio y políticas sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, 61(4), 109-126.

Ziccardi, A. (2000). Ciudadanos y vecinos La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal. *Revista de la Universidad de México*, 595, 47-52.

Ziccardi, A. (2003<sup>a</sup>, segundo semestre). El federalismo y las regiones una perspectiva municipal. *Gestión y Política Pública*, XII(2), 323-350. Centro de Investigación y Docencia Económica.

Ziccardi, A. (2003b). La demora de la democracia local. El difícil tránsito de vecinos a ciudadanos en el México actual. *Iberoamericana*, 3(11), 161-177.

Ziccardi, A. (2008a). Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI. En Ziccardi, A. (Comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social: Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Bogotá: CLACSO/ Siglo del Hombre.

Ziccardi, A. (2008b, octubre-diciembre). Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. *Revista Papeles de Población Nueva Época*, Año 14, 58, 127-140.

Ziccardi, A. (2008c, junio-diciembre). Pobreza urbana y políticas de inclusión social en las comunidades complejas. *BITÁCORA Urbano Territorial*, 13(2), 93-108. Bogotá.

Ziccardi, A. (2009). Políticas de inclusión social en la ciudad de México. En Barba Solano, C. (Comp.), *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Ziccardi, A. (2012). Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México. *Revista Gestión y Política Pública*, 21, 187-226.

Ziccardi, A. (2016). Poverty and Urban Inequality: the Case of Mexico City Metropolitan Region. *International Social Science Journal*, 65(217-218), 205-219.

Ziccardi, A. (2016). Cuestión social y el derecho a la ciudad. En Carrión, F. y Erazo, J. (Coord.), *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Ziccardi, A. (2018). Ciudad de México. Dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local. En *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica*, 8, 15-36.

Ziccardi, A. (2019). Nueva arquitectura espacial, pobreza urbana y desigualdad territorial. *Polis*, 15(1), 7-31. México.

Ziccardi, A. y Reygadas, L. (2010). México: tendencias modernizadoras y persistencia de la desigualdad. En Rolando Cordera, R. (Coord.), *Presente y perspectivas*. México: Fondo de Cultura Económica/ CIDE.

## **De los movimientos sociales a la política urbana**

La investigación indispensable de Alicia Ziccardi

*Manuel Castells*

En el momento en que, de nuevo, las ciudades latinoamericanas explotan de indignación por sus condiciones de vida frente al cinismo y la corrupción de las elites urbanas, es indispensable leer y releer la obra de Alicia Ziccardi. Porque fue ella, a lo largo de una distinguida trayectoria académica en Argentina, Brasil y México quien, mejor que cualquier otro estudioso del tema, identificó la interacción entre los movimientos reivindicativos de los asentamientos populares y la formación de políticas urbanas. Aun prestando su atención a los proyectos de cambio social que surgían de la protesta social, no idealizó dichos movimientos como nuevas formas revolucionarias que vinieran a reemplazar las construcciones ideológicas de un proletariado portador de valores que apenas se dio en estas latitudes –y que cuando existió fue peronista. Observó personas concretas, villeros, luego favelados y después colonos, con su lucha por la supervivencia y con sus demandas concretas de vivienda, servicios, transporte, seguridad. Y como de esas luchas fueron desarrollándose políticas urbanas a nivel local y nacional, a partir de iniciativas del Estado en donde siempre se mezclaron reforma y cooptación, proyectos de redistribución social y clientelismo político. Así fue como el poder local, representado por los municipios, se reveló en todo su potencial de espacio de relación entre lo que se necesita, lo que se quiere, lo que se puede y lo que se representa. De ahí su importancia en el sistema político general y a la vez su complejidad, no reducible ni a la lógica del capital ni a la dominación del Estado. En un

momento en que las instituciones representativas se han ido vaciando de representatividad real en muchos países latinoamericanos y en que los diques de contención de la cólera popular están siendo desbordados, es esencial entender las formas de relación entre sociedad e instituciones locales, entre economía global y políticas nacionales para que la energía de los movimientos populares espontáneos pueda convertirse en fuerza transformadora y en nuevas políticas urbanas que respondan a las exigencias de los ciudadanos. Desde un transporte sostenible y asequible a viviendas que hagan ciudad en lugar de ser meros hábitáculos de supervivencia. Sobre todo en un contexto de mega-urbanización acelerada, con más del 80% de población urbana y con hacinaamiento de decenas de millones en metrópolis sin ley y sometidas a la especulación sin freno. Una especulación que, como demuestra el caso paradigmático de Odebrecht, ha engullido a las instituciones políticas, de Brasil a Perú, pasando por casi todos los países, haciendo de las necesidades urbanas objeto de negocio desenfrenado y causa de colapso institucional.

Cuando este libro está en prensa se abre el debate de qué hacer y cómo hacer, sin ni siquiera entender que pasó. Se diseñan a toda prisa políticas sociales de respuesta al clamor popular, perdiendo de vista la profundidad de la cuestión. Claro que las respuestas inmediatas son una necesidad de supervivencia, para la gente y para la estabilidad institucional. Pero deben inscribirse en un esquema más amplio de comprensión de la dinámica social que subyace la política urbana, núcleo básico de la gestión entre lo local y lo global, crisol del nuevo mundo en el que hemos entrado.

Por eso el volumen que tiene usted en sus manos no es un simple homenaje, por merecido que sea, a una extraordinaria investigadora urbana, a quien le queda mucha obra por hacer, sino un instrumento esencial para unir pensamiento y acción en la reconstrucción de una sociedad urbana en pleno caos. Y es que el caos no es necesariamente el fin de los tiempos. Puede ser materia de creación de un tiempo nuevo en donde seamos capaces de reconciliarnos con nuestra especie y con nuestro entorno natural. Lo que se plantea es como a partir de los movimientos sociales urbanos se pueden desarrollar políticas urbanas sostenibles

creadoras de calidad de vida. Y muchas de las respuestas teóricas y políticas, basadas en la observación empírica, que podrían orientar los debates en curso, se encuentran en la obra a la que usted puede aproximarse a partir de estas páginas.

*Santiago de Chile – Buenos Aires, noviembre 2019*





# **Parte 1**

---

**Pobreza, exclusión,  
desigualdad y políticas  
sociales**



# Formas organizativas de los “asentamientos humanos marginados” y política estatal<sup>1</sup>

## 1. Introducción

Los poco unívocamente denominados “asentamientos humanos marginados”, más allá de constituir un determinado tipo de vivienda urbana deteriorada, exigen la consideración de los científicos sociales en la medida en que –confirmando potencialidades vaticinadas<sup>2</sup>– sus habitantes han logrado ocupar un lugar de importancia en la escena política de algunos países de América Latina, en determinadas coyunturas. Desde hace varias décadas, su sola presencia los transformó en un problema de carácter social que atrajo rápidamente, con los más variados objetivos y propósitos, la atención del Estado y de otros actores sociales. Poco a poco se fue delineando un sector social capaz de crear formas organizativas de expresión colectiva y de incluir sus reivindicaciones inmediatas en proyectos políticos globales. Surge así, desde estos asentamientos deteriorados, un nuevo tipo de movimiento social, que por

---

1. Extraído de Ziccardi, A. (1980, junio). Formas organizativas de los “asentamientos humanos marginados” y política estatal. *Revista Interamericana de Planificación*, XIV(54), 28-40.

Deseo agradecer muy particularmente las críticas y comentarios que hicieron a una versión preliminar de este trabajo, Carlos Hasembalg, Luis A. Machado y Homero Saltalamacchia.

2. El desarrollo de las distintas corrientes que abordaron la problemática de la marginalidad, en la década del sesenta, debe ser considerado como el mayor esfuerzo teórico de previsión de la acción política de estos grupos sociales, entre los cuales los pobladores de estos asentamientos deteriorados eran considerados de fundamental importancia por su localización urbana.

sus particularidades y alcances, desafía desarrollos teóricos anteriores o ajenos al contexto del cual emergen.

Las perspectivas desde las que se intentó abordar esta nueva problemática fueron fundamentalmente dos. Por un lado, en medio del difícil camino que supone la reconstrucción histórica de las formas de expresión de los sectores populares, los esfuerzos se han centrado en estudios de caso específicos. El caso chileno ha sido, sin lugar a dudas, el más analizado. En el extremo opuesto, en el de la necesaria construcción teórica, se han comenzado a dar los primeros pasos insinuándose explicaciones desde la perspectiva global de los llamados “movimientos sociales urbanos”. Sin embargo, la articulación entre uno y otro camino de análisis no se ha logrado satisfactoriamente.

El objetivo de este trabajo es intentar una primera aproximación a un enfoque, que partiendo de la experiencia histórica recogida, permita rescatar algunos problemas teóricos que deben ser tenidos en cuenta en el estudio de las prácticas organizativas de este sector social urbano.

El punto de partida obligado es, en este sentido, señalar los elementos centrales que definen a estos asentamientos deteriorados y dan lugar a una particular organización territorial de la población que en ellos habita. Este problema no refiere meramente a una necesidad metodológica de tipo nominal o de definición. Lo que el mismo pone en juego es la identidad sobre la que se estructura el movimiento social que nos ocupa.

Los distintos calificativos con los que se acentúa el carácter marginal, deteriorado, urbano, de estos asentamientos, solo adquieren unidad cuando se recurre a las denominaciones que los mismos sectores populares le han adjudicado en los distintos países de América Latina. Favelas, barriadas, villas miseria, callampas, corresponden a los peculiares contextos históricos en los que se generan. El camino de hallar su unificación, a partir de las deficiencias que debe soportar esta población (precariedad habitacional, hacinamiento, ausencia de servicios, insalubridad) es de corto alcance teórico y aun empírico. Cada una de estas poblaciones tiene particularidades que surgen principalmente, pero no en forma exclusiva, de la manera difícilmente homogénea con que se insertan en el sistema productivo. Por ello, aun ubicándonos en el interior

de determinado contexto social, estas características no podrían ser adjudicadas a este sector social en particular, puesto que las mismas son compartidas en buena medida por el grueso de los sectores populares, fundamentalmente obreros.

En cambio, lo que a nuestro entender parece otorgarles sus características definitorias y que, por tanto, permite hallar los elementos de identidad del grupo sobre el que se asientan estos movimientos sociales es:

- Que esta población se halla en una situación de ilegalidad en relación con las tierras sobre las que instala su vivienda. Es decir, su rasgo particular es aparecer como “intrusos”.
- Que todos esos fenómenos de condiciones de vida deficitarias se dan en un núcleo social agrupado “territorialmente”, por lo general implantado en el perímetro de la zona urbana pero también, en algunos casos, en su interior. Situación esta que podría denominarse “enclave urbano de la pobreza”.

Tanto una como otra característica nos coloca desde el inicio frente a la cuestión de la tierra urbana y de su apropiación privada. La forma de posesión de la misma constituye el núcleo original a partir del cual se generan un conjunto de contradicciones que recortan el movimiento poblacional y que, luego, encuentran en la demanda de vivienda y de equipamiento colectivo las reivindicaciones más frecuentemente expresadas. A partir de esta apropiación del suelo urbano, nos introducimos también en el problema de visualizar al opositor principal de este movimiento social: el Estado. En efecto, son los aparatos del Estado –en sentido estricto– los que enfrentan a esta población desde el momento de la conformación del asentamiento. Desde sus funciones económicas, no solo porque en la mayoría de los casos el Estado es el propietario de las tierras ocupadas, sino porque debe garantizar con su acción la inviolabilidad de las leyes que rigen la ocupación del suelo urbano y que garantizan la generación de la renta capitalista. Desde sus funciones ideológico–políticas de dar unidad y cohesión al todo social, en tanto estos asentamientos constituyen un elemento disruptivo no solo del orden urbano sino del mismo orden y equilibrio social, que se ve afectado

por una población “invasora”<sup>3</sup>, la cual, en algunos casos de manera absolutamente pasiva pero en otros librando abiertos enfrentamientos, se sitúa al margen de principios jurídicos establecidos, en la búsqueda de satisfacción de sus necesidades más inmediatas. Más adelante veremos cómo estas funciones del Estado adoptan singulares contenidos según el tipo de régimen y la coyuntura de que se trate.

## **2. Formas organizativas de los pobladores de los “asentamientos humanos marginados”**

Hemos adelantado, en la introducción, que los principales elementos que permiten identificar a los habitantes de los “asentamientos humanos marginados” son: su carácter de “intrusos” y su situación de “enclave urbano”. Trataremos de avanzar ahora en los procesos por medio de los cuales este sector social llega a transformarse en una fuerza social.

Reconocer la importancia de los movimientos sociales –en nuestro caso el de los residentes de los “asentamientos humanos marginados”– nos ubica en presupuestos teóricos opuestos a los sustentados tradicionalmente por la Sociología Urbana preocupada fundamentalmente por los mecanismos de integración social<sup>4</sup>. Dicho reconocimiento nos lleva, en cambio, hacia aquellas corrientes que otorgan a la problemática urbana nuevas connotaciones sociales. Lo urbano aparece en ellas referido a:

- Los problemas que atañen a la organización social del espacio;
- Los problemas que atañen al llamado “consumo colectivo” (Castells, 1970).

Dichos problemas –y puntualizando aquí nuestra adopción de esta línea de análisis– son tratados centralmente en el marco de los conflictos sociales que le atribuyen su carácter específico. Lo “urbano” es considerado

---

3. Esta expresión ha sido acuñada por Rodríguez, Riofrío y Welesh (1972).

4. Posiciones críticas respecto de los desarrollos tradicionales de la sociología urbana: pueden verse en Castells (1974a) y en Ujnovsky (1975).

entonces como un ámbito específico en el despliegue de la lucha social. El estudio de los "movimientos sociales urbanos" como el eje a partir del cual es posible entender los cambios en el orden urbano.

Borja define a estos movimientos como "aquellos movimientos de las clases populares que partiendo de reivindicaciones urbanas alcanzan un nivel de generalidad de objetivos y de potencialidades políticas que modifican las relaciones de poder" (Jordi, 1975). Estos, según el autor, son los movimientos sociales urbanos típicos. De esta manera distingue, a nuestro entender correctamente, a estos movimientos de otros que pueden tener cabida también en el ámbito de lo urbano.

Una de las constantes del conjunto de teorizaciones es la de situar los movimientos sociales urbanos a partir de su inserción en contradicciones estructuralmente secundarias, en contradicciones del ámbito del consumo. La característica de estas contradicciones y, por ende, de los movimientos que en ellas se inscriben, es la de no poder colocar en tela de juicio, desde su propia dinámica, ni el modo de producción hegemónico en una determinada formación social ni la dominación de las clases y de las fracciones dirigentes.

Dentro de esta caracterización general, en los diversos análisis efectuados sobre las organizaciones de los habitantes de los "asentamientos humanos marginados" (en adelante por razones de brevedad: movimiento poblacional) se ha coincidido en señalar que las reivindicaciones básicas que los alientan son vivienda y equipamiento colectivo. Nuestra experiencia en este campo de investigación y las lecturas sobre el tema nos lleva a matizar en alguna medida dichas conclusiones.

Sin duda, tanto la vivienda como el equipamiento colectivo han sido las reivindicaciones más frecuentes en los movimientos poblacionales de América Latina. Sin embargo, es posible dudar sobre el hecho de que las mismas hayan tenido siempre un significado unívoco. Efectivamente, no siempre lo que estos núcleos sociales buscaron fue determinado tipo de vivienda o de equipamiento. Más concretamente, no fue en muchos casos la vivienda misma lo que los llevó a movilizarse sino un lugar, un espacio urbano donde habitar. Dada su incapacidad financiera para acceder al mercado privado de la vivienda, dichos pobladores instalaban sus casas autoconstruidas en zonas de propiedad

fiscal o donde el derecho de propiedad privada no había sido acompañado de un uso efectivo del suelo<sup>5</sup>. Lo que buscaban, en consecuencia, era una porción de tierra donde instalarse y esto, a nuestro entender, constituye su reivindicación básica. Que estas tierras sean de propiedad fiscal o de propietarios particulares –los que pueden hacer valer, a través del Estado, sus derechos jurídicos– es justamente lo que está en la base del conflicto. Este último invariablemente aparece cuando esas tierras, por una razón o por otra, adquieren un valor mayor al que tenían en el momento en que fueron ocupadas por los pobladores o, simplemente, cuando el Estado debe tomar una definición frente a esa realidad social apartada de las normas jurídicamente vigentes que toman legítima la ocupación del suelo.

A partir de esa situación básica sí resulta posible entender las diferentes dinámicas que adquiere cada proceso específico. Los nuevos pobladores, una vez lograda aquella condición material esencial para la construcción de sus viviendas –la utilización del suelo–, comienzan a mejorar sus casas con materiales de mejor calidad y se preocupan a la vez, por la obtención de aquellos servicios más elementales (agua, luz) y por el equipamiento colectivo (escuelas, dispensarios médicos). Sus exigencias frente al Estado, más allá del intento de legitimar su ocupación, persiguen el reconocimiento de la situación discriminatoria de vida en la que se hallan respecto del resto de la población urbana. Que la política estatal acepte estas exigencias, que a veces las promueva y, en otros casos, las rechace, depende de la forma que adquiera su lucha. Pero esto implica ya un desarrollo organizativo y un desarrollo en la relación de fuerzas, sobre el que será necesario volver luego de haber dado cuenta de la dinámica misma que hace posible dicha organización.

La existencia de los “asentamientos humanos marginados” es función de la propia estructura capitalista dependiente que tienen las formaciones sociales donde ellos aparecen. Esa estructura se caracteriza por reproducirse creando permanentemente una gran masa de individuos que padecen niveles de consumo muy por debajo de las mínimas

---

5. En algunos países de América Latina los asentamientos, una vez instalados, generan un mercado inmobiliario en su interior.



condiciones históricas de subsistencia. La población que habita en estos asentamientos es una parte de esa gran masa. La semejanza en términos de su inserción estructural –aun cuando empíricamente sea posible comprobar diferentes padrones de incorporación al mercado de trabajo urbano– no trasciende estos límites. En este sentido, algunos autores han enfatizado su heterogénea composición de clase<sup>6</sup>. No obstante pareciera que han colocado sus esfuerzos en hallar la existencia de lazos estructurales que sirvan de sostén a explicaciones sobre su comportamiento social.

En la búsqueda de la naturaleza específica del movimiento poblacional, la identidad grupal de los pobladores se tiende a confundir con la identidad de clase. Pero la evidencia empírica misma ha resultado a menudo reticente a la posibilidad de un análisis en términos de pertenencia de clase.

Lo que es común, pues, a todos los habitantes de aquellos asentamientos es su situación de consumo. Y es esta cuestión la que exige resolver ineludibles e importantes interrogantes.

¿Cómo es posible que en el ámbito del consumo, ámbito en el que se presentan con mayor fuerza las tendencias disgregadoras a las que se ven sometidos los individuos en el modo de producción capitalista, se genere un movimiento social que las supere? Es en el ámbito del mercado y del consumo donde se manifiestan con mayor fuerza los efectos de aislamiento de las relaciones capitalistas de producción. En ellos es el "individuo" la unidad por excelencia y la "competencia" la forma de relación básica (Poulantzas, 1972). El movimiento obrero también se enfrenta a esas tendencias disgregadoras. Pero lo que posibilita que las mismas sean compensadas es la creciente socialización del proceso productivo. No es entonces, fundamentalmente, su ubicación común en las relaciones de producción, sino que esa ubicación los lleva a participar en centros fabriles que constituyen la base de su identificación.

¿Qué es lo que en el caso del movimiento poblacional produce esa tendencia a la unificación? A nuestro entender, esta tendencia se ve facilitada por las propias características de dichos asentamientos. Por

---

6. Véase Pastrana y Threfall (1974); Schmuclker (1975) y Vanderschuren (1971).

un lado, el rasgo de diferenciación abrupta, de incrustación, a la que ya aludimos, toma rápidamente visible para sus habitantes los elementos de identificación: precariedad en la vivienda, ausencia de servicios y equipamiento colectivo, mínimo umbral de subsistencia. Junto a límites geográficos bien precisos se alzan en cambio viviendas habitables, con servicios y equipamientos, con niveles de consumo mayores. Al mismo tiempo, y quizá sea esto lo fundamental, la ocupación ilegal de las tierras coloca a sus habitantes al margen de las reglamentaciones, que fuera de sus enclaves protegen el derecho de propiedad privada.

Esto no indica que estos pobladores, todos o algunos de ellos, no puedan tener una misma identidad de clase. Lo que se pretende es dar cuenta de que su identificación como tales encuentra en las características señaladas un punto de apoyo fundamental.

A partir de ello surgen “naturalmente” organizaciones que los nuclean. Las organizaciones para el esparcimiento pueden ser, por ejemplo, una de las primeras formas de las mismas. Pero aparecen también otras formas más complejas que implican determinada relación con el “mundo exterior” o con la administración de ciertos aspectos de la vida cotidiana: las juntas o comisiones vecinales. El eje de estas últimas es la obtención de mejoras en las condiciones de vida generales y sus interlocutores pasan a ser aquellas instituciones que, en términos globales pueden llamarse estatales: fundamentalmente, los organismos encargados de proveer servicios.

Lo importante, en una primera apreciación, es que estas formas embrionarias de organización no son estrictamente defensivas, sino que se generan como formas de paliar los efectos más desfavorables de la desposesión. Pero, sin duda, son estas primeras prácticas las que preparan a los pobladores para desarrollos orgánicos más complejos y profundos. Emergen, fundamentalmente, a partir de las mismas un conjunto de dirigentes con experiencias no solo en tareas de dirección interna sino también en las relaciones con las instituciones externas, tanto de la sociedad política como de la sociedad civil (en sentido gramsciano).

El hecho de que en algunos casos, por ejemplo, la experiencia de los campamentos chilenos, exista una organización anterior a la toma misma de terrenos, no invalida lo antedicho, sino que coloca a los pobladores

desde el inicio en una etapa de desarrollo organizativo superior. Esto reafirma la idea que un análisis de las distintas formas organizativas no puede fundarse en una sucesión lineal de etapas, sino que debe contemplar la caracterización de diversos tipos de organizaciones como maneras específicas de acumulación de experiencias<sup>7</sup>.

El desarrollo de este movimiento no es, pues, en ninguna medida, el efecto reflejo y espontáneo de alguna condición estructural. La existencia de un conjunto de contradicciones que recortan la presencia, dentro de la formación social, de un grupo con intereses específicos no es suficiente para su constitución. La emergencia de las organizaciones es el producto y el lugar de desarrollo de un grupo organizador y dirigente (intelectuales, en sentido gramsciano) que ha de impulsar la diferenciación de ese grupo, la conformación de sus primeras agrupaciones y la constitución de un movimiento social. Condición necesaria para el surgimiento de este último es que los diversos nucleamientos territoriales, en principio aislados, se unifiquen hasta abarcar a todos aquellos que comparten situaciones similares de vida. Pero, para que esto ocurra, debe mediar un proceso de enfrentamiento en cuyo análisis debemos detenernos.

Hemos comenzado este trabajo señalando que el carácter de "intrusos" que caracteriza a los pobladores los coloca desde el inicio en un conflicto potencial, al menos con el aparato jurídico del Estado. Tanto en el caso de que sea el Estado el propietario de los terrenos como –y con mayor urgencia– cuando el propietario es un agente particular, lo que está en juego es el propio sistema legal vigente. El Estado entonces intentará, en última instancia, hacer efectivos los derechos concernientes a la propiedad, aun cuando coyunturalmente acepte esa ilegalidad. Por esa vía se enfrentará irremediabilmente con dichos habitantes.

No nos introduciremos ahora en el análisis de las formas que adquiere ese conflicto. Por el momento, importa destacar solamente que ya la mera ocupación de tierras hace del Estado el opositor "natural" del movimiento poblacional. Esta oposición, sin embargo, no se manifiesta de ninguna manera en forma simple. Su complejidad deviene de las

---

7. Véase Pastrana y Threfall (1974); Duque y Pastrana (1972) y Castells (1974).

funciones que cumple el Estado en las formaciones sociales con predominio capitalista.

Intentando señalar en este primer momento las tendencias prevalentes, podemos decir que la función primordial del Estado es la de asegurar la cohesión y la reproducción del todo social. Estas funciones le obligan a entablar una compleja relación tanto con las clases dominantes como con las clases subordinadas. La forma que adquiere esa relación –y que determina una forma de Estado y una forma de régimen específicas (Poulantzas, 1972) ha de depender del desarrollo de las relaciones de fuerza de las diversas clases y fracciones. En relación con las clases dominantes, su función es la de organizar su unidad frente a las permanentes tendencias a la polarización que le impone el particular proceso de reproducción del capital. Respecto de las clases subordinadas, en cambio, su función es la de impedir su desarrollo organizativo “autónomo”; pero este continuo proceso desorganizador implica al mismo tiempo un proceso de inclusión de los miembros de estas clases en tanto individuos o en tanto “grupos funcionales”, en organizaciones subordinadas. La desorganización-organización subordinada supone, por otra parte, y en función de las características que presente el tipo de régimen de que se trate, la aceptación de algunas reivindicaciones de los sectores populares.

En este último aspecto reaparece la necesaria relación entre el Estado y los pobladores. Es justamente ante las instituciones del Estado que estos presentan sus exigencias de mejoras en la provisión de servicios e infraestructura o aún la exigencia de una vivienda opcional mejor.

Lo que debe tenerse en cuenta sobre las posibilidades de desarrollo del movimiento poblacional es, que tanto la tierra –que se transforma por lo general en la reivindicación de impedir el desalojo– como las mejoras hacen a la esencia misma de su estructuración. También el Estado frente a estos reclamos debe elaborar una política que guíe su acción<sup>8</sup>. Pero lo central es que en ambas posiciones se parte de la aceptación de la existencia de estos “asentamientos humanos marginados” y, en su

---

8. Por política estatal entendemos: “el conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita el interés de otros actores de la sociedad civil” (O’Donell y Oslak, 1976).

despliegue, se introducen en la principal reivindicación de esta población y principal problema que debe encarar el Estado: la vivienda subsidiada por este.

Puede ocurrir que el movimiento organice su acción como una mera forma de presionar al Estado para que intervenga solucionando los casos más acuciantes de falta de vivienda. Ejemplo de ello son los campamentos en Chile. Puede ocurrir también lo opuesto, que sea la "solución" habitacional ofrecida por el Estado el elemento central a partir del cual los pobladores organizan su defensa. Tal es el caso de las organizaciones de pobladores de la Argentina (Yujnovsky, 1976 y Ziccardi, 1977). Pero la importancia de que sea la vivienda la forma más alta entre las reivindicaciones específicas de estos movimientos es que la misma tensa al extremo los límites de las contradicciones de las que parten. Lo que ella pone en cuestión no es ya la capacidad de este sector social de participar en el mercado privado de vivienda sino también en un mercado subsidiado por el Estado. De esta forma obliga a sustraer el problema del ámbito del consumo para remitirlo al de las relaciones de producción, que es en el que se explica su limitada capacidad de consumo. Cuando el movimiento poblacional logra este difícil pasaje sitúa en el "trabajo" su eje organizativo.

Por otra parte, para el Estado este problema no es menos importante. En tanto este, por lo general, caracteriza el problema de la existencia de estos asentamientos deteriorados como una mera cuestión de "falta de opciones de vivienda", el fracaso global de las soluciones intentadas no será sino el producto de la lógica de un sistema en el que la pobreza es solo un síntoma<sup>9</sup>.

Ahora bien, la condición misma de existencia y de desarrollo del movimiento poblacional es la de una correcta articulación entre las contradicciones secundarias –que están en su base– y la contradicción principal que está en el origen de aquellas. Lograrlo implica superar las contingencias de un movimiento que si se mantiene en el marco de las contradicciones secundarias corre el riesgo de extinción.

---

9. Análisis de los estrangulamientos en los que inevitablemente desembocan estos planes: pueden encontrarse en Portes (1977) y Ziccardi (1977).

Que el Estado sea el principal interlocutor y el casi exclusivo opositor de estos movimientos tiene consecuencias importantes para los mismos. Por un lado, politiza inmediatamente tanto sus luchas como sus mismas reivindicaciones. Por otro, aumenta su debilidad relativa frente a un adversario demasiado poderoso. Que se estructure en una correcta correlación entre las contradicciones que lo conforman va a depender de: 1) el grado de organización que alcance, 2) el tipo de relación que entable con las organizaciones “externas”, 3) el grado de desarrollo de las relaciones de fuerza más generales.

En este sentido, uno de los principales problemas que debe enfrentar cualquier movimiento social es el sumar la mayor cantidad de adherentes posibles. Aquí es donde radica la distinción entre base social –población efectivamente afectada– y fuerza social –población efectivamente movilizada– (Castells, 1974c). El esfuerzo por cerrar esa brecha se toma en una preocupación permanente de los dirigentes y explica en buena medida sus estrategias. Pero al mismo tiempo, lo que podría denominarse, su “capacidad aglutinadora” depende de su posibilidad de conectarse con otras instituciones y movimientos sociales. Las características de uno y otro aspecto, en el caso del movimiento poblacional, estarán dadas, más allá de la capacidad de sus dirigentes, por la mayor centralidad y el carácter de sus reivindicaciones en el sistema global y por el desarrollo de la lucha en determinado momento histórico<sup>10</sup>.

A diferencia de otros movimientos sociales, principalmente el movimiento sindical, el movimiento poblacional se ubica en una situación de menor poder de negociación y de mayor dependencia frente al Estado. En tanto este es el principal interlocutor para sus reivindicaciones más inmediatas, las acciones que emprende, como ya dijimos, adquieren carácter político pero, al mismo tiempo, en ello radica uno de los mayores riesgos para cualquier intento de autonomización. En general, su relación con el Estado sigue un continuo de avances y retrocesos que va desde posiciones de abierto enfrentamiento a posiciones de negociación en

---

10. Es decir, por un lado no todas las reivindicaciones de los pobladores tienen el mismo carácter movilizador –la vivienda es en este sentido la más movilizadora– pero, por otro, las mismas encierran también cierto “contenido histórico” y la forma y dinámica del proceso por el cual se expresan están en relación con la correlación de fuerzas prevalecientes en determinada coyuntura.

relación con las propuestas gubernamentales. Pero aun en este último caso, la negociación exige cierto grado de estructuración organizativa y cierto grado de reconocimiento institucional. Esto, un movimiento solo lo logra en tanto demuestre alguna capacidad de enfrentamiento.

En los casos en que las organizaciones de pobladores hayan desarrollado un bajo grado de oposición –sea porque las condiciones generales de organización de los sectores populares son escasas o por que el movimiento poblacional en particular no ha alcanzado una organización adecuada– es posible notar diversas formas de aceptación de la propuesta estatal, o de integración a ella, aun cuando la misma claramente no los favorezca. En el caso opuesto, el enfrentamiento se realiza, pero al mismo tiempo, puede poner al descubierto las debilidades estructurales que le son propias. Por un lado, porque siempre que las relaciones de fuerza lo permitan, el Estado puede proporcionar alguna solución habitacional. Por otro, por los propios límites de su poder negociador<sup>11</sup>.

En relación con el primer aspecto del problema es conveniente hacer notar que en tanto el Estado puede solucionar algunos casos puntuales, los términos del conflicto se alteran. Por un lado en tanto el movimiento se estructure principalmente alrededor de la cuestión vivienda, la obtención de esta reivindicación lleva a cuestionar la necesidad misma de su existencia. Desde esta perspectiva, es de poca importancia que el problema de la presencia de estos asentamientos deteriorados no pueda ser solucionado definitivamente, sino a cambio de una alteración del conjunto de la estructura social, y por ende surjan permanentemente estos u otros tipos de vivienda deteriorada. O, más aún, que los mismos pobladores puedan acceder en algún momento a la vivienda subsidiada por el Estado, pero luego, al no poder hacer frente al pago de las cuotas que implica tal adquisición, deban volver a sus enclaves originales o a otros. Lo central es que aparecen desajustes que inciden en su organización generando inevitables debilitamientos. La acumulación de experiencias y la posibilidad de ir obteniendo avances paulatinos en la organización de este sector popular se ven de esta forma fuertemente afectadas.

---

11. La "solución" habitacional supone el reconocimiento de algún tipo de legitimidad otorgado a la condición de "intruso" que existe de hecho.

Pero, por otro lado, la posibilidad de desarrollo organizativo está también en estrecha relación con la posibilidad de obtención de algunas de sus reivindicaciones, no necesariamente la vivienda, que es tal vez la que más fuertemente los moviliza pero también la que encierra mayores tendencias a la disgregación de los grupos originales.

En relación con el segundo aspecto adelantado, el mismo poder de negociación de los movimientos poblacionales contiene importantes limitaciones. En el caso de los obreros, por ejemplo, su ubicación en el plano de las relaciones de producción les permite afectar el desarrollo mismo del sistema, o de una parte del mismo, con una medida contundente: la huelga. Los pobladores, en cambio, no poseen esa capacidad. Sus recursos son exclusivamente de carácter político. En coyunturas electorales el voto constituye una posibilidad de presión, desarrollándose en el interior de estos asentamientos redes de clientelismo político. En otros casos su única posibilidad de presionar a las autoridades es “salir” de los asentamientos en que viven. Recurrir a la propaganda o a la movilización para llevar el conflicto fuera de los límites del territorio que ocupan. Pero esta última posibilidad implica probar un enfrentamiento directo con el aparato gubernamental con el consiguiente riesgo de tener que afrontar una respuesta represiva sobre el propio núcleo familiar, en condiciones no siempre favorables. Pero tanto uno como otro recurso, están fuertemente marcados por la correlación de fuerzas en determinadas coyunturas y esta correlación no siempre sigue en su ritmo las necesidades de este sector de la población.

Algunos autores han solido enfatizar el carácter defensivo que poseen los movimientos sociales urbanos. Sin embargo, a nuestro entender, este no constituye una peculiaridad de estos movimientos sino que se halla en la base de la mayor parte de los movimientos sociales. En este como en otros casos el trascender el carácter meramente defensivo no está en relación con el hecho que la organización se desarrolle en el momento de “peligro” –en nuestro caso el desalojo es el fundamental– sino en relación con la capacidad de estos movimientos de conectarse con el conjunto de las organizaciones populares a través de un proyecto global que los incluya.

Por último, desde la perspectiva de los principales elementos que



constituyen la fuerza de estos movimientos poblacionales debe tenerse en cuenta que, más allá del número de individuos potencialmente movilizables, lo central es su concentración territorial y, en algunos casos, cierta centralidad geográfica que les otorga una fuerte visibilidad social. En este sentido, diversos partidos, fundamentalmente de origen popular, se esfuerzan por sumar este sector a sus propuestas políticas globales. Instituciones de la sociedad civil –asistencialistas, religiosas– intentan conectarse con el movimiento poblacional contribuyendo a otorgar formas singulares a su proceso organizativo y asegurando distintos mecanismos de relación con el exterior. Pero su aliado más importante es, sin lugar a dudas, el movimiento obrero, dado el carácter estratégico de éste en la conformación del movimiento popular en su conjunto.

Habiendo señalado algunas de las principales características que presentan los movimientos de pobladores intentaremos en lo que resta de este trabajo, indicar la relación que los mismos entablaron con las instituciones del Estado bajo determinados regímenes políticos y en una coyuntura dada.

### **3. Política estatal**

Una de las características de esta fase del capitalismo avanzado, válida aun en el caso de los países dependientes, es que el Estado se convierte en productor de un conjunto de bienes que ofreciendo escasa rentabilidad a la inversión privada se presentan como indispensables para la reproducción del capital, que requiere la reproducción de la fuerza de trabajo. El Estado, entonces, aparece como un agente económico que, diferenciado de los capitalistas individuales, articula su acción a la de aquellos. El fundamento último de esta articulación es la necesidad de garantizar el máximo de rentabilidad al capital privado asegurando a la vez las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo (Castells, 1974 y Lojkin, 1972). Los mecanismos mediante los cuales cumple estos objetivos son:

- a) Participación en el desarrollo de aquellas ramas de la producción que por su baja rentabilidad no ofrecen interés a la inversión privada. Tal es el caso de la producción de los llamados “bienes de consumo colectivo” (los servicios y aún la vivienda).<sup>12</sup>
- b) Hacerse cargo de una parte de los costos que implica la reproducción de la fuerza de trabajo en la medida que suministra a la población bienes y servicios independientemente de su capacidad de apropiación.

El acento en las funciones económico-productivas y técnico-administrativas, a través de las cuales el Estado regula los conflictos urbanos reforzando al mismo tiempo la “lógica contradictoria” que impera en el desarrollo urbano, ha dado origen a una importante línea de investigación. En la misma se enfatiza que desde estas funciones económicas el Estado va dando curso a algunas de las crecientes demandas de los sectores populares en relación con sus condiciones de vida. La “planificación urbana” en tanto “intervención de los aparatos del Estado, en todas sus variantes, sobre la organización del espacio y sobre las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo” exige, a la vez, que su estudio sea acompañado del de los movimientos sociales urbanos “en tanto verdaderos agentes de cambio social” (Castells, 1974c).

Detengámonos en principio en los límites de aquellas funciones que hacen a la reproducción económica. ¿Las llamadas políticas de vivienda de “interés social” tienen como objetivo fundamental el modificar la situación discriminatoria de vida en que se halla la población que habita los “asentamientos humanos marginados” asegurando así las condiciones de reproducción de esa porción de la fuerza de trabajo? Este interrogante exige introducirse en el análisis de las condiciones en que se realiza este sector de la fuerza de trabajo que constituye la base del

---

12. Lojkin (1972) define los bienes de consumo colectivo como “el conjunto de soportes materiales de actividades destinadas a la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo social, reproducción que no debe confundirse ni con la reproducción simple de la existencia biológica ni con el consumo-destrucción por un individuo de un objeto material (equipamientos sanitarios, deportivos, educacionales, etc.). Castells (1974a), en cambio, reconoce la existencia de bienes de consumo colectivo ubicándolos como aquellos bienes cuyo trato económico social aun permaneciendo capitalista no se efectúa a través del mercado sino a través del aparato del Estado.

movimiento poblacional, de su lugar e importancia en el mercado de trabajo urbano, de todo aquello que dé cuenta de su situación estructural. Pero no menos importante es analizar el significado de estas políticas tomando en consideración el papel que cumplen dentro de la política económica general. Cuestiones tales como estimular la industria de la construcción, canalizar el ahorro popular hacia el financiamiento del mercado de vivienda subsidiado por el Estado, recuperar terrenos invadidos ilegalmente, pueden llegar a ser elementos fundamentales para explicar las características y emergencia de las políticas de vivienda de "interés social".

Sin embargo, en tanto el interés fundamental de este trabajo se centra en la relación que estas políticas entablan con las organizaciones de los residentes de estos asentamientos deteriorados, el pasaje del análisis de las funciones económicas al de la dimensión política se torna imprescindible.

El Estado, tampoco en el campo de la "vivienda popular" puede ser visto como el ente administrador de una sociedad funcionalmente organizada, ni como el administrador de los intereses económicos de los sectores propietarios. Muchas de sus acciones en pro del "bienestar" de la población no hallan su principal fundamentación en el ámbito económico. Lo álgido de los conflictos sociales en los países dependientes obliga, por otra parte, a que se adjudique una especial importancia a esta función política. Centrando nuestra atención solo en el área de nuestro interés podemos advertir que los denominados conflictos urbanos obligan a que el Estado vaya elaborando e implementando –dentro del conjunto de lineamientos que guían su acción en un determinado momento una serie de políticas y de mecanismos mediante los cuales intenta su resolución.

La sola presencia de los "asentamientos humanos marginados" como parte de la contradictoria estructura urbana supone la existencia de un potencial conflicto social. Sus acciones, entonces, son emprendidas con miras a anularlo o por lo menos a neutralizarlo. Por ello, el intento de modificar las condiciones de vida de uno de los sectores "más necesitados" de la sociedad debe plantearse como parte de las políticas globalmente llamadas sociales. A través de las mismas el Estado aparece como

centro redistribuidor del ingreso, al tiempo que cumple con su fundón principal de asegurar el mantenimiento del equilibrio social. La satisfacción de ciertas reivindicaciones de los sectores populares constituye, de esta manera, formas de tender a la cooptación de estos y debe atenerse a estas consideraciones generales.

Por ello la manera en que las políticas urbanas encaran la presencia de los “asentamientos humanos marginados”, los recursos que movilizan para hallar algún tipo de resolución y la forma de relación que establecen con la población destinataria de su acción solo puede ser analizados desde el contexto del régimen político vigente y de la particular ubicación de los sectores populares. La cooptación-exclusión de este sector social no constituye, así, polos opcionales de los objetivos gubernamentales. Por lo común, la intervención de los organismos del Estado abarca un complejo abanico de acciones a través de las cuales, a la vez que se ofrecen mejoras en los servicios o aun nuevas alternativas habitacionales, se genera cierta política de “acción social” tendiente a incidir en las organizaciones naturales de los pobladores.

La observación de diversos procesos que se dieron en América Latina nos indica, en una primera generalización, que en aquellos momentos en que el control de los sectores populares es uno de los elementos sobre los que se asienta el proyecto político hegemónico, la acción estatal tiende a interrumpir cualquier intento de organización reivindicativa que pudiera forzar los límites del sistema. Su objetivo inmediato es la desorganización de los sectores populares y, por ende, del sector poblacional, a través de distintos mecanismos de control social. Es en este contexto –actualmente predominante en América Latina y caracterizado por la imposición de regímenes llamados “burocrático–autoritarios” (O’Donell, 1975) en el que debe analizarse la importancia que adquieren los “planes de erradicación”. Estos planes, con sus variantes y sus particularidades en los distintos países, constituyen el conjunto de acciones a través de las cuales el Estado enfrenta el problema de la existencia de estos asentamientos deteriorados trasladando a sus residentes, de manera más o menos compulsiva, a otras tierras y ofreciéndoles una nueva opción habitacional. Más allá de que la experiencia muestra que en muchos casos las viviendas originariamente destinadas a los pobladores

fueron luego entregadas a individuos de otros sectores sociales o, que cuando aquellos tuvieron acceso en un primer momento luego debieron abandonarlas por no poder hacer frente al pago de las cuotas exigidas, los planes invariablemente contienen una propuesta "social". Los objetivos enunciados en la misma varían desde alusiones al deseo y a la necesidad de "integrar" estas comunidades a la sociedad global por medio de un proceso de adaptación, hasta postulaciones en el sentido de que los residentes de estos asentamientos requieren un "reeducamiento existencial" previo para poder habitar las nuevas viviendas que se les ofrecen. Las organizaciones naturales solo pueden subsistir en tanto estén dispuestas a avalar esa propuesta gubernamental y, más aún, en tanto acepten el directo control de los representantes estatales. Los planes de erradicación de los gobiernos militares de Argentina<sup>13</sup> y Brasil (Portes, 1977 y Valladares, 1976), fueron elaborados sobre la base de esta política. En la evaluación de los mismos, en sus éxitos y fracasos, debe contemplarse particularmente el desarrollo organizativo y la capacidad defensiva del sector poblacional sobre el que actuaron.

En contraposición con este tipo de política estatal, en aquellos momentos en los que la legitimación del régimen político se asienta sobre la búsqueda de consenso de los sectores populares, la política urbana tiende a contemplar la presencia de organizaciones de pobladores e incluso a impulsarla a fin de lograr su incorporación a la propuesta gubernamental. En la enunciación de estas propuestas se legitiman las demandas de los sectores populares creándose canales de participación dentro del marco de la democracia representativa de gobierno. Los planes se basan en la necesidad de obtener el apoyo de sus destinatarios y, por este camino, las organizaciones de los pobladores adquieren legitimidad institucional. Los gobiernos de la Democracia Cristiana en Chile (Germaná, 1970) y del Radicalismo en la Argentina (Yujnovsky, 1975 y Ziccardi, 1977) basaron sus planes en estas concepciones cuyo fundamento teórico-ideológico fue la DESAL. Pero también en estos casos, los límites para el logro de sus metas están en estrecha relación con la posibilidad de que las organizaciones de los pobladores mantuvieran un

---

13. Véase Tobar (1968); Yujnovsky (1976) y Ziccardi (1977).

carácter más o menos autónomo. En los casos en que dicha autonomía es obtenida, ello supone la adhesión a un proyecto político opcional que cuestione desde sus condiciones de vida inmediata, la estructura misma del sistema.

Por último, en el caso de los gobiernos populares la movilización de estos sectores poblacionales fue apoyada desde el gobierno posibilitando su mayor desarrollo organizativo. En los mismos, los planes de vivienda fueron parte del conjunto de medidas tendientes a alterar las normas de distribución del ingreso vigentes hasta el momento. Lo singular en dichos períodos fue la participación de los movimientos poblacionales en la discusión y elaboración de dichos planes. Esa participación contribuyó, al mismo tiempo, a volver más compleja la estructura organizativa de estos movimientos al tiempo que esa dinámica llevó a la priorización de nuevas reivindicaciones entre las cuales, la más importante, fue “el trabajo”.

#### **4. Conclusiones**

El surgimiento y el desarrollo de las distintas formas organizativas de los residentes de los “asentamientos humanos marginados” se recuesta indudablemente sobre el problema de la crisis de la vivienda. Una de las expresiones de esa crisis, propia de los países dependientes, es la formación de estos asentamientos en el perímetro y aún en el interior de las grandes ciudades. Esa forma de residencia paupérrima a la que deben recurrir vastos sectores populares constituye una de sus pocas opciones habitacionales. Sin embargo, la existencia de estos asentamientos no determina la aparición necesaria de estructuras organizativas ligadas a los mismos. Su posibilidad emerge del hecho de que estos residentes, a partir de sus necesidades colectivas inmediatas, se agrupen en demanda de su satisfacción en organizaciones que las vehiculicen.

Hemos abordado en este trabajo algunos problemas que hacen referencia a la constitución y al desarrollo de su forma organizativa más desarrollada y profunda: el movimiento poblacional. Hemos enfatizado los elementos que, a nuestro entender, posibilitan y condicionan el conjunto de experiencias organizativas (comisiones o juntas vecinales,

clubes de madres) que en su acumulación tienden a generarlo. Es decir, nos hemos ubicado en el análisis de lo que podrían denominarse "organizaciones internas", en tanto las mismas son el producto de una acción colectiva emprendida por los propios habitantes de estos asentamientos. Esta perspectiva no invalida la posibilidad de que estas organizaciones sean impulsadas por pobladores que posean experiencias previas y externas (sindical, política) o que en algún momento de su historia sea posible encontrar la incidencia de otros agentes sociales. Lo que sí interesa señalar es su diferenciación respecto de aquellas organizaciones que, por oposición, podríamos denominar "externas", las cuales son promovidas por las instituciones del Estado o de la sociedad civil y constituyen representaciones de éstos en el territorio de estos asentamientos. Estas organizaciones asistencialistas, que se articulan y se superponen muchas veces (en términos de dirigentes por ejemplo) con las organizaciones internas, condiciona fuertemente el desarrollo del movimiento poblacional, subordinándolo a sus fines.

Por otra parte, cuestiones no menos importantes quedan por ser consideradas desde el análisis de la articulación de las organizaciones de los residentes y la política estatal. En este trabajo hemos tan solo intentado puntualizar las tendencias globales prevalecientes en América Latina. No obstante, es necesario señalar que las formas de resolución que adoptaron los distintos regímenes frente a la cuestión de los "asentamientos humanos marginados" y particularmente la forma de relación que establecieron con sus pobladores tienen relación, entre otras cosas, con la presencia posible de distintas unidades gubernamentales con objetivos, funciones y poder decisional diferenciales, que llevan a suponer la presencia de rupturas y desajustes. Por ello las generalidades apuntadas solo adquieren sentido en tanto la relación estudiada, "movimiento poblacional-política estatal", sea profundamente considerada en el marco de los peculiares contextos sociales en los que se desarrolló.

## **Bibliografía**

Borja, J. (1975). *Movimientos sociales urbanos*. Buenos Aires: SIAP.

Castells, M. (1970). Propositiones teóricas para una investigación experimental sobre los movimientos sociales urbanos. Comunicación ante el VII Congreso de Sociología, Verna.

Castells, M. (1974a). Consommation collective, enterets de clase y procesus politique dans la capitalismo avancè. *Revista de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona*, 3.

Castells, M. (1974b). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI.

Castells, M. (1974c). *Los movimientos sociales urbanos*. México: Siglo XXI.

Duque, J. y Pastrana, E. (1972). La movilización reivindicativa urbana de los sectores populares en Chile 1964-1972. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 4, FLACSO.

Germanà, C. (1970). El Estado y las masas marginales en Chile. *Boletín ELAS-FLACSO*, año 4, 6.

Lojkine, J. (1972). Contribution a une theorie de l'urbanization capitaliste. *Cahiers Internationaux de Sociologie*, Vol. II.

O'Donell, G. *Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado burocrático-autoritario*. Documento de Trabajo CEDES, 1.

O'Donell, G. y Oslak, O. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina*. Documento CEDES/CLACSO, 4.

Pastrana, E. y Threfall, M. (1974). *Pan, techo y poder*. Buenos Aires: SIAP.

Portes, A. (1977) *Housing Policy, Urban Poverty and the State: the Favelas of Río de Janeiro 1972-1976*. Conferencia sobre "Villas de emergencia" patrocinada por la Fundación Weener-Gren, 1 al 10 de julio de 1977.

Poulantzas, N. (1972). *Clases sociales y poder político*. México: Siglo XXI.

Rodríguez, A., Riofrío, G. y Welesh, R. (1972). De invasores a invadidos. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales (EURE)*, 11(4).

Schmuclker, B. (1975). *Inserción productiva de la población trabajadora de las villas miseria del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: CEUR-Di Tella.

Tobar, C. (1968). *Plan Nacional de Erradicación de Villas de Emergencia*. Buenos Aires: CEUR-Di Tella.

Valladares, L. (1976). Favela, política o conjunto residencial. *Dados*, 12.

Vanderschuren, F. (1971). Significado político de las juntas vecinales en poblaciones de Santiago. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales (EURE)*, I (2).



Yujnovsky, O. (1975). Notas sobre la configuración espacial interna y las políticas de uso del suelo en América Latina. *Revista Interamericana de Planificación*, IX(35).

Yujnovsky, O. (1976). *Políticas y estructura del mercado de vivienda en la Argentina 1955-1973*. Buenos Aires: CEUR-Di Tella.

Ziccardi, A. (1977). *Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires*. Buenos Aires: CEUR-Di Tella.



# Villas miseria y favelas: sobre las relaciones entre las instituciones del Estado y la organización social en las democracias de los años sesenta<sup>1</sup>

## Introducción

En los años sesenta, algunos países de América Latina marchaban hacia una profundización de los procesos democráticos que, en medio de la inestabilidad política que había prevalecido desde la salida de la Gran Crisis, intentaban finalmente afirmarse. Alternativamente, y en diferentes contextos nacionales, regímenes populistas y militares se habían sucedido sin lograr instalar una alianza de clases capaz de sustentar el desarrollo capitalista industrial hacia el que se pretendía marchar de manera autónoma. En Brasil y Argentina se inauguran, al comienzo de la década, gobiernos elegidos democráticamente a través de un voto restringido por un conjunto de disposiciones institucionales impuestas a las fuerzas políticas populares. A pesar de ello, los partidos políticos que alcanzaron el gobierno intentaron encontrar su principal fuente de legitimidad en la ampliación del espacio político de las clases populares. Los límites de viabilidad de este proyecto fueron impuestos por la alianza de

---

1. Extraído de Ziccardi, A. (1983). Villas miseria y favelas. Sobre las relaciones del Estado y la organización social en las democracias de los años sesenta. *Revista Mexicana de Sociología*, 45(1), 45-67. UNAM. Quiero agradecer los comentarios realizados a una versión preliminar de este trabajo por los investigadores que participaron en el Seminario "Desarrollo estructural y problemas sociales de la ciudad latinoamericana" celebrado en Tepoztlán-México, del 22 al 24 de agosto de 1982. Particularmente a Jorge E. Hardoy, por su cuidadosa y crítica lectura y las importantes contribuciones que me brindó. Como es de práctica, las deficiencias que aún pudiera presentar este trabajo son exclusiva responsabilidad de la autora.

la burguesía nativa con el capital extranjero y las fuerzas políticas reaccionarias que la representaban. Los golpes de Estado que se producen en uno y otro país, entronando respectivos gobiernos militares, constituyen un requisito político indispensable para retomar el rumbo hacia un desarrollo capitalista monopólico en el que la participación política de la clase trabajadora fue excluida mediante la imposición de fuertes mecanismos de control social.

La democracia de aquellos años constituye un período durante el cual las clases populares retornaban o, aun en el caso de algunos de sus segmentos, debutaban en la escena política nacional. Las organizaciones sindicales y los partidos políticos de origen popular constituían sin lugar a dudas los lugares privilegiados para el ejercicio de una ciudadanía que lentamente se iba construyendo. Pero, por cierto, no eran los únicos. Para la parcela de trabajadores urbanos que no lograban insertarse plenamente en el mercado de trabajo capitalista, sus primeras experiencias de participación social comenzaban a gestarse en los barrios populares que habitaban. El Estado, los partidos políticos y otras instituciones de la sociedad civil –particularmente de carácter asistencialista y religioso– reforzaron su presencia frente a estos contingentes de trabajadores urbanos y, en cierta medida, disputaban su adhesión a los diferentes proyectos en los cuales pretendían incluirlos. La importancia otorgada a los barrios populares trascendió los propios escenarios nacionales. La estrategia que ideara Estados Unidos para América Latina a fin de impedir el avance de las fuerzas populares y que se corporizó en la Alianza para el Progreso incluía, como todos sabemos, programas destinados a incidir sobre la situación prevaleciente en estos barrios. En Brasil y Argentina el problema de las villas miserias y las favelas cariocas, aun presentando una magnitud diferencial y características particulares, se transformó en el objetivo central de programas de erradicación. Para ello circularon por nuestros países técnicos encargados de realizar evaluaciones que ofreciesen fundamentos a los préstamos que otorgarían las agencias multilaterales<sup>2</sup> y que orientarían las acciones que las instituciones estatales o municipales emprenderían. Para villeros y favelados,

---

2. Sobre los proyectos financiados y el monto de los préstamos véase Hardoy (1979).

estos programas preveían su desalojo de las tierras en las que se hallaban originalmente y su traslado a viviendas provisionales o definitivas ubicadas en la periferia de la ciudad.<sup>3</sup> Para ello, un requisito fundamental era impulsar organizaciones de pobladores capaces de subordinarse a los programas gubernamentales o, ante la imposibilidad de lograrlo, recurrir al más estricto control social.

La forma como se pretendió imponer esta política en las villas miseria de Buenos Aires y en las favelas de Río de Janeiro, las modalidades que asumieron las instituciones estatales encargadas de su implementación, las respuestas que daban a la cuestión de los barrios populares diferentes instancias de gobierno, la presencia de fuerzas políticas populares que podían representar los intereses de los pobladores ante distintas instancias de poder, el modo en que estos trabajadores intentaron impulsar organizaciones sociales que ante la puesta en marcha de estos programas pudiesen estructurar una acción alternativa, serán las cuestiones que intentaré analizar en el presente trabajo.

### **Las villas miseria de la Capital Federal (1963-1966)**

La decisión de convocar a elecciones en 1963 constituyó un nuevo intento de superación de la inestabilidad política argentina. Los enfrentamientos militares que se sucedieron durante el gobierno provisional del doctor Guido habían puesto en crisis la propia unidad de las fuerzas armadas.<sup>4</sup> Como respuesta a esas crisis, uno de los sectores, el legalista, pugnaba por sustraer a las mismas del centro de la escena política. Su triunfo permitió la aplicación de su estrategia. El camino elegido fue el de retornar al régimen constitucional.

La voluntad popular como sustento ideológico del gobierno volvió a

---

3. Aunque estos programas comenzaron a elaborarse en los primeros años de la década, solo se ejecutaron a mediados de la misma, cuando en ambos países se impusieron regímenes militares.

4. Durante el gobierno provisional del doctor Guido, se produjeron enfrentamientos militares entre dos corrientes internas del ejército: los azules, definidos como legalistas, que sostenían el carácter profesionalista del ejército, reservando la escena política a los partidos, y los colorados, a los que se denominaba golpistas, que sostenían la necesidad de profundizar la participación de las fuerzas armadas en el gobierno. Véase O'Donnell (1972).

ser la base del sistema de legitimidad vigente y los partidos políticos el vínculo fundamental entre representantes y representados. Sin embargo, el proyecto estaba viciado desde sus inicios por el incumplimiento de una de sus principales reglas. La proscripción del peronismo dejó fuera del sistema político a la más importante parcela del electorado.<sup>5</sup> Ese fue el límite dentro del cual las Fuerzas Armadas accedieron a la restauración del sistema representativo, pero ese sería también uno de los límites más importantes del nuevo régimen.

Desde la caída del régimen populista, la política argentina estuvo signada por la presencia insoslayable de ese movimiento social. Alternativamente, frente a él se ensayaron estrategias de disolución o integración sin éxito apreciable. El período inmediatamente anterior al gobierno radical y el gobierno radical mismo estuvieron signados por esa contradicción y esas dos estrategias. Las fuerzas políticas participantes en la elección se estructuraron alrededor de la contradicción peronismo-antiperonismo.

El triunfo de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP) significó el triunfo de las fuerzas antiperonistas. Pero lo ajustado del mismo crearía a los nuevos gobernantes una relación de fuerzas desfavorable para la aplicación, sin trabas, de su proyecto político.

En el parlamento, en efecto, la fuerza de la oposición llevó a los radicales a tener que aceptar una serie de alianzas y concesiones. Y esa debilidad relativa respecto al conjunto de las fuerzas políticas que habían participado en las elecciones se vio agravada por la oposición frontal del peronismo. Este, cuya fuerza orgánica se asentaba principalmente en el control del movimiento sindical, decidió continuar con la aplicación del Plan de Lucha cuya ejecución había comenzado durante el gobierno anterior. El gobierno, para consolidarse, debía ampliar sus bases sociales de apoyo.

El plan de estabilización aplicado entre los años 1962 y 1963 había tenido un fuerte efecto recesivo. El nuevo gobierno basó su proyecto de reactivación fundamentalmente en la expansión del consumo privado.

---

5. En febrero de 1963 el Poder Ejecutivo da fuerza de ley al Decreto 7.165/62, mediante el cual se establecía la plena vigencia del Decreto 4.161/56 por el que se prohibían las actividades peronistas en el país, con lo cual se reiteraba la inhabilitación del régimen derrocado en 1955.

Para facilitararlo impulsó un incremento significativo del salario real. A ello sumó una política fiscal y una política monetaria y crediticia resueltamente expansivas.

Estas medidas no fueron suficientes. En 1965 hubo elecciones para la renovación parcial del Parlamento nacional y de las autoridades de algunas provincias. El triunfo del peronismo aumentó sus problemas. No solo porque su control del gobierno se hacía más difícil sino porque los sectores antiperonistas comenzaron a temer que, de mantenerse el gobierno y el régimen electoral, el peronismo triunfara en las elecciones de renovación presidencial.

El aislamiento del gobierno y las frecuentes luchas sociales fueron, desde los últimos meses de 1965, los elementos característicos de un ambiente en el que los proyectos de golpe de Estado fueron afianzándose. El cambio de gobierno se produjo sin oposición en junio de 1966.

Dentro de la política general del gobierno radical, el intento de ampliar sus bases de sustentación social considerando las demandas populares en sus proyectos constituyó una constante de su actuar político. Cuando los pobladores de las villas miseria expusieron a través de su principal organización –la Federación de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal– un conjunto de reivindicaciones, el gobierno nacional demostró interés en entablar un diálogo abierto con los mismos, en otorgar a la cuestión villera un estatus legal para ser incorporada a su agenda gubernamental y en orientar la acción de diferentes agencias estatales hacia la satisfacción de algunos de sus reclamos. La forma como se ocupó de las villas el gobierno nacional responde sin lugar a dudas a la importancia que podía adquirir el comportamiento de este sector popular urbano, en un momento en que las organizaciones sindicales desataban un plan de lucha en oposición a la política gubernamental.

En este sentido, es necesario subrayar que la cuestión de la existencia de las villas miseria en la Capital no constituía un problema de una envergadura comparable a la que el mismo adquiriría en otros países latinoamericanos. Las villas se habían ido conformando a través de un proceso de ocupación familiar e individual de tierras que, en su mayoría, eran de propiedad pública. En los años sesenta, las instituciones estatales informaban que se trataba de 33 barrios populares que albergaban a

menos de 50 mil personas.<sup>6</sup> Sin embargo, su importancia social no debe ser medida por el peso cuantitativo que poseía su población sino por el hecho de tratarse de una concentración territorial urbana de trabajadores de muy bajos e inestables ingresos, que ocupaban tierras de propiedad de distintos niveles y agencias de gobierno y que habían comenzado a desarrollar formas de organización representativas de este conjunto social.

La magnitud del problema, así como las necesidades del gobierno de ampliar su legitimidad social, permitían pensar en la posibilidad de la puesta en marcha de una política capaz de ofrecer a los pobladores de las villas alternativas habitacionales. Los gobiernos que sucedieron al régimen peronista habían encarado el problema de las villas miseria tanto desde una perspectiva erradicadora como desde la construcción de viviendas cuya precariedad en nada mejoraba las condiciones de vida que prevalecían en las villas.<sup>7</sup>

Aunque estas políticas no habían llegado a concretarse o solo se habían transformado en acciones muy limitadas, los villeros ya estaban alertados acerca de las posibilidades de ser desalojados. Al iniciarse el gobierno radical poseían una posición relativamente elaborada sobre sus demandas y una organización capaz de expresarla a los organismos y autoridades encargadas de la cuestión.

Ante esta situación, el gobierno encargó a los representantes del partido radical en el Parlamento la elaboración de una ley de erradicación

---

6. En 1956, la Comisión Nacional de la Vivienda informaba que existían 21 villas miseria con 33.920 personas. El censo de la Municipalidad de Buenos Aires de 1963 estimaba la existencia de 33 localizaciones con 42.462 habitantes.

7. En 1956 se creó la Comisión Nacional de Vivienda, organismo cuyo objetivo principal fue la elaboración de un Plan de Emergencia y un Plan Integral a fin de resolver el problema de la crisis de vivienda que afectaba particularmente a los sectores de menores recursos. El primero de los planes mencionados constituía un acabado proyecto mediante el cual se pretendía erradicar el conjunto de las villas de emergencia a través de una decidida acción gubernamental de construcción de viviendas de interés social. Los principales destinatarios serían los pobladores de las villas, los cuales, mediante una subvención estatal, podrían adquirir nuevas unidades habitacionales. El gobierno constitucional de Arturo Frondizi, que sucede al de la Revolución Libertadora, implantó también un proyecto de erradicación esta vez menos ambicioso que el anterior. Por el mismo, se ofrecía a los pobladores de las villas de emergencia una vivienda precaria comúnmente denominada "medios caños", que venía a significar pocas mejoras en las condiciones de habitabilidad respecto de las originales. Véase Scheitingart y Broide (1974) y Yujnovsky (1982).



de villas miseria. A través de la misma se expresaba el compromiso estatal de asumir la responsabilidad de la situación y cierta disposición a otorgar un conjunto de facilidades y prebendas para que estos pobladores accedieran a nuevas viviendas. En lo fundamental, el proyecto –que se convirtió posteriormente en la Ley 16.601 de 1964–, sostenía que: a) el Ministerio de Obras Públicas asumiría la construcción de viviendas, b) se otorgaría a los villeros préstamos gubernamentales con plazos entre 15 y 30 años y c) la cuota de amortización mensual e interés no podía ser menor del 15% ni mayor del 20% del sueldo o ingreso del titular de la familia, reajutable con las variaciones del salario mínimo, vital y móvil. Para concretar tal política, el gobierno reiteraba lo que había expresado en otros ámbitos de su actuación: su renuencia a aceptar recursos financieros externos sosteniendo que: “Las bases de la financiación de planes para la desaparición de las villas debían hacerse dentro de la república y en la medida que fuese necesario volcar la ayuda que se había obtenido del BID”.<sup>8</sup>

Sin embargo, la creación de dicha reglamentación normativa no fue suficiente para la puesta en marcha de esta política puesto que, como se verá, la acción gubernamental en materia de nuevas viviendas quedó a cargo del gobierno municipal, el cual, gozando de cierta autonomía, inscribió la misma en fundamentos legales y acciones muy diferentes.

En el nivel de gobierno nacional se consiguieron, no obstante, efectivizar algunas mejoras que habían sido sistemáticamente reivindicadas por los villeros: creación de escuelas, campañas de salud y vacunación, mejoramiento de los principales servicios colectivos (agua, luz). Pero el Ejecutivo nacional tuvo la capacidad de responder a uno de los principales reclamos de la Federación de Villas: la regularización de la situación legal de los extranjeros que habitaban las mismas. Debe pensarse que un argumento permanentemente esgrimido por las fuerzas reaccionarias era que estos barrios populares constituían un problema generado por la migración de trabajadores de países limítrofes, principalmente bolivianos, paraguayos y chilenos. El mismo partido gobernante en su fundamento de ley expresaba: “Habría que buscar las causas por las que se

---

8. Fundamentación del proyecto de la Ley 16.601.

ha producido este desarrollo de los barrios de emergencia [...] aquí tenemos habitantes de todas las nacionalidades [...] casi todos los habitantes de estos barrios son extranjeros. No los despreciamos y les brindamos todas las oportunidades de incorporarse a la familia argentina. El Poder Ejecutivo y este Parlamento, sin distinción de sectores, está dispuesto a apoyarlos”.<sup>9</sup>

Lo cierto es que aun cuando en las villas habitada por aquel entonces un alto porcentaje de extranjeros que habían llegado al país tras la búsqueda de empleos y que se incorporaban al mercado de trabajo sin poder cumplir con los requisitos legales existentes, el crecimiento que la población villera experimentará en la década se deberá principalmente a la migración proveniente de nativos del interior del país expulsados por las crisis de las economías agropecuarias.<sup>10</sup> De todas formas el Ejecutivo sancionó en enero de 1964 un decreto de amnistía que beneficiaba a todos aquellos trabajadores de países limítrofes amenazados permanentemente de expulsión y sometidos a una situación discriminatoria en el mercado de trabajo, el cual fue recibido por la Federación de Villas con el máximo entusiasmo.<sup>11</sup>

El conjunto de estas medidas que efectivizó el Ejecutivo y que podrían ser calificadas como una política de corte asistencialista, no se correspondió con la emprendida por las autoridades municipales. En este sentido debe pensarse que, en la época, dada la vigencia de los principios constitucionales, el gobierno de la Municipalidad de Buenos Aires estaba constituido por el intendente municipal y sus secretarios y un órgano deliberativo: el Concejo Deliberante. La elección del intendente era facultad del presidente de la república mientras que el Concejo se hallaba constituido por representantes electos. En este último foro, la presencia de pequeños partidos políticos populares –fundamentalmente el

---

9. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, 1964, tomo IV, p. 2.488. Véase también *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, Sesiones extraordinarias del 12 de agosto al 12 de diciembre de 1963, tomo I, p. 596.

10. Posiciones opuestas y proyectos alternativos fueron expuestos en el Parlamento por el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Socialista Argentino. Véase *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación* 1964, tomo IV, pp. 346, 2.825, 2.826 y 2.856, y en 1965 pp. 2.487, 2.746, 2.824 y 2.943.

11. Decreto 49 del 3 de enero de 1964, que modificaba el régimen de admisión, permanencia y expulsión de extranjeros en el país.

Partido Socialista Argentino y el Demócrata Cristiano— posibilitó que las organizaciones villeras pudieran vehiculizar ante el mismo sus principales reivindicaciones. Esto dio origen a la proliferación de un conjunto de reglamentaciones referidas también al mejoramiento en la provisión de bienes y servicios colectivos y al suministro de materiales para reconstrucción de viviendas afectadas por incendios (Ziccardi, 1977, pp. 248-252).

Pero también este Concejo sancionó una ordenanza que se alejaba de las consideraciones incluidas en la Ley Nacional de Erradicación e ideaba y reglamentaba nuevas formas de actuación para los organismos municipales. En la misma se sostenía que: 1) la Municipalidad ofrecería “en venta o alquiler” un porcentaje de viviendas disponibles; b) los pobladores de las villas podían obtener una habitación por autoconstrucción, mediante sistemas de esfuerzo propio o ayuda mutua para lo cual el organismo destinaría terrenos; c) los inmuebles no podían ser vendidos ni transferidos y gozarían de una exención de impuestos por contribución territorial durante diez años; d) la Municipalidad realizaría obras de desarrollo urbano en las zonas en las cuales se asentaría la población, se encargaría de adoptar medidas de control que impidiesen la expansión o creación de nuevas villas e impulsaría el denominado “desarrollo de la comunidad” a fin de garantizar el objetivo de este plan.<sup>12</sup>

La institución comunal encargada de efectivizar estas acciones era la Comisión Municipal de la Vivienda, creada en 1961 con el objetivo primordial de proveer vivienda a familias de bajos ingresos.<sup>13</sup> Este organismo, cuya acción era más amplia que ocuparse de la cuestión villera, elaboró y puso en marcha el denominado Plan Piloto de Erradicación de las Villas N° 5, 6 y 18 del Parque Almirante Brown (Ziccardi, 1977, pp. 73-80).

Al iniciarse la década de los años sesenta la Municipalidad de Buenos Aires había previsto un gran programa de desarrollo urbano en una zona de bañados en la que se hallaban situadas varias villas, denominada Parque Almirante Brown. La realización de dicha obra demandaba

---

12. Ordenanza Municipal 20.220 de abril de 1965.

13. La Comisión Municipal de la Vivienda fue creada orgánicamente en 1961 y venía a continuar los trabajos realizados por la Dirección Municipal de la Vivienda, organismo constituido en 1946. Véase Ziccardi (1977, pp. 71-72).

una importante inversión de recursos y en el marco de la Alianza para el Progreso la comuna gestionó un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El organismo internacional envió expertos para que realizaran una evaluación social de la población villera y señalaran lineamientos específicos para proceder al traslado de los habitantes.<sup>14</sup> Como resultado de esta acción el gobierno comunal intentó impulsar organizaciones vecinales subordinadas al mismo; la construcción de locales para el funcionamiento de centros de la comunidad, clubes de madres, juntas de vecinos; la formación de grupos voluntarios para la realización de obras de mejoras; campañas sanitarias, etcétera.<sup>15</sup> Pero durante el período no fue trasladada ninguna villa y será con posterioridad a la imposición del régimen militar cuando las villas declaradas prioritarias se verán afectadas por estos planes de erradicación. En cierta medida debe pensarse que un obstáculo que enfrentó la política municipal fue que la clave del programa social –la organización de la comunidad– no era fácil de ser puesta en marcha en una realidad en la cual los pobladores eran ya conocedores del significado de las mismas. Para ese entonces las villas contaban con organizaciones propias de tipo recreativo (clubes de fútbol) y reivindicativo (juntas o comisiones vecinales o clubes de madres).<sup>16</sup> Desde 1958 estas agrupaciones habían dado origen a la Federación de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal. La eficacia de estas organizaciones ya había sido puesta a prueba ante los intentos de desalojo, cuya concreción habían logrado evitar. Para ello, las organizaciones villeras habían sabido gestar apoyos externos: los partidos políticos y el movimiento sindical organizado.

Un elemento fundamental en torno a la organización villera que por

---

14. En 1964, el BID encomendó a la Foundation Cooperative Housing que realizara un informe para evaluar la viabilidad del proyecto y dictaminara sobre la posibilidad de conceder el préstamo solicitado por la Municipalidad de Buenos Aires. Albert Wilson fue el encargado de realizar este estudio titulado: *Análisis socioeconómico de los residentes de las villas de emergencia en el Parque Alte. Brown*, Comisión Municipal de la Vivienda, Buenos Aires, 1965.

15. Véase *Plan piloto para erradicación de villas de emergencia* N° 5, 6 y 18, Comisión Municipal de la Vivienda, Buenos Aires, 1966. También: *Acción en las villas de emergencia. Planificación para el desarrollo de esas comunidades 1963-1966*, Comisión Municipal de la Vivienda, Buenos Aires, 1966.

16. Sobre el comportamiento de estas organizaciones naturales durante el período, véase Ziccardi (1977, pp. 80-91).

aquel entonces comenzaba a consolidarse, era la autonomía que los dirigentes imprimían a sus agrupaciones, tanto en relación a las instituciones del Estado como de la sociedad civil. Esto no quiere decir que la Federación no siguiese lineamientos políticos globales puesto que de hecho adhería a la estrategia del Partido Comunista. Lo fundamental es que su accionar estuvo signado por el intento de extender y profundizar la organización villera y para ello la base de su actuación fueron sus propias reivindicaciones más que su identificación con una estrategia política global.

Hasta 1963 la Federación de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal desarrolló casi exclusivamente una acción tendiente a lograr su constitución definitiva. La movilización efectuada al asumir Arturo Illia como Presidente de la Nación, apoyando su posición de gobierno y alentándolo a cumplir su programa, indicaba que la Federación estaba dispuesta a reclamar un espacio en la escena política.<sup>17</sup> Su acercamiento inicial al nuevo gobierno debe interpretarse en el marco de la política global del Partido Comunista.<sup>18</sup>

El primer memorial entregado al ya electo Presidente de la Nación, decía: “Este seguramente es el sector social del que menos votos ha obtenido el radicalismo. Sin embargo, estamos aquí para manifestarles solemnemente que nos tendrán junto a ustedes en cualquier situación que les toque vivir por dar cumplimiento al plan prometido y por luchar por resolver los graves problemas que soporta nuestro pueblo”.<sup>19</sup>

Durante todo el período radical la Federación de Villas mantuvo una relación directa y fluida con el Poder Ejecutivo. Frente al carácter en cierto modo paternalista de las medidas de este ámbito gubernamental, la Federación presentó un proyecto autónomo, impulsando al mismo

---

17. “En la Asamblea de la Federación de Villas y Barrios de Emergencia del 12-9-63 se resolvió que 20.000 habitantes de las villas, encabezados por dirigentes de la Federación, organizaran una marcha por las calles de Buenos Aires, frente al Congreso y la Casa de Gobierno, el 12 de octubre, para manifestar su apoyo al nuevo gobierno con el fin de que pueda dar solución al grave problema de la vivienda”. *Diario La Razón* (1962, 13 de septiembre).

18. Este partido convocó a sus frentes a una movilización el día que asumió el gobierno radical. Véase Iscaro (1973, Tomo 2).

19. Memorial entregado al presidente electo en la entrevista del 12 de agosto de 1963, publicado en el diario *La Razón* el 13 de septiembre de 1963.

tiempo la satisfacción de sus necesidades inmediatas. Esta posición no provocó demasiados conflictos en la relación con el poder central sino que por el contrario permitió que esta organización sectorial mantuviera legitimidad institucional. Esto fue, al mismo tiempo, lo que permitió que se fueran satisfaciendo sus reclamos a través de los más altos niveles gubernamentales.

Así, desde un principio los pobladores de las villas de emergencia solicitaron a los gobernantes electos:

que nadie sea desalojado de las villas sin antes ofrecerles una vivienda decorosa; que se respete la inviolabilidad del domicilio; que la Municipalidad, Vialidad y el Gobierno faciliten elementos para mejoras, para lo cual todos los vecinos pondremos mano de obra completamente gratuita; que se derogue en forma inmediata el Decreto 4.805/63 y se suspenda la expulsión de nuestros hermanos paraguayos, chilenos y bolivianos, declarando una amnistía general para todos los que habitan y trabajan en nuestro país o que les sea entregada documentación nacional; que para adjudicar las viviendas que la Municipalidad posee en Almirante Brown, en Bonorino, Zaraza y parte de los Perales, se constituya una comisión integrada por la Municipalidad de Buenos Aires, la CGT y la Federación de Villas a fin de evitar favoritismos personales o dar prioridad a las familias más necesitadas; que el gobierno nacional facilite a la Federación de Villas un inmueble donde pueda funcionar normalmente a fin de prestar una mayor ayuda en la organización y ejecución de los trabajos en todas las villas (*La Razón*, 1963, 13 de septiembre).

Ya se ha visto que el gobierno nacional decidió encarar la resolución de estos problemas. El compromiso oficial se expresó públicamente al participar un representante gubernamental en una asamblea de 400 delegados que la Federación de Villas de Emergencia realizó en la Confederación General del Trabajo en septiembre de 1963, donde se aseguró que no habría desalojos y que el nuevo gobierno encararía con la mejor buena voluntad la solución integral del problema de las villas de emergencia (*ibídem*).

Hacia el final del período esta relación se vio alterada. El partido gobernante, habiendo perdido el control de los resortes gubernamentales, no pudo impedir que se reanudaran algunos de los problemas en parte resueltos. A finales de 1965 la Federación envió una carta al presidente de la nación en la cual comunicaba la situación en que se hallaban, centrando sus reclamos alrededor de la reanudación de las amenazas de desalojos; de los incendios (a los que calificaban de “no tan casuales” ya que eran en cadena); de las prácticas discriminatorias y las inspecciones periódicas; de la suspensión de obras de mejoramiento desoyéndose los compromisos asumidos y de la situación generada por la no reconstrucción estatal de las villas quemadas a pesar de que el Concejo Deliberante había asignado partidas para estas obras (Ziccardi, 1997, pp. 91-97).

En síntesis, los pobladores señalaban particularmente su desaprobación a la política desplegada por el gobierno comunal. En este sentido la relación con el gobierno comunal a nivel de la Intendencia y de la Comisión Municipal había sido de abierta oposición. La intención municipal de erradicar los nucleamientos villeros del Parque Almirante Brown y su reubicación en otro predio no contó con el aval de la Federación de Villas. El incumplimiento de lo reglamentado por el Concejo Deliberante y el pretendido desconocimiento por parte del gobierno municipal de las organizaciones reivindicativas y de la organización sectorial, crearon fuertes enfrentamientos. El carácter asistencialista de su política y sobre todo el intento explícito de crear organizaciones atomizadas y controladas por la Municipalidad, a través de la “promoción social”, produjo fuertes resistencias entre los pobladores.

Ahora bien, estas organizaciones del sector villero desde el punto de vista de sus fuerzas propias, tenían cierto poder o, quizá mejor, cierta capacidad de presión. Sin embargo, la misma estaba dada más que por su importancia numérica por la concentración territorial urbana de sus adherentes y, en algunos casos, por la centralidad geográfica de la villa en el ámbito de la ciudad.

Al mismo tiempo, durante este período, la Federación de Villas incrementó ese poder desplegando una clara política de alianzas con el movimiento obrero organizado en la CGT. Un indicio de esta búsqueda de apoyos externos puede encontrarse en el pedido de constitución de

una comisión con la representación de la CGT y del gobierno comunal para la adjudicación de viviendas a cargo de la Municipalidad de Buenos Aires. El efecto de esa política de acercamiento puede también encontrarse en la cesión, por parte de la CGT, de su local para las reuniones y asambleas de la Federación de Villas.

A pesar de que la Federación se identificaba con la estrategia del Partido Comunista, una de sus principales características fue la de mantener cierta autonomía de acción inmediata en relación con dicha estrategia política. Es decir, la Federación de Villas adhería a la táctica política global sintéticamente expresada al iniciarse el gobierno radical, en “apoyar todas las medidas positivas del gobierno, criticar constructivamente sus pasos negativos y enfrentar las presiones mediante la movilización de masas, a fin de que el gobierno cumpliera las promesas hechas a la nación” (Iscaro, 1973, Tomo 2, p. 37).

Frente a esta posición, las corrientes del peronismo –las 62 Organizaciones– asumieron una oposición sistemática pretendiendo desde el inicio continuar con el Plan de Lucha, ya elaborado antes de asumir el nuevo gobierno.

A pesar de ello esa autonomía de la Federación en su accionar permitió que en un principio la organización villera pudiera hallar una importante apoyatura en la conducción cegetista. Más aún, hacia 1965 la ruptura de la unidad de las corrientes peronistas en el seno del movimiento sindical permitió que la relación entre la CGT y la Federación de Villas se hiciera más estrecha.<sup>20</sup> Indicios de esa profundización pueden hallarse en distintas actividades solidarias que la CGT tomó hacia los pobladores de las villas de emergencia. Frente a los intentos de desalojos, por ejemplo, la CGT adhirió a la lucha villera; frente a la reanudación de los controles de los organismos estatales, lanzó comunicados y pidió explicaciones al Ministerio del Interior.<sup>21</sup>

---

20. Las dos principales tendencias peronistas en el movimiento sindical fueron las lideradas por Augusto Timoteo Vandor y José Alonso. El primero, a fin de fortalecer su posición, decidió propiciar una apertura para sumar en su favor el sector de los independientes y el Movimiento de Unidad y Coordinación Sindical (MUCS) ligado al Partido Comunista. Sobre esto véase Rotondaro (1971) y Iscaro (1977, Tomo 2).

21. *Comunicado de prensa de la CGT* N° 319 del 24 de enero de 1966, referido al barrio Lacarra.



Ahora bien, el campo de sus alianzas también lo compusieron pequeños partidos políticos populares. La Democracia Cristiana y el Partido Socialista Argentino fueron las principales fuerzas políticas que, como ya se dijo, desde el Parlamento y desde el Concejo Deliberante vehicularon las reivindicaciones villeras. Sin embargo, su acción fue más bien puntual; solo participaron y apoyaron conflictos aislados, elevando proyectos que en el primero de los órganos deliberativos no lograron ser transformados en ley. En el Concejo Deliberante, como ya se dijo, lograron sí una frondosa legislación respecto a medidas de ayuda inmediatas.

Esa política de alianza permitió a la Federación de Villas obtener una serie de conquistas y fundamentalmente obtener legitimidad como organización representativa de un sector de la población urbana. Pero la importancia que alcanzó en la coyuntura política no siempre estuvo acompañada por una activa participación de sus representados aun en los momentos más intensos de la lucha. Esa falta de participación fue objeto de una frecuente preocupación de sus líderes. El efecto de la misma, desde el punto de vista de la organización, fue una notoria separación entre dirigentes y bases. Frente a esa falta de participación los dirigentes tendieron a crear mecanismos autosuficientes en el funcionamiento de las juntas vecinales y la Federación de Villas y Barrios de Emergencia.

En síntesis, en este período el movimiento reivindicatorio de los pobladores de las villas de emergencia comenzó a reclamar cierto espacio en la escena política. Las características de la coyuntura política –la vigencia de los principios constitucionales y la posición del partido gobernante de ser fiel a los principios de la democracia representativa– permitió que la Federación de Villas obtuviera reconocimiento institucional. Ello sin duda redundó en favor de la obtención de sus reclamos. Pero si bien esa fue la característica principal de su relación con el gobierno nacional, frente al gobierno comunal, en cambio, mantuvo una relación de franco enfrentamiento. Sus alianzas con el movimiento obrero y con los partidos políticos de origen popular permitieron incrementar su potencialidad aglutinadora, pero la falta de participación activa del conjunto de la población constituyó la limitación principal para su desarrollo organizativo.

## **Las favelas de Río de Janeiro (1961-1964)**

El golpe militar de 1964 marca el fin de la vigencia de los principios democráticos y el inicio de una sucesión de gobiernos militares que se prolongará hasta nuestros días. La sociedad brasileña entraba así en un proceso de reestructuración que respondía al objetivo de lograr la expansión del patrón de acumulación, inaugurado bajo el gobierno de Kubitschek, y que encontraba en la alianza de clases sobre la que se sustentaba el populismo, fuertes limitaciones para su concreción.

Ya en la etapa final del gobierno de Kubitschek comenzaba a tornarse evidente que esa sostenida expansión de la producción de bienes de consumo durable estaba gestando una crisis generada por la enorme gravitación de las empresas de capital extranjero (De Oliveira, 1978, p. 92).

La aceleración del proceso de concentración del capital y del ingreso constituían las manifestaciones más visibles del nuevo rumbo que estaba tomando la economía. Los mecanismos inflacionarios, en tanto recursos de que se valió la política económica para demorar el desencadenamiento de la crisis, trajeron aparejada una caída sostenida del salario real de los trabajadores frente al constante incremento del costo de vida. Si la opción de contraer el consumo de los asalariados urbanos constituía una alternativa posible, también era de esperar, y de hecho fue lo que ocurrió, que dicha política jaqueara la alianza que sustentaba el proyecto “populista-desarrollista” afectando una de sus principales fuerzas sociales. Prueba de ello fueron las movilizaciones populares que, particularmente, impulsadas por las organizaciones sindicales, hacían de la defensa del salario real de los trabajadores su principal eje reivindicatorio.

Durante 1961 y bajo la fugaz gestión de Janio Quadros se intentó poner en marcha una serie de mecanismos de saneamiento de la economía a fin de frenar el ritmo creciente de la espiral precios-salarios. Sin embargo, al no contar con el aval del conjunto de las fuerzas políticas que participaban del pacto de denominación, su concreción no fue lograda. Tal es el caso de las propuestas de implementación de una reforma cambiaria y una reforma fiscal que la composición de fuerzas en el Parlamento no permitió sancionar. Frente a ello, y debiendo hacer frente a una crítica

situación presupuestaria, las emisiones monetarias constituyeron nuevamente el paliativo al que debió recurrirse para hacer frente a la difícil situación económica (Singer, 1972).

Con la renuncia de Quadros y en medio de un clima de fuerte inestabilidad política asumía el gobierno João Goulart. La alianza política en la que se apoyó para llevar adelante las llamadas “reformas de base”, en vistas al logro del desarrollo de un capitalismo nacional y autónomo, no consiguió neutralizar la acción de las fuerzas opositoras –representadas partidariamente en el PSD y en la UDN en el Parlamento. El tumultuoso escenario político se caracterizaba, entre otras cosas, por las crisis parlamentarias que se desarrollaron a partir del plebiscito de mayo de 1962, la fragilidad que comenzaba a presentar la alianza PTB-PSD, apoyo político fundamental sobre el que se dio inicio a la gestión gubernamental, los conflictos sociales que se manifestaban especialmente en las movilizaciones campesinas en torno a la “cuestión agraria” y también en los movimientos urbanos que protagonizaban los sectores populares. No obstante, ello no impidió que se llevaran a cabo, en octubre de 1962, las elecciones parlamentarias y de los Estados cuyos resultados vinieron a fortalecer el proyecto populista, y que, en los primeros días de 1963, se lograra establecer finalmente el régimen presidencialista y se pusiese en marcha el programa de reformas de base.

Si hasta ese momento la política económica se proponía, mediante una recesión controlada, frenar la tendencia a la profundización de la presión inflacionaria existente, la elaboración y sanción del Plan Trienal de Desarrollo Económico (1963-1965) no solo reafirmaba este objetivo sino que agregaba también la finalidad de mantener el crecimiento de la economía que se había logrado en los últimos años. Por otra parte, en dicho plan se anunciaba el propósito de llevar adelante una política redistributiva en vistas a reducir el costo social sobre el que se había sustentado el desarrollo: las desigualdades regionales y del nivel de vida de la población.

Sin embargo, como ya varios autores han señalado, el Plan de Furtado encerraba una contradicción entre el objeto económico (que tendía en última instancia a ofrecer las condiciones de restablecimiento del cálculo económico que permitiera dar continuidad al proceso de acumulación

del capital) y la alianza política en la que se apoyaba (en la cual era imposible, dado el peso fundamental que tenían los trabajadores, intentar hacer que recayeran sobre estos los costos que generarían tales decisiones gubernamentales) (De Oliveira, 1978). La política entonces adquiría una fuerte centralidad y la cuestión de la vivienda popular se transformaba en una preocupación que concitaba el interés tanto de las instituciones de la sociedad civil como del aparato gubernamental.

Los intentos del gobierno nacional de encarar el problema de la vivienda popular formaban parte de un proyecto que no podía omitir en su agenda la mejoría de las condiciones de vida de la población. Hasta entonces, las acciones emprendidas por los organismos gubernamentales, fundamentalmente en el caso de las viviendas precarias instaladas en las favelas, habían intentado abordar la cuestión de manera parcial, estigmatizando las características que reunían los sectores populares que habitaban las mismas e intentando paliativos que en poco habían contribuido a mejorar la situación en que se hallaban. En este sentido debe recordarse que las favelas fueron objeto de atención no solo gubernamental sino de instituciones de la sociedad civil muy tempranamente. No obstante, en los proyectos que intentaron poner en marcha diferentes agencias, se evidenciaba más una preocupación por el comportamiento y la potencialidad política que podía tener este grupo, que un verdadero interés en colocar esfuerzos para que pudieran mejorar sus condiciones de vida.

No obstante la ausencia o puntual intervención estatal que había demandado la cuestión durante gobiernos anteriores, los limitados recursos disponibles y el cúmulo de prioridades sociales, el gobierno federal decidió encarar el problema y efectivizar un conjunto de medidas muy limitadas frente a la magnitud de las necesidades.

En este sentido, la política habitacional atravesó dos momentos significativos. Durante el fugaz gobierno de Janio Quadros se propuso impulsar la autoconstrucción de viviendas, la formación de cooperativas y la participación del Estado en el financiamiento y en la asistencia técnica. También se creó el denominado Consejo Nacional de Planeación de Vivienda Popular, el que no alcanzó a desempeñar un papel significativo

y cuya actuación, según se ha evaluado, se limitó a meras propuestas en el ámbito de la burocracia estatal (Bronstein, 1977, p. 77).

Con la renuncia de Janio Quadros asume la presidencia João Goulart en medio de un tumultuoso escenario político y con el condicionamiento que se le impone de gobernar bajo un régimen parlamentarista hasta 1963. Su gestión planteó la necesidad de institucionalizar la participación de las organizaciones sindicales en la resolución del problema habitacional. El Ministerio de Trabajo y Asistencia Social puso en marcha un plan habitacional, bajo el eslogan de “tornar cada operario en un propietario”, que contó con la reserva de algunos sindicatos que consideraron que, frente a la situación crítica de la vivienda, era imposible que con los escasos fondos asignados por el gobierno dicha situación pudiera revertirse y podía darse lugar a mecanismos arbitrarios en la adjudicación de créditos.<sup>22</sup>

En 1962, Goulart había creado un denominado Consejo de Política Urbana (COPURB) el cual estaba subordinado directamente a la Presidencia de la República y cuya función era coordinar el conjunto de entidades encargadas de la política habitacional. De hecho, con dicho Consejo se pretendía controlar la acción desarrollada por algunos gobernadores, entre ellos Carlos Lacerda en la Guanabara, que negociaban autónomamente los recursos provenientes de la Alianza para el Progreso y los dedicaban a los más diversos fines políticos (Moniz Bandeira, 1978, p. 107).

Con posteridad a 1963, cuando se logró restablecer el régimen presidencialista y se puso en marcha un programa de “reformas de base” tendientes a implementar una política de redistribución del ingreso, el gobierno federal, que había otorgado un número importante de financiamientos para la construcción o remodelación de la casa propia en diferentes estados del país, se opuso explícitamente a los métodos represivos mediante los cuales se pretendía erradicar las favelas. Pero el gobierno de la Guanabara se apartó de cualquier lineamiento federal (Goulart, 1964).

Carlos Lacerda, apoyado por la UDN y el PSD, obtuvo la gobernación

---

22. Véase *Semanario Novos Rumos*, 17 al 23 de agosto de 1962, Río de Janeiro.

por un escaso margen de votos otorgados principalmente por las capas medias urbanas, frente al candidato de las fuerzas populares (PTB-PS) Sergio Magalães.<sup>23</sup>

Ya durante la campaña Lacerda había puesto de manifiesto un ambicioso proyecto de: 1) transformar al Estado naciente –antes capital de la república– en una entidad principalmente industrial y 2) realizar profundas modificaciones en la estructura urbana de Río de Janeiro (obras de infraestructura tales como la provisión de agua, sanidad, túneles, etcétera). En relación a esta segunda cuestión, manifestaba el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las capas medias y de la burguesía cariocas. Los favelados, en cambio, solo eran incorporados en el discurso del futuro gobernador como la reserva de mano de obra necesaria para el desarrollo del polo industrial.<sup>24</sup> Bajo la fundamentación de que las obras de infraestructura los requerían y/o porque eran la fuerza de trabajo disponible para la instalación de las industrias que se esperaba localizar en la periferia de Río, el destino de los favelados era su traslado hacia otras localizaciones, para lo cual se construirían 2 250 viviendas de bajo costo. Este programa general fue acompañado de la distribución limitada de algunos bienes indispensables en ciertas favelas y de un proyecto de urbanización de dos favelas ubicadas en la zona norte (Villa Penha y Madureira). Para emprender estas acciones se firmó un acuerdo entre el gobierno de la Guanabara y la Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional (USAID), llamado “Fundo do Trigo”, mediante el cual 2 857 000 dólares obtenidos por Estados Unidos por la venta de productos agrícolas al Brasil serían utilizados para el cumplimiento de los objetivos mencionados (Leods, 1978, pp. 216-217).

Las fuerzas populares, aunque en minoría en el Parlamento, pugnarón desde el inicio porque se definiera una política de favelas que contemplara las demandas de este sector popular urbano. Así lograron introducir en la nueva Constitución Estatal de 1961: 1) el reconocimiento oficial de la existencia de las favelas; 2) que se asigne el 3% de la

---

23. Mientras que a la UDN adherían las capas medias urbanas, el PSD era representativo de los sectores más conservadores del medio rural. *Cfr.* Soares (1963 y 1965).

24. *Cfr.* Lacerda (1960). Es probable que el voto favelado se haya volcado principalmente hacia Tenorio Calvacanti, representante de un pequeño partido, el PTN. Véase Lacerda (1978, p. 214).

recaudación tributaria a la creación y mantenimiento de un organismo que implemente una solución; 3) que se mejoren provisionalmente estos asentamientos a menos que fuera demostrado su carácter de “irrecuperable”, caso en el cual se podía proceder a la erradicación de los mismos. En los hechos, el escaso control que podían ejercer los representantes de las fuerzas populares sobre el ejecutivo llevó a que los recursos económicos asignados no pudieran ser fiscalizados por aquéllos, a que bajo el fundamento de “irrecuperabilidad” se iniciara un masivo proceso de erradicación y a que la asistencia a las favelas se redujese a montos insignificantes.

El gobierno realizó para ello una reorganización institucional que, en síntesis, consistió en extinguir aquellas agencias que ya tenían una cierta trayectoria en la propuesta de urbanización de favelas, como era el Servicio de Recuperación de las Favelas (SERFHA), limitó las funciones de otras, como fue el caso de la Cruzada São Sebastião creada por dom Hélder Câmara; fortaleció la Fundación León XIII, hasta entonces institución privada que luego incorporó al aparato del Estado, y creó en 1962 un nuevo organismo: la Compañía de Habitación Popular (COHAB). Estas dos últimas instituciones quedaron encargadas del programa de las favelas.

La tarea que tenían por delante la Fundación León XIII y la COHAB era ardua. Por ese entonces, según datos censales, la población de las favelas alcanzaba a 335.063 habitantes, localizados en 147 favelas y con una tasa de crecimiento de 7,04% entre 1950 y 1960, mientras la ciudad de Río de Janeiro en su conjunto lo hacía al 3,3% en el mismo período (Parisse, 1969).<sup>25</sup> A fin de trasladar a los favelados, el gobierno construyó 7.720 unidades habitacionales que conformaban tres conjuntos: Villa Kennedy (5.069 unidades), Villa Alianza (2.187) y Villa Esperanza (464).<sup>26</sup> Los mismos estaban compuestos de cinco tipos diferentes de habitaciones que oscilaban entre los 30 y 47 metros cuadrados. Además, se puso en marcha durante este período la construcción de otro conjunto

---

25. Cfr. Lucien Parisse (1969).

26. Las informaciones sobre la población erradicada y la capacidad de los conjuntos habitacionales fueron extraídas de Valladares (1978). Con el dinero proveniente del USAID fueron construidos los primeros tres conjuntos habitacionales citados. Cfr. Olga Bronstein (1979, p. 178).

llamado Ciudad de Dios, compuesto de 3.865 casas, 1.660 departamentos y 1.193 unidades “provisionales”. Aun cuando los conjuntos presentaban diferentes condiciones de habitabilidad y equipamiento, ya que no todos estaban destinados a la población favelada, al darse comienzo al re-alojamiento de esta lo común era que las deficiencias e inconvenientes que debían soportar sus habitantes fuesen gravísimos: distantes de sus lugares de trabajo y sin transporte adecuado para movilizarse, carentes de los servicios más elementales como agua y luz, sin equipamiento (por ejemplo, falta de escuelas para los niños) y debiendo afrontar el pago de una cuota que afectaba notablemente el presupuesto familiar. En esas condiciones, el proceso de erradicación no fue algo que aceptaron los favelados pasivamente. Muy por el contrario, hasta donde sus fuerzas lo permitieron desataron una fuerte oposición.

Los primeros intentos de desalojo comenzaron a fines de 1963 en la favela del Pasmado, ubicada en la zona sur, en terrenos de alto valor comercial. Piénsese que por aquel entonces el régimen de Goulart estaba ya seriamente amenazado por el golpe militar que finalmente se produce en marzo del 64, y en el cual Lacerda sería uno de los principales protagonistas entre los civiles que participaron. Esta favela había sido declarada potencialmente urbanizable durante la existencia del SERFHA. Sin embargo, con el argumento de que era “peligrosa e inurbanizable” se emprendía su erradicación. Años más tarde, en sus testimonios Lacerda declaraba que su objetivo principal era construir en dichos terrenos el Hotel Hilton (1978, p. 233). Los pobladores se organizaron pero solo consiguieron postergar por unos meses el traslado que, finalmente, se efectuó después del derrocamiento de Goulart. Los métodos a los cuales apeló el gobierno fueron claramente expuestos por el ex gobernador:

Fue una cosa indescriptible. Surgió el rumor de que la gente no se quería mudar. Y algunos no querían realmente, porque eran obreros de la construcción civil en los rascacielos de Copacabana y preferían vivir allá pésimamente, pero cerca del trabajo. Ahora, la mujer y los hijos que se quedaban en casa, en el barro, en la miseria, querían salir. Los hombres querían la comodidad de vivir cerca del



trabajo. Una forma de machismo. Entonces Sandra<sup>27</sup> tomó aquel mujerío, lo metió en el ómnibus del Estado y las llevó para ver las casitas que se estaban haciendo en Villa Alianza. Cuando volvieron a la casa, entonces le pusimos fuego a los barracos. Y ahí, me llamaron Nerón... (Lacerda, 1978, p. 233).

Se iniciaba así un proceso de erradicación masiva que duró más de diez años. La población afectada, si bien consiguió frenar algunas veces la erradicación (aunque sea de manera parcial como ocurrió en la favela Bras de Pina), no pudo evitar que sus posibilidades de manifestar oposición fuesen crecientemente ahogadas a medida que el régimen militar se consolidaba. En cierta medida puede decirse que los favelados carecían de una organización social capaz de gestar un proceso de oposición ante el agresivo plan gubernamental. Su capacidad organizativa respondía principalmente a la presencia de agentes externos, particularmente instituciones estatales y religiosas, y solo en menor medida a fuerzas políticas populares.

Las favelas supieron desarrollar en su interior un tipo de organización inédita en América Latina: la *escola de samba*. También proliferaron las asociaciones religiosas como producto del sincretismo que prevalece. Muchas de las comisiones vecinales fueron impulsadas, hacia finales de los años cincuenta, por las mismas instituciones del Estado.<sup>28</sup> Pero todo esto solo puede considerarse como formas de agrupaciones voluntarias que si bien contribuyen a definir y reforzar una identidad colectiva, a partir de compartir un conjunto de condiciones de vida deficitarias, no eran suficientes para generar un proceso movilizador frente a un acabado proyecto estatal de refuncionalización del espacio urbano.

Varios trabajos han recalcado que por aquel entonces el tipo de vínculos que entablan los favelados con representantes de partidos políticos eran de carácter personalista y clientelista. Se supone que el peso cuantitativo de los favelados en el interior del conjunto de la población

---

27. Se refiere a Sandra Calvacanti, secretaria de Servicios Sociales durante su gestión y que luego fue la primera presidenta del Banco Nacional de Habitación.

28. Entre otros, véase Valladares (1977).

carioca los transformaba en una masa importante de votantes. La contrapartida de este supuesto apoyo electoral era el obtener algunas mejoras en los barrios que habitaban.<sup>29</sup> Sin embargo, hacia los años sesenta, nuevas formas de organización y lucha de las clases populares se iban desarrollando y los proyectos globales de las fuerzas políticas que las representaban iban incluyendo las reivindicaciones específicas de la parcela de los trabajadores urbanos que habitaban las favelas. Concretamente, tanto el PTB como el PC poseían ya cierta inserción entre los favelados, aun cuando en el caso de este segundo partido su impuesta ilegalidad le restaba posibilidades de ganar adeptos entre una población amenazada permanentemente por la arbitrariedad de los organismos represivos.

Los diputados electos de ambas fuerzas políticas, una vez que consiguieron garantizar sus mandatos amenazados por una maniobra política del lacerdismo,<sup>30</sup> propiciaron debates en el interior de las favelas a fin de elaborar propuestas a ser presentadas en la Asamblea Constituyente, para ser introducidas en la nueva Constitución de la Guanabara. Su proyecto en relación a las favelas era que el Estado expropiara los terrenos sujetos a desalojo inminente; otorgar facilidades a los favelados para que construyesen y mejorasen sus barracos; garantizar un mínimo de 3% del presupuesto estatal para destinarlo a obras de mejoramiento (agua, luz, drenaje, escuelas).<sup>31</sup> Como vimos, aunque se consiguió introducir el punto relativo a destinar un porcentaje del presupuesto para el problema de las favelas, el poder real del ejecutivo le permitió que utilizara los recursos de acuerdo a su propio programa. Se actualizaba así la propuesta que alternativa e históricamente sostendrán el gobierno y los favelados: erradicación *versus* urbanización.

---

29. Véase entre otros: Machado da Silva (1967), Medina (1964) Leods, A y E. (1978). Por otra parte, estas afirmaciones debieran ser relativizadas por el hecho de que el sistema político brasileño excluía como votante a la población analfabeta.

30. La Ley Federal que creó el Estado de la Guanabara, al trasladarse la capital de la República a Brasilia, decía que los "vereadores" (concejales) del Antiguo Distrito Federal se transformarían en diputados de la Asamblea Legislativa luego de promulgarse la nueva Constitución estatal. Sin embargo, para efectivizar esto fue necesario generar una movilización popular, puesto que la mayoría de la Constituyente el Poder Ejecutivo estatal intentaron desconocer la vigencia de los mandatos.

31. Véase *Novos Rumos*, Río de Janeiro, 27 de enero al 2 de febrero de 1961.

Los representantes de las fuerzas políticas populares, reivindicando las mejoras en los núcleos originales y solicitando que el Estado impidiese el desalojo, estaban presentando una propuesta de carácter inmediato. Pero, al mismo tiempo, introducían en su estrategia global alternativa la reforma urbana y la agraria como el camino a seguir para solucionar efectivamente los problemas habitacionales del pueblo.

El diputado Hércules Correia, presentando su trabajo a la Asamblea, relató las actividades que fueron desarrolladas en la subcomisión competente por los miembros de la minoría que forman parte de la misma. Señaló como una de las victorias obtenidas la inclusión en el proyecto de la Constitución del artículo que determina la dotación del tres por ciento de la recaudación del Estado para la urbanización de favelas, de autoría de los representantes del PIB y del PSB... llamó al pueblo a luchar decididamente para hacer aprobar una Constitución democrática y progresista, señaló el ejemplo del pueblo cubano: Cuba, dijo, dio el ejemplo a todos los pueblos de América Latina. La Revolución hace la reforma urbana que da vivienda a todo el pueblo... La defensa de la Revolución Cubana es parte de la lucha de cada pueblo de América Latina (*Novos Rumos*, 1961, 10 al 16 de febrero de 1961).

Otras fuerzas políticas que comenzaban a desarrollarse en el campo popular, particularmente las que poseían una base estudiantil y católica como es el caso de Acción Popular, confluyeron también a las favelas en busca de adeptos.

En realidad, cuando el gobierno comenzó a efectivizar su programa de erradicación no existía aún una propuesta alternativa capaz de crear cierto espacio de negociación. Las movilizaciones que organizaron los favelados a la Cámara Legislativa a fin de solicitar apoyo frente a los primeros desalojos, no alcanzaban para exigir al gobierno un cambio de actitud. La carencia de una estructura organizativa anterior, en la cual tuviese cabida el conjunto de las reivindicaciones de los pobladores de las favelas y en la cual se expresaran los proyectos políticos populares existentes, impidió que la cuestión de las favelas adquiriese cierto grado

de centralidad, en medio de una escena política en la cual la inestabilidad y la amenaza de golpe estaban ya presentes.

La agrupación sectorial que se activó en esos momentos, la Federación de Asociaciones de Favelas del Estado de la Guanabara, intentaba ganar representatividad en este sector urbano en un momento en que la correlación de fuerzas comenzaba a alterarse en contra del campo popular. La desarticulación de la misma, una vez producido el golpe militar del 64, a través de una eficaz represión policial a sus dirigentes, fue el camino que la Federación debió compartir con el conjunto de las organizaciones populares.

### **Consideraciones finales**

El recorte en el tiempo por el que he optado en este trabajo a fin de analizar la relación existente entre las instituciones de Estado y las organizaciones sociales de villeros y favelados, ha respondido al interés de contribuir al conocimiento de uno de los períodos menos abordados por la investigación social. Los pueblos de América Latina luchan por formas políticas democráticas. La reconstrucción de la historia de un segmento de las clases populares en el momento en que existían expectativas de profundizar las democracias restrictivas de entonces, puede constituir una contribución en el necesario proceso de acumulación de experiencias protagonizadas por las mismas.

Las dos realidades que he analizado presentan un conjunto de especificidades y puntos en común que merecen ser anotados en el final de este trabajo. Lo primero que debe mencionarse es que tanto las favelas como las villas miseria, son barrios populares constituidos a partir de la invasión familiar o individual de tierras de propiedad pública. Aun cuando posteriormente se desarrolle en su interior un submercado de barracos, estos barrios se diferencian de los denominados fraccionamientos clandestinos, que proliferan décadas después en dichos contextos, porque el acceso a la tierra se produjo a través de una serie de mecanismos sociales más que comerciales.

Este rasgo, que algunos autores tienden a descalificar al preocuparse

por las posibilidades de organización social que pueden desarrollar estos trabajadores urbanos, es de fundamental importancia en los dos casos estudiados. Para esta parcela de trabajadores urbanos, es el territorio común que habitan lo que incrementa la posibilidad de participar en organizaciones sociales que les permitan mejorar sus condiciones de vida o que los representen cuando su propia existencia en el medio urbano se ve amenazada por el desalojo. En los dos países considerados no existen formas generalizadas de tenencia confusa de la tierra, sino que la propiedad privada es el elemento organizador del uso y ocupación del suelo. El habitar tierras de manera ilegal coloca a esta población desde el inicio en una situación diferencial lo que, ciertamente, ha servido de fundamento para la elaboración de preconceptos socialmente aceptados sobre la misma, mediante los cuales se han justificado los más variados tipos de procesos de desalojo.

Pero ello no implica desconocer que la identidad de villeros y favelados se construye principalmente a partir de los elementos comunes al territorio que habitan y entre los cuales la ilegalidad es el de mayor fuerza.

Por otra parte, la coyuntura analizada se caracteriza por la presencia de los organismos internacionales que debutan en el ofrecimiento de orientaciones y recursos para la elaboración de las políticas urbanas. En las situaciones de escasez de recursos que vivían ambas economías nacionales para hacer frente a la magnitud de las necesidades sociales que existían y en medio de la disputa que podía entablar en relación a los mismos el capital a fin de que el Estado asegure las condiciones generales de su realización, las agencias internacionales encontraban un campo propicio para su actuación. Así, la cuestión de la vivienda popular fue introducida definitivamente en las agendas gubernamentales de los más diferentes niveles de gobierno con condicionamientos externos. En los dos casos que analizamos, aun cuando no se ha profundizado la cuestión de los objetivos últimos que persigue la acción de los organismos internacionales, se puede advertir de qué manera los mismos se relacionaron con los gobiernos locales (comunal en uno y estatal en el otro) elaborando y poniendo en marcha una política de vivienda popular que no se correspondía con la posición y las acciones emprendidas

por los gobiernos nacionales. Los programas de vivienda popular, que consistían fundamentalmente en la erradicación y la constitución de nuevos barrios en la periferia lejana y que se efectivizan posteriormente, durante los regímenes militares que se imponen en ambos países, fueron ideados por técnicos nacionales y extranjeros sin que existiese ningún grado ni tipo de consulta a los propios afectados, a comunidades de profesionales, a fuerzas políticas que ya habían intentado elaborar proposiciones en tomo a la cuestión.

En cierta medida puede decirse que la “erradicación masiva” poseía inclusive un alto grado de improvisación y las posibilidades de efectivizarla no solo encontraron obstáculos entre los pobladores sino en la propia capacidad de las instituciones encargadas de implementar estos programas. Desde la perspectiva de los pobladores, el alto costo de la erradicación ya había sido comprobado por los villeros a través de los programas que anteriormente se habían intentado desarrollar; esto permitió profundizar la naciente organización de los mismos puesto que habían sabido idear formas definidas de acción. En el caso de las favelas, en cambio, el impulso a la organización llegaba tarde pues el cambio de la coyuntura política tomaba imposible lograr ese objetivo ante condiciones generales tan adversas. No se trataba ya de oponerse a medidas puntuales sino a un estructurado plan que el régimen militar permitirá efectivizar.

## **Bibliografía**

Bronstein, O. (1979). *Estructura urbana, distribuição da população e sector público*. Tesis de Maestría, COPPE, Rio de Janeiro.

De Oliveira, F. (1978). *A economia da dependencia imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal.

Goulart, J. (1964). *Mensagem ao Congresso Nacional, na abertura da Sessão Legislativa*. Brasilia.

Hardoy, J. et al. (1979). *Financiamiento para los asentamientos humanos en América Latina, Las actividades de las agencias multilaterales*. Buenos Aires: CEUR.

Iscaro, R. (1973). *Historia del movimiento sindical*. Tomo II. Buenos Aires: Fundamentos.

Lacerda, C. (1960). *Discurso Programa da convenção da UDN: Retrato de uma cidade devastada e sua reconstrução*. Rio de Janeiro.

Lacerda, C. (1978). *Depoimento*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Leods, A. y Leods, E. (1978). *A Sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar.

Medina, C. (1964). *A favela e o demagogo*. São Paulo: Livraria Martins.

Machado da Silva, L. A. (1967, mayo-junio). A política na favela. *Cadernos Brasileiros*, año 14, (41). Rio de Janeiro.

Moniz Bandeira, L. A. (1978). *O governo João Goulart. As lutas sociais no Brasil 1961-1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

O'Donnell, G. (1972). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Paidós.

Parisse, L. (1969, julio-septiembre). Las favelas en la expansión urbana de Río de Janeiro: estudio geográfico. *América Latina*, 12(3). Rio de Janeiro.

Rotondaro, R. (1971). *Realidad y cambio en el sindicalismo argentino*. Buenos Aires: Pleamar.

Schteingart, M. y Broide, B. (1974). Procesos sociales, políticas de vivienda y desarrollo metropolitano. En Castells, M. (Comp.), *Estructura de clases y política urbana en América Latina* (pp. 235-286). Buenos Aires: SIAP.

Semanario *Novos Rumos*. (1961, 27 de enero al 2 de febrero). Rio de Janeiro.

Semanario *Novos Rumos*. (1962, 17 al 23 de agosto). Rio de Janeiro.

Semanario *Novos Rumos*. (1961, 10 al 16 de febrero). Rio de Janeiro.

Singer, P. (1972). O milagre brasileiro, causa e consequências. *Caderno CEBRAP*, 6. São Paulo.

Soares, G. (1963, abril-junio). La política de un desarrollo desigual. *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, año IX, (23). UNAM. México.

Soares, G. (1965). As bases ideológicas do lacerdismo. *Civilização Brasileira*, año I, (4). Rio de Janeiro.

Valladares, L. (1977, diciembre). Associações voluntarias na favela. *Ciência e Cultura*, 29(12). São Paulo.

Valladares, L. (1978). *Passa-se uma casa*. Rio de Janeiro: Zahar.

Wilson, A. (1965). *Análisis socioeconómico de los residentes de las villas de emergencia en el Parque Alte. Brown*. Buenos Aires: Comisión Municipal de la Vivienda.

Yujnovsky, Ó. (1982). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Buenos Aires: CEUR.

Ziccardi, A. (1977). *Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963-1973)*. Buenos Aires: CEUR-Di Tella.



# El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la ciudad de Buenos Aires (1973-1976)<sup>1</sup>

## Introducción

El presente trabajo es parte de una investigación sobre las relaciones que entablaron los pobladores de las villas miseria de la Capital Federal con las instituciones del Estado, en el marco de la sociedad global y en diferentes coyunturas. El período que consideraremos aquí es el del último gobierno peronista (1973-1976), tiempo en el que los villeros atravesaron por una etapa de alto desarrollo organizativo, en una permanente búsqueda por obtener respuestas del gobierno popular a sus postergadas demandas.

Ya desde la década anterior, este sector popular urbano constituía un conjunto social definido que, si bien desde el punto de vista cuantitativo era incomparablemente menor al de otras ciudades latinoamericanas, había sabido desarrollar diferentes tipos de agrupaciones sociales.<sup>2</sup> Desde estas, los villeros se habían tornado legítimos interlocutores de diferentes agencias estatales; supieron enfrentar los más elaborados planes de erradicación; fueron introduciendo la problemática de sus precarias condiciones de vida en las causas económicas y sociales que generaban su presencia en el medio urbano; mejoraron a través del

---

1. Extraído de Ziccardi, A. (1984, octubre-diciembre). El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la ciudad de Buenos Aires (1973-1976). *Revista Mexicana de Sociología*, 46(4).

2. En 1975 la Comisión Municipal de la Vivienda estimaba que la población villera de la Capital Federal era de 179. 322 habitantes.

trabajo colectivo los más graves problemas de su vida cotidiana; en fin, fueron formando una identidad propia e intentaron su articulación con las fuerzas políticas populares. Trabajadores no calificados, particularmente obreros de la industria de la construcción y trabajadoras de servicios domésticos remunerados, eran las actividades ocupacionales que predominaban en el interior de las villas miseria y que explicaban, finalmente, las causas de la constitución de estos barrios populares urbanos. Su inestabilidad laboral, su bajo grado de calificación, sus limitados ingresos, la indocumentación de los migrantes de países limítrofes, impedían que esta parcela de la fuerza de trabajo lograra acceder a una vivienda digna y a bienes y servicios colectivos indispensables.

A partir de esa precaria agrupación territorial, las villas fueron transformándose en verdaderos barrios urbanos, en los cuales las condiciones de habitabilidad mejoraban a medida que la organización de los villeros se iba consolidando. En todo este proceso de lucha por la sobrevivencia en el medio urbano, las organizaciones sociales gestadas en su territorio fueron uno de los principales vehículos para lograr la satisfacción de las demandas más inmediatas. Clubes deportivos y culturales, asociaciones de madres, juntas y comisiones vecinales, agrupamientos de varias villas miseria, ofrecían paliativos para enfrentar colectivamente ese conjunto de condiciones sociales adversas. Pero más aún, desde este ordenamiento natural y de su organización sectorial, los habitantes de villas miseria habían conseguido cierto grado de legitimidad en diferentes períodos históricos y desatado fuerte oposición a las políticas gubernamentales que intentaron desconocerlos o subordinarlos a su propio proyecto de erradicación.<sup>3</sup>

La llegada del gobierno peronista fue celebrada por los villeros y por todo el pueblo argentino como el inicio de una nueva etapa. Las expectativas de que sus principales reivindicaciones finalmente encontrarán satisfacción, crecieron intensamente en el seno de las organizaciones villeras. Pero el camino atravesado por este sector social, en los años del gobierno peronista, estuvo signado por sucesivas frustraciones.

---

3. En 1967 se elaboró una acabada ley y se puso en marcha un complejo plan de erradicación de villas miseria. Sobre la respuesta de los pobladores de las villas frente a una alternativa que suponía peores condiciones de vida de las que poseían originalmente véase: Ziccardi (1977) y Yujnovsky (1982).

La articulación de las organizaciones villeras con la línea política de la Juventud Peronista y su inevitable enfrentamiento con los sectores más reaccionarios del Movimiento Peronista –enquistados en el ministerio de Bienestar Social– llevaron a que una vez más este conjunto social fuese objeto de un tratamiento discriminatorio y autoritario por parte de las instituciones del Estado.

El ritmo y la intensidad de la lucha de esos años, tiende a ocultar la dinámica propia que adquirieron diferentes frentes del campo popular.<sup>4</sup> Los villeros, ciertamente, ocupaban un lugar periférico en el acontecer nacional. Sin embargo, sus prácticas y sus luchas se introdujeron en el espacio político donde se enfrentaron los sectores del movimiento peronista que sustentaban estrategias polarizadas.

Investigar este comportamiento social obliga a hacer referencia, de un lado, a las instituciones del Estado que tenían facultad gubernamental para abordar el problema; en lo fundamental el Ministerio de Bienestar Social (MBS) y la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV). A ello deberá agregarse la importancia que adquirió la vivienda popular en el *Plan Trienal* elaborado e implementado por el Ministerio de Economía y las vinculaciones que se entablaron entre los habitantes de las villas y la Universidad Nacional de Buenos Aires. Del otro, se deben analizar las articulaciones entre el movimiento villero y diferentes actores de la sociedad civil: la Juventud Peronista (JP), los Sacerdotes para el Tercer Mundo y los grupos de profesionales peronistas. Evidentemente, no se pretende establecer líneas divisorias –por lo demás difusas o inexistentes en el interior de la dinámica social– sino simplemente organizar la información obtenida de manera que la misma pueda ser trascendida en explicaciones globales que permitan obtener alguna luz para explicar la trágica derrota popular argentina.

---

4. El período que estrictamente se considerará en este trabajo es el comprendido entre los años 1973 y 1975, puesto que a partir de la segunda mitad de este último año la política de vivienda hacia las villas ya se había desarticulado y las organizaciones villeras comenzaron a desmembrarse.

## 1. El gobierno peronista

El 11 de marzo de 1973 el pueblo argentino consagró en las urnas el retorno y el triunfo del peronismo. El Frente Justicialista de Liberación (FREJULI), obteniendo el 49,5% del electorado, anuló el intento del régimen militar de condicionar la apertura democrática.<sup>5</sup> La fórmula Cámpora-Solano Lima, con el aval de las fuerzas sociales mayoritarias, se impuso en medio de un clima de incontenible movilización popular. La realización del acto eleccionario fue tan solo el corolario de la opción planteada por un gobierno militar deslegitimado socialmente frente al ritmo e intensidad de la lucha social y a un viejo líder que condujo a su *Movimiento* hacia una salida democrática.

Desde fines de los setenta, los trabajadores habían comenzado a cuestionar desde sus centros de trabajo las políticas económicas que afectaban constantemente su salario real, las fórmulas de exclusión política o participación subordinada a que pretendía someterlos el proyecto militar y la capacidad de sus dirigentes gremiales para adjudicarse la representación del movimiento sindical. Al mismo tiempo, y ante la ausencia de canales de participación, importantes capas de la pequeña burguesía generaban nuevas formas de politización pugnando, principalmente desde el interior del movimiento peronista, por instrumentar una estrategia popular que obligara a la definitiva retirada militar (véase, De Riz, 1981; Landi, 1971, pp. 89-127; Saltalamacchia, 1980, pp. 10-12). Los sectores populares en general, pero también las fracciones de la pequeña y mediana burguesía nativa, mostraban su reprobación al intento militar de reestructurar la sociedad argentina a fin de introducirla definitivamente en el orden económico internacional organizado por el capital transnacional.

Así, en la Argentina se fueron gestando nuevos actores sociales que, desde diferentes espacios y con distintas posibilidades de actuación, exigían participación en el rumbo de la vida nacional.

Perón, desde su exilio, incorporó a su proyecto político estas

---

5. El balotaje como forma de garantizar que el peronismo tuviese que realizar arreglos con otras fuerzas políticas y con los militares, quedó de lado, ante el abrumador triunfo del FREJULI.

demandas y otorgó legitimidad a nuevas fuerzas dentro del movimiento peronista. A partir de 1972, la Juventud Peronista fue la fuerza que hegemonizó el proceso de movilización y organización popular que caracterizó al período preelectoral. Los barrios populares urbanos y en medida decreciente, la Universidad y los centros de trabajo, fueron los lugares donde reclutó, rápidamente, sus adeptos, constituyendo en la Tendencia Revolucionaria del Peronismo.<sup>6</sup>

El 25 de mayo de 1973, el doctor Hector J. Cámpora asumió la presidencia de la República en medio de un clima de fuerte efervescencia popular. Las bases de sustentación social de este fugaz gobierno fueron justamente la JP, el sindicalismo combativo y algunos sectores de la burocracia política del movimiento. Landi (1979) ha señalado que el nuevo gobierno no representaba realmente la correlación de fuerzas entonces existente. Ciertamente, aun cuando el gabinete formado durante el período presidencial de Cámpora fue el que, salvo excepciones, acompañó a Perón en su tercera presidencia, desde su inicio el gobierno peronista fue expresión de la intensa lucha que por la definición del proyecto protagonizaron las distintas corrientes del Movimiento y de la sociedad argentina. El retorno de Juan Perón, el 20 de junio de 1973, lejos de constituir una fiesta nacional, se convirtió en una masacre política. Grupos armados de la derecha peronista impidieron que la movilización popular, organizada principalmente por la JP, pudiera expresarse frente al líder. El saldo de muerte que acompañó el regreso a los barrios, las villas, los centros de trabajo, marcó muy probablemente el comportamiento político que las organizaciones populares peronistas asumieron en adelante. La violencia hacía su aparición en el gobierno popular, augurando, en cierta medida, la derrota de los sectores de la izquierda del peronismo.

A pesar de ello, Perón intentó en adelante poner orden. La renuncia de Cámpora le permitió redefinir los lineamientos de su gobierno. Sus discursos y acciones se orientaron entonces a redefinir gradualmente los espacios políticos que el conductor adjudicaría a las diferentes fuerzas

---

6. En junio de 1972, un miembro de la Juventud Peronista ingresó al Consejo Superior del Movimiento Justicialista. Al mismo tiempo, Perón legitimaba la existencia de las organizaciones armadas como formaciones especiales para la lucha en la coyuntura.

sociales. Su proyecto de “democracia integral” basado en la “comunidad organizada”, pretendía fincar la estabilidad del país en la participación de la Confederación General del Trabajo (CGT), y la Confederación General de Empresarios (CGE), el partido Unión Cívica Radical y las Fuerzas Armadas.

La Argentina había mostrado, de manera contundente, que la más estructurada política económica sucumbía ante la lucha social desatada por los sectores sociales afectados en sus intereses. Por ello, Perón subordinó la posibilidad del *Plan Trienal* a la firma del *Acta de Compromiso Social (El Pacto Social)*, mediante la cual el capital y el trabajo (la CGE y la CGT) se comprometían a respetar los términos de la nueva política económica. Esta intervención política sobre el ciclo productivo y el conflicto que la misma encierra, sentó los primeros pasos hacia un crecimiento económico basado en promover y diversificar las exportaciones y expandir la inversión pública. Esto permitió que, pese a la resistencia de la iniciativa privada a invertir, se produjera una efectiva elevación de las tasas de crecimiento global de la economía durante los años 1973 y 1974.

Sin embargo, las demandas salariales no se hicieron esperar, siendo presentadas ante un sector empresarial que no estaba dispuesto a sacrificar su tasa de ganancia. Esta situación, sumada al déficit del sector público, llevó a que en los primeros meses de 1974 quedaran claros los límites sociales de los acuerdos pactados. El resultado económico no podía ser otro que la vuelta a un proceso inflacionario provocado principalmente por el traslado de los aumentos salariales a los precios. Perón ya había demostrado su intención de disciplinar a los sectores que no estuvieran de acuerdo con el rumbo que el líder imprimía al movimiento.<sup>7</sup> Sin embargo, no consiguió alinear a las demás fuerzas económicas y políticas que veían desvanecerse nuevamente la esperanza de desarrollar un capitalismo autónomo, con crecimiento económico y reforma social.

---

7. El 1° de mayo de 1974, la Juventud Peronista concurrió a la concentración popular en la Plaza de Mayo con las consignas: “que pasa, qué pasa, qué pasa general, está lleno de gorilas el gobierno popular”, “asamblea popular, no queremos carnaval”; “si Evita viviera sería montonera”. El general Perón, enfurecido, se dirigió a la JP calificando a sus miembros de “imberbes”, “idiotas útiles”, “mercenarios al servicio del extranjero”. La Juventud abandonó espontáneamente la plaza. El 24 de mayo, la rama juvenil quedó excluida del Consejo Superior Justicialista. Véase De Riz (1981, p. 111).

La muerte del presidente y la incapacidad política de su sucesora no hicieron más que acelerar el fracaso del proyecto nacional peronista.

Durante el gobierno de Isabel Perón se produjo la caída del ministro de Economía, José Gelbard, y se sucedieron una serie de programas económicos que contaron, alternativa o conjuntamente, con el apoyo del lópezzreguismo y la burocracia sindical.<sup>8</sup> El clima de lucha corporativa que desataron los gremialistas y la violencia política generalizada que permeaba la sociedad argentina, precipitaron al peronismo a una crisis que no solo afectaba su articulación en tanto movimiento social, sino implicaba la caducidad de una alternativa de desarrollo.<sup>9</sup>

## **2. El gobierno nacional y la política de vivienda popular**

El *Plan Trienal* del ministro de Economía José Gelbard asignaba a la política de vivienda un rol estratégico en el proceso de recuperación de la economía. A nivel nacional, el organismo gubernamental que poseía la responsabilidad de asumir la puesta en marcha de una política de vivienda popular era el Ministerio de Bienestar Social, Este Ministerio, como en épocas anteriores, constituía uno de los resortes más importantes de la gestión gubernamental. El titular de esa cartera fue, desde el inicio del gobierno peronista hasta pocos meses antes de su derrocamiento, José López Rega, representante de uno de los grupos de derecha del Movimiento.

---

8. En octubre de 1974 fue reemplazado José Gelbard y se hace cargo el doctor Gómez Morales en un intento de peronizar el gabinete, puesto que él mismo había sido ministro de Economía del segundo gobierno peronista (1952-1955). En junio de 1975 asumió dicho ministerio Celestino Rodrigo, representante del lópezzreguismo, quien fue derrocado por la lucha sindical y reemplazado por el doctor Antonio Cafiero, quien contaba con el apoyo de sindicalistas y políticos peronistas.

9. Portantiero sostiene: “El golpe militar de 1976 –por cierto, como todos los que tuvieron lugar en el Cono Sur en esa época– no fue el resultado de un complot diabólico de la CIA sino el producto de la crisis histórica de una alternativa de desarrollo. En Argentina la forma que asumió esa crisis fue la de la desarticulación del peronismo: el fin de un tipo de pacto estatal que solamente en el interior de un preciso contexto pudo transformarse en un punto de referencia para una coalición de distintos sectores, cuando el patrón de consumo popular coincidió con la dinámica del desarrollo capitalista. Fue mucho más la presión corporativa de los sindicatos sobre la tasa de ganancia que el desborde guerrillero lo que descalabró el proyecto”. Véase Portantiero (1980, pp. 12-14).

El que un pequeño grupo carente de base social obtuviera una instancia gubernamental cuya competencia era la distribución de bienes y servicios a los sectores populares, abría la posibilidad de que éste ganara adeptos y, en consecuencia, espacio político dentro y fuera del peronismo. Sin embargo, en las villas, como veremos, la actuación ministerial pretenderá desplegar una acción tendiente a subordinar a las organizaciones de los pobladores, a fin de legitimar un proyecto de erradicación abiertamente opuesto a las demandas que las mismas sustentaban desde hacía más de una década.

El *Pacto Social* –que soportaba al *Plan Trienal*– fue presentado por Gelbard como la condición que permitiría al gobierno “socializar los beneficios del progreso, la vivienda, la educación y la salud”. Este acuerdo se constituiría en el esquema director de una política económica cuyos objetivos generales eran: 1) implementar una política salarial que permitiese una justa distribución del ingreso, 2) eliminar la marginalidad social mediante la acción efectiva del Estado en materia de vivienda, educación, salud y asistencia social, 3) absorber en forma total y absoluta la desocupación y el subempleo, 4) mejorar la asignación regional del ingreso y 5) terminar con el descontrolado proceso inflacionario y fuga de capitales (Gelbard, 1973, p. 6). Si bien una de las metas que condicionaba el plan era lograr una efectiva austeridad en el gasto público, la construcción masiva de viviendas por medio de la acción estatal encontraba justificación económica y social en el interior del proyecto. Esta era una actividad productiva que estimulaba la inversión privada generando al mismo tiempo un número importante de nuevos empleos. Por medio del financiamiento público se ejercería una redistribución del ingreso al permitir el acceso a este bien necesario a los sectores sociales que, por su limitada o inexistente capacidad de ahorro, no pudieran participar del mercado privado. Otro objetivo adicional no menos importante, era reducir el marcado déficit habitacional que afectaba a grandes contingentes de trabajadores.

En el programa económico de Gelbard no podían estar ausentes, ni la tradición de participación estatal que en materia de vivienda habían desarrollado los gobiernos peronistas anteriores, ni el compromiso que



adquirió Cámpora en el inicio de su gestión.<sup>10</sup> El MBS contar a con los recursos financieros necesarios para estimular la industria de la construcción que, entonces, presentaba cierto grado de estancamiento y un elevado nivel de capacidad ociosa. A la vez, podr a garantizarse que mediante adecuadas formas de pago se favoreciese a los sectores sociales de ingresos medios y bajos.<sup>11</sup> Concretamente, en el *Acta de Compromiso Nacional* se estipulaba que:

el Banco Central [...] proveer a que el 80% del crédito bancario para vivienda, sea destinado al financiamiento de unidades de hasta 70 metros cuadrados de superficie; su repago se realizar a a tasas de interés de fomento y con cuotas que no superen el 20 por ciento del ingreso de cada solicitante.<sup>12</sup>

La Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo del MBS y el Banco Hipotecario Nacional (BHN), en función conjunta, tendr an inicialmente a su cargo la formulación y desarrollo de un programa cuya efectivización requerir a de la participación de institutos provinciales, direcciones municipales de vivienda, etcétera. Los recursos con los que contaban para ello ser an los provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda y Pronósticos Deportivos, recursos propios de BHN, y el redescuento de su cartera hipotecaria.<sup>13</sup> Así, a mediados de 1973, el MBS –autodenominado el “Ministerio del Pueblo” daba a conocer, a través de una masiva campaña publicitaria, su programa de vivienda popular. Como luego veremos, los

---

10. Sobre la acción del sector público durante el primero y segundo gobiernos peronistas, véase: Scheingart y Brodie (1974, pp. 235-286). Sobre los lineamientos generales del programa peronista de vivienda de 1973, véase: Cámpora (1973).

11. La cifra de 500.000 viviendas fue anunciada sin que se diera cuenta con base en qué estimaciones el Estado evaluaba que podía emprender una acción de tal magnitud. Posteriormente, el *Plan Trienal* especificaba que la meta era 815.000 viviendas, a ser construidas durante esos tres años; 510.000 viviendas por medio de la acción estatal y el resto por medio de la iniciativa privada. Véase: Ministerio de Hacienda y Finanzas (1974).

12. Acta de Compromiso Nacional (1973).

13. El Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) se formaba con el aporte del 1,5% por concepto de gravamen sobre la venta de ganado vacuno a faenar para todo destino y un aporte del 2,5% sobre las remuneraciones a cargo del empleador, fuese este el Estado o los factores. Sobre la importancia y destino de estos recursos, véase Yujnovsky (1982).

pobladores de las villas miseria se informaron del mismo por los medios de comunicación, no obstante las relaciones que se habían entablado ya entre este aparato gubernamental y las organizaciones villeras. Bajo los eslóganes: “Hacer una casa no es juego de niños. Vamos a construir 500.000 viviendas” y “Un techo para cada uno en el país de todos”, el ingeniero Juan Carlos Basile, subsecretario de Vivienda y Urbanismo, pondría en marcha un ambicioso programa habitacional. Los tres planes que lo conformaban eran los siguientes:

- *Plan Alborada*: destinado a los residentes de las villas de emergencia, rancheros, personas que vivían en pensiones o en viviendas precarias y para todos los que no encontraran vivienda. También se incluían en este plan los residentes de áreas fronterizas. Las viviendas a ofrecer serían conjuntos habitacionales definitivos, en unidades individuales o colectivas con equipamiento comunitario.
- *Plan Eva Perón*: consistente en préstamos individuales para la construcción de viviendas familiares propias, bajo la exigencia de tener en propiedad un terreno urbanizado de 200 metros cuadrados como mínimo.
- *Plan 17 de octubre*: destinado a otorgar préstamos para la construcción de viviendas a los sindicatos, cooperativas, asociaciones sin fines de lucro, ahorristas del Banco Nacional, mutualistas, entidades comerciales (Ministerio de Bienestar Social, Ministerio del Pueblo, 1973).

Desde los enunciados de estos planes se puede inferir hacia cuáles clientelas orientaba su acción el MBS. También se desprende la posible disputa entre los sectores sociales destinatarios de los recursos.

La población de las villas miseria quedaba incorporada al *Plan Alborada*, pero compartiendo sus beneficios con el grueso de los sectores sociales de menores recursos que padecían condiciones de vida deterioradas y precarias. Estos recursos eran comparativamente menores que los destinados a satisfacer la demanda de los trabajadores asalariados.<sup>14</sup>

---

14. Las metas planteadas asignaban al *Plan Alborada* 188.700 viviendas, al *17 de octubre*, 214.000 viviendas; y al *Eva Perón*, 107.000 viviendas. Cfr. Sociedad Central de Arquitectos (1976).

Pero lo fundamental no era el tipo de vivienda ni la cantidad de casas que el MBS estaba dispuesto a otorgar a la población de las villas miseria. La política de construcción de viviendas nuevas, aunque fuesen definitivas, se contraponía a la *principal reivindicación* de los trabajadores de las villas: *la expropiación de las tierras que ocupaban y el mejoramiento de sus viviendas o la construcción de nuevas viviendas en sus localizaciones originales.*

No puede atribuirse al desconocimiento de la lucha villera la decisión de planear la erradicación de las villas de la Capital Federal. Por ese entonces, sus pobladores habían entablado relaciones con las agencias estatales exponiéndoles propuestas habitacionales alternativas. Por otra parte, el mismo Ministerio, en su publicación, declaraba inicialmente que se:

Construirían nuevas viviendas donde se encontraban los asentamientos precarios, reservándose la erradicación cuando las dimensiones, ubicación y características del terreno no lo permitieran (Ministerio de Bienestar Social, Ministerio del Pueblo, 1973, p. 7).

Sin embargo, puesto en marcha el *Plan Alborada*, se desconocieron las demandas de los pobladores, intentándose subordinarlos mediante la acción de equipos de “trabajo social”. Ciertamente, el advenimiento del peronismo había alimentado en las organizaciones villeras expectativas favorables a la satisfacción de sus demandas. Pero el gobierno nacional encargaba el tratamiento de la cuestión al sector oficial que mayores distancias ideológico-políticas poseía con el campo popular en su conjunto y, particularmente, con los habitantes de las villas miseria.

La Universidad de Buenos Aires, particularmente la Facultad de Arquitectura y Urbanismo intentó tener alguna injerencia en los programas de habitación popular en general y en los destinados a los villeros en especial. Sin embargo, al igual que la CMV, no consiguió incidir en las decisiones ministeriales. Mientras el MBS estaba en manos de la derecha peronista, la Universidad de Buenos Aires fue encargada al doctor Rodolfo Puiggrós, representante de las corrientes político-culturales de izquierda del Movimiento.

La política que elaboró la Universidad para insertarse en el proceso

del gobierno peronista planteaba la articulación efectiva entre los profesionales universitarios y la sociedad nacional con el objeto de servir a los intereses populares.

Más allá de las dificultades que presentó su puesta en práctica,<sup>15</sup> esta política se apoyaba en un hecho cierto: la vivienda popular era ya un núcleo movilizador de profesionales (médicos, abogados, arquitectos, asistentes sociales, etcétera) que desde distintas disciplinas venía trabajando dentro del Movimiento Peronista en los denominados Equipos Político-técnicos de la JP<sup>16</sup> y las villas miseria habían sido uno de los lugares donde esta acción se había desplegado con cierto éxito. El asesoramiento a los extranjeros residentes, la instalación de dispensarios médicos que ofrecían remedios y prestación clínica gratuita, el apoyo técnico en la construcción de viviendas, obras de infraestructura o planes alternativos a los proyectos estatales, habían sido problemas que estos profesionales habían atendido en algunas villas de la Capital Federal. Que la “Universidad Nacional y Popular” pudiera extender estas pequeñas experiencias y generar apoyos masivamente, así como ofrecer alternativas habitacionales a partir del desarrollo de la investigación, eran metas legítimas hacia las cuales orientar las tareas de docentes y alumnos. En diciembre de 1973, la Universidad convocó al Primer Congreso Nacional de la Vivienda Popular, organizado por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo. El objetivo de este encuentro fue abrir un diálogo entre las entidades oficiales, universitarias, empresariales y vecinales que actuaban en el campo de la vivienda popular. En lo particular, se trataba de presentar propuestas y consideraciones en torno al plan de 500.000 viviendas anunciado por el MBS. Los trabajos presentados en sus seis mesas expresaban el apoyo a los lineamientos programáticos específicos del *Plan Trienal*, ofrecían recomendaciones en tomo al problema de la vivienda de alquiler y discusiones en torno al papel de la Universidad ante

---

15. Un balance sobre la Universidad durante el último gobierno peronista puede verse en Puiggrós (1979a, pp. 11-12) y Puiggrós (1979b, pp. 16-19).

16. A este agrupamiento se sumaban otros como el Consejo Tecnológico Peronista que había elaborado una propuesta de vivienda para el gobierno. Véase: Movimiento Nacional Justicialista, Consejo Tecnológico (1973).

el problema habitacional.<sup>17</sup> No obstante, la política de vivienda del MBS en nada consideró las sugerencias y aportes ofrecidos a través de materiales de amplia divulgación y que fueron difundidos sintéticamente en la prensa capitalina.

Ahora bien, como sostiene Yujnovsky (1982), si se considera globalmente la acción habitacional del gobierno peronista, puede advertirse que: se construyó en promedio menos de un cuarto de la cantidad anual propuesta por el Plan Trienal. De todos modos ello implicó un incremento cierto de la actividad del sector público y una participación mayor de los sectores de menores recursos en el mercado de la vivienda.

Pero difícilmente puede afirmarse que la población villera fue destinataria de un monto importante de recursos. Más bien, el programa habitacional supuso cierto grado de equilibrio entre los intereses de la política económica global (CGE), el lópezrreguismo (MBC) y la burocracia sindical (CGT). Las organizaciones villeras, en cambio, no constituían una fuerza social que necesitara ser incorporada al proyecto para garantizar su éxito. Por ello el MBS optó por una relación autoritaria, anulando toda posibilidad de que los importantes recursos estatales con que contaba se orientaran a mejorar las condiciones de vida de estos trabajadores urbanos.<sup>18</sup> La exclusión de los villeros en el proceso de toma de decisiones fue la tónica de la política ministerial.

También pueden introducirse consideraciones críticas a esta política desde una perspectiva estrictamente técnica. Profesionales y asociaciones dedicados al problema de la vivienda popular señalaron fuertes limitaciones de la acción gubernamental: 1) Mientras los sectores sociales de menores ingresos aportaba el 79,9% del déficit habitacional existente, solamente se les asignaba el 32 de los recursos disponibles. Esto era parte de una política que daba prioridad a la recuperación de la inversión más que a la distribución del ingreso. 2) Si bien ninguno de los planes

---

17. Véanse los informes de las comisiones y documentos presentados en el Primer Congreso Nacional de la Vivienda Popular, Buenos Aires, 20 al 23 de diciembre de 1973.

18. José Gelbard en una carta dirigida al presidente de la CGE en ocasión de su renuncia al cargo de Ministro decía: "No hay variables económicas de corto plazo para medir lo que puede denominarse la 'eliminación de la marginalidad social, pero los programas de erradicación de villas, que Economía financió haciendo verdaderos esfuerzos [...] deben comportarse como elementos coadyuvantes", en *Controversia*, año II, 5, México, marzo de 1980, pp. 10-17.

propuestos cumplió las metas que se trazaron (es decir, no se desarrollaron en el ritmo previsto), *Plan Alborada* fue el que presentó un mayor índice de atraso. El déficit habitacional, tres años después, se había incrementado más allá de lo previsto. 3) Las reglamentaciones y normas de financiamiento del *Plan Alborada* no fueron suficientes para instrumentar una política efectiva dirigida a los sectores de menores ingresos. Se presentaron procesos especulativos y excesos que encarecieron artificialmente los costos, a lo que se sumó la insuficiencia de los equipamientos que poseían los conjuntos habitacionales (véase: Sociedad Central de Arquitectos, 1976). El MBS pretendió combinar, en la gestión gubernamental, tecnocracia y autoritarismo. Para ello centralizó las decisiones, excluyó a otras agencias estatales que poseían ya experiencia en el tratamiento de esta cuestión social e intentó subordinar sin éxito a las organizaciones de los residentes de las villas que se opusieron abiertamente a la concreción de sus planes.

### **3. El gobierno municipal y las villas miseria**

El retorno a la legalidad democrática hizo posible que el gobierno municipal, en 1973, reactivara su estructura institucional. Es decir, si bien el Intendente de la comuna de Buenos Aires era un cargo designado por el Presidente de la República, existía también el Concejo Deliberante, órgano elegido mediante votación directa por los habitantes de la ciudad, el cual podía canalizar las demandas de sus representantes.<sup>19</sup> El organismo municipal encargado del problema de las villas miseria, desde mediados de los sesenta, era la Comisión Municipal de la Vivienda. Esta institución tuvo como función específica implementar el *Plan de Erradicación de Villas de Emergencia* (PEVE) durante el régimen militar, en el contexto de la Capital Federal. Sin embargo, en su interior, los jóvenes técnicos que componían su personal comenzaron a sumarse al proceso de politización generalizada que experimentaban las capas medias del

---

19. El Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, había cumplido un importante papel durante su último período de actuación (1963-1966), el cual había permitido la introducción de un conjunto de mejoras en las villas (Ziccardi, 1979).

país. A ello se sumó el hecho de que el último Intendente del gobierno militar, pretendiendo transformar su imagen eficientista e intentando articular un proyecto político no inmediato sino de largo plazo, concedió la realización de una experiencia piloto: la construcción de viviendas en terrenos próximos a una pequeña villa (la núm. 7), que se llevó a cabo con la participación de los pobladores en todas las etapas del proyecto (véase: Varios autores, 1982, pp. 10-29). La demostración de que los núcleos habitacionales transitorios hacia los cuales la CMV había trasladado a los habitantes de las villas erradicadas no constituían mejora alguna en relación a las condiciones de vida originales de los trabajadores y tendían a convertirse en una vivienda deteriorada y definitiva provocó un proceso de crítica entre sus cuadros técnicos y asistentes sociales. Esto permitió un mayor acercamiento entre el personal de la CMV y las organizaciones villeras, y comenzó a prestarse atención a las demandas que presentaban los pobladores sobre mejoramiento de las condiciones de vida en los asentamientos existentes. Es decir, la CMV se distanció de los lineamientos establecidos por el PEVE.

A diferencia de las demás instituciones gubernamentales, la CMV había acumulado y procesado una rica información y experiencia sobre la situación que prevalecía en las villas. En 1970, la CMV evaluaba que de las 34 villas miseria que habían llegado a existir, solo quedaban 29; las restantes habían sido erradicadas por el PEVE. La población villera estaba conformada por 24.220 familias, un total de 104.420 personas. Pero lo fundamental en estos asentamientos no era la precariedad de sus condiciones habitacionales (las cuales eran compartidas por otros tipos de vivienda: conventillos, tugurios en general, urbanizaciones precarias en terrenos propios en el área del Gran Buenos Aires) sino su carácter de "intrusos" en relación a las tierras ocupadas. La magnitud del problema había alentado expectativas institucionales de hallar soluciones por la vía de ofrecer alternativas habitacionales. Sin embargo, estudios realizados por la CMV en 1971 indicaban que, al dividir a la población villera de acuerdo a nueve estratos de ingresos, el 44,17% que conformaban los tres más bajos se hallaba en una situación de abierto desahorro (Comisión Municipal de la Vivienda, 1971). Al comparar esto con las cuotas de amortización de los programas en curso y agregarle los

gastos que debían pagar los usuarios por concepto de impuestos y tasas de servicios, se percibía que el porcentaje de familias sin solución habitacional estatal se elevaba a un 67,42% del total. En el otro extremo, tan solo el 0,48% de las familias tenía capacidad de acceso a cualquiera de los programas de la CMV aún con los plazos más cortos de amortización. Los estratos intermedios, según su composición familiar e ingresos, se encontraban en distintas condiciones de accesibilidad a los programas, en términos de cuotas y plazos de amortización. Evidentemente, el que la gran mayoría se hallara fuera de las posibilidades de acceder a una vivienda financiada por el gobierno municipal exigía pensar en otra respuesta institucional: mejorar los barrios existentes.

Por otra parte, la CMV comenzaba a tener recursos económicos muy limitados. Hacia 1972, cuando debía iniciarse la segunda etapa de su programa habitacional en el Parque Alte. Brown, el Banco Interamericano de Desarrollo no renovó su crédito. La CMV entonces carecía de recursos propios para ejercer una acción autónoma frente a otras instituciones del Estado. Ello contribuyó a que se desplegara una política tendiente al mejoramiento de las villas miseria, para lo cual había alcanzado una gran capacidad y experiencia técnicas. Así, se produjo un acercamiento con algunas comisiones vecinales, que plantearon sus demandas y encontraron eco en la agencia municipal.

Al formarse el Frente Villero de Liberación en plena campaña electoral, el intendente de la comuna, contador Saturnino Montero Ruiz, decidió reconocer a la organización como representación de las villas de Buenos Aires y otorgar un fondo de 500 millones de pesos destinados a realizar las mejoras que los pobladores consideraran prioritarias. Se inició un diálogo abierto, que se transformaría luego en participación de los villeros en la agencia municipal. Debe pensarse que, al mismo tiempo, se producía en la CMV un proceso de organización sindical y movilización política generalizadas entre su personal técnico y administrativo. Con posterioridad al triunfo del FREJULI, se formalizó la participación de los villeros a través de la creación de una Oficina de Villas en la cual trabajaban tres pobladores remunerados en la administración y tres en el depósito de materiales.

En julio de 1973, como resultado de los conflictos que se sucedieron



en la institución municipal, se fijó el compromiso de establecer definitivamente la participación de las organizaciones sociales villeras, para ese entonces nucleadas en el Movimiento Villero Peronista (MVP). La forma de participación de los pobladores en la gestión municipal fueron las mesas de trabajo, experiencia que ya se había puesto en práctica. Estas mesas abarcaban temas particulares y generales y estaban constituidas por representantes de los organismo del Estado competentes en los distintos problemas tratados (Obras Sanitarias de la Nación, Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires, etcétera).<sup>20</sup>

Esta política de reconocimiento de la legitimidad de los pobladores para decidir sobre los proyectos que se dirigían a modificar sus condiciones de vida, se oponía abiertamente a la que efectivamente desplegó el MBS. Al mismo tiempo, la escasez de recursos financieros y el desinterés del titular de la municipalidad por asumir la función de promoción de vivienda popular que le correspondía a la CMV en el ámbito de la Capital Federal, llevaron a que se fueran desatando conflictos en el interior de la institución. El apoyo que podían ofrecer los representantes sindicales y la Juventud Trabajadora Peronista (JTP) –agrupación formada por los técnicos y profesionales de la institución– a la labor efectuada por el Movimiento Villero Peronista, no fue suficiente para vehicular un proyecto de gestión popular.

A principios de 1974, utilizando la ley de prescindibilidad aplicable a los trabajadores del Estado, se destituyó de sus cargos técnicos y administrativos a los representantes del personal que conformaban un cuerpo de delegados. La movilización de los empleados de la institución y una huelga de hambre por parte de los doce despedidos, llevó a que las autoridades municipales los reincorporaran. Sin embargo, en medio de una coyuntura totalmente desfavorable para la izquierda peronista, el saldo de la lucha era francamente negativo. Los representantes no regresaron a sus lugares de trabajo originales sino que pasaron a ocupar distintas funciones, en otras reparticiones de la municipalidad. Esto coincidía con un proceso de desarticulación del MVP

---

20. Véase: Comisión Municipal de la Vivienda (1973a y 1973b). Ambos trabajos fueron presentados en el Primer Congreso Nacional de la Vivienda Popular, Buenos Aires, del 20 al 23 de diciembre de 1973.

a causa del fracaso de su lucha por lograr participación en el aparato gubernamental del gobierno peronista.

#### **4. La organización social de los residentes de las villas miseria**

Sumándose a la movilización que protagonizó el pueblo argentino durante la campaña electoral del FREJULI, los pobladores de las villas miseria comenzaron a participar activamente en el conjunto de tareas políticas que desarrollaba el Movimiento Peronista. Se trataba de garantizar el cumplimiento del acto electoral y, con posterioridad, la entrega del gobierno y la consolidación del proyecto popular sustentado por la fórmula vencedora en los comicios. El período, que en realidad podría circunscribirse al comprendido entre los años 1973-1975, constituye para la historia de este movimiento social una de las experiencias más ricas de profundización y expansión de su capacidad organizativa, aun cuando el mismo no escape a la derrota que sufrieron el conjunto de las fuerzas populares. La participación del Frente Villero de Liberación y del Movimiento Villero Peronista como organizaciones sectoriales que nucleaban al conjunto de las villas del país, fueron indicadores del salto cualitativo que experimentó la organización villera en la coyuntura.

##### ***a) El Frente Villero de Liberación Nacional***

En febrero de 1973, cuando ya la Federación de Villas y Barrios de Emergencia había perdido representatividad en el interior de los barrios, un grupo de dirigentes decidió crear el Frente Villero de Liberación Nacional (FVLN).<sup>21</sup> Esta organización sectorial se formó mediante una amplia convocatoria, a fin de discutir la situación particular de los trabajadores que vivían en las villas y las condiciones que habían llevado al

---

21. La Federación de Villas y Barrios de Emergencia había sido una organización capaz de guardar cierto grado de autonomía respecto a los lineamientos políticos generales que emanaban del PCA. Sin embargo, su identificación con esta estrategia política impidió que se sumara a la misma el grueso de los villeros que, como la mayor parte del pueblo, se adherían al peronismo. Esta organización sectorial actuó en las villas miseria de 1958 a 1972.

debilitamiento de la organización sectorial de los pobladores. Se trataba de construir un nuevo movimiento que sumase su acción a la movilización política desplegada por el conjunto del pueblo argentino. Pero, en cierta medida, se pretendía resguardar la organización villera del partidismo. Como se vio, el Frente obtuvo rápidamente el reconocimiento del Intendente de la MBA, quien ofreció un monto significativo de recursos económicos y técnicos para introducir las mejoras que los villeros consideraran prioritarias. El FVLN, por su parte, solicitó que se creara una organización institucional permanente dedicada a atender en forma exclusiva los reclamos villeros. Debía servir a la vez de intermediaria entre los demás organismos municipales y/o nacionales y en ella tendrían cabida funcionarios municipales y representantes de las villas y barrios obreros, en igual número o en mayoría de estos. Este fue el antecedente de las mesas de trabajo que se crearon con posterioridad en la CMV.

Las principales reivindicaciones que levantaba el FVLN en su *Estatuto de Constitución* del 17 de febrero de 1973, eran:

- 1) La mejora de los barrios y la resolución de las necesidades más urgentes en las villas, en los núcleos habitacionales transitorios y en los barrios definitivos construidos por organismos gubernamentales, con la participación de residentes de estas viviendas.
- 2) La expropiación de tierras ocupadas por las villas.
- 3) La suspensión de todo desalojo.
- 4) La derogación de la Ley 17.605.
- 5) La construcción de viviendas definitivas en los mismos lugares o lugares próximos a los que se hallan ubicadas las villas, cuyas cuotas no superaran el 10% del salario y los servicios el 5%. Sin discriminaciones entre solteros, casados, concubinos, argentinos o extranjeros, tengan o no documentos.

A medida que el FVLN se iba consolidando, se profundizaba su estructura organizativa, designándose un mayor número de representantes por cada villa. En un principio se constituyó solamente con representantes de 10 comisiones vecinales de los tres mayores conglomerados villeros de la ciudad de Buenos Aires: Retiro, Lugano y Bajo Flores. Luego,

paulatinamente se fueron sumando las demás villas. La definición del FVLN por el peronismo no fue demorada, aun cuando inicialmente se lo hiciese de manera muy general. Es decir, se trató de no adherir expresamente a ninguna de sus corrientes internas. Los Sacerdotes para el Tercer Mundo constituían un importante apoyo para las organizaciones villeras y al constituirse el Frente, los medios de comunicación atribuyeron rápidamente la paternidad del mismo a este grupo de religiosos. Tampoco escaparon a estas apreciaciones los profesionales de la CMV que, desde sus lugares de trabajo, conseguían efectivizar el cumplimiento del compromiso asumido por la Comuna en relación a las mejoras.<sup>22</sup>

Durante el acto eleccionario y con mayor intensidad con posterioridad, el FVLN fue tomando una serie de posiciones políticas claras, tanto en torno al peronismo como a sus corrientes internas. Así, se nombró al general Perón presidente honorario del mismo,<sup>23</sup> se enviaron cartas al bloque de diputados del FREJULI solicitando la libertad de “los patriotas detenidos por luchar por la Liberación de nuestra Patria y por entender que bajo el Gobierno Peronista no puede haber presos políticos”,<sup>24</sup> se optó por modificar su denominación por la del Frente Villero Peronista de Liberación (FVPL). El 19 y 20 de mayo de 1973, el FVPL llamó a la realización del *Primer Congreso de Liberación “Eva Perón”*. Recuperando la tradición de Federación de Villas, se intentaba el acercamiento de los villeros a las organizaciones sindicales, por lo cual el encuentro se realizó en el Sindicato del Calzado. Participaron en el mismo 15 villas, lo cual constituía un número menor de lo esperado.

La ausencia de más representantes se debió a que, pocos días antes, la JP decidió agrupar a un conjunto de representantes villeros y, con el apoyo de Sacerdotes para el Tercer Mundo, lanzaron un nuevo agrupamiento: el Movimiento Villero Peronista. En cierta medida, la explicación de porqué se creó otra organización sectorial debe buscarse en la tendencia prevaleciente en el peronismo de izquierda de crear frentes

---

22. Un periódico de Buenos Aires decía: “El Frente Villero de Liberación es orientado por el cura peronista Carlos Mujica y su creación fue anunciada en la Capilla Cristo Obrero”. *Clarín*, Buenos Aires, 4 de marzo de 1973.

23. Comunicado de Prensa del FVLN, Buenos Aires. 10 de abril de 1973.

24. Carta del FVLN al Bloque de diputados del FREJULI, Buenos Aires, 3 de mayo de 1973.

de masas controlados en última instancia por una conducción vertical de la que emanaban las líneas políticas globales y particulares y a la que debía ajustarse cualquier lucha social reivindicativa. Esto llevaba a que, en lugar de intentar una política de alianzas con otras organizaciones populares de la sociedad civil, se tendiera a la autosuficiencia política y con ello al abandono de las demandas que requerían de apoyos externos para su satisfacción. A pesar de ello, el Congreso contó con el apoyo explícito de dirigentes peronistas de izquierda, así como también de diputados de la juventud. Pero los representantes que participaron del mismo eran exclusivamente villeros, actuando los demás como observadores. Se formaron cinco mesas de trabajo en las cuales se analizaron temas tales como: *política económica, vivienda, educación, salud, problemas laborales*. Algunas resoluciones del congreso fueron: *la expropiación de todas las tierras donde hubiese villas, la creación de una empresa nacional de construcción, la participación de todos los villeros en todos los planes de reconstrucción de villas y poner fin a la represión en las villas*. Al mismo tiempo el Frente expresó su posición ante el gobierno electo sosteniendo:

El Frente Villero Peronista de Liberación empeñará todo su esfuerzo en la Reconstrucción Nacional considerándola como un proceso dinámico de lucha, movilización y apoyo a nuestro gobierno peronista, impulsando el cumplimiento y profundización de las pautas programáticas del FREJULI, atendiendo especialmente las propuestas surgidas del seno de la clase trabajadora para la construcción del socialismo nacional. Trasladando las instancias de decisión política de los cuerpos burocráticos del Estado hacia las bases polares (Comunicado de prensa del FVPL, Buenos Aires, 21 de mayo de 1973).

La presencia de dirigentes que habían sabido resguardar la autonomía de las organizaciones villeras frente al Estado, llevaba a que nuevamente los trabajadores de las villas supiesen entablar un diálogo con las instituciones estatales, sin por ello abandonar las premisas de participación que habían orientado su acción permanente. En esta dirección, el FVPL, solicitó una entrevista al ministro de Bienestar Social, invitándolo a una

reunión en la villa de Lugano. En esa ocasión, López Rega se dirigió a los villeros y les dijo:

trataremos de que la Comisión del Frente Villero nos ayude a solucionar inmediatamente –ahora, no mañana– los problemas más imperiosos que existen en las villas. Nuestros asesores y nuestro subsecretario mantienen las puertas abiertas para conocer y dar solución a los problemas de los villeros pero esto debe hacerse con un concepto peronista y coordinadamente. Convoco a la Comisión del Frente Villero para que venga a instalarse en el Ministerio, para que sean los impulsores de las soluciones (Frente Villero, 1973, junio, órgano de difusión del FVPL).

El Frente aceptó el ofrecimiento, en la creencia de que con ello se legitimaba su participación en la gestión gubernamental. También impulsó una reunión con las más altas autoridades del MBS y las tres agrupaciones villeras que existían entonces: el FVPL, el MVP e Intervillas.<sup>25</sup> La misma actitud tomaba frente a la CMV y la Intendencia Municipal, a fin de que se diese continuidad a las obras de mejoramiento iniciadas.

Por otra parte, la aparición del MVP, lejos de ser evaluada como negativa, llevaba a estos dirigentes, portadores de gran experiencia política, a intentar la unificación. Así en su órgano de difusión expresaban:

El FVPL hace un llamado a los compañeros del MVP y a los Sacerdotes para el Tercer Mundo que han participado, a deponer discrepancias estériles y enfrentamientos artificiales. El 11 de marzo el pueblo peronista dio un ejemplo de lucha dejando de lado lo secundario y derrotando la dictadura militar. ¿Qué sentido tiene dividir fuerzas? Invitamos nuevamente a los compañeros del MVP al diálogo franco y a la unidad de los villeros. Pero al mismo tiempo dejaban claro: La mayoría de nosotros somos de la Unidad Básica y de la JP, de afuera recibimos aportes, ayuda, pero no órdenes. Las

---

25. Intervillas era una pequeña organización liderada por dirigentes que no formaban parte de los otros dos agrupamientos y que pretendían acercarse al ministro de Bienestar Social.

órdenes las damos nosotros en la villa (Frente Villero, órgano de difusión del FVPL, junio de 1973).

El anuncio del MBS del plan de viviendas populares, cambió totalmente la posición de las dos organizaciones villeras. Como se vio, el FVPL no fue consultado sobre el *Plan Alborada*, lo cual evidenciaba que los asesores gubernamentales intentaban utilizar esta agrupación tan solo para legitimar su política. Esta, en el mejor de los casos, podría tornarse clientelística, pero estaba lejos de orientarse hacia el reconocimiento de las reivindicaciones y la autonomía que reclamaban las organizaciones villeras. A partir de allí, el Frente Villero y el Movimiento Villero Peronista constituyeron una Comisión Unificadora, la cual tomó como principal interlocutor de sus reclamos a la CMV. Un mes después se fusionaron definitivamente.

### **b) El Movimiento Villero Peronista**

Como ya se dijo, el 17 de mayo de 1973 otro grupo de villeros con apoyo de los Sacerdotes del Tercer Mundo y de las Unidades Básicas de la JP organizó el Movimiento Villero Peronista (MVP).

Desde su inicio, se definió como una agrupación política de los villeros para participar en el Gobierno Justicialista de Reconstrucción Nacional, que llevaría a la imposición del socialismo nacional. Los dirigentes villeros que lo impulsaban contaban con reconocimiento y prestigio, lo cual permitía retomar las reivindicaciones de etapas anteriores con la esperanza de alcanzar su satisfacción. Se trataba de exigir la participación popular en la gestión de los organismos gubernamentales, de profundizar la organización política villera y de introducir las tareas colectivas de mejoras o las propuestas de viviendas en un proyecto político global.

El principal y quizá único recurso con que contaba la JP eran sus cuadros políticos, lo que permitió que, al poco tiempo de constituido el MVP, desplegaran un conjunto de tareas de mejoramiento en las villas. Estas acciones fructificaron en un acelerado reclutamiento de adeptos.

Las campañas de alfabetización de adultos, de vacunación e instalación

de dispensarios que atendían gratuitamente y suministraban remedios, campamentos infantiles de recreación para niños villeros, organización de brigadas de trabajo para el cavado de zanjas, pavimentación de calles, asesoría legal a los extranjeros para obtener su documentación, reparto gratuito de leche, fueron, entre otras, las acciones a través de las cuales el MVP se constituyó en una organización villera de nivel nacional. Por otra parte, la capacidad de convocatoria que poseía la JP entre intelectuales y técnicos hacía que las villas de Buenos Aires aceptaran, por primera vez, la presencia masiva de “los de afuera” y confiaran en los apoyos que podían ofrecerles para mejorar sus condiciones de vida. Rápidamente el MVP creció y comenzó a impulsar la participación de sus representantes ante las mesas de trabajo de la CMV. A pesar de haber asistido a reuniones en el MBS, esta agrupación, dados sus vínculos con la JP, fue la primera fuerza en enfrentarse al ministro de Bienestar Social. Por ello, cuando el FVL fue claramente excluido de la política gubernamental y se apartó del ministerio, se pudo concretar la Comisión Unificadora Villera Peronista. Esta Comisión actuó principalmente en el interior de la CMV y le cupo a la misma, junto con los trabajadores de dicha institución, defender la propia existencia de las mesas de trabajo amenazadas de ser disueltas. Al poco tiempo, el FVP y el MVP se fusionaron definitivamente, optando por utilizar en adelante la denominación de esta última organización y adhiriéndose a su estrategia política.

Durante la campaña electoral que llevaría al general Perón a su tercera presidencia, el MVP desplegó un conjunto de actividades de propagandización y movilización política que contribuyeron aún más a su crecimiento. En poco tiempo, el MVP adquirió el carácter de agrupación nacional, celebrando su *Primer Congreso Nacional* en la ciudad de Santa Fe el 20 y 21 de octubre de 1973. Meses después, la noticia de que las villas de la “Zona Eva Perón” iban a ser erradicadas, marcaba definitivamente cuál era la política que el Estado estaba dispuesto a implementar hacia las villas: *la erradicación*.

La realización de *Primer Congreso Nacional de Vivienda Popular*, como vimos, había ofrecido bases para que los pobladores participasen del proceso de diseño y construcción de las viviendas. La Universidad, así como también institutos e instituciones de algunos gobiernos provinciales



y municipales, estaban dispuestos a trabajar para la concreción de estas propuestas. Que el MBS no diese cabida a los reclamos villeros, no hacía más que reafirmar el acierto de la JP al identificar al ministro de Bienestar Social como representante de los intereses más reaccionarios introducidos en el aparato estatal.

Durante la realización del *Segundo Congreso Nacional Villero*, el MVP se definió como una organización política reivindicativa y no ya como un movimiento de masas. Su función específica era enunciada como la de: *eleva el nivel de conciencia de los compañeros villeros para encarar la lucha política desde un proyecto político peronista revolucionario* (Movimiento Villero Peronista, s/f). El MVP orientaría su acción junto con la de otros sectores de la clase trabajadora para que el Movimiento Peronista fuese realmente una herramienta de liberación. En realidad, la evaluación de la que partían era que el *Pacto Social* no representaba, en los hechos, al Frente de Liberación Nacional y que para efectivizar éste se requería que el mismo fuese hegemonizado por los trabajadores. La manera como el MVP se insertaría en el Frente era creando cooperativas y empresas populares, y participando en las mesas de trabajo. Estas propuestas específicas requerían obviamente toda una reestructuración de las organizaciones naturales que habían desarrollado los villeros con anterioridad. Pero debe decirse que no fueron pocas las villas en las cuales se intentaron poner en marcha estas propuestas, aun cuando su efectivización requería una modificación sustancial de las relaciones con el aparato gubernamental. Hasta ese momento, salvo las experiencias llevadas a cabo puntualmente en la CMV y en otros organismos provinciales, no existía ninguna participación activa de los villeros en la toma de decisiones políticas. Sin embargo, el MVP sostenía:

[...] consideramos que el General no está cercado. La posibilidad inmediata de una salida realmente popular es la apertura de los sectores mayoritarios (villeros y toda la clase trabajadora) (Movimiento Villero Peronista, s/f).

Es decir, el pueblo no estaba participando, pero debía movilizarse para lograrlo. Para ello, el MVP proponía:

- 1) Solicitar al gobierno nacional el reconocimiento oficial del MVP como organización política de los villeros;
- 2) pedir la oficialización de las mesas de trabajo ya existentes y la creación de otras en todas las áreas del gobierno, a nivel nacional, provincial o municipal y, concretamente, recomendar la creación de esas mismas mesas en el Ministerio de Bienestar Social, con el fin de que los villeros podamos ejercer en una forma un control en los proyectos y ejecuciones de ese Ministerio;
- 3) solicitar en nombre de este Congreso una entrevista con el General Perón para interiorizarlo de la marcha y objetivos que hacen a nuestro movimiento (Movimiento Villero Peronista, s/f).

Ninguno de estos objetivos fue logrado y el MBS comenzó a efectivizar sus propósitos de traslado de los residentes de la Villa 31 a conjuntos habitacionales en la periferia de la ciudad.<sup>26</sup> Perón se encargó de aclarar cuál era la posición del gobierno nacional ante la cuestión villera. El 23 de enero de 1974, la Junta de Delegados de la Villa 31 y el MVP consiguieron entrevistarse con el General, quien luego de expresar su opinión sobre los problemas generales que enfrentaba el urbanismo actual (espacios verdes, carreteras, smog, etcétera), como consecuencia del rápido crecimiento de las ciudades, declaraba que las villas debían ser erradicadas:

Nuestro deseo es erradicar totalmente las villas de emergencia, especialmente por los chicos, porque son peligrosas. Es ahí donde surgen las epidemias por falta de servicios y de higiene natural, porque están apiñados uno encima del otro y porque están en zonas de contaminación, que es otra cosa que hay que ir eliminando [...] Muchos de ustedes que son jóvenes quizá no lo aprecien pero cuando tengan hijos entonces empezarán a pensar. El Estado, cuando construye, debe pensarlo todo [...] (*La Nación*, 1974, 24 de enero).

---

26. Sobre las luchas que protagonizaron durante más de una década los villeros de la zona Retiro o Villa 31 para evitar la erradicación, elaborando diferentes propuestas alternativas a los sucesivos proyectos gubernamentales, véase: Pastrana (1980, pp. 124-142).

Al mismo tiempo, evidenciaba que los villeros estaban transitando por el camino de la “ilegalidad” sosteniendo:

También tenemos interés en solucionar pronto el problema de la documentación. A nosotros nos pagan por cumplir la ley y para hacerla cumplir. Ustedes están la mayoría fuera de la ley, pero no por culpa de ustedes, sino por la incuria de las autoridades que deberían haber ido regularizando esta situación a medida que iban entrando al país. Acá puede entrar cualquiera. Nosotros queremos poner orden. Si no se van a producir toda clase de dificultades en el futuro. Estar en una situación irregular es un peligro permanente, entonces ¿qué cuesta regularizarla y tener la documentación correspondiente? Así estarán de derecho, no de hecho, porque estar fuera de la ley es siempre cuestión peligrosa. Estando dentro de la ley no hay peligro para nadie, fuera de la ley se está en el filo de la navaja [...] (*La Nación*, 1974, 24 de enero).

Los villeros habían recurrido al líder para exponerle un proyecto alternativo según el cual la autopista costera podía realizarse sin abandonar la posibilidad de que construyesen sus nuevas viviendas en el mismo lugar. Frente a esto el General expresaba que el proyecto del MBS contaba con su aval, con lo cual estaba marcando límites muy precisos al comportamiento futuro de los villeros.

Las alternativas eran, en realidad, pocas. Había sido el MBS y no los villeros quien había descartado la posibilidad de diálogo y participación. La erradicación es siempre el momento en el cual las relaciones entre villeros e instituciones del Estado se tensan en mayor grado. Las opciones del MVP y la villa de Retiro en particular se reducían a que, o bien los dirigentes abandonaban definitivamente las reivindicaciones que durante muchos años habían sostenido con su lucha, o bien trataban de dar continuidad a la misma aún durante el gobierno peronista. Aunque el momento político ya no era propicio para impulsar la movilización popular, los villeros de la Zona Eva Perón, optaron por mantener cierta

fidelidad a sus ideas y proyectos originales.<sup>27</sup> En el seno del MVP existían pocas posibilidades de sostener una línea política que desembocara en un enfrentamiento con el gobierno popular. Así, las disputas ideológicas sobre el rumbo que debía tomar el Movimiento Villero se libraron en el seno mismo de su conducción. Lo que estaba en juego, en última instancia, era continuar con la JP y la línea que emanaba de su organización político-militar, o distanciar al movimiento de esta posición. Los representantes del MVP de la Capital, con una única excepción, reafirmaron su adhesión a dicha estrategia política. Algunos de los Sacerdotes para el Tercer Mundo, en cambio, comenzaron a restar su apoyo al Movimiento Villero e intentaron recuperar su rol de religiosos en estos barrios populares.

El 13 de marzo de 1974, 400 vecinos, en una Asamblea, resolvieron, entre otras cosas:

Que ningún vecino firme boletos de compra venta de las viviendas de Ciudadela, en tanto no se derogue y se anule el Art. 7 de la Ley 072-74 Código SEVU; que fija el reajuste de las cuotas mensuales por elevación de los costos de construcción y de acuerdo al salario mínimo vital y móvil que tomaría imposible el pago de las cuotas mensuales [...]

No estamos en contra de que se nos erradique; sí estamos dispuestos a luchar para que la fijación de las cuotas de haga con nuestra participación y atendiendo a nuestros intereses y nuestra situación económica actual y futura [...]

No nos moveremos a otro alojamiento, hasta que logremos ser escuchados con nuestros reclamos [...]

No estamos en contra de la erradicación, ni de nuestro gobierno. Sí queremos un diálogo franco y constructivo para ambas partes [...]

---

27. El desalojo de la 31 comenzaba el 19 de febrero del 74 con un acto simbólico en el que la Vicepresidenta de la nación hizo entrega de un "departamento del Edificio 38, complejo habitacional de Villa Celina, Partido de la Matanza, a la Sra. [...] quien recibió también la correspondiente documentación de la vivienda"... "La medida fue recibida con sumo desagrado por parte de los villeros quienes alegan que tal disposición atenta contra su propia unidad y obstaculiza sus posibilidades de trabajo" (*El Mundo*, 1974, 24 de febrero).

El 25 de marzo, la Junta de Delegados y el MVP llamaron a una movilización frente al MBS bajo las consignas: *Aquí están, estos son los villeros de Perón y Queremos casas sin trampas*.

En la Plaza de Mayo los esperaban 2.000 compañeros y dos diputados de la JP. El saldo fue trágico: en esa ocasión murió el villero Alberto Chejolán abatido por un disparo de las fuerzas represivas. A partir de aquí, las posibilidades de cualquier diálogo estaban rebasadas. El MVP, en adelante, comenzó a desmembrarse ante la política de hostigamiento generalizado que emprendieron las fuerzas represivas contra los dirigentes villeros.<sup>28</sup>

## Epílogo

La llegada al gobierno de un partido o fuerza social que exprese cierto grado de compromiso con la defensa de los intereses de las clases populares, provoca inevitablemente un incremento de las expectativas de estas y, por lo general, un proceso de movilización reivindicativa generalizada. La vuelta del peronismo después de 18 años activó al conjunto de las organizaciones populares que, desde su identificación general con la estrategia política del líder y del Movimiento Nacional, hicieron su reaparición en el terreno de la política portando demandas específicas. Los villeros de la ciudad de Buenos Aires, recuperando una década de experiencias organizativas frente a los agresivos planes de erradicación que implementaron los sucesivos gobiernos militares, impulsaron nuevas agrupaciones sectoriales desde las cuales intentaron legitimar su participación en la gestión estatal y en la escena política global.

Sin embargo, en relación a la cuestión villera, fueron varios los proyectos –en definitiva políticos– que entraron en juego en la coyuntura. El fundamental, en términos del poder para implementarlo que poseían sus portadores, fue el promovido por el MBS. El pequeño grupo de la derecha del Movimiento Peronista que obtuvo esta agencia ministerial, incluyó el problema villero en un programa de vivienda popular global,

---

28. En mayo de 1974, un grupo de derecha mató al cura villero Carlos Mujica.

para el cual el gobierno había asignado un importante monto de recursos. Su efectivización sirvió para reforzar la alianza de este grupo con el empresariado de la industria de la construcción y con la burocracia sindical, mediatizando la participación de los usuarios a quienes se pretendía subordinar. El Plan de las 500.000 viviendas tenía garantizado su éxito: contaba con el apoyo de las más altas esferas gubernamentales y, para el caso de las villas, con el aval del general Perón.

La agencia que en el ámbito de la Capital Federal poseía competencia institucional para actuar frente a la cuestión villera, intentó impulsar un proyecto alternativo de relación representantes-representados. El personal de la CMV, contando con una importante experiencia en materia de vivienda popular, impulsó la participación de los usuarios en la gestión gubernamental. La oficina villera y las mesas de trabajo fueron experiencias que –aunque limitadas en su alcance y en particular en cuanto a sus posibilidades de generar prácticas de participación democrática en organismos gubernamentales– fueron embriones de formas de autogestión popular. Sin embargo, este proyecto institucional –como el que en menor escala intentó promover la Universidad de Buenos Aires– se insertaba en el proyecto político de una izquierda peronista que desde los primeros momentos del gobierno popular empezó a sufrir un desplazamiento que terminó en derrota política. El limitado acceso a puestos en el aparato estatal que pudo conseguir fue insuficiente para concretizar sus planteos. Es decir, ni los villeros ni los profesionales progresistas ni los docentes universitarios, pudieron afirmarse en el terreno político para dirimir con eficacia el acierto o error de sus planteos frente a la cuestión de las villas miserias. La lucha ideológica, la identificación del problema con estrategias globales y las cambiantes alternativas de poder que se dieron en el interior del Movimiento, así como la definitiva decisión del líder en favor del sector cuyos intereses estaban más distanciados de las aspiraciones villeras, impidieron que el tema de las villas miserias fuese trasladado a un debate abierto. En ningún momento estuvo en discusión la viabilidad de las cooperativas, las empresas populares o la eficacia que habían demostrado tener las mesas de trabajo que funcionaron en la Municipalidad.

La erradicación era presentada como algo natural. Ante la realidad de

la ejecución del Plan de las 500.000 viviendas, empalidecían las demás reivindicaciones villeras: ¿Qué más podía dar el gobierno popular sino casas a quienes las necesitaban? El reclamo de participación de los villeros, debía ser considerado desde un “concepto peronista”, como expresó López Rega. Ello implicaba aceptar el programa verticalmente.

Sin embargo, las organizaciones villeras estuvieron lejos de legitimar las prácticas del MBS, a pesar de que contaban con escasos recursos para enfrentarse al poder que el ministro poseía en aquel entonces. El caso del Frente Villero Peronista de Liberación y su acercamiento inicial al MBS, es un indicador de que esta organización no estaba anteponiendo una definición política a las posibilidades de incidir sobre los planes habitacionales y sociales que les incumbían. Fue la derecha peronista la que evidenció rápidamente su manera de concebir el problema villero: el MBS pretendía ganar reconocimiento entre este sector popular urbano, pero a partir de que este se subordinara y no mediante la contemplación e incorporación de sus demandas.

El Movimiento Villero Peronista, en cambio, nació como un frente de masas que se identificaba con la estrategia política de la izquierda peronista, la JP y la organización político-militar Montoneros. Esto no demoró el enfrentamiento abierto con el nivel ministerial. La contrapartida fue la posibilidad de que en el interior de la CMV se ensayaran experiencias de participación popular en la gestión gubernamental, a las que ya hicimos referencia. Las posibilidades de que el MVP pudiera influir en la elaboración de una política gubernamental no trascendieron a este aparato municipal, a los de algunos gobiernos provinciales y al intento de la Universidad Nacional de Buenos Aires de apoyar, con proyectos específicos, programas de vivienda popular.

Esto nos lleva a enfatizar en las líneas finales de este trabajo una cuestión que nos parece relevante. El problema de las villas miseria de la Capital Federal se presentaba como una cuestión que albergaba expectativas de poder ser “solucionada” a través de una efectiva acción estatal capaz de representar los intereses populares. No está aquí en juego el análisis de cómo se reproducirían estos barrios populares urbanos u otro tipo de vivienda precaria, sino exclusivamente el enfatizar que la magnitud del problema lo tomaba abarcable, sobre todo si se piensa que

se contaba con recursos financieros y técnicos. El problema entonces fue exclusivamente político, perdiéndose así la oportunidad de atacar una de las manifestaciones más crudas de la pobreza urbana y transfiriéndose nuevamente su solución en el tiempo.

Pocos años después, la dictadura militar impuesta en 1976 empleó los más crueles métodos de erradicación definitiva de las villas miseria capitalinas. En un clima político de brutal represión, algunos de los pobladores debieron buscar albergue en los municipios de la periferia de la ciudad de Buenos Aires; otros regresaron a sus provincias de origen y los oriundos de los países limítrofes, en su mayoría arraigados desde décadas en Buenos Aires, fueron compulsivamente obligados a retornar a los mismos.

## **Bibliografía**

“Acta de compromiso nacional”. (1973). En *Política económica y social: ruptura de la dependencia*, Publicación oficial, 31 de julio, Buenos Aires.

Cámpora, H. (1973). Mensaje ante la Asamblea legislativa el 25 de mayo de 1973. En *La revolución peronista*, Buenos Aires, EUDEBA.

Comisión Municipal de la Vivienda. (1971). *Síntesis de su acción*. Buenos Aires.

Comisión Municipal de la Vivienda. (1973a). *Informe sobre su creación, desenvolvimiento y tareas realizadas por la CMV* (mimeo), diciembre, Buenos Aires.

Comisión Municipal de la Vivienda. (1973b, diciembre). *Participación en la vivienda popular*. Buenos Aires. Mimeo.

De Riz, L. (1981, enero-marzo). *Retorno y derrumbe: el último gobierno peronista*. México: Folios.

Gelbard, J. (1973). Mensaje del Sr. Ministro de Hacienda y Finanzas, José Gelbard en la 2da. Reunión de Gobernadores del gobierno del pueblo. En *Política económica y social: ruptura de la dependencia*, Publicación oficial, 31 de julio, Buenos Aires.

Landi, Ó. (1979). Argentina 1973-76: la génesis de la nueva crisis política. *Revista Mexicana de Sociología*, 1. UNAM, México.

Ministerio de Bienestar Social, Ministerio del Pueblo. (1973). *Un techo para cada uno en el país de todos*. Buenos Aires.



Ministerio de Hacienda y Finanzas. (1974). *Plan Trienal (1974-1977)*. Buenos Aires.

Movimiento Nacional Justicialista, Consejo Tecnológico. (1973). *Bases para un programa de vivienda. Marco político y propuestas generales* (mimeo), enero, Buenos Aires.

Movimiento Villero Peronista. (s/f). *Consideraciones generales del temario político del II Congreso Nacional de MVP*. Buenos Aires.

Pastrana, E. (1980, junio). Historia de una villa miseria en la Ciudad de Buenos Aires (1948-1973). *Revista Interamericana de Planificación*, 54, México.

Portantiero, J. C. (1980, septiembre). Peronismo, socialismo, clase obrera. *Controversia*, 8. México.

Puiggrós, A. (1979<sup>a</sup>, octubre). La universidad argentina de 1973-74. (1a. parte). *Controversia*, 1. México.

Puiggrós, A. (1979<sup>b</sup>, diciembre). La universidad argentina de 1973-74" (2a. parte). *Controversia*, 2/3. México.

Saltamacchia, R. (1980, diciembre). Capas medias: ideología y política del 60. *Controversia*, 9/10. México.

Schteingart, M. y B. Broide. (1974). Procesos sociales, políticas de vivienda y desarrollo metropolitano. El caso de Buenos Aires. En Castells, M., *Estructura de clases y política urbana en América Latina*. Buenos Aires: SIAP.

Sociedad Central de Arquitectos. (1976, julio). *Boletín*. Buenos Aires.

Varios autores. (1982). Barrio Justo Suárez, relato de una experiencia de participación. *Trama, Revista de Arquitectura*, 3. Buenos Aires.

Yujnovsky, Ó. (1982). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Buenos Aires: CEUR.

Ziccardi, A. (1977). *Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963-1973)*. Buenos Aires: CEUR.



# Las ciudades y la cuestión social<sup>1</sup>

*La difusión de la tecnología de la información en la economía no induce directamente el desempleo y puede crear más puestos de trabajo a largo plazo. La transformación de la gestión y el trabajo mejora la estructura ocupacional en mayor medida que aumenta el número de puestos de trabajo de baja calificación. El incremento del comercio y la inversión global no parece ser, por sí mismo, un factor causal importante en la eliminación de puestos de trabajo y la degradación de las condiciones laborales en el Norte, mientras que contribuye a crear millones de puestos de trabajo en los países de reciente industrialización. Y, no obstante, el proceso de transición histórica hacia una sociedad informacional y una economía global se caracteriza por el deterioro extendido de las condiciones de vida y trabajo para la clase trabajadora*

Manuel Castells (1997)

## La cuestión social al fin del milenio: una introducción

La cuestión social surge como tal a fines del siglo XIX cuando el capitalismo comenzaba a ceder ante las luchas protagonizadas por las primeras organizaciones sindicales para mejorar su salario y las pésimas condiciones que prevalecían en el espacio de la producción (la fábrica) y de la habitación. El liberalismo había colocado en los individuos la capacidad de resolver su propia supervivencia propugnando la abstención

---

1. Extraído de Ziccardi, A. (2000). *Las ciudades y la cuestión social*. En Ziccardi, A. (Coord.). *Pobreza, desigualdad y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. CLACSO, FLACSO-México, IIS UNAM.

Este trabajo forma parte de los trabajos elaborados para la realización del documento de lanzamiento de la Red nº 5 URBAL de la Unión Europea, cuya sede es la Municipalidad de Montevideo.

del Estado y reservando la atención de la pobreza a las instituciones de beneficencia o caridad. Pero la constitución de los Estados nacionales, la diferenciación de la sociedad en clases, la creación de una institucionalidad gubernamental burocrática y el germen del estado benefactor que asume la responsabilidad de proveer bienes y servicios básicos al conjunto de la población, serán los principales rasgos de la relación estado-sociedad, que finalmente se consolida después de la segunda guerra mundial. Es entonces cuando se desarrolla el estado de bienestar, y la cuestión social, incluida en la agenda gubernamental, sustenta la necesidad de diseñar e implementar políticas sociales.

Las políticas sociales son la garantía de que se busca la equidad social y la promoción de los derechos básicos de la ciudadanía. Por ello es algo muy diferente la política de reducción de la pobreza, que busca sacar de la condición de miseria a quienes aún no han alcanzado el piso básico de la supervivencia (Abranches, *et al.* 1994, p. 14). Estas últimas, y algunas de las políticas sociales como educación, salud e inclusive las urbanas, fueron en sus orígenes competencia del gobierno nacional, aunque los recientes procesos de descentralización tienden a traspasar su operación a los gobiernos locales (estatal o municipal).

Precisamente, las reflexiones contenidas en este trabajo observan la cuestión social desde la perspectiva del ámbito local. Aún reconociendo que en las ciudades actúan diferentes ámbitos de gobierno (nacional, regional, provincial o estatal) el principal objetivo de este trabajo es abordar aquellas cuestiones sociales que están presentes en el diseño y en las actuaciones gubernamentales de las instituciones de gobierno local, las cuales forman parte de las llamadas “políticas sociales urbanas”.

Por otra parte, en la ciudad la cuestión social atiende diferentes clientelas o grupos sociales (asalariados, pobres, mujeres, niños, jóvenes, ancianos) e incide en muy variados procesos de la vida social, tales como: el acceso diferencial a la educación y salud; las condiciones de precariedad e informalidad en el empleo, las formas de pertenencia a sistemas de seguridad social, la vulnerabilidad social y territorial, la violencia e inseguridad, la construcción y expansión de la ciudadanía, la sustentabilidad ambiental. Todas éstas son cuestiones que dan origen a formas de intervención o participación de instituciones gubernamentales las

cuales suelen cumplir una función redistributiva al garantizar el acceso a bienes y servicios básicos independientemente de la capacidad de apropiación que tengan los individuos en el mercado<sup>2</sup>.

Dice la convocatoria al debate de la Red sobre las Políticas Sociales Urbanas (1998, p. 15) que “para la definición de las políticas sociales urbanas, es imprescindible identificar las nuevas desigualdades y pautas de diferenciación socioeconómica en la ciudad”, es decir, ¿qué es lo que caracteriza a la/s cuestión/es social/es de la ciudad del fin de milenio?

En primer lugar, debe señalarse que al fin del milenio el mundo avanza inexorablemente hacia la urbanización. Pero se trata de una urbanización muy diferente a la experimentada a principios y mediados de este siglo, porque en estas dos últimas décadas las ciudades han sido confrontadas a intensos procesos que han modificado no solo su fisonomía sino su propia naturaleza, porque lo que se ha modificado es su sociedad. Por ello puede decirse que estamos en el umbral de una nueva etapa, caracterizada porque las relaciones entre sociedad y territorio son cualitativamente diferentes a las que surgieron con el desarrollo de la ciudad manufacturera (Ziccardi, 1998b). Los procesos que han contribuido a esto, y que enmarcan la transformación de las cuestiones sociales y políticas urbanas, son:

*Los procesos de globalización de la economía* que han disminuido la importancia de la localización espacial para la realización de las actividades productivas en el territorio, ya que los flujos y redes de capital tienden a flexibilizar y a la vez desterritorializar el proceso productivo. La principal consecuencia para las grandes ciudades es el protagonizar un irreversible proceso de desindustrialización y terciarización de su economía. Esto se ha traducido en un número cada vez menor de empleos estables y bien remunerados y en la proliferación de actividades informales, de las cuales el comercio ambulante en los centros y en las calles de las grandes ciudades del mundo se halla a la vista de cualquier observador (Castells, 1997; Borja y Castells, 1997; Coraggio, 1998a; Ziccardi,

---

2. Estos bienes y servicios colectivos dieron origen a la teoría de los bienes y/o medios de consumo colectivo desarrollada por diferentes corrientes marxistas de la sociología urbana francesa (Castells, Lojkin, Topalov) en los años setenta.

1995a). Esta transformación económica ha modificado en su fisonomía y en su sustancia la cuestión social.

*La reforma del Estado de bienestar*, aunque sea como modelo nunca plenamente desarrollado en los países latinoamericanos, que afecta principalmente los procesos de gestión gubernamental de bienes y servicios urbanos. Las ciudades deben reestructurar las políticas sociales, entre estas las políticas urbanas, puesto que disminuyen los recursos y acciones de los gobiernos nacionales sobre el territorio, lo cual obliga a los locales a generar más ingresos propios a través de expandir e incrementar los gravámenes fiscales y establecer nuevas formas de relación entre lo público y lo privado para el suministro de servicios urbanos. La cuestión social parece expandirse, mientras que la acción estatal se retrae y se transfieren cada vez más responsabilidades a la sociedad.

*La revolución informacional* que ha creado nuevas tecnologías que acortan las distancias, desdibujan el rol que tradicionalmente asumieron las ciudades, y transmiten una cultura globalizada a través de un sistema de comunicación internacionalmente operado. Esto contribuye a homogeneizar los gustos, las preferencias y el mismo paisaje urbano, pero paradójicamente, ha reforzado la identidad de las sociedades locales (García Canclini, 1995; Castells, 1996; Safa, 1998; García Canclini, 1998). La cuestión social se internacionaliza en el imaginario colectivo, ya que las necesidades y conflictos tienden a compartirse no obstante las diferencias nacionales y regionales. Su atención se remite a las agencias gubernamentales, aunque cada vez más se amplía el espacio de actuación de las organizaciones de la sociedad civil.

A estas tres transformaciones de nivel internacional, se agregan en América Latina:

La profundización de los procesos de democratización del sistema político, cuyos efectos conllevan, entre otras cosas, la transformación de la forma de gobierno de las ciudades y la expansión de la ciudadanía política y social. La alternancia y el pluralismo político hacen su aparición en las ciudades, las cuales poseen un caudal electoral por el que compiten los diferentes partidos políticos<sup>3</sup>, pero a la vez renuevan y acrecien-

---

3. En las capitales, en las que durante décadas sus ciudadanos no eligieron a sus gobernantes –como

tan las expectativas de los sectores populares respecto a la atención de sus postergadas demandas.

El gran desafío es ahora construir la democracia social en la cotidianidad, a través de nuevas relaciones entre gobierno y ciudadanía. Para ello, sin duda es un requisito fundamental crear nuevas formas de participación ciudadana que garanticen la inclusión de los intereses de la sociedad en los procesos decisorios de las instituciones gubernamentales. Esto es, restituir el carácter público a la acción gubernamental creando nuevas formas de gestión para atender la cuestión social, que en las ciudades corresponden a las instituciones encargadas de formular e implementar las políticas sociales. Es allí donde se instalan las principales bases para la construcción de una gobernabilidad democrática que sustente un nuevo estilo de gobierno y de gestión en las ciudades latinoamericanas (Ziccardi, 1998b).

Ahora bien, la complejidad de la cuestión social en las ciudades, tanto latinoamericanas como europeas, obliga a seleccionar aquellos temas más relevantes para dar inicio a un debate, los cuales se presentarán en cuatro apartados. El primero es el que analiza los rasgos más sobresalientes de la dinámica poblacional urbana, la cual permite aproximarnos al conocimiento del universo en el que se define la cuestión social.

## **La dinámica poblacional urbana**

Según la ONU (1997) a mediados de 1996 la población mundial era de 5.770 millones de habitantes y el 80% vivía en las regiones menos desarrolladas, en las cuales se advierte en las últimas décadas un fuerte crecimiento urbano (Gilbert, 1993).

El crecimiento demográfico actual es el más bajo desde la Segunda Guerra Mundial. Así, mientras la tasa de crecimiento demográfico en Europa entre 1950 y 1955 fue de 1 y la de América Latina y el Caribe de

---

son los casos de Buenos Aires y Ciudad de México—, a pocos años de la culminación del siglo XX sus habitantes han recuperado el más fundamental de sus derechos: elegir a través del voto a su jefe de gobierno. En ambos casos triunfaron partidos de oposición.

2,7, en el último quinquenio (1990-1995) ambas se redujeron a 0,2 y 1,7 respectivamente<sup>4</sup>.

Pero cabe destacar que Europa es la única gran zona cuya tasa de crecimiento anual fue inferior al 1% en la segunda mitad de este siglo (1950-1995), descenso que se aprecia más en Luxemburgo, Bélgica y Dinamarca. En Europa occidental se registran las tasas más elevadas como consecuencia de las crecientes migraciones (sobre todo en Alemania), mientras que decrecen en Europa oriental como consecuencia de la emigración, los bruscos descensos de la fecundidad y una creciente o estacionaria mortalidad, producto de las guerras que se han dado en esta área. En Europa meridional se registra un fuerte descenso de la tasa de fecundidad, y en Europa septentrional esta es similar a la media (ONU, 1997, pp. 22-23).

La tasa de fecundidad más baja de Europa es la de Italia (1,2), y la más alta la de Albania (2,9). La mortalidad tiende a decrecer en la mayoría de los países pero tiene sus niveles más bajos en Europa.

Respecto a esto último, Pierre Rosanvallon (1995, p. 41), haciendo referencia a la situación francesa (la cual tal vez puede extenderse a varios países de la Unión Europea), analiza los efectos que tuvo la llamada revolución demográfica sobre la seguridad social. En particular, el alargamiento de la duración de la vida y la reducción de la natalidad afectan a uno de sus mecanismos básicos del seguro social –la transferencia entre generaciones–, lo cual provoca desequilibrios en la disponibilidad de recursos para los inactivos y para las prestaciones. Por ello, esta es una de las principales temáticas que forman parte de la “nueva cuestión social”.

Una segunda cuestión poblacional es la vinculada a la migración internacional, que en 1990 acogió a 24 millones de migrantes internacionales que llegan a las ciudades y necesitan desarrollar alguna actividad remunerada para garantizar su supervivencia, generando presiones sobre el mercado de trabajo, mayor informalidad, y precariedad en el empleo (ONU, 1997a, p. 30). Dos son los principales tipos de este significativo crecimiento poblacional este-oeste:

---

4. El total mundial pasó de 1,8 entre 1950-1955 a 1,5 entre 1990-1995. Esta tasa se elevó en África de 2,2 a 2,7. Se redujo en cambio en Asia de 1,9 a 1,5, en América del Norte de 1,7 a 1,0, y en Oceanía de 2,2 a 1,4 en los mismos períodos.



- a) *Una migración económica* en busca de empleo procedente de países del entorno inmediato de la comunidad (Turquía en primer lugar y luego Túnez, Marruecos, Argelia), a los que se agregan los de la propia comunidad (Grecia, España, Italia, Portugal e Irlanda) que migran hacia regiones más industrializadas (Alemania, Francia, Holanda, Bélgica, y Reino Unido). Estos últimos han sido particularmente importantes en los setenta y ochenta y actualmente son más moderados (Alburquerque, 1993, p. 64).
- b) *Una migración política*, que es producto de los cambios en el orden geopolítico mundial como consecuencia de los conflictos que suscitaron la desintegración de algunos Estados, en particular la antigua Yugoslavia, cuya disolución ha desencadenado un conflicto armado en Croacia, Bosnia y Herzegovina. Esto generó víctimas de guerra que buscaron protección, y que ACNUR estimó en 1994 en 3,8 millones. Ante esta nueva problemática social países como Alemania y Grecia crearon categorías de migrantes para recibir a quienes eran originarios de los mismos. Austria, Hungría, Suecia, Suiza y Turquía también ofrecieron asilo.

Todos estos movimientos de población generan efectos urbanos, que obligan a reconocer la presencia de un nuevo tipo de ciudadano, una fuerza de trabajo disponible que a la vez demanda bienes y servicios en la ciudad.

La dinámica poblacional en América Latina es muy diferente. A principio de los noventa se estimaba que la población urbana en América Latina era del orden del 70% del total. Sin embargo, el ritmo del crecimiento urbano tiende a bajar en la última década: mientras que entre 1965 y 1980 la tasa de crecimiento urbano fue de 3,9, entre 1980 y 1990 fue del 3% (Gilbert, 1993, pp. 42-43). Esto es consecuencia de la caída de las tasas de fertilidad y la disminución del crecimiento natural. En el área existen tasas de fecundidad medias relativamente uniformes, y es América Central la zona que registra el mayor descenso, ya que en los 90 pasó de 4,5 a 3,4.

La esperanza de vida en América Latina es de 68,5, marcadamente menor que la de Europa, que es de 72,7 (exceptuando a Europa Oriental)

(ONU, 1997a), lo cual debe atribuirse principalmente a la pobreza, la desnutrición y el hambre, que son la principal causa de las enfermedades gastrointestinales, propias de la falta de servicios sanitarios, drenaje, agua potable, etc. A ello se agrega que el porcentaje de población con SIDA es de más del 9% del total de los 3 millones de casos que registra la OMS a escala mundial.

Mientras las ciudades latinoamericanas del sur –Montevideo o Buenos Aires (Capital)– presentan una dinámica poblacional bastante más cercana a la europea, as como Ciudad de México o São Paulo muestran aun una elevada tasa de crecimiento y un predominio de población joven e infantil. Ello, sumado al incremento de la esperanza de vida, se traduce en un fuerte peso de la población inactiva sobre la activa.

En cuanto a la migración internacional, continúa el flujo de migrantes de México a EUA, los cuales migraron fundamentalmente buscando oportunidades de empleo, la mayoría sin poseer la documentación que se requiere.<sup>5</sup> En muchos casos sus familias permanecen en México, y esta migración permite que se transfiera un elevado monto de dinero de manera periódica hacia los lugares de origen de los migrantes. Sin embargo, esta migración no es suficiente para descomprimir la presión que ejerce la mano de obra joven que se incorpora anualmente al mercado de empleo. Por ello, las ciudades son para estos trabajadores la principal fuente de empleo, aunque ofrezcan precariedad e informalidad y registren también elevadas tasas de desempleo.

En Centroamérica, la migración no solo es económica, sino también consecuencia de los conflictos armados de las últimas décadas. La misma se dirige principalmente a Estados Unidos y México, y la mayoría de los migrantes lo hace en situaciones de absoluta precariedad e ilegalidad. En 1990 se registraban en EUA 20 millones, de los cuales 3 millones eran indocumentados. En América del Sur, en cambio, la migración es intrarregional, y no se advierten cambios durante las últimas décadas (ONU, 1997a).

Esta situación poblacional impone nuevas características a la

---

5. Se estima que en EUA viven 7.1 millones de migrantes nacidos en México, y 2.6 millones que son hijos de madre y/o padre mexicanos (Instituto Federal Electoral, 1998).

cuestión social y genera diferentes problemas en las ciudades latinoamericanas, tales como: 1) un fuerte peso de la población inactiva sobre la activa; 2) una creciente demanda de empleos y de bienes y servicios colectivos (salud, educación, deportes, cultura) que debe ser atendida por las instituciones gubernamentales a pesar de las recientes tendencias a la privatización, 3) una carga mayor sobre la seguridad social en materia de jubilaciones en un contexto de descapitalización de los fondos tras varias décadas de procesos inflacionarios grave y 4) un proceso de urbanización, feminización e infantilización de la pobreza, los cuales son consecuencia no solo de la dinámica demográfica, sino principalmente de las modalidades que posee el empleo urbano y que se expondrán seguidamente.

## **El empleo urbano y la nueva cuestión social**

### ***El empleo y la informalidad***

Desde la perspectiva de la cuestión social puede decirse que en las ciudades europeas el principal problema que afecta a la fuerza de trabajo urbana es el desempleo. El paro es la principal causa de la pobreza. Ya a comienzos de los ochenta el desempleo sobrepasaba el 10% en Francia, Bélgica y Reino Unido y unos pocos años después se llegó a registrar un 25% en numerosas ciudades, e incluso se superó este porcentaje en ciudades vecinas a las grandes aglomeraciones urbanas. Las ciudades españolas fueron las que más altos niveles de desempleo alcanzaron en el sur de Europa, seguidas por las portuguesas y las griegas. En los '90 esta situación persiste, aunque mejoró. Esto ha producido un conjunto social de *nuevos pobres*, que son aquellos desempleados de larga duración, como consecuencia de los cambios estructurales de la economía y de las migraciones de regiones periféricas de Europa, África, Asia, y Europa Oriental (Ayuntamiento de Barcelona-Eurociudades, 1991, pp. 30-31).

Esta situación pone en cuestión el mecanismo del seguro de desempleo, diseñado originalmente para una situación de excepción, con la

idea de asegurar a los trabajadores temporalmente desempleados un mínimo de ingresos que garantice su supervivencia y la de su familia.

Además, en la última década, los procesos de globalización de la economía refuerzan la segmentación del mercado de trabajo urbano entre quienes se integran a las actividades del sector moderno de la economía y quienes deben aceptar una creciente precariedad e informalidad (por ejemplo, el comercio informal en la vía pública), formas de inserción que deben aceptar principalmente los migrantes.

En América Latina se registran en las ciudades elevadas tasas de desempleo, subempleo, y un elevado grado de informalidad, que es el principal rasgo del mercado de trabajo urbano en la región. Este último fenómeno es cuantitativamente importante en ciudades como Lima, Ciudad de México, São Paulo y Buenos Aires, en las que sus economías han experimentado un proceso de pérdida de empleos asalariados al disminuir la actividad industrial. Un análisis reciente de la CEPAL corrobora esto al decir que:

El crecimiento registrado por América Latina y el Caribe en el período de la posguerra implicó una creación dinámica de empleos y una radical transformación de la fuerza de trabajo que aumentaba a razón de un 2,5% anual. La rápida urbanización redujo la población activa empleada en el sector agrícola de un 55% del total en 1950, a un 32% en 1980. El empleo generado por el sector formal urbano se expandió a un 4% anual, pero este incremento resultó insuficiente para absorber a los nuevos integrantes de la fuerza de trabajo urbana, cuyo nivel de sub-utilización (desocupación o empleo en actividades informales) se mantuvo en torno al 30% (Tokman, 1991) (Cit. CEPAL, 1996, p. 33).

La misma fuente indica que existe una débil relación entre el crecimiento económico y la generación de empleo, y que en 1994 solo unos pocos países (Chile y Colombia) muestran mejoría respecto de 1980, tanto en el desempleo urbano como en los salarios reales. En Brasil, México y Costa Rica el desempleo se redujo y los salarios de las actividades formales recuperaron el nivel anterior. Solo Bolivia presentó declinación

del desempleo urbano y del salario a la vez. En otros países (Argentina, Ecuador, Nicaragua, Perú y Venezuela) se advierten mayores niveles de desempleo y salarios más bajos, o en el mejor de los casos similares a 1980. Solo Panamá presenta un aumento de salarios en el sector moderno en un contexto de mayor desempleo (CEPAL, 1996, p. 39).

Pero si bien las tasas de desempleo continúan siendo preocupantes, lo que ha crecido aun más en las ciudades es la informalidad y precariedad en el empleo, lo cual representa en promedio entre el 30 y el 50% de las actividades económicas urbanas en América Latina<sup>6</sup>. En el presente decenio la mayor parte del empleo generado corresponde al sector informal (de 100 empleos creados, 84 correspondieron a ese sector)<sup>7</sup>. Sin duda existen diferencias nacionales extremadamente importantes entre países, pero este es un dato revelador para quienes toman decisiones en materia de política social.

Se afirma que la principal causa es la poca productividad e inversión en capital y la poca calificación de su mano de obra. De hecho, el sector informal de la economía puede definirse

como todo aquel trabajo por cuenta propia (o microempresario) o asalariado o aprendiz o familiar no remunerado en una unidad de producción, servicio o comercio con poca inversión de capital, que no emplea más de diez personas generalmente poco calificadas, totalmente o parcialmente fuera de las reglas administrativas vigentes, que utiliza el trabajo familiar no siempre remunerado y que tiene horarios de trabajos flexibles (Vandershuren, 1995, p. 231).

En las ciudades abarca una amplia variedad de actividades, construcción informal, microempresas, parte de los servicios de reparación, alimentación y domésticos, dueñas de casa, vendedoras ocasionales de productos, etc.

Todas estas son situaciones que dejan al trabajador al margen del cumplimiento de los derechos sociales pactados por las organizaciones

---

6. Entre 40% y 60% en Asia y más de 60% en África.

7. Estos son datos de OIT (Cit. CEPAL, 1997, p. 15).

sindicales y/o establecidos en las leyes laborales. La contrapartida suele ser el transformarlos en un número mayor de demandantes de servicios sociales públicos, y como a la vez la tendencia es reducir el gasto social gubernamental, esto conlleva a un deterioro de la calidad de los mismos (ej. salud).

Frente a estas descripciones de las actividades informales que se desarrollan en la economía urbana, José Luis Coraggio (1998) se ubica en una perspectiva diferente al introducir la noción de *economía popular*, analizando cuáles son las potencialidades que esta posee, en el interior de la economía en su conjunto, para generar bienestar a quienes están insertos en la misma. Este autor afirma que para (que) “el conjunto de las actividades económicas populares supere los efectos económicos de la exclusión que caracteriza la transición dentro del régimen capitalista al modo de desarrollo informal, es necesario combinar: a) el desarrollo de actividades colectivas de reproducción (de alto componente de voluntad), b) el desarrollo de la interdependencia mercantil (de alto componente de automaticidad), es decir de intercambios mediados por el mercado entre unidades domésticas y c) el desarrollo de su capacidad sistemática para competir con unas y utilizar otras mercancías de las empresas capitalistas” (p. 7). En este párrafo Coraggio sintetiza la complejidad que encierra el desarrollo de la economía popular como una forma de producción y consumo, que puede ser una alternativa viable a poner en práctica aun en el contexto de una economía globalizada.

Lo cierto es que la situación que prevalece en el mercado de trabajo urbano es consecuencia de los procesos de desindustrialización y terciarización de la economía de las grandes ciudades, los cuales trajeron aparejada una disminución del número de empleos estables y bien remunerados que garantizaban al trabajador y a su familia el acceso a la seguridad social, a la salud, e inclusive, en algunos países, a la recreación (por ejemplo, clubes, hoteles para turismo, etc.).

En contrapartida, se expanden: 1) los servicios de la sociedad informacional que demandan alta calificación y ofrecen elevados salarios (servicios financieros y/o de la informática, comercio de grandes tiendas); 2) el terciario informal, una de cuyas principales expresiones urbanas es el comercio ambulante. Un dato interesante es que aún en

aquellas ciudades medias que conservan, atraen y/o tienen nuevas actividades industriales (ej. ciudades como Querétaro, Monterrey, Puebla, León en México o las ciudades del interior de Argentina), la informalidad del comercio en la vía pública se expande, y sus centros presentan a escala características similares a los de las grandes ciudades. Sin duda, el comercio ambulante (el cual a pesar de su nombre por lo general está establecido) constituye una forma precaria de empleo: su principal limitación no está en el nivel de ingresos (que incluso podría ser más alto que el que se obtiene de una actividad industrial y/o estable), sino en el hecho de que su presencia en espacios públicos de las ciudades coloca a estos trabajadores, por lo menos en un principio, en la ilegalidad. Su aceptación y/o reconocimiento, en el mejor de los casos, atraviesa por un proceso que suele generar un enfrentamiento con la autoridad y/o la ciudadanía.

Para las autoridades es la expresión de una actividad que escapa a las cargas fiscales, a la vez que se presenta como una competencia desleal para el comercio establecido (en precios y accesibilidad al cliente). Sin embargo, es aquí donde en nuestras ciudades el derecho al trabajo se confronta al derecho a la ciudad, ya que pone en cuestión el uso del espacio público para el conjunto de la ciudadanía y el ejercicio de la autoridad local: obstruye la circulación y la visibilidad de los negocios establecidos, generando basura y creando condiciones para que se desarrolle mayor inseguridad en la calle.

Por ello es común que los gobernantes locales surgidos de elecciones democráticas deban enfrentar en el cotidiano la disyuntiva de permitir que se ejerza el derecho al trabajo en lugares públicos destinados originalmente al esparcimiento, la recreación y la cultura, o ejercer su autoridad para que en los mismos no se realicen actividades para los que no fueron concebidos. Esta es una difícil disyuntiva, cuya resolución puede debilitar al gobierno local frente a su sociedad.

Otro dato importante sobre el empleo en las ciudades latinoamericanas es el achicamiento del aparato gubernamental, por lo que ha disminuido el empleo en la burocracia, sin que las actividades privadas ofrezcan suficientes alternativas. Esto no solo tiene efectos sobre el mercado de empleo en sí mismo, sino sobre la calidad de los servicios públicos

que presta el gobierno de la ciudad. La privatización de los servicios públicos es muy desigual y no admite generalizaciones, pero aun estando pendiente su evaluación, es posible corroborar estos efectos que genera sobre el trabajo en la burocracia, el cual fue en décadas anteriores un importante segmento del mercado de trabajo para las capas medias de la población. Además, junto con el desempleo, el trabajador y su familia pierden el acceso a la seguridad social.

Lo que queda claro es que nuestras ciudades han perdido parte de esa capacidad de asegurar por la vía del empleo formal, estable y asalariado, condiciones de vida razonablemente adecuadas para un segmento importante de la fuerza de trabajo.

En este contexto, otro rasgo del mercado de trabajo urbano es la creciente incorporación del trabajo de la mujer. Moser (1987) estimó que un tercio de los hogares del mundo están encabezados por mujeres. En las áreas urbanas, particularmente en América Latina y África, este porcentaje supera el 50% de mujeres que deben conseguir alguna actividad remunerada para hacer frente a la supervivencia. Pero en algunos países la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo es también producto de su mayor nivel de escolaridad. Lo que debe resaltarse es que, independientemente de su calificación, la mano de obra femenina debe aceptar condiciones salariales y de estabilidad desfavorables. La informalidad y la precariedad en el trabajo prevalecen para las mujeres de las clases populares, para quienes el servicio doméstico y el trabajo manual industrial de baja calificación (maquila, vestido, etc.) son las principales actividades. El nuevo modelo económico se caracteriza por la flexibilidad con la que incorpora la fuerza de trabajo, tiempo parcial, subcontratación y desalarización. Se estima que en Bolivia las mujeres representaban, en 1995, “la mitad de los trabajadores del sector informal y solo una cuarta parte del sector formal” (Borja y Castells, 1997, p. 82). Esto, como bien señalan estos autores, se ha dado a la vez que se mantiene “la función múltiple de la mujer como productora y educadora de niños, gestora del hogar y agente de organización de la vida cotidiana, más importante que nunca en las condiciones del nuevo modelo de urbanización” (p. 83).

Otro fenómeno notorio en nuestras ciudades es el trabajo infantil.



Los niños trabajan en las calles de nuestras ciudades ofreciendo todo tipo de servicios (limpiaparabrisas, vendedores de chicles, cerillo, etc.) y ello permite incrementar el ingreso familiar, a la vez que supone el abandono de las actividades escolares y/o de la capacitación a temprana edad. Su presencia es un síntoma inequívoco de pobreza urbana y exclusión social.

Borja y Castells (1997) ponen especial énfasis en la infantilización de la pobreza urbana diciendo que se trata de una flagrante negación de la noción de progreso en una economía global segregante. Basados en un estudio de UNICEF, estiman que en Brasil entre un 2 y un 16%, y en México un 10% de los niños, son “niños de la calle”. La realidad es alarmante, y se afirma que en las áreas del mundo en desarrollo los niños urbanos tienen una probabilidad ahora más alta que en 1980 de nacer en la pobreza, de ser prematuros, de morir en su primer año de edad, de nacer de madres que no han recibido asistencia prenatal, y también de trabajar en un ambiente explotador, de drogarse, de practicar la prostitución, de estar expuestos a la violencia callejera (Cfr. Blanc, 1994). Debe decirse que junto con los procesos de transformación de la economía que han implicado la pérdida de empleos como consecuencia de la apertura comercial y la reducción del aparato del Estado, se advierte un incremento de la competitividad internacional que supone el uso poco intensivo de la mano de obra, nuevos empleos concentrados en actividades poco productivas, y demanda de personal con calificaciones específicas (alta educación y calificación). Esto ocasiona marcadas diferencias salariales, así como la polarización, segmentación y marginación para un elevado número de trabajadores. Este deterioro de la situación en el mercado de trabajo se adjudica a la actual etapa de transición, que provoca una fuerte crisis en el mercado de trabajo (CEPAL, 1996, p. 38).

Además, el mercado laboral urbano está presionado por los jóvenes que anualmente se agregan a la oferta de fuerza de mano de obra y para los cuales no hay suficientes opciones, dadas las restricciones de la demanda y las limitaciones que tiene su calificación para el mundo del trabajo.

Finalmente cabe señalar que ante esta situación no es mucho lo que pueden hacer las autoridades locales de las ciudades, las cuales por lo

general no tienen competencias en materia de políticas económicas, entre estas las de empleo, que son de nivel nacional. Por ello se generan en las ciudades tensiones de difícil resolución, situación bastante diferente a la que prevalece en las ciudades europeas, en las cuales los gobiernos locales han asumido un importante protagonismo económico emprendiendo agresivas políticas de promoción del desarrollo.

### ***La pobreza urbana***

En Europa se habla de una nueva pobreza caracterizada por ser producto de la combinación de factores diferentes a los del pasado reciente, en particular el desempleo prolongado, pero también porque lo que se incrementó notablemente en el viejo continente es la desigualdad social, cuestión esta que se retomará más adelante. A principios de los noventa se estimaba que 44 millones de personas vivían debajo de la línea de pobreza (Ayuntamiento de Barcelona-Eurociudades, 1991, p. 33), cifra bastante próxima a la que presenta un solo país en América Latina, México, y que supera ampliamente Brasil.

En América Latina la situación es diferente, puesto que la pobreza, según Grynspan (1997), es una situación de privación e impotencia. Privación, porque los individuos no disponen de ingresos ni de activos suficientes para satisfacer sus necesidades materiales más elementales, y ello es producto de la ausencia de educación, destrezas, actitudes, herramientas, oportunidades o activos suficientes para generar ingresos y acumular. Impotencia, porque no poseen ni la organización, ni el acceso al poder político para cambiar la situación por sí solos (p. 94).

Según Londoño, “En 1995, el 35% de la población de América Latina y el Caribe se encontraba debajo de la línea de pobreza, y el 18,8% por debajo de la de extrema pobreza. Había 165,6 millones de pobres de los cuales 86,3 eran extremadamente pobres y vivían con un ingreso diario de apenas 1 dólar por persona. La mayor incidencia de la pobreza se concentraba en América Central donde aproximadamente el 60% de la población es pobre” (1996, p. 4), mientras que Brasil alcanza el 35% (CEPAL, 1996). En México se estima actualmente que alrededor de la mitad de la

población vive en condiciones de pobreza, siendo que una cuarta parte (26 millones) está en situación de pobreza extrema (Maldonado, 1998).

También se estima que de cada 10 hogares urbanos 7 son pobres, debido principalmente a los bajos ingresos laborales, 2 a consecuencia del desempleo de alguno de sus miembros y 1 casi exclusivamente por estar integrado por un elevado número de menores (CEPAL, 1997, pp. I-33).

Ahora bien, si durante mucho tiempo se consideró que la pobreza era una situación generada por la incapacidad o la precaria forma de los individuos de insertarse en el sistema productivo, actualmente existen evidencias de que en el mercado de trabajo asalariado existe un elevado número de familias trabajadoras que viven en situación de pobreza. A ello se agregan la precariedad y las dificultades que presentan estos trabajadores en otras dimensiones de la vida social (organizativas, culturales, de justicia, etc.), que refuerzan la condición de pobre y expresan los obstáculos y el carácter integral que deben enfrentar las políticas sociales que pretendan combatirla.

Los asalariados que registran altos niveles de pobreza están fuera del mercado vinculado a las actividades más modernas y se insertan en microempresas de baja productividad<sup>8</sup>. Estos viven en condiciones de precariedad similares a las de los trabajadores de los servicios domésticos o por cuenta propia, de baja calificación<sup>9</sup>.

También existe un número considerable de pobres entre los empleados públicos y asalariados de empresas privadas medianas y grandes. CEPAL estima que en más de la mitad de los países de América Latina, entre el 30 y el 50% de los asalariados del sector privado viven en hogares pobres<sup>10</sup>.

Los bajos ingresos de los empleados públicos sin duda constituyen un obstáculo al proceso de reforma y modernización del Estado. En Bolivia, Honduras y Venezuela, entre 30 y 40% de los funcionarios públicos se encontraban bajo el umbral de pobreza; en Colombia y Paraguay, cerca

---

8. Entre el 25% y el 40% de los ocupados pobres trabajan como asalariados en microempresas junto con el servicio doméstico (CEPAL, 1997: I-37).

9. En Bolivia y Honduras el porcentaje alcanza al 40% (CEPAL, 1997, I-37).

10. Aunque fluctúa mucho entre países, registrándose menos del 10% en Argentina y Uruguay, y entre el 30% y 40% en Bolivia, Brasil, Colombia, México, Paraguay y Venezuela (CEPAL, 1997, I-35).

de 15%, y en Costa Rica y Panamá el 5%. En Uruguay, en cambio, solo 2% de ellos pertenecían a hogares pobres. Es decir, una alta proporción del total de los ocupados pobres está constituida por asalariados del sector formal, lo que no les asegura situarse por encima del umbral de la pobreza<sup>11</sup>.

Otra cuestión vinculada al empleo que tiene importantes efectos urbanos es la disminución del salario real de los trabajadores, la cual se dio particularmente en la década de los ochenta. En algunos países ha mejorado en esta década, aunque se trate de una situación muy heterogénea.

Se estima que los niveles salariales en 13 de los 17 países latinoamericanos considerados en 1997 eran inferiores a los de 1980, porque aunque hubo una recuperación salarial en algunos países, este proceso se interrumpió en 1996. Al mismo tiempo, los trabajadores informales suelen trabajar un mayor número de horas y perciben una remuneración media que alcanza a la mitad de la que perciben los obreros y empleados en establecimientos modernos (CEPAL, 1997, pp. I-15).

En consecuencia, el deterioro salarial tiene diferentes consecuencias: 1) disminuye la capacidad de adquisición de bienes básicos de las familias, entre éstos los que demandan la educación, la salud, la cultura, 2) incrementa la demanda de bienes al sector público, al mismo tiempo que el gobierno tiende a disminuir el gasto social como parte de una política generalizada de reforma del estado, lo que a su vez provoca menor calidad por la reducción de personal calificado y el incremento de la demanda.

Estas situaciones obligan a la familia a buscar diferentes estrategias de supervivencia y a incorporar un mayor número de miembros al mercado de trabajo. Ello incide sobre los jóvenes cuya permanencia y dedicación en el sistema educativo disminuye, las mujeres que aceptan trabajos de muy baja productividad en condiciones de precariedad, y los niños que son expuestos a trabajar en las calles de la ciudad. El resultado es que numerosas familias están excluidas de acceder a bienes y servicios básicos. A ello se agrega que muy probablemente están excluidas de

---

11. En 7 de los 12 países examinados, entre 30% y 50% de los asalariados del sector privado que trabajan fuera de las microempresas pertenecían a hogares con ingresos inferiores al umbral de pobreza (CEPAL, 1997, I-37-38).

acceder a los mecanismos que organizan la vida social (por ejemplo, la justicia), es decir, que enfrentan situaciones de exclusión social.

### ***La exclusión social***

La noción de exclusión social aparece en Europa cuando se acepta que existe un desempleo de larga duración, que un número considerable de personas no tienen vivienda, que existen nuevas formas de pobreza, que el Estado benefactor se reestructura ante la crisis fiscal, y que los sistemas de la seguridad social ceden paso a la solidaridad para atender la cuestión social.

Para Rosanvallon (1995) la cuestión social se desplazó: “se pasó de un análisis global del sistema (en términos de explotación, repartición, etc.) a un enfoque centrado en el segmento más vulnerable de la población”. “La lucha contra la exclusión polarizó toda la atención, movilizó las energías, ordenó la compasión” (1995, p. 83). El riesgo, para este autor, es hacer de la selectividad un principio filosófico que puede llevar a reducir el estado de providencia a un sistema de asistencia a los más pobres (versión de derecha de la ideología de la selectividad) o a restablecer la mitología de que los ricos pueden pagarlo todo (que sería la versión de la izquierda) (1995, p. 95).

Sin duda esta descripción podría utilizarse para describir la realidad latinoamericana, donde en lugar de selectividad se habla de focalización, criterio que ha permitido fundamentar una restringida responsabilidad gubernamental en la cuestión social.

En Europa se percibe una tendencia a disociar lo económico de lo social, y se considera que las sociedades son lo suficientemente ricas como para hacerse cargo de la exclusión. Pero ante las propuestas de asalariar la discapacidad y el ingreso de subsistencia, Rosanvallon propone “la inserción por el trabajo”, la cual debe seguir siendo la piedra angular de toda lucha contra la exclusión. Es decir, para este autor el principal desafío que enfrenta la cuestión social continúa siendo el garantizar el derecho al trabajo.

En América Latina la situación es bastante diferente. La exclusión social no es un fenómeno de las últimas décadas: ha sido siempre la

situación que han debido aceptar grandes mayorías, aunque pudo haberse amplificado a partir de la aplicación de políticas neoliberales. En el medio urbano, la marginalidad social sustentó en los sesenta varios desarrollos teóricos sobre las causas y las dificultades de la sociedad latinoamericana para crear mecanismos efectivos de integración social. El derecho al trabajo, aunque reconocido en las leyes máximas de las repúblicas, nunca estuvo garantizado para el conjunto de la ciudadanía, y esto ha sido similar para otros bienes básicos.

La masividad y las variadas formas que asume la exclusión social son fenómenos muy conocidos por los sectores populares urbanos. Pero lo que interesa señalar es que, a diferencia de la noción de pobreza, la exclusión social alude en América Latina a un “fenómeno producido por la interacción de una pluralidad de procesos (o factores) elementales que afectan a los individuos y a los grupos humanos, impidiéndoles acceder a un nivel de calidad de vida decente, y/o participar plenamente, según sus propias capacidades, en los procesos de desarrollo” (Quinti, 1997, p. 74). Por ello, hablar de exclusión “adquiere sentido en el contexto de la globalización que segmenta y polariza el todo social, al incorporar a algunos sectores de la población en la economía, la cultura, la tecnología internacionalizada y excluir a grandes mayorías para acceder o ejercer una o todas estas dimensiones” (p. 74).

Los campos que permiten operacionalizar el concepto de exclusión social son, entre otros: las dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, a la instrucción; el analfabetismo; la pobreza; el aislamiento territorial; la discriminación por género; la discriminación política; la carencia de viviendas; la discriminación étnico-lingüística. Todos ellos son considerados “factores de riesgo social”.

Pero lo fundamental es que la pobreza extrema o el analfabetismo pueden por sí mismos ser tan graves que comporten ellos solos formas de exclusión: exclusión social directa (Quinti, 1997, p. 74).

Ante esto, cualquier política sectorial será sumamente débil si no se integra a una acción social gubernamental que enfrente no solo la pobreza sino también la exclusión social. Y esto señala el amplio campo de actuación de las políticas sociales urbanas, puesto que desde las

mismas pueden disminuirse algunos de los efectos más desfavorables de la pobreza y de la exclusión social.

### ***Las dimensiones de la desigualdad***

A la pobreza y exclusión se agregan las marcadas desigualdades sociales que caracterizan a la sociedad de los noventa, cuyos efectos son particularmente graves en las ciudades. Estas se advierten en la marcada segregación urbana e inequidad que prevalecen en el acceso a bienes y servicios sociales.

La situación social generada por la aplicación del modelo neoliberal ha llevado a que Fitoussi y Rosavallon (1997), refiriéndose al mundo desarrollado, hablen de una “nueva era de las desigualdades”, ya que por un lado persisten las llamadas desigualdades tradicionales o estructurales producto de la jerarquía de ingresos entre categorías sociales (obreros, ejecutivos, empleados, etc.), las cuales se ampliaron y se modificaron en relación con la percepción que tiene la sociedad de las mismas. Por el otro, aparecen nuevas desigualdades “que proceden de la recalificación de diferencias dentro de categorías a las que antes se juzgaban homogéneas”, es decir, son desigualdades “intracategoriales” (pp. 73-74). La dimensión plural de la desigualdad, observada por estos autores en Francia, los lleva a confeccionar un “repertorio de desigualdades” que se fundan en: 1) la desaparición del modelo clásico de trabajo asalariado, bajo el efecto de la desocupación masiva que no afecta a todos los individuos al mismo tiempo y no depende solo de las capacidades individuales, sino de la forma como se relacionan estos con la coyuntura; 2) las mujeres que se han integrado a la economía pero aceptando numerosas diferencias con los hombres en materia salarial, de precarización del trabajo, y entre las que se advierten mayores índices de desempleo; 3) las desigualdades geográficas entre regiones de un país o áreas en una ciudad que expresan territorialmente las desigualdades sociales; 4) las prestaciones sociales que están condicionadas a los recursos del beneficiario potencial; 5) las facilidades u obstáculos para acceder al sistema financiero; 6) la situación diferencial que se advierte en la vida cotidiana frente a la salud, la vivienda, a los equipamientos públicos, al transporte.

Todos estos procesos, que suelen ser acumulativos, estructuran representaciones contrastantes de la sociedad y de su territorio. Justamente, disminuir las desigualdades mencionadas en último término debe ser uno de los objetivos explícitos de las políticas sociales urbanas.

Puede decirse que la desigualdad social ha sido un componente constitutivo de la sociedad y la ciudad latinoamericana, pero la misma se ha incrementado tanto, que se estima que en la actualidad es mayor a la imperante en los años sesenta o principios de los setenta (CEPAL, 1996, p. 34). Pero, ¿cuáles son los principales tipos de desigualdad que existen?

En primer lugar debe mencionarse que en nuestros países persisten grandes desigualdades en el acceso a bienes y servicios entre el medio rural y urbano, ya que es en las ciudades donde, a pesar de todo, los trabajadores pueden acceder a estos con mayor facilidad<sup>12</sup>. Frente a ello, la Red sobre Políticas Sociales Urbanas propone acertadamente una política social integradora.

Por otra parte, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, las desigualdades del ingreso fuertemente arraigadas obedecen a marcadas diferencias en el nivel de educación y a la segmentación de los mercados de trabajo y de crédito, así como a profundas desigualdades en el acceso a la tierra (CEPAL, 1996, p. 34).

Pero la principal desigualdad sigue siendo de tipo estructural y corresponde a las diferencias de ingreso entre los trabajadores, las cuales tienden a incrementarse notablemente entre categorías laborales. Se estima que “la distancia entre los ingresos de profesionales y técnicos y los de los sectores de baja productividad aumentó entre un 40 y un 60%, entre 1990 y 1994. La manutención o aumento de la dispersión de los ingresos laborales, como reflejo de las marcadas diferencias de productividad entre empresas y sectores, es un factor importante para comprender la rigidez en el ingreso que ha acompañado al crecimiento económico reciente...” (CEPAL, 1997, pp. 15-16).

La mayor desigualdad se observa en Honduras y Perú y la menor en Uruguay y Barbados, y se llega a caracterizar a la región por el “exceso de

---

12. La ONU afirma que en América Latina y el Caribe la incidencia de pobreza rural (58%) es 1,8 veces la de la pobreza urbana (33%) (1997b, pp. 51). Por ejemplo, en Brasil la tasa de alfabetización de adultos en el D.F. era, en 1991, del 91%, en tanto que en Alagoas era solo del 55%.



desigualdad” que presenta, ya que 15 de 17 países poseen niveles mayores de desigualdad a lo esperado, de acuerdo con su nivel de desarrollo.

Las grandes ciudades de Brasil, México, Perú, Colombia y Argentina expresan espacialmente y con mayor crudeza la marcada desigualdad que existe en la sociedad. Un estudio realizado en São Paulo en 1993 ponía en evidencia la existencia de desigualdades extremas entre los cuatro grupos en los que se repartió la población estudiada. Así, la tasa de desempleo de los más pobres era casi cinco veces más alta que la de los más acomodados, y en el grupo de los más pobres un 39% de las familias estaba por debajo del nivel de pobreza, dependiendo en un 30% de los ingresos del trabajo de los niños. La tasa de analfabetismo era 7 veces más alta en el grupo de mejores ingresos. Más de la mitad de los “cabeza de familia” no había terminado la enseñanza primaria, y un 87% de los miembros de la familia mayores de 7 años no habían cursado o terminado la enseñanza secundaria. En cuanto a la vivienda, más de un 37% de las familias de São Paulo vivía en condiciones por debajo de los estándares habitacionales, mientras que el 13% lo hacía en condiciones “muy satisfactorias”. En conjunto, un 11,3% de las familias del área metropolitana se encontraba en condición de miseria extrema, con ingresos de tan solo un 26% de la media familiar. Numerosos niños vivían frecuentemente en chabolas (ilegalmente en un 15%), con mayor proporción de negros o mulatos (un 42% de las familias en estado de miseria), y mayor incidencia de inmigración reciente a São Paulo. Según ese estudio, el alto dinamismo económico de São Paulo en los últimos años ha dado como resultado una desigualdad social creciente para sus habitantes (Borja y Castells, 1997, p. 73)<sup>13</sup>.

De igual forma, las desigualdades se expresan en el origen étnico. Los indígenas en Lima, La Paz o Ciudad de México deben superar diferentes obstáculos para hacer efectivos los principios de igualdad y de igualdad de oportunidades en el acceso a bienes y servicios básicos consagrados en las leyes.

Juan Luis Londoño afirma que “el factor aislado más importante que

---

13. Datos obtenidos de “Survey of Living Conditions in the Metropolitan Area of São Paulo” (Ginebra: International Labour Office, International Institute of Labour Studies, 1994) (Cit. en Borja y Castells, 1997, p. 73).

contribuye a la persistencia de la desigualdad y al aumento de la pobreza ha sido la falta de educación adecuada para las nuevas generaciones. Por cierto, se han combinado varios factores – el crecimiento económico y la transformación estructural de la economía, la convergencia del ingreso per cápita regional y las decrecientes tasas de rentabilidad de la educación para disminuir la desigualdad de la región. Sin embargo, la lenta expansión de la formación del capital humano ha neutralizado dichos factores y la región muestra un nivel estadísticamente estacionario de gran desigualdad. El trabajador latinoamericano medio tiene dos años menos de instrucción que lo que podría esperarse según el nivel de desarrollo económico de la región” (1996, p. 1).

Frente a esto, Coraggio sugiere ponderar este factor al afirmar que: “Se suele mencionar a la educación como una política social principal, en tanto haría más equitativa la distribución del capital humano (conocimientos, capacidades, destrezas, etc.) con el que las personas competirán por los puestos de trabajo disponibles. Así por el lado de la oferta de trabajo, la principal vía de acción resultante consiste en intervenciones en el terreno de la capacitación (reciclaje) y educación (habilidades básicas para la flexibilización), en lo posible asociada a demandantes concretos, o en programas de apoyo para facilitar las adecuaciones en las tasas de participación femenina (centros infantiles). En todo caso, ésta es claramente una política sectorial y, por lo tanto, ineficaz e ineficiente, pues la educación por sí sola no contribuye a mejorar la condición competitiva de los trabajadores en su conjunto frente al capital” (1998c, p. 5).

Un claro ejemplo de cómo se superponen las dimensiones de la desigualdad en relación de género y de acceso a la educación lo ofrece la ciudad de México. En el territorio del Distrito Federal, en 1990, el 73% de los analfabetos eran mujeres y por cada 100 hombres sin primaria completa había 120 mujeres (Ziccardi, 1998). Frente a esto, el nuevo gobierno de la ciudad ha puesto en marcha políticas sociales donde se introduce una perspectiva de género explícita, de manera de actuar sobre esta dimensión de la desigualdad social para modificarla (*Ibidem*).

Pero lo importante es enfatizar la complejidad que encierra cualquier política social que intente atacar la desigualdad, puesto que debe partir de principios de integralidad, de una nueva e innovadora

institucionalidad, y de relaciones entre lo público y lo privado cualitativamente diferentes.

## **Los problemas de la ciudad actual**

### ***La urbanización de la pobreza en América Latina***

En las sociedades latinoamericanas la pobreza es hoy la principal cuestión social, tanto en el medio rural como en las ciudades. A diferencia de épocas anteriores en las que la pobreza se localizaba predominantemente en el campo, en las últimas décadas ha crecido notablemente en el medio urbano. Esto está vinculado al mayor crecimiento de la población urbana en relación con la rural, y a la incapacidad del sistema productivo para ampliar las opciones de empleo estable y bien remunerado, lo cual genera tanto desempleo como las diferentes modalidades de empleo precario e informal que ya se han expuesto.

En las ciudades latinoamericanas, algunas décadas atrás la pobreza se localizaba espacialmente en enclaves urbanos: formas precarias y deterioradas de habitación colectiva denominadas de manera diferente en los países de la región (conventillos, cortijos, inquilinatos, bodeville) y asentamientos populares autoconstruidos (favelas, villas miseria, colonias populares, campamentos), las cuales compartían, no obstante sus diferencias, rasgos comunes. Estas formas de habitación popular eran expresiones espaciales de la llamada marginalidad, categoría creada en la época para diferenciar a estos sectores sociales del tradicional ejército industrial de reserva, puesto que esta masa marginal independientemente de sus atributos y capacidades, era un excedente de la fuerza de trabajo que no lograba insertarse en el sistema productivo. Dado que su presencia en el medio urbano encerraba cierto grado de conflictividad social, espacial y política, esta población pasó a ser disputada por fuerzas políticas que enarbolaban proyectos de defensa y reivindicación de los intereses populares, en el sentido más amplio del término.

Los llamados movimientos sociales urbanos que tenían en su base este tipo de reivindicaciones pasaron a ser interlocutores de las políticas

urbanas y objeto de interés del análisis social. Pero la represión política y los gobiernos militares y/o autoritarios que se implantaron en América Latina en los años setenta tendieron a su desintegración. A pesar de ello, los mismos fueron un embrión político importante cuando se reestructuraron los sistemas políticos y se dio una apertura democrática, ya que fueron proveedores de líderes políticos y de experiencias de organización social.

La cuestión social fue caracterizada entonces como “una cuestión de policía”, y lo fue por varias décadas. Recién a mediados de los ochenta el retorno gradual a la democracia en los países latinoamericanos, particularmente del cono sur, llevó a que las políticas sociales volvieran a ocupar un lugar en la agenda gubernamental, pero muy diferente al de décadas anteriores. Despojadas la mayoría de ellas (salvo la educación) de sus pretensiones universalizantes, las mismas se orientaron a compensar, por la vía de la focalización, los altos costos que implicaron los ajustes de las economías. Ello supuso la reestructuración (privatización) de la seguridad social y la descentralización de los recursos y las competencias relacionadas con la cuestión social desde el gobierno central hacia los locales.

La pregunta es cómo y con qué criterios se seleccionan los más pobres entre los pobres ante un aumento generalizado de la pobreza. Así, si se compara con los niveles de 1980, solo cuatro países tienen un nivel menor de pobreza (Brasil, Chile, Panamá y Uruguay), en tanto otros cuatro registran mayores niveles que hace 16 años (Argentina, México, Venezuela, y Honduras). Por ello, el número de pobres de la región sumando pobres e indigentes alcanzaba en 1994, según CEPAL, un total de 209,3 millones, de los cuales 135 millones de pobres<sup>14</sup> viven en zonas urbanas (CEPAL, 1997, p. I-31).

En América Latina, entre 1980 y 1990, el número de pobres que viven

---

14. CEPAL, luego de ofrecer estas cifras absolutas, afirma que hubo un significativo avance en la reducción de la pobreza entre 1990 y 1994, ya que se redujo en 12 países de la región. Cabe resaltar que estas cifras de CEPAL no se corresponden con las estimaciones ofrecidas por Londoño (1996) que presentamos en el capítulo 2 de este trabajo. Tampoco existe coincidencia con el BID, cuyas estimaciones sostienen que 1 de cada 3 personas vive con ingresos inferiores a dos dólares, por lo cual, según esta medición, el número de pobres en América Latina es considerablemente menor, alcanzando a 150 millones de habitantes.

en áreas urbanas, es más del doble. En el último quinquenio se incrementó en alrededor de un 10% más, y un ritmo similar tuvo el crecimiento del número de indigentes. También es importante considerar al formular políticas sociales urbanas que la población indigente, que creció en 6,4 millones entre 1990 y 1994, se concentró casi exclusivamente en el medio urbano (CEPAL, 1997, pp. I-30-31). Por ello, esta urbanización de la pobreza es una de las características más importantes de este fenómeno en América Latina en los últimos decenios.

Vale la pena concluir este apartado considerando que “el 1,8% del crecimiento económico de la región y el rápido traslado de la fuerza de trabajo a las ciudades ha producido una disminución de la incidencia de la pobreza en América Latina, pero no ha reducido el número absoluto de pobres. Hoy en día, el número absoluto de pobres es del doble de lo que era 40 años atrás” (Londoño, 1996, p. 8). Por ello es claro que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para reducir la pobreza. Deben revisarse el modelo y las políticas económicas adoptadas para que las políticas sociales urbanas representen el papel que les corresponde, que, como ya se dijo, es el de asegurar la equidad y la promoción de los derechos básicos de la ciudadanía.

### ***La segmentación social y la segregación urbana***

Una de las particularidades que poseen las ciudades de los noventa son las contrastantes condiciones de vida que ofrecen a sus habitantes. Las ciudades se caracterizan hoy por ser divididas, fragmentadas, segmentadas, situación que suele atribuirse en el caso de las ciudades de los países desarrollados a la adopción de los modelos económicos neoliberales en materia de política económica, y a la reestructuración de las políticas sociales que desencadenó la crisis del estado de bienestar (Fainstein *et al.* 1992, Jacobs, 1992).

Sin embargo, estos han sido los rasgos de las ciudades latinoamericanas desde su propia conformación, que ciertamente se han profundizado por la dinámica de una economía urbana que posee un segmento integrado a la economía internacional, otro que se opera en el mercado

interno, y un tercero comprendido por una amplia variedad de actividades que forman parte del sector informal.

Por ello se han desarrollado espacios urbanos de riqueza y opulencia, verdaderos enclaves de riqueza, y han proliferado los mega-centros comerciales que ofrecen productos suntuarios, así como Mc Donald's y restaurantes que son cadenas internacionales, los cuales contribuyen a homogeneizar el paisaje urbano de estas zonas, imprimiéndoles los rasgos que poseen todas las grandes ciudades del mundo actualmente. Pero confrontando con esa modernidad, las ciudades en este fin de siglo muestran un agravamiento de la segregación urbana. Hace treinta años atrás, las grandes ciudades se expandían a través de asentamientos populares auto-construidos que albergaban la masiva migración rural. Estos fueron producto de la construcción precaria de viviendas y de un lento y desgastante proceso de lucha y organización para obtener los servicios básicos. Los regímenes militares impusieron políticas urbanas de "erradicación" de la pobreza, y los más ambiciosos programas para eliminar la pobreza en el medio urbano de la época se pusieron en marcha en ciudades como Buenos Aires y Río de Janeiro (Ziccardi, 1983). Las dictaduras de la década siguiente finalmente expulsaron a un considerable número de habitantes de estos barrios populares hacia la periferia lejana. Hoy, Buenos Aires es una ciudad en la cual, por lo menos en el perímetro de su Capital Federal, es difícil para un observador externo percibir dónde se localiza la pobreza. En los morros de Río de Janeiro, en cambio, la pobreza de la favela carioca es inocultable.

En países donde el pacto político se basó en la inclusión de los sectores populares, estos asentamientos populares fueron tolerados y/o promovidos, como es el caso de México. Pero el fracaso de la mayoría de estas experiencias autoritarias contribuyó también a proponer políticas de mejoramiento y dotación de servicios básicos basadas en que los pobladores aportaran mano de obra gratuita, lo cual contó en algunos casos con el apoyo de los organismos internacionales (ej.: las ciudades de Colombia o Perú).

Sin embargo, estos barrios no están integrados ni social ni territorialmente de manera plena a la estructura urbana de la ciudad central. Además crecieron en el número de habitantes y por tanto en sus índices

de hacinamiento, aunque sus luchas lograron la introducción de los servicios más elementales (agua, drenaje, transporte público). Su presencia contrasta cada vez más con la ciudad de la globalización, la de los corredores del capital financiero y comercial que son extremadamente parecidos en cualquier gran ciudad del mundo.

Así, parece ser claro que los sectores populares son los que más apoyo requieren y a la vez los que necesitan dedicar más tiempo a actividades económicas que garanticen su supervivencia y la de su familia. Y, sin embargo, es a ellos a los que se les exige que contribuyan con su trabajo y que participen social y políticamente. Mientras que las capas medias y altas de la población ejercen sus derechos ciudadanos y el gobierno se encarga de introducir y mantener en sus colonias la infraestructura (calles, instalaciones de agua potable y drenaje) y los equipamientos (escuelas, centros de salud), las clases populares, para tener acceso a los mismos, deben aportar trabajo comunitario aun cuando sus viviendas estén regularizadas y paguen impuestos (ej. predial) y derechos por servicios (agua). Más allá del valor social que pueda darse al trabajo comunitario, éste es uno de los procesos en los que se advierte más claramente la inequitativa distribución de bienes y servicios urbanos que prevalece en nuestras ciudades.

Además de este tipo masivo de asentamiento popular, las ciudades latinoamericanas conservan en sus zonas centrales viviendas en renta, las que representan una alternativa de habitación popular cada vez menos importante ya que presentan severos niveles de deterioro. Las mismas son otra forma de segregación urbana, y sus habitantes han protagonizado importantes luchas, como fue el caso del movimiento de damnificados por los sismos de 1985 en la ciudad de México<sup>15</sup>.

### ***La inequidad en el acceso a los servicios y equipamientos urbanos***

Ahora bien, las ciudades latinoamericanas, de acuerdo a su escala y al grado de desarrollo del país, se han caracterizado por ofrecer excelentes condiciones de vida para los sectores de más altos ingresos, niveles

---

15. Los decretos de congelación de rentas que promulgaron en los años cuarenta en varias ciudades latinoamericanas desalentaron la producción de viviendas en alquiler.

aceptables de confort para las capas medias, y situaciones de precariedad, deterioro y miseria para grandes contingentes que forman parte de los sectores populares. Hoy, precisamente, esta diferenciación se ha acrecentado y el espacio expresa la polarización social que existe en estos países y en sus ciudades, lo cual contribuye a generar un clima propicio para el desarrollo de la inseguridad y la delincuencia hasta niveles nunca antes alcanzados.

Lo limitado de las remuneraciones de las familias trabajadoras impide que ellos mismos puedan disponer de recursos para invertir en sus viviendas y en sus equipamientos. Es decir, el masivo proceso de autoconstrucción del hábitat popular que protagonizaron las clases populares en décadas anteriores encuentra severas restricciones económicas para desarrollarse, a la vez que existe un mayor control de parte de las autoridades para impedir que se creen nuevos asentamientos, lo que hace que se incremente el hacinamiento en los existentes.

Lo limitado del presupuesto de los gobiernos locales, en gran medida destinado a gastos de administración de la ciudad consolidada, impide la formulación de políticas tendientes a construir obras públicas básicas, a lo que se agrega en algunos casos la imposibilidad de hacerlo por lo inapropiado del terreno en donde se han localizado originalmente estos barrios populares.

Se puede afirmar que uno de los rasgos más distintivos de las ciudades latinoamericanas, a diferencia de las europeas, es el grave déficit de servicios y equipamientos básicos que presentan los barrios populares, los cuales son en algunos casos verdaderas ciudades de pobres en el interior de la gran ciudad. Esto es una clara expresión espacial de una ciudadanía restringida.

Sin duda, en las ciudades capitales, las cuales muchas veces son ciudades primadas (Buenos Aires, Montevideo, Santiago), los ciudadanos pueden acceder a niveles adecuados de servicios colectivos básicos en materia de educación, salud, recreación. Sin embargo, en relación con los servicios habitacionales (agua, drenaje, luz, calles, etc.) es donde se advierten graves carencias. También es común que los barrios populares se localicen en la periferia y que el transporte colectivo sea deficitario, costoso, e implique la pérdida de muchas horas de traslado.



Así, una política social urbana que pretenda modificar esta situación debe partir de evaluar con precisión: 1) la magnitud y las características de los bienes urbanos colectivos básicos que posee cada ciudad, 2) la capacidad económica y los recursos humanos con los que cuenta la población para mejorar su propio hábitat, 3) la capacidad organizativa de la ciudadanía, y 4) las modalidades que asumen las relaciones intergubernamentales entre el nivel central y el nivel local encargadas de atender la cuestión social y urbana.

### ***La inseguridad y violencia urbana***

La violencia e inseguridad que prevalecen en todas las ciudades del mundo son un efecto de estos contrastes sociales y territoriales y de las marcadas desigualdades existentes. Sin embargo, lo particular de América Latina es que esto no puede relacionarse exclusivamente con la incapacidad de controlar el delito por parte de los cuerpos policiales, lo cual existe, sino también con las políticas sociales urbanas que deben articularse entre sí para transformar la grave situación social que lo promueve. En un contexto caracterizado por elevados índices de pobreza, desigualdad social y falta de justicia (Neira, 1996), están dadas las condiciones para que la delincuencia proliferen. Y es evidente que se ha incrementado en la última década a niveles francamente alarmantes, como es el caso de la ciudad de México o São Paulo, Río de Janeiro o Cali y Bogotá, donde se registran altísimos índices de delitos de venta y consumo de drogas.

Se estima que en América Latina, entre 1980 y 1991, la tasa de homicidios subió de 12,8 a 21,4 por 100 mil habitantes. Ese aumento se dio prácticamente en todos los países y sub-regiones, y las ciudades son el principal escenario. Por ejemplo, Cali, que es uno de los centros mundiales del tráfico ilegal de cocaína, registró un brusco aumento de la tasa de homicidios, que pasaron de 23 por 100 mil habitantes en 1983, a más de 100 por 100 mil habitantes a comienzos de 1990. Aunque muchos de los homicidios podrían atribuirse directamente al tráfico de drogas, gran parte parecía ser resultado de la propagación de una cultura de violencia. En 1992 se impulsó un Programa para el Fomento de la Seguridad y de la Paz,

partiendo del principio de que la prevención debía prevalecer sobre la represión, y tras un análisis exhaustivo de las pautas de la criminalidad, el programa se puso en acción para combatir la delincuencia en diferentes frentes. En 1995, después de siete años consecutivos de aumento (hasta llegar a un máximo de 120 homicidios por 100 mil habitantes), la tasa de homicidios de Cali finalmente comenzó a disminuir (Banco Mundial, 1997; Cit. Castells y Borja, 1997, pp. 17 y 20).

Pero estos ejemplos puntuales están lejos de generalizarse, y mientras tanto la ciudadanía se ve cotidianamente amenazada, debiendo replegarse cada vez más en su individualidad, y perdiendo la convivencia urbana en el barrio y en la ciudad el valor que encerraba en los procesos de la socialización e integración social. Por su parte, los gobiernos nacional y local, en lugar de destinar mayores recursos a las políticas sociales, deben destinarlos a la seguridad pública, que se transforma en la primera y principal demanda de la ciudadanía.

### ***La vulnerabilidad social y espacial***

Ha quedado demostrado que la magnitud de la pobreza en algunos países latinoamericanos es tal, que el crecimiento económico y la inversión sostenidos durante varias décadas no alcanzarían para revertir la situación de privación y vulnerabilidad en que se encuentran ciertos grupos sociales. Por ello, los gobiernos difícilmente podrán disminuir su presencia en relación con la atención de la cuestión social y/o traspasar cada vez más las responsabilidades a la sociedad.

El discurso gubernamental debe ajustarse a las restricciones que presenta el gasto social. Por ello, ante la magnitud de las demandas apela a una noción de vulnerabilidad que le permite ajustar aun más los criterios de focalización que orientan las políticas sociales de atención a la pobreza. Es algo así como la focalización de la focalización, elegir los más pobres entre los pobres para atenderlos prioritariamente.

Rosalía Cortés (1996) propone un concepto bastante amplio de vulnerabilidad social que dice:

Diferentes grupos y sectores de la sociedad están sometidos a carencias y procesos dinámicos de inhabilitación que los colocan en situaciones que atentan contra la capacidad de resolver los problemas que plantea la subsistencia y el logro social de una calidad de vida satisfactoria. En lo fundamental, éstas dependen de la existencia y de la posibilidad de acceder a fuentes y derechos básicos de bienestar, trabajo remunerado y estable, conocimientos y habilidades, tiempo libre, seguridad y provisión de servicios sociales, patrimonio económico, ciudadanía política, integración e identidad ética y cultural” (Cit. Coraggio, 1998, p. 7).

La vulnerabilidad social refiere entonces a aquellos grupos que en la sociedad están más expuestos a privaciones: las mujeres, los niños, los ancianos, los indígenas, que se identifican como grupos vulnerables a los que hay que atender prioritariamente. Tal es el caso de personas que en razón de su edad, el ciclo económico u otras circunstancias, quedan marginadas de la economía salarial en algún momento de su vida, y para quienes se diseñan programas de apoyo económico y de asistencia social.

Además, se considera que existen activos materiales que reducen la vulnerabilidad y la inseguridad (como la vivienda), activos sociales (relaciones con otras personas de confianza), activos políticos (alianzas), ambientales (recursos naturales) y de infraestructura (carreteras, transporte). Estas posiciones son asumidas por varios gobiernos, entre ellos el de la ciudad de México, el cual actualmente está desarrollando políticas sociales que identifican a grupos de alta vulnerabilidad que se incluyen en un esquema asistencialista y compensatorio: los llamados niños de la calle, las víctimas de la violencia intra-familiar, la población con adicciones, las víctimas del VIH-SIDA, los sexoservidores(as), los indigentes, y los familiares de población reclusa.

Pero debe resaltarse la vulnerabilidad que ha quedado al descubierto dramáticamente en varias ciudades latinoamericanas ante los desastres naturales. En Centroamérica, México y Argentina, los huracanes, inundaciones y sismos afectaron principalmente a la población más pobre. En los últimos años se vivieron tragedias. Es difícil adjudicar, como se

pretende hacerlo, que es la ausencia de una cultura ante los desastres naturales lo que ocasiona esta situación. Las muertes y la devastación de zonas enteras son producto de la pobreza en la que viven sus habitantes, así como de la falta de inversión pública en la creación de infraestructuras adecuadas.

### ***La ciudad multicultural***

Investigaciones recientes del campo de la Antropología urbana han aportado mayores conocimientos sobre el uso del espacio urbano por sociedades cada vez más complejas, en las que se advierte una fuerte presencia de los diversos componentes de origen étnico y cultural. Etnicidad y raza deben ser incluidas cuando se analizan las desigualdades sociales existentes, ya que son atributos que conllevan a la exclusión.

En las ciudades europeas, la fuerza de trabajo de origen no europeo (dos tercios de los extranjeros en Francia y tres cuartas partes en Alemania y Holanda) sufre discriminación y xenofobia. En sus barrios, que poseen las características de los típicos ghettos, sus habitantes sobreviven gracias a la protección colectiva, la ayuda mutua y la afirmación de su identidad de origen.

Borja y Castells ofrecen una documentada descripción de esta situación al decir:

parece haberse establecido la tendencia a la segregación de las minorías étnicas en todas las ciudades y, en particular, en las ciudades del mundo más desarrollado. Así, conforme las sociedades europeas reciben nuevos grupos de inmigrantes y ven crecer sus minorías étnicas a partir de los grupos establecidos en las tres últimas décadas, se acentúa el patrón de segregación étnica urbana. Según el Consejo de Europa (1993) en el Reino Unido, aunque Londres solo representa 4,7% de la población, concentra el 42% de la población de las minorías étnicas. Dichas minorías, concentradas particularmente en algunos distritos, se caracterizan por un menor nivel de educación, mayor tasa de paro y una tasa de actividad

económica de tan solo 58%, comparada con el 80% de los blancos (Jones, 1993). En el distrito londinense de Wandsworth, con unos 260.000 habitantes, se hablan unas 150 lenguas diferentes: a esa diversidad étnico-cultural se une el dudoso privilegio de ser uno de los distritos ingleses con más alto índice de carencias sociales. En Goteborg (Suecia), el 16% de la población es de origen extranjero y tiene concentrada su residencia en el nordeste de la ciudad y en las islas de Hisingen. Zúrich, que ha visto aumentar su población de extranjeros (sobre todo turcos y yugoslavos) del 18% en 1980 al 25% en 1990, concentra un 44% de esta población en las zonas industriales de la periferia urbana. En Holanda, los extranjeros son tan solo un 5% de la población total, pero en Amsterdam, Rotterdam, La Haya y Utrecht dicha proporción oscila entre el 15% y el 20%, y en los barrios antiguos de dichas ciudades sube hasta el 50%. En Bélgica la proporción de extranjeros es del 9%, pero en la ciudad de Anderlecht alcanza el 26% y en el barrio de La Rosee, el más deteriorado, los extranjeros representan 76% de sus 2.300 habitantes (1997, pp. 25-126).

Por ello estos autores advierten sobre el peligro de que las ciudades europeas estén siguiendo, en buena medida, el camino de segregación urbana de las minorías étnicas característico de las metrópolis norteamericanas, aunque la forma espacial de la segregación urbana es diversa en Europa. Como sostienen Borja y Castells (1997), la ciudad segregada es la ciudad de la ruptura de la solidaridad social y, eventualmente, del imperio de la violencia urbana.

En las ciudades latinoamericanas la situación es bastante diferente, ya que no se trata de población extranjera, la que es discriminada y segregada, sino que son ciudadanos nacidos en estas.

Alba Zaluar (1994), refiriéndose a Brasil, afirma que los mulatos ocupan los niveles más bajos de la escala social, pero la segregación social y urbana es menor que en las ciudades europeas o estadounidenses aunque habiten favelas. La razón es que ese país recibió oleadas migratorias que supusieron diferentes razas y religiones pero, al contrario de lo que ocurre en otros multirraciales y étnicos, nunca hubo guerras religiosas

de larga duración y solo se puede citar el movimiento milenarista del siglo pasado.

Lo que puede decirse de las ciudades brasileñas es que, aunque exista discriminación racial, esta no es fácilmente perceptible. Lo que se puede visualizar rápidamente, al igual que en otras ciudades latinoamericanas, es que los atributos étnicos y raciales tienden a coincidir con la pobreza y la segregación urbana en las periferias precarias y deterioradas.

## **La cuestión social y los actores urbanos**

### ***La construcción de ciudadanía (Ziccardi, 1998: Cap. I)***

Ciudad y ciudadanía son vocablos que no suelen asociarse a pesar de su raíz común. Pero sin duda, la ciudad es el espacio donde se afincaron y se expandieron a lo largo de la historia los derechos ciudadanos. En el Congreso Europeo de Bienestar Social (1991) se afirmó que “La ciudadanía europea se construye lógicamente en las ciudades, puntos de encuentro, de innovación, de difusión y de integración. Europa vive y se expresa por medio de sus ciudades” (Manifiesto, 1989, p. 15). Y en esa misma reunión Jordi Borja concluía:

[...] apostar por la ciudad significa también jugar por la integración de sus ciudadanos en ella, por un marco de derechos sociales y políticos y de valores de solidaridad y de apertura, que permitan a la urbe cumplir con su vocación ideal de progreso y tolerancia para todos. Por todo ello es hoy de gran actualidad la política social urbana a escala europea (1991, p. 21).

Sin duda la integración supone extender los derechos ciudadanos a los migrantes, así como impulsar políticas sociales urbanas que enfrenten las tendencias a la dualización y a la exclusión social, lo cual entra en contradicción con el achicamiento en funciones y recursos del Estado de bienestar.

Las tres dimensiones de la ciudadanía que identificó históricamente

T. H. Marshall en los años cincuenta están materializadas en las condiciones de vida que ofrecen las ciudades europeas a la mayoría de sus habitantes. La *ciudadanía civil* asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad física); la *ciudadanía política* que se sustenta en los principios de la democracia liberal del derecho a la participación de ser elector y ser elegido, al sufragio universal; y la *ciudadanía social* que refiere a los derechos a la salud, a la educación, la vivienda, a la seguridad social, sobre los que se constituyó y expandió el estado de bienestar en los países del mundo occidental, sobre la base de adoptar en la posguerra los principios de universalidad.

En América Latina la situación es sustancialmente diferente puesto que la construcción de la ciudadanía, en una o varias de estas dimensiones, es un proceso en marcha de acuerdo con su historia particular. Hubo países donde se alcanzaron estos objetivos en mayor grado, como fue la Argentina de los años 40, pero siempre se logró mejor nivel de vida en las ciudades que en el medio rural, en la ciudad “primada” y/o en unas pocas ciudades.

La crisis del modelo del estado de bienestar, nunca plenamente desarrollado, puso en cuestión la misma concepción de ciudadanía que subyacía en su constitución, la determinación de las prestaciones sociales cubiertas por los seguros, y la presencia de los sindicatos en su administración y gestión. Y frente a ello aún no existen nuevos modelos de bienestar a partir de los cuales abordar la cuestión social.

En Europa, dados los cambios demográficos a los que ya se hizo referencia, se considera que hoy “el reto de las políticas sociales en las grandes ciudades es dar el salto de los derechos individuales a los derechos colectivos, en un proceso de modernización social, de lucha contra la exclusión, que integre a los habitantes, las asociaciones, los trabajos y profesionales de los diferentes servicios municipales y del Estado, y que se despliegue su actividad en un frente amplio: el hábitat, la formación, la inserción social, el desarrollo cultural, la comunicación y la recuperación económica” (Fernández, 1991, p. 57).

Esta reconstitución de la ciudadanía solo es posible en el ámbito de las ciudades. Como se ha expresado, la ciudadanía no puede sustraerse a

la dimensión espacial que encierra la política. “La familiaridad es el ámbito de la democracia y la ausencia de ésta puede atribuirse entre otras cosas a la extensión de la comunidad y la centralización política que va desmembrando el poder ciudadano” (Silva Herzog, 1996). Precisamente en esto radicaba la profecía de Alexis de Tocqueville (1978) de que el gobierno local era la mejor escuela de la democracia, porque supone que a través de la participación en los asuntos locales, el ciudadano comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático, y cultiva en sí el respeto por las instituciones.

Por ello, es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectivo. Es en el barrio, la colonia, los municipios que forman parte de la ciudad, donde los individuos acceden, en condiciones diferenciales, a bienes y servicios que conforman la dimensión social de la ciudadanía, que definen la calidad de vida que ofrece la ciudad.

En América Latina en general, la limitada institucionalización de la participación ciudadana<sup>16</sup>, o su subordinación a las formas de representación corporativas, han generado un excesivo burocratismo y un alto grado de discrecionalidad en los procesos de toma de decisiones, los cuales son indicadores de la baja calidad de la democracia. La creación de una forma de gobierno que ha sido caracterizada como estatal corporativa se correspondió con una “ciudadanía segmentada” (Draibe, 1993) que diferenció a: 1) aquellos que podían acceder a los bienes urbanos por la vía del mercado (vivienda) y pagar contribuciones por los servicios públicos suministrados por el gobierno local (recolección de basura, suministro de agua potable, etc.) por contar con un ingreso adecuado; 2) los que poseían la condición de trabajadores asalariados y fueron incorporados a la acción de instituciones gubernamentales (ej.: los organismos de vivienda para los asalariados); 3) una gran mayoría que debió resolver de manera precaria y paupérrima el vivir en la periferia, soportando todo tipo de carencias en relación con el acceso a los bienes urbanos más elementales.

---

16. En Bolivia se creó hace pocos años una interesante legislación para la participación popular.



Los ciudadanos y las organizaciones sociales que demandan aún la atención de sus necesidades urbanas básicas dedican grandes esfuerzos y tiempo para identificar a los interlocutores gubernamentales con capacidad e interés en resolver sus demandas. La complejidad y la ineficiencia burocráticas, así como la falta de información respecto a los criterios de asignación de recursos y/o definición de prioridades en las instituciones del aparato gubernamental para tratar asuntos de interés público, son indicadores de la debilidad de las democracias latinoamericanas y de los obstáculos que existen para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos sociales (algunos de los cuales están consagrados en las respectivas constituciones). A esta situación debe atribuirse, en parte, el que durante décadas la forma de relación de los movimientos urbanos autónomos y las instituciones del Estado fuese de enfrentamiento y lucha, y que solo recientemente la apertura democrática favorezca la aparición de una cultura de la negociación entre las partes, que permita buscar soluciones a los graves problemas que presentan estas metrópolis.

Pero existen expectativas y experiencias innovadoras que demuestran la aportación de diferentes formas de participación ciudadana que se han incorporado en los procesos de democratización de los aparatos o instituciones del estado, lo cual permite hacer del espacio de lo estatal un espacio público. Estas formas de participación, sustancialmente diferentes a la participación corporativa que existió durante muchas décadas, sientan nuevas bases para consolidar una gobernabilidad democrática.

Sin duda, los gobiernos de las ciudades deben crear las condiciones para que existan espacios de participación ciudadana e instrumentos que permitan efectivizarla. Suelen existir formas institucionalizadas de participación ciudadana reconocidas por las legislaciones locales. Sin embargo, su eficacia es muy limitada si prevalecen en los hechos formas de gobierno burocráticas y autoritarias que excluyen o subordinan la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Así, es posible identificar en las ciudades distintos instrumentos –audiencias públicas, referéndum, plebiscito, iniciativa popular–, algunos de los cuales jamás han sido activados aun cuando existan en los respectivos cuerpos legislativos (Ziccardi, 1996).

Durante varias décadas la responsabilidad sobre las políticas urbanas se restringió al ámbito de lo estatal, y diferentes actores trataban de incidir por vías formales e informales para que sus intereses fueran tomados en cuenta. Los procesos de democratización política y de reforma del Estado, los cambios en las fronteras entre lo público y lo privado, y sobre todo las crecientes demandas de la ciudadanía, obligan a construir un nuevo escenario para el diseño y la aplicación de las políticas sociales y urbanas. Actualmente no basta asignar recursos apelando a criterios de racionalidad técnica para mejorar la calidad de vida de nuestras ciudades, sino que es necesario generar posibilidades reales de participación ciudadana en la esfera de lo público.

Nuestras ciudades se caracterizan por la marcada desigualdad que existe para que la población acceda a bienes y servicios básicos. La segmentación social y la segregación urbana, que en los países desarrollados suelen atribuirse a la aplicación de modelos económicos neoliberales, han sido en nuestras ciudades rasgos constitutivos de las mismas.

Se afirma, con razón, que ha habido un paulatino mejoramiento en los niveles de dotación de infraestructura básica, en el acceso y la calidad de las viviendas, en la provisión de equipamiento urbano. Pero es mucho lo que resta por hacer para que habitemos espacios en los que prevalezcan condiciones materiales y ambientales dignas para el conjunto de la ciudadanía.

La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales). Pero para que esta participación sea efectiva, deben generarse compromisos y condiciones institucionales, y existir el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas positivos y esenciales para vivir en democracia, que pueden y deben ejercerse en primer término en el cotidiano y en el espacio local, donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos.

La ciudad es, en gran medida, un patrimonio colectivo. Su construcción y conservación requiere del saber de los técnicos, de inversión pública y privada, de gobiernos locales legítimamente constituidos, de

funcionarios públicos que actúen con honestidad, de la acción de organizaciones sociales y de ONG que han demostrado su capacidad para transformar y mejorar las condiciones de vida de los sectores populares. Las formas de participación ciudadana debe contemplar necesariamente esta complejidad social para garantizar su eficacia.

Hoy se advierte una recuperación de la identidad de “ciudadano”, y en algunas ciudades una mayor presencia de estructuras institucionales de participación: comités de vecinos de manzanas, colonias, barrios, donde se procesan las demandas de la ciudadanía por bienes y servicios urbanos y que son sus intermediaries ante el gobierno local. Pero es interesante señalar que en algunas ciudades se han dado experiencias de participación directa de la ciudadanía tales como las sesiones abiertas de cabildo o las audiencias públicas, como por ejemplo las reuniones donde se discute el “*orçamento participativo*” en las ciudades brasileñas en las que gobierna el PT.

Sin embargo, durante años, el crear vías institucionales para la participación social no ha garantizado que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y la formulación de las políticas locales. Por el contrario, se trató únicamente de un intento de legitimar ciertas políticas formuladas por la burocracia, tanto del gobierno local como de otras instancias de gobierno.

Para ello debemos transitar por el camino de construir ciudadanía: de hacer, de los habitantes de las ciudades, ciudadanos. Ciudadanos con derechos individuales y políticos, pero también con derechos urbanos, derechos a acceder a bienes y servicios básicos, cuyo ejercicio está reconocido por lo general por las leyes supremas de los países.

### ***Los nuevos intermediarios***

La organización social ha sido un componente fundamental en la producción del espacio urbano latinoamericano, particularmente en aquellas ciudades en las que vive un elevado número de familias de las clases populares en forma precaria, como es el caso de São Paulo, Río de Janeiro, Ciudad de México, Guayaquil, Lima, Bogotá. A través de diferentes procesos y modalidades sobre los cuales existe una abundante bibliografía,

se puede corroborar cómo las clases populares y sus organizaciones sociales fueron en gran medida los productores del espacio urbano. Así, las organizaciones y movimientos urbanos de favelados, colonos, villeros, pobladores, han demostrado su capacidad para enfrentar la adversidad en el medio urbano a través de: 1) organizar el trabajo colectivo para la autoconstrucción y la introducción de servicios básicos; 2) actuar como intermediarios y gestores ante las autoridades competentes; 3) ser un espacio para la formación y desarrollo de líderes populares.

En su interior suelen existir agrupaciones de madres de familia con demandas de alimentos, escuelas, guarderías, de colonos sin casa, de pobladores que requieren regularizar sus tierras, etc. Sus interlocutores son, por lo general, las instituciones gubernamentales, tanto de nivel central como local, según el tipo de demanda. Sus luchas han sido ampliamente documentadas y su capacidad de apelar a diferentes recursos les ha permitido sobrevivir en la adversidad.

Por otra parte, para los asalariados, fueron los sindicatos los que se encargaron durante varias décadas de negociar un salario indirecto que les permitía mejorar sustancialmente su nivel de vida (sistemas de atención a la salud, guarderías, clubes, etc.).

También los partidos políticos de origen popular incorporaron la cuestión social aunque fuese de manera desterritorializada, con escasas referencias al mundo de lo rural y lo urbano. Pero esta acumulación de experiencias permitió que, al triunfar la oposición en las elecciones para gobernar importantes ciudades, se desarrollaran interesantes experiencias de planeación y acciones urbanas adoptando innovadores instrumentos de participación social. A pesar de ello, algunas evaluaciones preliminares señalan las dificultades de transformar la retórica partidaria de la ciudad para todos en políticas e instrumentos eficaces para lograr la integración social y urbana del conjunto de la ciudadanía (Jacobi, 1995).

Otro espacio político importante para la gestión de los bienes y servicios urbanos en nuestras ciudades es el de la representación política: los Consejos y/o Cámaras locales, en los cuales se da una actuación de los representantes políticos de tipo normativa, reglamentaria o legal, a la vez que sus miembros suelen cumplir funciones de gestoría actuando

como intermediarios entre la población, el gobierno local y central. Aquí también se advierte la dificultad de concebir a la ciudad de manera integral y superar las políticas clientelares que forman parte de la cultura política en la región. La tendencia es a sectorializar la cuestión social y las políticas que deben atenderla, y a politizar las demandas.

Pero actualmente los cambios económicos y políticos originan una situación diferente, que se caracteriza por la pérdida de representatividad de las organizaciones sindicales y la crisis del Estado de bienestar. Esto obliga a reconocer la existencia de nuevos intermediarios sociales entre las instituciones gubernamentales y la ciudadanía, y a revalorizar el papel de la sociedad civil en la implementación de las políticas sociales, entre éstas las urbanas. Las profundas transformaciones que se advierten en la relación sociedad y Estado, las nuevas y diferentes formas de producir bienes y servicios, los cambios en la morfología social, son procesos que se concentran en las mega-ciudades, donde se experimentan rápidos e intensos procesos de desindustrialización y terciarización de la economía. Ello, como se dijo, conlleva a la pérdida de un considerable número de empleos asalariados y estables, la proliferación de actividades informales, y el consiguiente debilitamiento de la representación sindical.

En consecuencia, los gobiernos de las ciudades latinoamericanas son y tienen nuevos interlocutores. Por ejemplo, la presencia de los vendedores ambulantes se da en casi todos los centros de las ciudades y constituye uno de los principales problemas (no estrictamente urbano, sino económico y social) que deben enfrentar los gobiernos locales.

Aun cuando es muy limitada la posibilidad de que los gobiernos de las ciudades participen en la elaboración de políticas económicas, el gobierno local deberá formular una política, ya que los sectores populares reclaman su derecho al trabajo, y el comercio establecido, que paga impuestos, reclama el ejercicio de la autoridad. La cuestión entonces es: ¿cómo conciliar intereses tan contradictorios sin debilitar al gobierno local? Para ello las autoridades locales, sin tener facultades legales ni recursos suficientes, diseñan programas puntuales (por ejemplo, re-localización de ambulantes, construcción de nuevos mercados) que no resuelven el problema de fondo (el desempleo o subempleo urbano)

pero que contribuyen a disminuir el conflicto social. También hay casos en los que diseñan alguna estrategia de fomento económico de corto plazo por medio de la cual se intenta hacer públicas las condiciones de competitividad que ofrecen el territorio y la sociedad local (por ejemplo, abundante y calificada mano de obra, disponibilidad de infraestructuras, proximidad con grandes centros de comercialización y consumo de productos, puertos para la exportación).

Otro dato de la realidad son los cambios demográficos que deben ser considerados por la autoridad local en sus políticas urbanas. Los jóvenes reclaman fundamentalmente empleos con una remuneración adecuada, pero también demandan espacios deportivos y de recreación; por ello, deben tener garantizados espacios en las estructuras de representación social que existen en la ciudad.

La población flotante, aquella que ingresa diariamente por razones de trabajo y que vive en la periferia o inclusive en la provincia y se traslada por vía aérea (ej. ejecutivos, empresarios, políticos), genera demandas urbanas. A ello se agrega diariamente la población procedente del exterior, ya sea por motivos de trabajo o de turismo. Todos estos flujos de población que no viven en la ciudad pero que la usan suponen una elevada demanda de bienes y servicios, lo cual debe contemplarse al diseñar las políticas sociales urbanas.

También nuevas generaciones de profesionales reclaman lugares en el mundo del trabajo y espacios de participación social y política local, y deben ser incorporados a la creación de consejos o comités que inciden en diferente grado en el diseño de las políticas públicas dentro de la ciudad.

Las reivindicaciones ciudadanas en torno a problemas ambientales es otra cuestión que permite observar la presencia de nuevos actores sociales que participan autónomamente, e indican la importancia que encierra la cuestión ambiental y la defensa que hace la ciudadanía de la misma, independientemente de su posición económica y social. En este campo, como en otros, han surgido de la ciudadanía organizaciones no gubernamentales en las que profesionales y técnicos cumplen funciones de apoyo a la comunidad. En los últimos años, en el contexto de la

reforma del estado, su actuación ha sido legitimada por las instituciones de la política social en general y de las políticas urbanas en particular<sup>17</sup>.

Sin duda existe una amplia gama de nuevos intermediarios sociales que poseen legitimidad ante las instituciones gubernamentales, las organizaciones comunitarias de base (OCB), las organizaciones naturales (vecinales, políticas, sociales), y las ONG.

Estas últimas son las que han adquirido mayor visibilidad social, y según Francisco Vío Grossi (1989) son

un tipo particular de organizaciones que no dependen económica, ni institucionalmente del estado, que se dedican a tareas de promoción social, educación e investigación/experimentación, sin fines de lucro, y cuyo objetivo final es el mejoramiento de la calidad de vida de los oprimidos (Carrión, 1998).

Ahora bien, las ONG en la realidad de las ciudades latinoamericanas son mucho más que eso. Y solo se pueden comprender los logros actuales si se tienen presentes los obstáculos y dificultades que debieron vencerse para que estos actores colectivos fueran considerados interlocutores por parte de los organismos gubernamentales con capacidad técnica, operativa y moral. Castells, varias décadas después de haber demostrado la importancia que encerraban las organizaciones sociales urbanas, reafirma que las comunidades pobres que han participado en una supervivencia colectiva (como es el caso de las cocinas comunales en Santiago de Chile o Lima o las comunidades de base en São Paulo), ante la ausencia de políticas públicas responsables, han construido “su propio Estado de bienestar”. En estas experiencias se reconoce el aporte de las ONG, algunas de ellas con apoyo internacional como en Bogotá, donde lograron insertarse en las comunidades locales, muchas veces apelando a una identidad religiosa y cumpliendo un papel estratégico para la supervivencia de las clases populares (1997, p. 86).

Entre los papeles que desempeñaron las ONG en las políticas sociales

---

17. Sobre el papel de las ONG y los gobiernos locales en las actuales políticas urbanas en América Latina, véase: Reilly (1994). También Ortiz y Audefroy (1998).

urbanas, se pueden mencionar: su contribución para desarrollar el potencial de la gente; su capacidad para mejorar su vivienda y sus barrios para satisfacer sus necesidades sociales, económicas y culturales básicas; sus esfuerzos para contribuir al desarrollo democrático que respete los derechos humanos, entre los cuales se destaca el derecho a un lugar donde vivir con paz y dignidad. También debe mencionarse su capacidad para influir en la orientación de políticas y estrategias relativas a los asentamientos humanos, a partir de considerar los aprendizajes que se desprenden de las acciones realizadas por la gente, las ONG y las OCB (1998, pp. 11 y 12).

Pero debe señalarse que el espacio ocupado ahora por las organizaciones no gubernamentales es mucho más importante que el de hace unos veinte años atrás en los tiempos de Hábitat I, celebrado en 1976 (Audefroy, 1998, p. 82). Hoy se advierte la intención de incorporar su actuación en programas y así potenciar recursos sociales diversos. El Banco Mundial ha promovido una Red sobre Reducción de la Pobreza y mantiene una política de incluir a las ONG en las actividades financiadas por el banco, las cuales según un informe participaron en 47% de sus operaciones y gestión económica (Banco Mundial, 1997). Por su parte, la OCDE, CAD ha creado la llamada "Shaping the 21st Century" (Configuración del siglo XXI). Pero para que esto otorgue mayor eficacia y eficiencia a las políticas sociales, es necesario construir una nueva institucionalidad que facilite las nuevas formas de actuación entre lo gubernamental, lo privado y lo social. En algunos países desarrollados, los procesos de descentralización y desmantelamiento del estado de bienestar favorecen que el gobierno comparta la responsabilidad social con los llamados organismos intermedios, a fin de potenciar los recursos del gasto público, cada vez más recortados en la materia. Pero en general, en América Latina solo se observa que esta asociación entre lo gubernamental y lo no gubernamental está aún bastante lejos de lograrse de manera plena para cumplir con objetivos de eficacia social.

Por lo general, es el poco y/o puntual reconocimiento que suele dar la burocracia, por más progresista que sea, al papel que pueden desempeñar los usuarios, destinatarios, involucrados y también a las ONG, etc. para hacer de la acción gubernamental precisamente lo que debiera ser una acción pública y no solo estatal. Esto a pesar de que se advierte que



son: 1) facilitadoras y consultoras técnicas, entre el gobierno y las OCB, 2) instancias con capacidad de influenciar en políticas y programas, 3) asumen múltiples papeles, de emprendedoras y/o empresariales, y brindan apoyo a las agencias gubernamentales para la institucionalización de sistemas de planificación y provisión de servicios de naturaleza más participativa (Metha Meera, 1998).

Según Joel Audefroy (1998), existen ya experiencias participativas institucionalizadas exitosas llevadas a cabo por ONG y organizaciones sociales. Respecto de estas últimas ejemplifica con los casos de Dominicana, Chile y Bolivia, donde el medio utilizado fue el involucrar a funcionarios del gobierno en procesos participativos, algunos de los cuales provenían de ONG; São Paulo o Lima, donde las propuestas surgieron de ONG y de organizaciones sociales en el ámbito de la planificación local o regional; o Ciudad de México, donde las ONG utilizaron el poder de los medios de comunicación de masas para influir en las políticas (por ejemplo, en el caso del Superbarrio, personaje creado por el movimiento urbano popular del centro de la Ciudad de México).

Por otra parte, su papel fue importante en aquellos países en los que existían partidos políticos débiles, e inclusive contribuyeron a su constitución cuando en los ochenta se restauraron los regímenes democráticos. Este es el caso de las vinculadas a comunidades eclesiales de base, que alimentaron el PT en las ciudades brasileñas, o las organizaciones que formaban parte del movimiento urbano popular y que aportaron sus líderes y sus miembros al PRD, en la Ciudad de México.

Lo cierto es que, a fin del siglo XX, en las ciudades latinoamericanas la organización social se considera un recurso, un capital social importante, en particular para que los grupos más vulnerables de la población hagan frente a sus dificultades.

## **Bibliografía**

Autores Varios. (1994). *Ciudad y violencias en América Latina*. Quito: Programa de Gestión Urbana.

Autores Varios. (1998). *Construyendo la ciudad con la gente: nuevas tendencias en la colaboración entre las iniciativas comunitarias y los gobiernos locales*. México: Habitat International Coalition.

Abranches, H.; Wanderley, S.; Dos Santos, G. y Coimbra, M. A. (1994). *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Aguilar, A. y Grraizbord, B. (1992). Las ciudades medias y la política urbano-regional. Experiencias recientes en México. *Investigaciones geográficas*. México, UNAM. Boletín del Instituto de Geografía, Número especial.

Albuquerque, F. (1993, julio). Pautas de localización y desarrollo territorial en la comunidad Europea. *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*. Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile, XIX(57), 59-79.

Audefroy, J. (1998). Lecciones y propuestas. En Ortiz, E. y Audefroy, J. (Coords.), *Construyendo la ciudad con la gente: nuevas tendencias en la colaboración entre las iniciativas comunitarias y los gobiernos locales* (pp. 78-104). México: Habitat International Coalition (HIC).

Ayuntamiento de Barcelona-Eurociudades. (1991). *Las ciudades y las políticas sociales en Europa*. Congreso Europeo de Bienestar Social. Barcelona.

Banco Mundial. (1997). *Informe Anual 1997*. Washington D.C., 14-98.

Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1992). *La modernización excluyente: transformación económica y el Estado de bienestar en Argentina*. Buenos Aires: UNICEF, CIEPP y Losada.

Berri, J.; Portney, K. y Thomson, K. (1993). *The Rebirth of Urban Democracy*. The Brookings Institution: Whashington D.C.

Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. United Nations for Human Settlements (UNCHS). Madrid: Taurus.

Borja, J. (1991). Las ciudades y las políticas sociales en Europa: Introducción, para el *Congreso Europeo de Bienestar Social*. Barcelona: Barcelona-Eurociudades, editada, Ajuntament de Barcelona, 4, 15-21.

Borja, J. (Ed.) (1995). Barcelona. Un modelo de transformación urbana. *Serie de Gestión Urbana*, 4, PGU-LAC, Programa de Gestión Urbana; Ajuntament de Barcelona. Quito.

Carrión, M. (1998). Repensando la cuestión del hábitat popular en las ciudades del Tercer Mundo: es la hora de corresponsabilidad. En Ortiz, E. y Audefroy, J. (Coords.), *Construyendo la ciudad con la gente: nuevas*

tenden cias en la colaboración entre las iniciativas comunitarias y los gobiernos locales, pp. 18-36. México: Habitat International Coalition.

Castells, M. (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. 3 Tomos. Madrid: Alianza.

CEPAL. (1996). *Quince años de desempeño económico: América Latina y el Caribe, 1980-1995*. Santiago de Chile.

CEPAL. (1997). *La brecha de la equidad*. Santiago.

Clemente, A. (1998, abril). Participación en políticas sociales y presupuesto municipal. *Revista Pobreza Urbana Desarrollo*, Presupuesto Municipal Participativo, año 8, 17.

Comas, A. (1991). Política social y vertebración Europea. En Ayuntamiento de Barcelona-Eurociudades. *Las ciudades y las políticas sociales en Europa*. Congreso Europeo de Bienestar Social. Barcelona.

Concha, E., Carrión, F. y Cobo, G. (Eds). (1994). Ciudad y violencias en América Latina. *Serie de Gestión Urbana*. Quito, Ecuador: PGU-LAC. Vol. 2, Programa de Gestión Urbana; Alcaldía.

Coraggio, J. L. (1998a). La política urbana metropolitana frente a la globalización. En *Curso de Postgrado en Planificación Urbana*. Mar del Plata.

Coraggio, J. L. (1998b, junio-octubre). Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local. En *Gestión y planificación urbana*, Curso de Postgrado. Mar de Plata.

Coraggio, J. L. (1998 c). El trabajo desde la perspectiva de la economía popular, versión revisada de ponencia presentada en el Seminario Impactos territoriales de la reestructuración laboral, Argentina, San Carlos de Bariloche, Mayo (Mimeo).

Cordera, R. (1996). Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la política social. En Autores Varios, *Las políticas sociales de México en los noventa*. Tomo I, Mora, pp. 45-59. México: UNAM, FLACSO, PyV.

Cordera, R. y Ziccardi, A. (Coords.). (1999). *Las políticas sociales en México al fin del milenio, descentralización diseño y gestión*. México: IIS-Facultad de Economía, UNAM.

Cunill, N. (1991). *La participación ciudadana*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.

Dahrendorf, R. (1980, octubre-diciembre). Effectiveness and legitimacy: on the governability of democracies. *The Political Quarterly*, 51 (4). Londres.

Davis, D. (1994). *The Urban Leviathan*. Filadelfia: Temple University Press.

Dos Santos, M. (1991). Gobernabilidad en la transición a la democracia en Argentina. *Revista Mexicana de Sociología*, 1. México.

Draibe, S. (1993). Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário latinoamericano. *Lua Nova*, 31. São Paulo.

Fainsten, S., Gordon, I. y Harloe, M. (1992). *Divided Cities, New York and London in the Contemporary World*. Oxford, Cambridge: Blackwell.

Fitoussi, J.-P. y Rosanvallon, P. (1997). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial.

Franco, R. (1997). Paradigmas de la política social en América latina. En Ménjivar, D. y Lieteke (Coords.), *Pobreza, exclusión y política social* (pp. 35-59). Costa Rica: FLACSO.

García Canclini, N. (1995). *Consumidores y ciudadanos*. México: Grijalbo.

García Canclini, N. (Coord.). (1998). *Cultura y comunicación en la Ciudad de México*. 2 tomos. México: UNAM/Grijalbo.

García Reyes, M. y Agudelo de Latapí, M. (1997). *Ajuste estructural y pobreza: la transición económica en la sociedad mundial contemporánea*. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Ciudad de México y Fondo de Cultura Económica.

Gilbert, A. (1993, julio). Ciudades del tercer mundo: la evolución del sistema nacional de asentamientos. *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, XIX(57), 41-59. Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos

Instituto Federal Electoral. (1998). Las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. En *Informe Final de la Comisión* (México).

Jacobi, P. (1995, abril-junio). Alcances y límites de los gobiernos locales progresistas en Brasil. Las alcaldías petistas. *Revista Mexicana de Sociología*, Año LVII, 2. IIS-UNAM, México.

Jacobs, B. (1992). *Fractured Cities. Capitalism, Community and Empowerment in Britain and America*. Londres y Nueva York: Routledge.

Landáburu, E. (1991). Integración económica y social y desarrollo urbano. En *Las ciudades y las políticas sociales en Europa. Congreso Europeo de Bienestar Social*, 29-32. Barcelona.

Londoño, J. L. (1996). Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina, 1950-2025. *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe*. México.

Lustig, N. (Comp.). (1997). El desafío a la austeridad: pobreza y desigualdad en América Latina. *El trimestre económico*, 86. México: Fondo de Cultura Económica.

Lustig, N. y Deutsch, R. (1998). *El Banco Interamericano de Desarrollo y la reducción de la pobreza*. BID. Washington: Mimeo.

Maldonado, L. (1998, diciembre). Desarrollo regional y combate a la pobreza. *Examen*, 110, 41-50.

Marshall, T.H. (1950). *Citizenship and Social Class, and Other Essays*. Cambridge: University of Cambridge.

Martínez Assad, C. y Ziccardi, Z. (1992). Propuestas de descentralización del Estado mexicano. En Bazdresch, C. *et al*, *México, auge, crisis y ajuste*. México: Fondo de Cultura Económica.

Mehta, M. (1998). Panorama general de los estudios de caso en cinco regiones. En Autores Varios, *Construyendo la ciudad con la gente. Nuevas tendencias en la colaboración entre las iniciativas comunitarias y los gobiernos locales* (pp. 37-77). México: Habitat International Coalition.

Ménjivar, D. y Lieteke (Coords.). (1997). *Pobreza, exclusión y política social*. Costa Rica: FLACSO).

Minujin, A. (Coord.). (1993a). *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires: Unicef/Losada.

Minujin, A. (Ed.). (1993b). *Desigualdad y exclusión: desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires: Unicef/Losada.

Neira Alva, E. (Coord.). (1996). El desarrollo sustentable y las metrópolis latinoamericanas. En *Segundo Foro del Ajusco*. México: El Colegio de México, PNUMA.

OCDE. (1997). *Estudios económicos, 1996-1997*. México.

O'Donnell, G. (1993, noviembre-diciembre). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, 128. Caracas.

ONU. (1997a). *Informe sobre la situación social en el mundo, 1997*. Nueva York: Departamento de Información Económica y Social y de Análisis de Políticas, Naciones Unidas.

ONU. (1997b). *Informe sobre desarrollo humano, 1997*, publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Madrid: Mundi-Prensa.

Ortiz, E. y Audefroy, J. (Coords). (1998). *Construyendo la ciudad con la gente: nuevas tendencias en la colaboración entre las iniciativas comunitarias y los gobiernos locales*. México: Habitat International Coalition.

Pacini, M. et al. (1993). *La capitale reticolare*. Torino: Edizione della Fondazione Giovanni, Agnilli.

Provencio, E. (1990). Pobreza, Política económica y política social. En Autores Varios, *México: la búsqueda de alternativas de Cultura Popular*, CEPNA. México: Facultad de Economía, UNAM.

Quinti, G. (1997). Exclusión social: sobre medición y sobre evaluación. En Méñjivar, Dirk y Lieteke (Coords.), *Pobreza, exclusión y política social* (pp. 71-93). Costa Rica: FLACSO.

Reilly, C. (Comp.). (1994). *Nuevas políticas urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*. Virginia: Fundación Interamericana.

Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Argentina.

Safa, P. (1998). Identidades locales y multiculturalidad: Coyoacán. En García Canclini, N. (Coord.), *Cultura y comunicación en la Ciudad de México* (pp. 278-319). México: UNAM/Grijalbo.

Silva-Herzog, J. (1996). Esferas de la democracia. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, 9. Instituto Federal Electoral.

Toqueville, A. de (1978). *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.

Tomassini, L. (1993). *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, BID. Washington, I serie Monografía, 9.

Vadershuren, F. R. (1995). Rol de las municipalidades en el apoyo al sector informal de la economía. En *Os Desafios de cidade informal* (pp. 231-239). Belo Horizonte: Seminario Internacional, Belo Horizonte.

Autores Varios. (1995). ¿Descentralizar en América Latina? En *Programa de Gestión Urbana*. Quito: Banco Mundial, GTZ, UNCHS, PNUD.

Vintro, E. (1991). La unificación europea, la política social y las ciudades. En Ayuntamiento de Barcelona-Eurociudades, *Las ciudades y las políticas sociales en Europa* (pp. 25-27). Congreso Europeo de Bienestar Social. Barcelona.

Ward, P. (1991). *México: una megaciudad, producción y reproducción de un ambiente urbano*. México: Alianza/CONACULTA.

Welti, C. (Coord.). (1996). Dinámica demográfica y cambio social. Presentado en el XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. México: UNAM-Programa Latinoamericano de Actividades en Población-PROLAP.

Zaluar, A. (1994). La droga, el crimen, el diablo, São Paulo. En Autores Varios, *Ciudad y violencias en América Latina* (pp. 235-254). Quito: Programa de Gestión Urbana.

Ziccardi, A. (1983, enero-marzo). Villas miseria y favelas: sobre las relaciones entre las instituciones del Estado y la organización social en las democracias de los años sesenta. *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLV, 1. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Ziccardi, A. (Coord.). (1996). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM y Miguel Ángel Porrúa.

Ziccardi, A. (1995a). Gobiernos locales: entre globalización y ciudadanía (reflexiones sobre las transformaciones recientes en el D.F. En Calva, J.L. y Aguilar, A. (Coords.), *Desarrollo regional y urbano, Tendencias y alternativas*. Tomo I. México: CIIH; Instituto de Geografía-UNAM).

Ziccardi, A. (1995b). La gobernabilidad de las metrópolis latinoamericanas. En Neira, E. (Coord.), *La sustentabilidad de las metrópolis latinoamericanas*. México: Foro Ajusco II, PNUMA, COLMES.

Ziccardi, A. (1997, enero-junio). El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales. *Revista Eslabones*, 13. México.

Ziccardi, A. (1998a). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital* México: Miguel Angel Porrúa.

Ziccardi, A. (1998b). La ciudad capital: hacia una gobernabilidad democrática. En Muñoz, H. (Coord.), *La sociedad mexicana frente al tercer milenio*. México: UNAM.



# Pobreza urbana y políticas sociales en América Latina<sup>1</sup>

Indisociable de los fenómenos de exclusión y de desigualdad –agravados en las ciudades latinoamericanas por la generalización de políticas neoliberales–, la pobreza urbana es una realidad multidimensional que requiere políticas sociales complejas. Mejorar las condiciones de existencia y el acceso a los equipamientos urbanos no es suficiente. La participación y la ciudadanía juegan también un rol fundamental.

Las ciudades del siglo XXI muestran muy claramente las profundas desigualdades económicas y sociales que caracterizan a nuestras sociedades. El proceso de globalización y las políticas neoliberales que las sostienen acentuaron aún más los contrastes entre los grupos sociales urbanos. Mientras que algunos viven en enclaves donde dominan la riqueza y la opulencia; y que las clases medias tienen hoy en día acceso a niveles de vida más o menos aceptables, grandes sectores populares están obligados a vivir en viviendas precarias sin acceso a los servicios públicos de calidad. Hoy más que nunca, las ciudades son expresión de nuestras sociedades complejas caracterizadas por una fuerte fragmentación social.

---

1. Extraído de Ziccardi, A. (2007). *Pauvreté urbaine et politiques sociales en Amérique Latine. Alternatives Sud*, 14, 141-165. Centre Tricontinental y Editions Syllepse, París, Belgique. La finalidad del mismo fue exponer las principales reflexiones conceptuales contenidas en varios trabajos de mi autoría en los que abordé las condiciones de pobreza y exclusión social que prevalecían en América Latina a principios del siglo XXI y las políticas sociales diseñadas para enfrentarlas.

Traducción inversa del francés por Horacio Maez y Nathalie Greff-Santamaria.

El modelo de sociedad salarial y de Estado de bienestar dio lugar a formas generalizadas de precariedad y de informalidad que hoy dominan el mercado de trabajo urbano. Al aumento de la pobreza urbana y a las crecientes desigualdades sociales se suma una exclusión social incrementada que alcanza en primer lugar a las clases populares según su lugar de residencia, su origen étnico, su edad o su sexo o por el tipo de actividad económica ejercida. Pero, además, algunos grupos específicos acumulan desventajas económicas y sociales: las mujeres jefas de familia, los jóvenes desocupados, los inmigrantes, las personas con capacidades diferentes, las poblaciones indígenas y las personas mayores que no son beneficiarias de ninguna cobertura social.

En este contexto, las políticas sociales, en tanto formas de acción pública con las que los gobiernos buscan responder a problemas sociales complejos, pasaron a ser prioritarias con relación a otras políticas públicas. Al (re)activar mecanismos distributivos, estas políticas son las más adecuadas para contrarrestar los efectos más dramáticos del proceso de urbanización de la pobreza, es decir el aumento constante de la cantidad de pobres que viven en las ciudades en relación con la cantidad total de personas en situación de pobreza. En la actualidad, la magnitud y la gravedad de los problemas son de tal envergadura que la acción social, que antes solo le incumbía al Estado, reviste ahora un carácter público. Se trata en efecto de buscar los medios para incluir a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas. Es lo que intentan realizar, en particular, algunas interesantes experiencias de democracia directa que no por eso, dejan de reconocer a la democracia representativa como principal forma de gobierno.

Nuestro objetivo aquí apunta a dar una imagen aproximativa de las condiciones que hoy prevalecen en las ciudades del siglo XXI, aclarando y definiendo las particularidades de los conceptos de pobreza urbana, desigualdad y exclusión social. Nos detendremos luego en considerar tres componentes centrales de las nuevas políticas sociales dirigidas a los sectores urbanos más vulnerables: la construcción y la extensión de la dimensión social de la ciudadanía, el rol del gobierno local y las formas de participación ciudadana.

## **Pobreza urbana, desigualdades y exclusión social**

La pobreza urbana, las desigualdades y la exclusión social que afectan a un número cada vez más grande de ciudadanos son procesos estrechamente relacionados. Sin embargo, distinguirlos de manera analítica puede ayudarnos a comprender lo que los caracteriza y abordar el conjunto de problemas que afectan de manera acumulativa algunas categorías sociales; problemas que las políticas sociales pretenden atender.

### ***Urbanización de la pobreza***

La pobreza es un proceso complejo que afecta principalmente a los sectores populares. Se caracteriza por una falta de recursos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos y está asociada en primer lugar a las condiciones de inserción ocupacional que prevalecen en el mercado laboral: falta de estabilidad, trabajo informal, salarios bajos, precariedad profesional.

Marx y Engels son los primeros en haber identificado las causas principales de la pobreza en las sociedades capitalistas del siglo XIX. Para ellos, la pobreza encontraba su explicación en la apropiación por la burguesía de la plusvalía obtenida durante los procesos de producción. Dado que el costo de la mano de obra se establecía en un nivel inferior de su valor real, el salario solo permitía al trabajador asegurar su “supervivencia física” y la de su familia (Morell, 2002). Es sobre la base de esta perspectiva, como lo veremos más adelante, que se desarrolló la noción de marginalidad en América Latina en los años sesenta del siglo XX.

Pero para la sociología anglosajona fue Rowntree el primero en intentar definir, de manera pragmática, la pobreza en sus investigaciones sobre las condiciones de vida en York en los comienzos del siglo XX. Considerando *pobre* a toda persona incapaz de satisfacer sus necesidades vitales, elaboró la noción de *pobreza absoluta*, una medida absoluta de la pobreza calculada sobre la base de un ingreso mínimo que permita satisfacer las necesidades biológicas (comida, agua, vestimenta, vivienda), o sea, un mínimo de recursos capaces de asegurar la “eficiencia física”.

Sin embargo, esta definición, aplicada a la realidad, resulta

problemática. En efecto, la determinación y la cuantificación del mínimo necesario para la supervivencia no permite tomar en cuenta, a lo largo del tiempo, variaciones del nivel de vida, las necesidades propias de cada individuo considerado aisladamente, ni tampoco el hecho de que estas necesidades son diferentes de una cultura a otra o de una sociedad a otra. Dicho de otra manera, este mínimo vital corresponde a los recursos necesarios para satisfacer las necesidades físicas pero niega las necesidades culturales y sociales de los individuos en una sociedad determinada (Barnes, 2002).

Por eso, Townsend (1970-2003), mucho tiempo después, introdujo la noción de *pobreza relativa* que define un nivel de vida generalmente aceptado en una determinada sociedad en un momento dado. Esta definición se basa no tanto en el ingreso sino en la distribución de los recursos, y pone particularmente el acento en el hecho de que el individuo debe también participar plenamente de la vida social, según patrones y trayectorias de vida, costumbres y actividades específicas propias de su sociedad. De esta forma llegó a definir un umbral de pobreza debajo del cual se encuentran las personas cuyo nivel de recursos no les permite participar plenamente en la sociedad a la que pertenecen.

Si bien Amartya Sen (2003) critica la noción de pobreza relativa, mostrando que la pobreza incluye siempre elementos irreductibles como, por ejemplo, el hambre o la inanición, sin embargo considera que la *pobreza relativa* puede ser útil para entender las situaciones de privación en el medio urbano. Y a nuestro entender este concepto es útil por diversas razones:

- porque es menos frecuente encontrar en la ciudad situaciones generalizadas de pobreza absoluta, si se entiende por esto la falta de alimentos, agua, vestimenta o una vivienda precaria, dicho de otra manera, un nivel mínimo de supervivencia;
- porque la ciudad, en tanto que aglomeración de población y actividades, ofrece un conjunto de bienes y de servicios colectivos al

conjunto de sus habitantes, independientemente de su capacidad de apropiación de bienes en el mercado (educación, salud, recreación);<sup>2</sup>

- porque la intensidad de la pobreza es menor en la ciudad y sus manifestaciones y sus rasgos característicos la distinguen de la pobreza rural. También, para evaluar el déficit en el acceso a los bienes y servicios de las zonas donde habitan los sectores populares y elaborar políticas sociales apropiadas, debemos abordar ante todo, como punto de comparación principal, los estándares de vida, las costumbres y los hábitos sociales y culturales que prevalecen en determinados espacios urbanos;
- porque actualmente, el fuerte crecimiento urbano y el aumento de las desigualdades sociales y espaciales en las ciudades indican que se produjo una ruptura en términos de condiciones de vida entre grupos sociales urbanos diferentes: las diferencias sociales se amplificaron entre la mayoría sometida a niveles de vida mínimos y una pequeña élite provenientes de clases sociales altas que viven en la opulencia. Las ciudades actuales están más que nunca divididas, fragmentadas y segmentadas (Ziccardi, 1998). La noción de pobreza relativa también puede resultar útil cuando se busca evaluar las diferencias entre mundo rural y mundo urbano o en el seno de las mismas ciudades.

Estas preocupaciones conceptuales pusieron en evidencia muy rápidamente la necesidad de medir la amplitud y la gravedad de la pobreza urbana, que son de importancia crucial para evaluar la escala de los problemas y determinar el tipo y la cantidad de recursos necesarios de las políticas y los programas sociales para combatirlos. Sin duda, es la concepción que subyace lo que permite definir el contenido de estas políticas públicas.

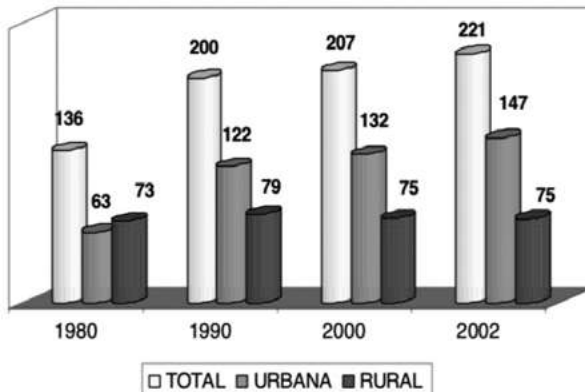
Así, en América Latina, se observa en estos últimos veinte años un

---

2. En los años 1950 se desarrolló, en torno a la temática de los bienes de consumo colectivo, su definición y el rol del Estado en la oferta de estos bienes, una polémica interesante, principalmente entre Manuel Castells y Jean Lojkine que, a partir de los conceptos marxistas de ciudad, debatieron particularidades de estos bienes colectivos y sus formas particulares de consumo.

crecimiento espectacular de la pobreza urbana. Según la CEPAL (2004), de un total de 221 millones de pobres, el 66% vivía en ciudades y asistimos a un proceso de urbanización de la pobreza (Gráfico 1).

**Gráfico 1.** Población pobre en América Latina en millones de personas



Fuente: CEPAL 2004.

En México, el Comité Técnico de Medición de la Pobreza intentó evaluar la magnitud de la pobreza urbana según tres criterios: alimenticia, de capacidades y patrimonial. Y mostrar que en 2004, 26,4 millones de pobres urbanos se encontraban en situación de “pobreza patrimonial”; 11,4 millones en situación de “pobreza de capacidades” y 7 millones en situación de “pobreza alimenticia” (Tabla 1). Es decir que la pobreza urbana en México es principalmente patrimonial.

**Tabla 1.** México – Personas que viven en la pobreza en 2004, en millones de personas

Tipo de pobreza	Población pobre rural	Población pobre urbana
Alimenticia	10,9	7,0
Capacitaria	14,1	11,4
Patrimonial	22,5	26,4

Fuente: Medición de la pobreza 2002-2004.

Comité Técnico de Medición de la Pobreza en México, 14 de junio de 2005.

En sí, la ciudad es una aglomeración de personas, de actividades, de bienes y de servicios colectivos. Por ello en el espacio urbano, los individuos tienen más posibilidades de realizar –aún de manera informal y precaria– una actividad remunerada que le permita cubrir tanto sus necesidades alimenticias como las de su familia. Al mismo tiempo, quienes viven en las ciudades tienen más posibilidades de acceder a una serie de bienes y servicios: cuidados de salud, educación, cultura o recreación. Sin embargo, los sectores populares no logran acceder a una vivienda y a los servicios habitacionales básicos (por ejemplo, agua, recolección de basura y equipamiento) y, generalmente, deben aceptar vivir en la periferia pobre y lejana, en viviendas precarias sin seguridad jurídica en cuanto a la tenencia de la tierra; en espacios donde existe un déficit o mala calidad en los servicios públicos.

El hecho de que la pobreza urbana sea principalmente patrimonial explica que los programas de lucha contra la pobreza están obligados a dedicar una buena parte de los recursos a la creación de infraestructuras básicas (agua y saneamiento) y a equipamientos comunitarios (centros de salud, centros para la infancia, clubes deportivos y espacios culturales), como también a la construcción o el mejoramiento de viviendas sociales. Dicho de otra manera, el Estado debe abordar este tipo de intervención social teniendo en cuenta que el principal componente de la pobreza en el medio urbano es patrimonial y que las políticas y los programas destinados a remediarla deben ser concebidos y ejecutados de manera original y diferente a las modalidades que poseen la pobreza en el mundo rural.<sup>3</sup>

### ***Dimensiones de la desigualdad***

En el 2005, la ONU afirmaba que la desigualdad era el principal problema que el mundo debía enfrentar. A pesar del fuerte crecimiento económico registrado en muchas regiones, las desigualdades eran mayores que hacía diez años. La globalización contribuyó a ampliar y a aumentar

---

3. Por ejemplo, la implementación en las ciudades mexicanas del Programa Oportunidades del gobierno federal, que fue concebido originalmente para luchar contra la pobreza en el medio rural, genera una serie de problemas difíciles de superar.

las desigualdades entre países, teniendo repercusiones muy negativas sobre el empleo, la seguridad social en el trabajo y los salarios. En todas partes, las desigualdades económicas, sociales y espaciales se acentuaron paralelamente al fortalecimiento, en este último decenio, de las políticas neoliberales.

La desigualdad se manifiesta sobre todo a través de las fuertes inequidades económicas y sociales que existen entre la ciudad y el campo, entre regiones ricas y pobres, entre la opulencia de unos y la miseria en la que vive la mayoría. Se caracteriza principalmente por el acceso desigual al empleo, a los bienes y servicios que evidencian las diferentes condiciones de trabajo y la existencia entre grupos sociales. Algunas poblaciones están particularmente afectadas: comunidades indígenas, personas con capacidades diferentes, jefas de hogar, personas mayores no beneficiarias de ninguna ayuda social y la gran mayoría de jóvenes provenientes de clases populares que, al no disponer de un nivel de educación y calificación adecuados, se encuentran forzados a entrar en el mercado de trabajo informal y aceptar bajas remuneraciones, a la vez están excluidos del sistema de protección social.

La magnitud del fenómeno de la desigualdad es tal que en los países industrializados se habló de la emergencia de una nueva era de desigualdades (Fitoussi y Rosanvallon, 1997). En el caso de América Latina, incluso se afirmó que el continente presentaba un exceso de desigualdad, dado que la mayoría de los países de la región presentaban niveles de desigualdad mucho más elevados de lo esperado de acuerdo con el nivel de desarrollo que poseen (Londoño, 1996).

Con el fin de abordar las desigualdades en sus manifestaciones más diversas, Fitoussi y Rosanvallon, a partir de la realidad francesa, crearon un “repertorio de desigualdades”, que según ellos encuentran su origen en los siguientes procesos socioeconómicos e institucionales:

- la desaparición del modelo clásico de trabajo asalariado como consecuencia de la desocupación masiva que no afecta a todos los individuos al mismo tiempo, ni tampoco depende de las capacidades individuales, sino de la forma que asume en la coyuntura;



- las mujeres que al integrarse a la economía no solamente están obligadas a aceptar condiciones de trabajo diferentes a la de los hombres (más bajo salario, empleos precarios), sino que tienen proporcionalmente más probabilidades de caer el desempleo;
- las desigualdades geográficas que existen entre regiones de un mismo país, incluso entre zonas de una misma ciudad, como expresión territorial de desigualdades sociales;
- las prestaciones sociales que dependen cada vez más de los recursos del beneficiario potencial;
- las dificultades y los obstáculos para el acceso al sistema financiero;
- las condiciones de vida diferenciadas entre los distintos grupos sociales en materia de salud, vivienda, equipamientos públicos y transporte.

Si bien podemos decir que las desigualdades sociales siempre fueron elementos constitutivos de las sociedades y las ciudades latinoamericanas, lo cierto es que estas desigualdades se intensificaron y reformularon en las últimas décadas. Tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales, las desigualdades en términos de ingresos, profundamente enraizadas, están comúnmente vinculadas a disparidades significativas en los niveles de educación, a la segmentación del mercado de trabajo, al acceso desigual al crédito y a la tierra (CEPAL, 1996).

Las desigualdades en América Latina son principalmente de naturaleza estructural y reflejan sobre todo las diferencias de ingresos que existen entre los trabajadores, las que tienden a crecer en función de las categorías profesionales de pertenencia. Pero también remiten a las divisiones étnico-culturales muy presentes en las ciudades del siglo XXI. Asimismo, las poblaciones inmigrantes oriundas de Europa del Este, de África o de América Latina, en las ciudades europeas y las poblaciones indígenas en ciudades como Lima, La Paz o México deben superar obstáculos de una importancia tal que indican la imposibilidad de hacer efectivos los principios de igualdad y de igualdad de oportunidades en el acceso a los bienes y servicios básicos contenidos en las legislaciones nacionales.

Juan Luis Londoño (1996) considera que el principal factor que

contribuye a la continuidad de las desigualdades y al aumento de la pobreza es la ausencia de una educación apropiada para las nuevas generaciones. Para él, al ser tan lenta la capacitación del capital humano se neutralizó los otros factores de crecimiento económico. Y afirmó que “el nivel de instrucción del trabajador latinoamericano medio es dos años inferior al que debería ser teniendo en cuenta el desarrollo económico de la región”.

Frente a esta perspectiva que ve en el acceso desigual a la educación la causa principal de las desigualdades sociales, José Luis Coraggio (1998) sugiere hacer de la educación una de las principales políticas sociales. Según él, una política en este sentido volvería más justa la distribución del capital humano (conocimientos, capacidades, habilidades), de forma que los individuos estén mejor preparados para acceder a los empleos disponibles. Ahora, si bien la educación es una política sectorial importante, no deja de estar en el mismo nivel de importancia que, por ejemplo, la política de salud. Sola, la educación, no puede contribuir a mejorar la capacidades competitivas del conjunto de los trabajadores frente al capital. Para lograrlo, se requiere una intervención que apunte a reforzar las capacidades así como también programas de apoyo a los grupos sociales que deben superar múltiples obstáculos para integrarse al mercado laboral. Apoyar a las jefas de familia requeriría, por ejemplo, la creación de centros en los que puedan dejar a sus hijos pequeños, lo que facilitaría su inserción en el mercado de trabajo urbano.

De igual forma, el sexo es también un factor de desigualdad puesto que con la misma calificación, las mujeres suelen recibir salarios más bajos. La ciudad de México ofrece un ejemplo paradigmático de la superposición de las dimensiones de la desigualdad vinculadas con el género y el acceso a la educación. En los años 1990, el 73% de las personas analfabetas en la capital eran mujeres y, por cada 100 hombres que no habían terminado su educación primaria, había 120 mujeres en la misma situación (Ziccardi, 1998).

Ahora bien, en las grandes ciudades de Brasil, México, Perú, Colombia y Argentina, las desigualdades más visibles se expresan territorialmente; lo que genera múltiples consecuencias sociales y sin ninguna duda crea condiciones propicias al aumento de la violencia y la inseguridad.

El acceso desigual a los servicios y a los equipamientos urbanos es uno de los principales indicadores de la desigualdad social que prevalece en nuestras ciudades.

Las ciudades latinoamericanas, según el nivel y el grado de desarrollo del país analizado, se caracterizaron siempre por tener excelentes condiciones de vida para las clases sociales con altos ingresos, niveles de confort aceptables para las clases medias y situaciones de precariedad y miseria para una mayoría que pertenece principalmente a los sectores populares. Esta diferenciación territorial creció de manera significativa en estos últimos años. Por ello, más que nunca, actualmente el espacio urbano refleja la polarización social que existe en nuestras sociedades y como contrapartida, contribuye a generar un contexto propicio para el desarrollo de la inseguridad y la delincuencia que hoy alcanza su nivel más alto.

Los ingresos y los recursos limitados de las familias trabajadoras no les permiten invertir en vivienda y lograr el acceso a los bienes y servicios básicos. El fenómeno, muy conocido, de la autoconstrucción del hábitat que protagonizaron, en el pasado, las clases populares está sujeto a severas restricciones económicas y políticas. Al mismo tiempo que refuerzan su control sobre estas viviendas con el pretexto de evitar la formación de más viviendas espontáneas, los gobiernos recurren cada vez más a medidas financieras dirigidas al capital privado para extender la oferta. Ahora bien, la mayoría de estas viviendas se construyen en las periferias cada vez más alejadas, escasamente urbanizadas y desprovistas de servicios básicos adecuados, lo que tiene como efecto incrementar la presión social sobre los gobiernos locales que, en regla general, no participan, o lo hacen muy poco, en las decisiones nacionales.

Dados los muy limitados presupuestos de los poderes locales estos están casi exclusivamente dedicados a los gastos de administración. De este modo, no pueden llevar adelante políticas de construcción de equipamientos públicos básicos en los nuevos barrios y, en algunos casos, es claramente imposible, dado que estos barrios están instalados sobre terrenos de mala calidad en los que no deben construirse viviendas.

Sin embargo, en ciertas ciudades de Brasil gobernadas por el Partido de los Trabajadores, desde hace dos decenios, se pusieron a disposición

de los habitantes, según criterios de equidad y una lógica de participación y movilización ciudadana, una parte de sus presupuestos locales aunque muy limitados con respecto al conjunto de las necesidades y demandas sociales a ser atendidas. Las innovaciones introducidas por el presupuesto participativo en las gestiones democráticas de las ciudades de Porto Alegre, Curitiba, San Pablo, Río de Janeiro y de otras ciudades brasileñas tuvieron un éxito tal que este instrumento fue replicado en otras ciudades de América Latina, España, Francia y Alemania.

Seguramente, se puede afirmar que uno de los rasgos que más diferencian a las ciudades latinoamericanas de las ciudades europeas es el grave déficit en materia de servicios y equipamientos básicos. Una situación muy visible en los barrios populares, que son en ciertos casos verdaderas ciudades pobres en el interior de la ciudad. De algún modo, son manifestaciones espaciales de una ciudadanía limitada. Si, en ciertas capitales de América latina (Buenos Aires, Montevideo, Santiago, entre otras), los ciudadanos tienen mayores posibilidades de acceder a niveles adecuados de servicios colectivos elementales en materia de educación, de salud y de recreación, en otras, en cambio, existen grandes carencias de viviendas y equipamientos urbanos (agua, saneamiento, electricidad, red vial) y no es extraño que en ciertos barrios populares de las periferias, el transporte público apenas funcione, sea caro y genere una pérdida de tiempo considerable para los obreros que pierden horas valiosas entre su domicilio y su lugar de trabajo.

Es por eso que una política social urbana que pretender remediar este tipo de situación debe en principio evaluar con precisión:

- la importancia y las características propias de los bienes colectivos urbanos de base en cada ciudad;
- la capacidad económica y los recursos humanos de la población para mejorar su hábitat;
- la capacidad de organización de la sociedad civil;
- las relaciones intergubernamentales entre el nivel de gobierno central y el local en ámbito social y urbano.

### ***Exclusión social y marginalidad urbana***

La noción de exclusión social fue recientemente retomada por la sociología urbana francesa y posteriormente integrada incorporada a las políticas sociales de la Unión Europea con la intención de mejorar la cohesión social. Actualmente, la noción de exclusión remite, sobre todo, a la desocupación de larga duración, a la falta de estabilidad, a la flexibilidad y a la degradación de las condiciones de trabajo en las ciudades, a la carencia y a los déficits de acceso a la vivienda, a la aparición de nuevas formas de pobreza en los inmigrantes, las mujeres y los jóvenes y, de manera general, a los procesos que caracterizan la crisis del Estado de bienestar y de los sistemas de seguridad social (Rosanvallon, 1995).

Las dimensiones o los ámbitos que exigen una operacionalización del concepto de exclusión social son, entre otros: las dificultades de acceso al empleo, al crédito, a los servicios sociales, a la justicia o la educación, el aislamiento, la segregación territorial, las carencias o la mala calidad de las viviendas y de los servicios públicos en los barrios populares, la discriminación que padecen las mujeres en el ámbito laboral y fuera de él; las discriminaciones políticas, institucionales o étnico-lingüísticas con las que deben soportar ciertos grupos sociales, en particular los grupos indígenas.

Dicho de otra manera, la noción de exclusión social está vinculada a los procesos y a las prácticas de las sociedades complejas y más ampliamente, remiten a los “factores de riesgo social” a los que se enfrentan ciertos grupos (inmigrantes, campesinos, mujeres, indígenas, personas con capacidades diferentes) en un contexto caracterizado por el debilitamiento de los cimientos de la sociedad salarial y los regímenes de seguridad social, aunque se advierte que cada vez más, esta situación alcanza también al conjunto de los trabajadores más allá de estos grupos específicos de excluidos (Castell, 1995).

Por su parte, Brugué, Gomà y Subirats (2002) consideran que si bien la noción de exclusión social remite sobre todo y en primer lugar a factores estructurales, estos no son los únicos. De esta manera, amplían la perspectiva más allá del mundo del trabajo e identifican tres grupos de factores que pesan de manera significativa sobre la exclusión:

- la fragmentación tridimensional de la sociedad: origen étnico, la modificación de la pirámide etaria y la pluralidad de las formas de cohabitación familiar;
- el impacto de la economía postindustrial sobre el empleo. Las trayectorias profesionales clásicas se transforman en un abanico muy amplio de itinerarios complejos de diferente duración, en el marco de una irreversible flexibilidad de los procesos productivos de la economía de la información, de una desregulación del trabajo, de la erosión de los derechos de los trabajadores y del debilitamiento de los sistemas de seguridad social;
- las carencias del Estado de bienestar en términos de integración, lo que reforzó los clivajes en el seno mismo de la población y la naturaleza discriminatoria de ciertos mercados relativos al bienestar, sobre los cuales la intervención pública pesa muy poco (por ejemplo: el mercado inmobiliario y la vivienda).

Para estos autores, la exclusión social es ante todo un fenómeno estructural que genera una nueva geografía de exclusión. Se trata a la vez de un fenómeno dinámico, porque afecta de manera diferente a las personas y a los grupos según su grado de vulnerabilidad en las dinámicas de marginalización, y multidimensionalidad, porque no puede reducirse a una sola causa y conduce a las mismas desventajas.

El aporte principal de esta perspectiva es mostrar que se trata de un fenómeno inseparable de lo “político”: “la exclusión social no puede presentarse como una fatalidad en el destino de una sociedad, ya que puede ser entendida a partir de los valores, de la acción colectiva, de la práctica institucional y de las políticas públicas”. E insisten sobre el hecho de que junto a una precarización creciente en el ámbito social y laboral, se constata el debilitamiento creciente de las administraciones públicas que no están en condiciones de aportar respuestas apropiadas a las demandas cada vez más heterogéneas y fragmentadas. Estas no pueden ser satisfechas sino por formas de gestión que responden con flexibilidad a la problemática considerada.

Esta visión que nace de la observación y del análisis de las condiciones de vida y de trabajo de ciertos grupos sociales en las ciudades europeas,

debido a su carácter multidimensional, comparte puntos comunes con las teorías de la marginalidad elaboradas en América Latina en la década de los años 1960. Recientemente, intentamos establecer la relación conceptual que existe entre la noción de exclusión social y la de marginalidad, analizando su contenido y su alcance a partir de perspectivas marxistas y funcionalistas (Ziccardi, 2006).

En síntesis, en la perspectiva marxista, el debate introducido por José Nun y Fernando H. Cardoso se basó sobre todo en el carácter funcional o disfuncional del concepto de masa marginal, sobre aquello que lo distingue del concepto tradicional de ejército de reserva del proletariado y, en última instancia, de las potencialidades políticas específicas de estos sectores populares urbanos mayoritarios, que proviniendo del mundo rural, se establecieron en los barrios populares de la periferia de las ciudades latinoamericanas en condiciones laborales de inestabilidad y de fuerte precariedad en relación con la vivienda y de acceso a los servicios.

Desde una perspectiva funcionalista, las principales investigaciones fueron realizadas por Vekemans y el DESAL en Chile y eran el fundamento ideológico de las políticas de asistencia de la democracia cristiana. En este contexto, la marginalidad era considerada como una manifestación de la desintegración interna de los grupos sociales en los que existía desorganización familiar, anomia e ignorancia, lo que impediría a estos grupos participar en las decisiones colectivas. Y esta falta de participación sería una de las causas del acceso muy limitado a los bienes constitutivos de la sociedad global. Asimismo, según esta concepción, era necesario reconocer la existencia de estos grupos, para mejorar sus condiciones de vida y ofrecerles servicios para responder a sus demandas. Por su parte, el sociólogo Gino Germani consideraba en su análisis consagrado a la Argentina que el sector marginal urbano podía tener importancia desde un punto de vista político, sin perder su marginalidad cultural y económica, ya que estos sectores podían jugar un rol importante de apoyo político, como ocurrido durante el gobierno peronista.

La polémica noción de exclusión social y aquella no menos polémica de marginalidad coinciden entonces temporalmente y ambas indican las limitaciones de la demanda de mano de obra en el mercado de trabajo urbano en los años sesenta y comienzo de los años setenta, y remiten

—por medio de los desarrollos funcionalistas de la marginalidad— a estos dos procesos no económicos propios de la vida social y política de las ciudades: la acumulación de las situaciones de desventaja que afectan a ciertos grupos sociales y que los discrimina (Ziccardi, 2006).

Pero una pregunta queda sin respuesta ¿por qué se retomó, hacia mediados de los años 90, esta noción de exclusión social para dar cuenta de situaciones nuevas y de condiciones diferentes que prevalecen sobre el mercado de trabajo, caracterizado por la flexibilidad laboral, las prácticas de discriminación social de las que son víctimas algunos grupos sociales (los inmigrantes, las mujeres, los jóvenes desempleados, los mayores) y la falta de protección del conjunto de los trabajadores frente a la crisis de los sistemas de seguridad social?

Si bien la problemática de la pobreza urbana ahora forma parte de las preocupaciones gubernamentales y ya desde los años cincuenta se implementó un conjunto de políticas sociales que buscaron enfrentar esta situación de privación de bienes y servicios básicos (salud, educación, vivienda) en la que se encontraba la mayoría de los trabajadores, la problemática de exclusión social, en cambio, sobre todo en lo que refiere a la discriminación como proceso social, no se introdujo sino hasta recientemente y de manera puntual en las políticas sociales; seguramente porque obstaculizan estos procesos e implican concebir e implementar políticas complejas destinadas a modificar las ideas y representaciones colectivas que sobre la pobreza prevalecen en una sociedad en un momento determinado.

## **Políticas sociales de las sociedades complejas**

Las políticas de lucha contra la pobreza no representan más que una forma particular de política social. Corresponden a un tipo de acción social llevada a cabo por el Estado con el objetivo de sacar de sus condiciones de miseria a las personas que no alcanzan el nivel elemental de supervivencia (Abranches *et al.*, 1994). Ahora bien, ya vimos que, para combatir la pobreza urbana, las políticas sociales debían incluir no solamente un componente alimenticio y de capacidades (salud, educación) sino



también un componente patrimonial. Entre las principales características de las políticas sociales urbanas implementadas en lo que llamamos las sociedades complejas, tres son de una importancia crucial: a) la formación y la expansión de la dimensión social de la ciudadanía, b) el rol de los gobiernos locales y c) la participación de la ciudadanía en la acción social del Estado.

### ***Construcción y expansión de la dimensión social de la ciudadanía***

Las tres dimensiones de la ciudadanía identificadas por T. H. Marshall (1998) en los años cincuenta se materializaron en las condiciones de vida ofrecidas por las ciudades europeas a la mayoría de sus habitantes: la “ciudadanía civil” asociada a la libertad individual y a sus derechos específicos (igualdad ante la ley, libertad de expresión, de pensamiento, de religión), la “ciudadanía política” asociada al principio de la democracia liberal (derecho a votar y a ser electo en el sufragio universal) y la “ciudadanía social” que se refiere a los derechos a la salud, la educación, la vivienda y la seguridad social, sobre los cuales se construyó y se desarrolló el Estado de bienestar en los países del mundo occidental y cuyo objetivo enunciado al salir de la guerra era adoptar principios de universalidad.

Más que en otro lugar, en la ciudad nacieron y se desarrollaron a lo largo de la historia los derechos ciudadanos. Si bien no se asocian directamente las palabras “ciudad” y “ciudadanía” estas tienen una raíz común. El *Manifiesto del Congreso Europeo del Bienestar Social* afirmaba en 1991 que: “La ciudadanía europea se construye evidentemente en las ciudades, puntos de encuentro, de innovación, de difusión y de integración. Europa vive y se expresa por medio de sus ciudades”.

Jordi Borja (1991) sostenía entonces que “[...] apostar por la ciudad significa también buscar integrar a sus habitantes, en el marco de los derechos sociales y políticos y de valores de solidaridad y de apertura que permiten a la ciudad cumplir su vocación ideal de progreso y de tolerancia hacia todos. Por todas estas razones, la política social urbana a escala europea es más que nunca de actualidad”. El tema de la formación de una ciudadanía común figura dentro de los principales objetivos de la Unión Europea, aunque persisten fuertes desigualdades en el acceso

a los bienes y servicios básicos y en los procesos de implementación de los derechos ciudadanos entre los Estados miembros.

En América Latina, la situación es diferente. La construcción de la ciudadanía, en una o varias de sus dimensiones, siguió una trayectoria diferente de un país al otro. En un puñado de ellos, estos objetivos fueron en parte alcanzados, por ejemplo, en Argentina en los años cuarenta. Además conviene considerar que el nivel de vida siempre fue mejor en las ciudades que en el mundo rural, en particular en las capitales y/o en algunas grandes ciudades. Pero la crisis del modelo del Estado de bienestar, nunca plenamente desarrollado en Argentina, puso en duda la concepción misma de ciudadanía subyacente en su Constitución, la determinación de las prestaciones sociales cubiertas por las obras sociales y la presencia de sindicatos en su administración y gestión.

Independientemente del país de que se trate, todavía no se encontraron nuevos modelos de bienestar a partir de los cuales abordar la problemática social, lo que no significa que no sea posible reconstruir la ciudadanía, en particular en el marco urbano considerando la dimensión espacial de lo político. Es justamente sobre esto que residía la profecía de Alexis de Tocqueville (1978), según la cual el gobierno local es la mejor escuela de democracia porque el ciudadano, al participar en los asuntos locales, hace efectivo el ejercicio de sus derechos y responsabilidades, se familiariza más fácilmente con las reglas del juego democrático y cultiva mejor el respeto por las instituciones. El ejercicio de la ciudadanía tiene de esta manera mayores oportunidades de realizarse en el entorno local que nacional. Es en el barrio, en las villas, en las comunas que forman parte la ciudad donde los individuos acceden, según modalidades y condiciones diferentes, a los bienes y servicios que forman parte de la dimensión social de la ciudadanía y definen la calidad de vida ofrecida por determinada ciudad.

Pero la débil institucionalización de la participación ciudadana o su subordinación a formas corporativas de representación generaron un exceso de burocratización y acentuaron el carácter discriminatorio de los procesos de tomas de decisiones, que pasaron a ser indicadores de la débil calidad de la democracia en América Latina. Es así como a la

creación de una forma de gobierno estatal y corporativa le correspondió una “ciudadanía segmentada” (Draibe, 1993).

Y esta “ciudadanía segmentada” se expresó principalmente en las ciudades latinoamericanas, donde se puede constatar: a) la existencia de grupos que tienen acceso a los bienes urbanos por medio del mercado (vivienda) y pagan una contribución por los servicios públicos suministrados por la autoridad local (recolección de residuos, suministro de agua potable) cuando dispone de los medios; b) en paralelo, grupos de trabajadores asalariados que poco a poco fueron incorporados a la acción de las instituciones gubernamentales (por ejemplo, los organismos de vivienda para asalariados); c) por último, una gran mayoría que vive en la periferia, obligada a aceptar condiciones precarias y de intensa pobreza, soportando todos tipos de carencias en términos de acceso a los bienes urbanos más elementales.

Durante muchos decenios, solo el Estado tenía la responsabilidad de las políticas sociales, aunque muchos actores buscaron, por vías formales o informales, influir sobre los procesos de decisión para orientarlos. Pero con los procesos de democratización política y de reforma del Estado, los cambios de las fronteras entre esfera pública y la privada y, sobre todo, las demandas crecientes de la población obligaron a las autoridades a construir un nuevo marco para la concepción y la aplicación de políticas sociales. En la actualidad, no es suficiente con que el gobierno asigne recursos con criterios de racionalidad técnica para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, es necesario crear posibilidades reales de participación ciudadana en la esfera pública.

Como lo señalamos, hoy nuestras ciudades se caracterizan por fuertes desigualdades en términos de acceso a bienes y servicios básicos. La segmentación social y los procesos de segregación urbana, ampliamente atribuidos a la implementación de los modelos económicos neoliberales, han sido siempre rasgos constitutivos de las ciudades latinoamericanas. Afirmamos, que algunos progresos fueron realizados en términos de extensión de la cobertura de servicios, de mejora de infraestructuras y equipamientos básicos o también de acceso a viviendas de calidad. Pero todavía falta mucho por hacer para lograr un marco de vida capaz de ofrecer condiciones materiales y medioambientales dignas, que

permitan hacer efectivos los derechos de los ciudadanos para todos los habitantes de nuestras ciudades. Para lograr esto, lo primero consistiría en reconstruir la ciudadanía, o dicho de otra manera, procurar que los habitantes de las ciudades sean verdaderos ciudadanos; ciudadanos con derechos individuales, sociales y políticos.

### ***El rol de los gobiernos locales***

El Estado fue obligado a rever en profundidad su acción social para hacer frente a los efectos negativos del proceso de globalización y de las políticas económicas neoliberales sobre la sociedad en su conjunto. Con anterioridad la competencia exclusiva del gobierno nacional, la responsabilidad de la implementación de las políticas sociales fue transferida a las autoridades locales en el marco de los procesos de descentralización. De esta manera con los procesos de globalización, se asistió, paradójicamente, a una revalorización de los gobiernos locales en la concepción y la implementación de las políticas públicas, y en particular de las políticas sociales (Castells, 1997; Castells y Borja, 1997; Bodemer, Coraggio y Ziccardi, 1999).

Para Europa, Brugué y Gomà (1998) afirman que el principal desafío que atañe a las políticas sociales, inicialmente fundadas sobre el modelo del Estado de bienestar, es hoy elaborar una agenda compleja para los gobiernos locales que se centre en tres tipos de acción:

- *Políticas de la promoción económica a nivel local* (empleo productivo, apoyo a las Pymes, crédito a los pequeños productores);
- *Políticas locales del bienestar social* (salud, educación, alimentación);
- *Políticas urbanas y del territorio* (vivienda, mejora de los barrios). En particular acciones públicas que impliquen pasar de una agenda simple a una agenda compleja para una revisión integral de las políticas sociales. Se trata aquí de establecer nuevas relaciones entre la esfera pública local y la sociedad que se fundaría sobre nuevos instrumentos de participación individual, comunitaria y empresarial.

La función principal de las políticas sociales en las ciudades europeas es generar inclusión y ciudadanía, en síntesis cohesión social. Pero en América Latina, los municipios siguen enfrentándose al desafío de implementar nuevas políticas sociales y socio-económicas, es decir políticas que cubran no solamente la gestión de medios de existencia limitados sino también la promoción del desarrollo humano sostenible a nivel local (Bodemer, Coraggio, Ziccardi, 1999).

En algunos países de la región, en el marco de los procesos de democratización política y del fortalecimiento de la autonomía local, la mayoría de los gobiernos municipales aún buscan alcanzar objetivos extremadamente simples en materia de políticas sociales, que se limitan a la oferta de bienes y servicios básicos, de infraestructura urbana y territorial (agua, saneamiento, red vial) y, en menor medida, a acciones de bienestar social comunitario, la mayor parte del tiempo bajo la forma de política de asistencia (a la infancia, a la juventud, a las personas mayores, a las mujeres). Otros, sin embargo, comenzaron a desarrollar objetivos más complejos. En todo caso, no es extraño que las políticas sociales implementadas a nivel local se limiten a políticas de lucha contra la pobreza. Al disponer de escasos medios, estas políticas apuntan sobre todo a hacer frente a las demandas más urgentes expresadas por los sectores populares.

Administrar al mismo tiempo los tres niveles definidos arriba es un ejercicio de gobernanza extremadamente complejo, particularmente cuando se trata de políticas sociales. En México, por ejemplo, muy lejos de existir un federalismo cooperativo, el gobierno federal fue un actor importante en la modernización del Estado, desarrollando en las zonas más pobres o más aisladas del país políticas compensatorias. Pero este estricto control ejercido por el gobierno central sobre los gastos sociales también estimuló fuertemente el clientelismo político en el país, como, por cierto, en los otros países latinoamericanos, donde la oferta de bienes y servicios básicos a los sectores sociales todavía se suele intercambiarse por voto. En este caso, la alternancia política no ha garantizado una transformación profunda, en el corto plazo, de este componente central de la cultura política del que son responsables tanto los políticos y los funcionarios como los ciudadanos.

Los programas de lucha contra la pobreza extrema que existen en casi todos los países son en general concebidos y implementados por las instituciones federales y dependen incluso en algunas ocasiones directamente de la presidencia. Los gobiernos locales, en la práctica, no participan en la concepción de estos programas y solo ocasionalmente en su implementación. Mientras que las autoridades centrales tienen la costumbre de elaborar agendas hechas de programas numerosos y diversos, la agenda de los Estados federados y de las municipalidades son con frecuencia mucho más modestas y centrada sobre todo en la creación de infraestructura y la implementación de políticas comunitarias de alcance limitado.

Podemos entonces decir que más allá de los discursos normativos, las políticas o más aún los programas sociales de lucha contra la pobreza continúan siendo extremadamente centralizados. El principal argumento invocado para justificar esta situación es que los gobiernos locales disponen solamente de capacidades financieras y humanas limitadas para cumplir estas tareas. Sin hablar de las relaciones entre las autoridades gubernamentales y las autoridades municipales que, la mayoría de las veces, no reposan sobre mecanismos eficientes de coordinación institucional. La nueva geografía política de la democracia exige entonces reformular el centralismo y permitir a las autoridades locales disponer no solamente de más recursos y contar con una mayor autonomía, sino también mejorar sus capacidades en el ejercicio de la gestión local.

En América Latina, varios estudios mostraron que la gran mayoría de las municipalidades tenían un déficit institucional relacionado con: mecanismos institucionales obsoletos; la fuerte dependencia en términos de ingresos frente a las contribuciones federales y las limitaciones que impiden a las municipalidades generar sus recursos propios; personal frecuentemente poco calificado, contratado ante todo para satisfacer demandas políticas; tecnologías de la información poco desarrolladas; políticas públicas locales sectoriales poco coordinadas a nivel institucional; la ausencia de políticas de promoción del desarrollo económico local incluso cuando el desempleo está muy presente; formas de participación ciudadana subordinadas y/o formales que inducen a la apatía y el

desinterés de gran parte de la población; y respuestas ineficientes a las demandas de los ciudadanos.

Dicho esto, debemos igualmente admitir que existen grandes diferencias de una municipalidad a la otra. En algunos países, los procesos de reforma institucional fueron iniciados sobre todo para permitir a las municipalidades actuar según criterios de eficiencia administrativa y de democracia política. Evidentemente, es más necesario que nunca otorgar a las municipalidades las capacidades institucionales suficientes para que puedan de manera más activa participar en la concepción y la implementación de las políticas sociales a nivel local (Urbared: [www.urbaled.ungs.edu.ar](http://www.urbaled.ungs.edu.ar)). De esta forma, las municipalidades podrán ampliar su campo de acción y hacer de sus políticas sociales, hoy restringidas a la creación de la infraestructura social básica destinada a los sectores más pobres, políticas sociales complejas que contribuyan realmente a promover el desarrollo económico local, a mejorar la calidad de vida y a fomentar nuevas formas de coexistencia social.

### ***Participación de los ciudadanos en las políticas sociales a nivel local***

Un consenso surgió, en este comienzo del siglo XXI, sobre los límites y las expectativas no cumplidas de la democracia representativa como la forma de gobierno más adecuada para garantizar una mejor calidad de vida al conjunto de la ciudadanía. Es así como la participación ciudadana es considerada como uno de los componentes más importantes del proceso de democratización de la sociedad y de las instituciones públicas, en tanto forma de inclusión de la ciudadanía y de las organizaciones civiles en el proceso decisorio. Por supuesto, esta participación no es igual a la participación política ni la sustituye sino que más bien la complementa y/o la activa.

Joan Font (1991) sostiene con razón que “el catálogo de instrumentos participativos no deja de crecer y (que) su utilización, todavía desigual y limitada, sigue también una curva claramente ascendente”. Numerosas experiencias inéditas se realizaron en los años noventa con la democratización. Podemos citar entre las más conocidas: el presupuesto participativo inventado por el Partido de los Trabajadores (PT) en las ciudades

brasileñas y adoptado luego por otras ciudades de América Latina y de Europa; los consejos consultivos municipales; las consultas ciudadanas; los sondeos y encuestas de opinión por vía electrónica o las audiencias públicas.

En América Latina, algunos piensan que queda mucho por hacer en materia de construcción de la ciudadanía, teniendo en cuenta la falta de cultura cívica, ciudadanía “imaginaria”, o incluso inexistente. Otros, por el contrario, hablan más bien de una ciudadanía fragmentada puesto que solo un puñado de individuos goza plenamente de sus derechos civiles, sociales y políticos, mientras que otros sectores sociales, aquellos que precisamente viven en las condiciones más precarias deben reclamar continuamente, a través de su participación en las organizaciones sociales y/o civiles, la realización efectiva de sus derechos.

En la historia de la región, son sobre todo las organizaciones de la sociedad civil las que permitieron ampliar el ejercicio de la ciudadanía al obtener acceso a la educación, a la salud, a la vivienda, a los equipamientos, a la infraestructura básica o a la defensa de la calidad del medio ambiente como también al luchar contra el consumo de droga en los jóvenes, por la erradicación de la violencia en el seno familiar y, más ampliamente, por una sociedad igualitaria. A la par, un enorme esfuerzo colectivo por parte de las poblaciones y los gobiernos locales, a pesar de sus recursos limitados, fue también realizado.

Las relaciones que se construyeron en lo largo de varios decenios entre gobernantes y gobernados se caracterizaron con frecuencia por la confrontación o por la sumisión de los sectores populares a prácticas clientelistas que politizan el ejercicio de los derechos fundamentales. En las democracias latinoamericanas, los procesos de alternancia y de pluralismo que se observan en los gobiernos locales (a nivel nacional o municipal) generalmente no transformaron en profundidad la forma o el estilo de gobierno de las sociedades locales. Pero, con la apertura del espacio público que permitirá llevar adelante políticas sociales, aparecieron nuevas oportunidades para crear nuevas prácticas y nuevos comportamientos.

En cuanto a las reglas de ejecución de los programas sociales, se evoca con frecuencia la formación de capital social, la construcción de la



ciudadanía, la elegibilidad de los derechos sociales. En los hechos, sin embargo, es claro que no se trata solamente de una cuestión de voluntarismo de las autoridades, sino más bien de una problemática vinculada a la concepción de la participación, a los compromisos políticos posibles y al fortalecimiento permanente de las capacidades de los funcionarios y de la sociedad en términos de valores y de prácticas democráticas.

En el marco de los programas sociales, los ciudadanos no suelen ser considerados beneficiarios. Está, sin embargo, ampliamente admitido que hoy en día existen mejores condiciones (mayor información y mayor transparencia de las acciones gubernamentales) para avanzar en el camino de la democratización de la gestión pública. Las formas y los instrumentos de la participación ciudadana o bien suelen ser productos de la improvisación o bien no responden a ningún marco formal (Ziccardi, 2004). Esas iniciativas son en general poco inclusivas, no suelen tener en cuenta la diversidad y la particularidad de la sociedad local y no llegan a tener una influencia real en los procesos de decisión. Por lo cual no parecen ni más eficientes ni más democráticas.

Junto a la emergencia en algunos lugares de iniciativas fructíferas, también existe un amplio consenso social que resalta la importancia de integrar la población a los procesos de decisión a nivel gubernamental, con el objetivo de lograr una mejor cohesión social y hacer que las políticas públicas sean más eficientes. No obstante, en el seno del aparato gubernamental e independientemente del partido político que lo controla, no es extraño observar resistencias en diferentes niveles de la burocracia de cara a la participación ciudadana. Esta falta de convicción en cuanto a la importancia de movilizar a la población por medio de la acción pública se da generalmente por el hecho de que los partidos políticos ven en ésta una acción con la que compiten más que a una acción aliada a la participación política.

En algunas ciudades de la región, no obstante, se llevaron a cabo esfuerzos con el objetivo de mejorar las condiciones de vida del conjunto de la población y asegurar una mayor equidad en el acceso a los bienes y servicios básicos. De esta manera, en Brasil, en algunas municipalidades gobernadas por el PT se implementaron experiencias interesantes de participación ciudadana, como el presupuesto participativo. Se trata de

un instrumento original que combina participación directa y delegación de responsabilidades en el personal gubernamental. Su principal objetivo es establecer prioridades en la acción pública local por medio de la participación directa de la población en el seno de las reuniones y asambleas populares que permiten, gracias a una metodología específica, ordenar y procesar las demandas de la población. Luego, el presupuesto municipal integra los resultados de las reuniones. Este presupuesto es administrado por un consejo de representantes populares y aprobado por la cámara de concejales (*vereadores* en Brasil). Sobre esta base luego se elabora un plan de inversión según los recursos disponibles, el cual a su vez es implementado en el marco del ejercicio del gobierno local. Esta experiencia social fructífera de participación ciudadana fue retomada, adaptándola a las especificidades de cada realidad nacional, por otras ciudades de América Latina y en algunos países de Europa (Jacobi, 1995; Fedozzi, 2001; Blanco y Gomà, 2002; Ganuza y Álvarez Sotomayor, 2003).

Para concluir, se puede decir que para hacer frente a las condiciones generalizadas de pobreza, de desigualdad y de exclusión social, es más que nunca indispensable revisar no solamente las premisas de las políticas sociales, sino también su diseño, ejecución, lo mismo que la evaluación de los programas sociales. Las políticas sociales podrán de esta manera volverse verdaderos espacios públicos en los cuales los sectores populares encontrarán interés para dedicarle tiempo y esfuerzo y para actuar de manera corresponsable con las autoridades locales para que sus necesidades sean satisfechas.

## **Bibliografía**

Abranches, H. *et al.* (1994). *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Ayuntamiento de Barcelona–Eurociudades. (1991). *Las ciudades y las políticas sociales en Europa*. Barcelona: Congreso Europeo de Bienestar Social.

Barnes, M. (2002). Social exclusion and life course. En Barnes *et al.*, *Poverty and exclusion in Europe*. Londres: Edward Elgar Publishing Limited.

Blanco, I. y Gomà , R. (Coords.). (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.

Bodemer, K., Coraggio, J.L. y Ziccardi, A. (1999). *Las políticas sociales urbanas en el inicio del nuevo siglo*. Montevideo Documento Lanzamiento Red URBA-AL 5.

Brugué, Q. y Gomà , R. (1998). Las políticas públicas locales: agendas complejas roles estratégicos y estilo relacional. En Brugué, Q. y Gomà , R., *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Brugué, Q., Gomà , R. y Subirats, J. (2002, septiembre-diciembre). De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas. En *Revista Internacional de Sociología*, 3a. Época, 33.

Borja, J. (2000). Descentralización y participación ciudadana. *Cuadernos del CESEM*.

Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. United Nations for Human Settlements (UNCHS). Madrid, Taurus.

Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du travail salariat*. París: Fayard.

Castells, M. (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. 3 Tomos. Madrid: Alianza.

CEPAL. (1996). *Quince años de desempeño económico: América Latina y el Caribe, 1980-1995*. Santiago de Chile.

CEPAL. (2004). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.

Coraggio, J. L. (1998, junio-octubre). Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local. En *Gestión y planificación urbana*. Curso de Postgrado, Mar de Plata.

Draibe, S. (1993). Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenario latinoamericano. *Lua Nova*, 31. São Paulo.

Fedozzi, L. (2001). *Orcamento participativo. Reflexões sobre a experiencia de Porto Alegre*. Porto Alegre: Fase, IPPUR, Tomo editorial.

Fitoussi, J.-P y Rosanvallon, P. (1997). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial.

Font, J. (Coord.). (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

Ganuzza, E. y Álvarez de Sotomayor, C. (Coords.). (2003). *Democracia y presupuestos participativos*. Barcelona: Icaria.

Jacobi, P. (1995, abril-junio). Alcances y límites de los gobiernos locales progresistas en Brasil. Las alcaldías petistas. *Revista Mexicana de Sociología*, LVII, 2, IIS-UNAM. México.

Londoño, J. L. (1996). *Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina, 1950-2025*. México: Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, (puntos de vista).

Marshall, T.H. y Bottomore, T. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.

Morell, A. (2002). *La legitimación social de la pobreza*. Barcelona: Anthropos.

Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Manantial.

Subirats, J. (Dir.). (2004). *Pobreza y exclusión social: Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona: Fundación la Caixa.

de Tocqueville, A. (1978). *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sen, A. (2001). *La desigualdad económica*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sen, A. (2003, mayo). El enfoque de las capacidades y las realizaciones. Pobre, en términos relativos. *Revista Comercio Exterior*, 53(5).

Townsend, P. (1970). *The Concept of Poverty*. Londres: Heinemann.

Townsend, P. (2003, mayo). La conceptualización de la pobreza. *Revista Comercio Exterior*, 53(5), 445-452.

Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital*. México: Miguel Angel Porrúa.

Ziccardi, A. (2001). La cuestión social y las ciudades. En Ziccardi, A. (Dir.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*. Buenos Aires: CLACSO, AISDI, FLACSO.

Ziccardi, A. (Dir.). (2004). *Participación Ciudadana en política sociales del ámbito local*. México: IISUNAM, COMECOS, INDESOL.

Ziccardi, A. (2006). *Pobreza urbana y exclusión social. Una perspectiva latinoamericana*. Ponencia presentada en el Foro Internacional sobre el Nexos entre Ciencia Social y Política, UNESCO, CLACSO, CROP, Buenos Aires, 20-24 de febrero.

# Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI<sup>1</sup>

## Introducción

Las políticas sociales han adquirido recientemente en México cierta centralidad en el conjunto de las políticas públicas. Sin duda, esto es una consecuencia directa de la intensa situación de pobreza y exclusión social en la que viven grandes contingentes de trabajadores y sus familias, lo cual es producto de la adopción de políticas económicas neoliberales, en el marco de los procesos de globalización de la economía.

Uno de los rasgos de ese masivo empobrecimiento se advierte en la creciente tendencia a avanzar en un proceso de “urbanización de la pobreza”, es decir, que en México –al igual que lo que ocurre en otras sociedades de América Latina– el número de pobres urbanos respecto del total de pobres tiende a crecer, particularmente durante la crisis de mediados de la década de 1990. Esto ha obligado a que las políticas sociales del gobierno federal destinadas al medio rural (principalmente el programa Progresas-Oportunidades) estén ahora acompañadas por políticas diseñadas para atender la cuestión social en las ciudades mexicanas. Esas políticas dirigidas a la población urbana enuncian la intención de otorgar un papel protagónico a los gobiernos locales y la búsqueda del fortalecimiento del capital social local. Sin embargo, en la aplicación de

---

1. Extraído de Ziccardi, A. (2008, octubre- diciembre). Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. *Revista Papeles de Población. Nueva Época* Año 14, 58. Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población. Universidad Autónoma del Estado de México.

los programas sociales se advierte un conjunto de obstáculos que limitan las posibilidades de lograr ese objetivo.

El propósito de este trabajo es abrir un debate sobre estas temáticas de importancia central para que los programas sociales logren los objetivos que persiguen, partiendo para ello de los siguientes interrogantes: ¿Qué son las políticas públicas y qué son las políticas sociales? ¿Cuáles es el nuevo contexto en el que operan las políticas sociales? ¿Cuáles son las capacidades institucionales de los gobiernos locales para diseñar y aplicar programas sociales? ¿Cómo se concibe la participación ciudadana en los principales programas sociales que se aplican en las ciudades mexicanas?

## **Políticas públicas y políticas sociales**

Las políticas públicas son las formas de intervención de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental a la que corresponde dar las soluciones específicas para atender diferentes asuntos públicos (Lahera, 2002). Durante mucho tiempo, el carácter público de las políticas estuvo confinado al ámbito estatal o gubernamental mientras que recientemente se acepta que lo público es un espacio en el que deben participar diferentes actores no gubernamentales pertenecientes a asociaciones sociales, cívicas, profesionales, así como el sector empresarial y grupos de académicos. Este es precisamente el principal componente de la nueva gobernabilidad o “gobernanza” democrática local.<sup>2</sup> Por otra parte, aunque participen diferentes ámbitos del gobierno central o federal, estatal o provincial y municipal o local en las políticas públicas, las mismas implican diferentes etapas, necesariamente consecutivas –diseño, operación o gestión, seguimiento y evaluación–, en las cuales pueden y es deseable que participen otros actores.

En este sentido, las llamadas políticas sociales son un tipo particular de políticas públicas que tienen como principal objetivo crear condiciones

---

2. Véase entre otros: Ziccardi (1998); Prats Catalá (2004), Pasqual Esteve (2004).

de equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos sociales. Entre estas pueden mencionarse las políticas de salud, educación, vivienda y recreación, las cuales se dirigen al conjunto de la ciudadanía adoptando criterios de universalidad porque son parte de la responsabilidad social del Estado. Aunque sus contenidos varían temporalmente y entre diferentes contextos sociales, lo común en todas las políticas sociales es dar los lineamientos generales para garantizar al conjunto de la ciudadanía el acceso a bienes y servicios básicos que son considerados parte de los derechos sociales, consagrados por lo general en las leyes supremas de los Estados (Constitución).

Un tipo particular de políticas sociales lo constituyen las denominadas políticas sociales de atención, reducción o combate a la pobreza, las cuales son de central importancia dados los elevados niveles de pobreza que se registran en las sociedades latinoamericanas y su propósito es sacar de la condición de miseria a quienes aún no han alcanzado el piso básico de la supervivencia (Abranches *et al.*, 1994). En América Latina, estas políticas de atención a la pobreza se han dirigido principalmente al medio rural, pero en la década reciente, dado el intenso crecimiento de la pobreza en las ciudades, se ha puesto en marcha una gran variedad de programas, entre los cuales merecen particular atención las diferentes versiones nacionales del Programa Hábitat, con diferentes vertientes de actuación gubernamental, entre las cuales destaca el mejoramiento de barrios precarios o deteriorados.

Estas políticas de atención a la pobreza, junto con otras políticas sociales destinadas a regiones o zonas urbanas precarias o degradadas y a grupos sociales vulnerables (madres solteras, jefas de hogar, adultos mayores sin recursos, discapacitados, VIH, etc.) son por lo general políticas focalizadas que implican una forma de intervención social del Estado indispensable para corregir las desigualdades sociales. Las políticas de referencia parten de la consideración de que no puede tratarse igualmente a quienes son desiguales porque ello no reduce la desigualdad, sino que la agrava. Por lo tanto, para crear condiciones de equidad es indispensable tratar de manera desigual a los desiguales. Por ello estas políticas suelen denominarse también políticas de “discriminación positiva” o de “acción afirmativa”. En este sentido, actualmente la acción

social gubernamental suele combinar y aplicar de manera simultánea políticas universales y políticas focalizadas (Cardoso *et al.*, 2000).

Ahora bien, si las políticas sociales de educación, salud e inclusive las de vivienda y las urbanas en general fueron en sus orígenes competencia del gobierno nacional, los procesos de descentralización, de las últimas décadas tienden a traspasar por lo menos su operación a los gobiernos locales (estatal o municipal).

Pero Brugué y Gomà (1998) señalan en sus análisis de la realidad europea que hoy el principal desafío de las políticas sociales del ámbito local –que se sustentaron en un modelo de Estado de bienestar en Europa– se coloca en el paso de la construcción de una agenda simple a una agenda compleja. Es decir, se trata de un amplio conjunto de actuaciones que coinciden en un mismo territorio y en una misma sociedad, las cuales, al potenciarse mutuamente, permiten obtener mejores resultados. Así, se pueden identificar diferentes tipos de programas sociales que han sido desarrollados durante la década reciente, los cuales pueden agruparse de la siguiente manera:

1. Políticas de promoción económica local (empleo productivo, apoyo a las PYMES, crédito a pequeños productores, apoyo a la economía social o solidaria).
2. Políticas locales de bienestar social (salud, educación, alimentación).
3. Políticas urbanas y del territorio (vivienda, mejoramiento de barrios).

Conviene apuntar que el pasar de acciones públicas simples a formar parte de una agenda compleja implica un rediseño de las políticas sociales adoptando criterios de integralidad y persiguiendo la intención de construir ciudadanía, fortalecer el capital social y sentar las bases para el ejercicio de la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad local. Se trata también de relacionar entre sí las diferentes actuaciones públicas que realizan las instituciones públicas de diferentes ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) planteando también nuevos instrumentos de participación personal, comunitaria e, inclusive, en algunos países, empresarial.



### ***El nuevo contexto de las políticas sociales***

Sin lugar a dudas, la sociedad avanza inexorablemente hacia su urbanización. Pero se trata de una urbanización muy diferente a la experimentada a principios y mediados del siglo XX como consecuencia de los procesos de industrialización que llevaron a un crecimiento de las ciudades y que una de las funciones principales de estos territorios fuese el ofrecer diferentes mecanismos –formales e informales– de integración económica, social y territorial (expansión de las colonias populares periféricas) para los grandes contingentes de trabajadores que migraban del medio rural en busca de mejores oportunidades de trabajo y condiciones de vida. A diferencia de entonces, en las dos recientes décadas las ciudades han sido confrontadas a intensos procesos económicos que han modificado no solo su fisonomía, sino la propia naturaleza de la relación territorio- sociedad (Ziccardi, 2003). En este sentido, los procesos de carácter estructural y más general que han contribuido a producir estos cambios y que enmarcan las transformaciones sustanciales que se observan en el campo de lo social y de las políticas y programas sociales son:

1. Los procesos de globalización de la economía, cuya contraparte es la expansión de un mercado de trabajo urbano en el que prevalece la informalidad y la precariedad. Esta profunda transformación económica ha modificado en su fisonomía y en su sustancia la cuestión social, y ha llevado a rescatar la noción de ‘exclusión social’ para hacer referencia a describir situaciones generalizadas de privación de bienes y servicios para los trabajadores y sus familias, derivadas principalmente de la precariedad, la inestabilidad, la flexibilidad y la degradación de las condiciones prevalecientes del mercado de trabajo urbano. A ellos se suman las mayores restricciones que presenta la acción social del Estado como consecuencia de la crisis por la que atraviesan los regímenes sociales de bienestar, los cuales nunca fueron plenamente desarrollados en los países latinoamericanos.
2. La reforma del Estado, que ha impulsado dos procesos: la privatización de los servicios públicos y la descentralización de funciones y competencias del gobierno central a los gobiernos locales. Esto,

aunado a la crisis de la seguridad social como consecuencia de la desaparición de la “sociedad salarial” (Castel, 1997), es decir, organizada en función del trabajo asalariado, a una sociedad en la que los trabajadores en las más diversas categorías ocupacionales deben aceptar la inestabilidad y precariedad, así como el acceso no garantizado a los servicios sociales básicos. En este contexto económico, los gobiernos de las ciudades deben reestructurar las políticas sociales, ampliar la atención y la cobertura de los ingresos mínimos de la ciudadanía (por ejemplo, apoyo a jefas de hogar, pensión universal ciudadana) e intentar ofrecer servicios de salud, educación, recreación de manera universal, así como crear mayores apoyos para la adquisición o el mejoramiento de viviendas y barrios para los sectores populares de menores ingresos.

3. La democratización del sistema político, que demanda cambios sustanciales en las formas de gobierno de las ciudades y la expansión de la ciudadanía social.<sup>3</sup> La alternancia y el pluralismo político hacen su aparición en nuestras ciudades y, al mismo tiempo, se renuevan y acrecientan las expectativas de los sectores populares respecto a la atención de sus demandas. El gran desafío es complementar la democracia representativa construyendo una democracia participativa en la cotidianeidad, creando nuevas y mejores relaciones entre gobierno y ciudadanía. Para ello, un requisito fundamental es crear nuevos espacios e instrumentos de participación de la ciudadanía que garanticen la inclusión de sus intereses particulares –no individuales– en los procesos decisorios de las instituciones gubernamentales. Esto es, restituir el carácter público a la acción gubernamental, creando nuevas formas de gestión para atender la cuestión social, que en las ciudades corresponde a las instituciones encargadas de formular y aplicar las políticas sociales. Es aquí donde se instalan las nuevas bases para la construcción de una gobernabilidad democrática que sustente un nuevo estilo de gobierno y de gestión en las ciudades (Ziccardi, 1998).

---

3. Sobre las distinciones analíticas que existen sobre la noción “ciudadanía” identificando la dimensión civil, política y social, véase el pionero trabajo de Marshall (1998).

### ***Las políticas sociales y los gobiernos locales***

Uno de los fuertes cambios que se advierte en la acción gubernamental es el haber incorporado criterios de descentralización. De esta forma se advierte un conjunto de nuevos y diferentes papeles que desempeñan los gobiernos locales (municipales) en materia de políticas sociales. Sin embargo, este tema ha sido poco abordado porque las políticas sociales han estado históricamente concentradas en las instancias del gobierno federal y los gobiernos estatales, pero solo recientemente comienzan a ser delegadas a los municipios, los cuales cuentan con escasos recursos económicos y humanos para el desarrollo de una acción pública social compleja en el nivel local.

Se ha afirmado que, paradójicamente, con los procesos de globalización de la economía se produce una revalorización del papel de los gobiernos locales, principalmente en el momento de la aplicación de las políticas públicas, en particular en las políticas sociales urbanas (Castel, 1997; Borja y Castells, 1997; Bodemer *et al.*, 1999).

Pero cabe preguntarse en primer lugar ¿cuál es el papel de los gobiernos locales en las políticas sociales? En América Latina se ha señalado ya que los municipios no pueden ser solo gestores de las nuevas políticas sociales, sino que deben asumir la política social convirtiéndola en política socio-económica, es decir, se trata de pasar de la gestión de medios de vida limitados a la promoción del desarrollo humano sustentable y sostenible desde el ámbito local (Bodemer *et al.*, 1999). Sin embargo, en el contexto de un proceso de democratización política y fortalecimiento de la autonomía local, la mayoría de los gobiernos municipales en México tienen una agenda sumamente simple en materia de políticas sociales, la cual se limita a la provisión de bienes y servicios básicos, de infraestructura urbana y territorial (agua, drenaje, pavimentación) y, en menor medida, acciones de bienestar social comunitario, la mayor parte de las veces de tipo asistencialista, mientras que sólo los gobiernos de las grandes ciudades tienen capacidad para elaborar agendas más complejas.

Un segundo interrogante entonces es: ¿cuáles son los obstáculos que impiden que los gobiernos locales elaboren y transiten hacia agendas complejas e integradas de políticas socioeconómicas que permitan

mejorar la situación en el empleo y calidad de vida del conjunto de la ciudadanía que habita en su territorio?

En este sentido, tres son los ejes de análisis que debemos introducir para comprender la complejidad que prevalece en los procesos de gestión de las políticas sociales:

1. El predominio de formas de organización político-administrativa centralizadas, no obstante que en México –como en Argentina o Brasil– el sistema político es federal (Ziccardi, 2004).
2. Una descentralización, que primero fue solo desconcentradora de funciones y posteriormente ha logrado alcanzar la etapa de delegación de facultades y recursos del gobierno central a los gobiernos locales, pero que en los hechos ha sido sumamente limitada en sus alcances y en sus resultados (Martínez y Ziccardi, 2000).
3. Las competencias y capacidades de los gobiernos locales para generar una acción pública social innovadora y democrática son muy desiguales, pero por lo general son restringidas (Cabrero, 1996; Guillén, 1996).

Interesa retomar particularmente este último punto porque el desarrollo institucional es un requisito para que los gobiernos locales jueguen un papel relevante en las nuevas políticas y programas sociales que se aplican en el medio urbano. Sin duda, es urgente emprender en los gobiernos municipales un conjunto de tareas de rediseño y fortalecimiento institucional. Las competencias que la constitución de la república, el Estatuto del Distrito Federal y las leyes orgánicas les otorgan a los gobiernos locales al ser confrontadas con las capacidades que efectivamente poseen y con las funciones que debieran ser incorporadas a la acción local señalan la existencia de un claro déficit institucional relacionado con:

- Un diseño institucional obsoleto, que reproduce la estructura organizacional sectorial y vertical de los gobiernos central o estatal.

- Una fuerte dependencia de los ingresos de los gobiernos locales de las participaciones federales o del gobierno central en el caso del Distrito Federal.
- El reclutamiento de personal gubernamental, aplicando principalmente criterios de pertenencia política o lealtades a grupos y personas en lugar de adoptar criterios de calificación profesional para las funciones a desempeñar.
- Unas políticas públicas locales sectoriales con falta de articulación entre sí, lo cual expresa la falta de coordinación institucional.
- La ausencia de políticas de promoción del desarrollo económico local, aun cuando predominan el desempleo, la precariedad laboral y las bajas remuneraciones.
- Espacios de participación ciudadana subordinados y formales destinados a legitimar decisiones tomadas en el ámbito gubernamental, lo cual genera apatía y desinterés en gran parte de la ciudadanía.
- Una atención y un procesamiento ineficiente de las demandas ciudadanas.

Sin duda, es necesaria una profunda reforma institucional para que los gobiernos locales actúen con criterios de eficiencia administrativa y democracia política. En el campo de las políticas sociales, el municipio debe pasar de una actuación restringida al ámbito de la creación de la infraestructura social básica, a una política social compleja que contribuya a mejorar la calidad de vida y las formas de convivencia social.

En México, la desconcentración de recursos ha mejorado sustancialmente las finanzas de los estados y los municipios, particularmente de aquéllos en los que se registran altos niveles de población que vive en situación de pobreza (Martínez y Ziccardi, 2000) al crearse en 1998 el Ramo XXXIII del presupuesto de la nación.<sup>4</sup> Sin embargo, por un lado, los recursos están etiquetados, y por otro, existen fuertes limitaciones en la gestión y administración local para emprender una política

---

4. Por medio de esta partida se transfieren recursos de la federación a los estados y municipios principalmente para la realización de obras de infraestructura social, un total de 124.857,3 millones de pesos, cifra que se incrementó a 195.291,2 millones en 2000 y a 424.171,3 millones de pesos para el año 2008 (Segundo Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón, 2008).

económica y social integrada. Se ha dicho ya que muchos municipios no pueden asumir la gestión de una política social de manera autónoma, pero muchos otros sí pueden hacer esto y muchas otras acciones de beneficio comunitario; sin embargo, el gobierno federal o el estatal no siempre lo facilita e incluso entorpece esas acciones.

La situación de las delegaciones del Distrito Federal es aún más compleja porque carecen de recursos propios; son órganos desconcentrados del Gobierno del Distrito Federal y en el presupuesto anual del gobierno de la ciudad se establece cuánto le corresponde a cada una de las 16 delegaciones, es decir, no tiene capacidad de generar recursos propios como los municipios. Pero en relación con las funciones que debe cumplir ante la ciudadanía, por ser el ámbito de gobierno más próximo y por tanto al que suelen presentarse las más variadas demandas, son prácticamente las mismas que cumplen los municipios del país.

A pesar de esta situación, existe cierto consenso en que ha llegado el momento de iniciar una nueva etapa en materia de diseño y gestión de políticas sociales, en la que se deleguen mayores responsabilidades a los gobiernos y a la comunidad local para que potencien los recursos disponibles con su actuación y con el control social que pueden ejercer en su territorio. Para ello se cuenta ya con un conjunto de experiencias puntuales que deben ser evaluadas a fin de corregir los errores y formular una política social compleja, innovadora, eficaz y promotora de la participación social, que permita mejorar sustancialmente las condiciones de vida y la convivencia social de la mayoría de los mexicanos.

### ***Las políticas sociales y la participación ciudadana***

Los fundamentos legales de la participación social o ciudadana están contenidos en la constitución de la república y en leyes tanto del orden federal como estatal. También existen leyes locales que específicamente rigen la participación ciudadana en el ámbito de una ciudad. Por ejemplo, la Ciudad de México, que ha tenido tres leyes (1995, 1998, 2004) mediante las cuales se ha intentado, sin mucho éxito, regir las formas en que la ciudadanía puede participar en diferentes acciones gubernamentales. A ello se agrega que el conjunto de leyes que se desprenden del ejercicio

de los derechos sociales –vivienda, desarrollo social, salud y educación– que hacen alusiones directas a la forma como participará la ciudadanía, tanto en el diseño como en la ejecución y evaluación de los programas sociales.<sup>5</sup> Lo importante es que se conozcan cuáles son los fundamentos legales de la participación social o ciudadana que rigen en cada ciudad y se convoque a la ciudadanía a participar en el diseño y aplicación de las políticas y programas sociales, así como en la evaluación de los mismos.

Pero más allá de lo legal existe ya cierto consenso respecto a que la participación ciudadana es un componente fundamental para avanzar en la democratización de la sociedad y de las instituciones gubernamentales. Una participación ciudadana concebida principalmente como la forma de inclusión de la ciudadanía y sus organizaciones en las decisiones públicas; participación que no es igual ni reemplaza a la participación política, sino que más bien la complementa o la activa (Ziccardi, 1997).

Pero debe señalarse que las relaciones que se construyeron durante muchas décadas entre gobernantes y gobernados han estado caracterizadas por la confrontación o por la subordinación de los sectores populares a prácticas clientelares que politizaban el ejercicio de los derechos básicos. También es común observar que los procesos de alternancia y pluralismo que se han dado en los gobiernos locales –estatales, municipales y delegacionales– no han logrado transformar profundamente la forma de gobernar las sociedades locales. La principal pregunta entonces es ¿cómo se puede combatir la sobrevivencia de una cultura y prácticas autoritarias o clientelares para avanzar en la construcción de una cultura democrática en sentido amplio, no solo político?

Sin duda, el espacio público que se abre con la aplicación de las políticas sociales es potencialmente poderoso para inaugurar nuevas prácticas y comportamientos colectivos. Sin embargo, si bien las políticas sociales del Estado mexicano en sus diferentes ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) son cada vez más complejas, puede observarse que la cuestión de cómo incluir a la ciudadanía activamente en las

---

5. Sobre las diferentes leyes de participación ciudadana de la Ciudad de México, véase Ziccardi (2003b, 2006).

decisiones públicas forma parte más de los contenidos discursivos de las políticas sociales urbanas y de la legislación en la que se sustenta que de las acciones efectivamente emprendidas para concretar esa inclusión. Así, en las políticas tanto del gobierno federal como de los gobiernos locales se alude a la intención de generar construcción de capital social, expandir la ciudadanía y garantizar la elegibilidad de los derechos sociales. Pero el solo hecho de enunciar esta intencionalidad no garantiza su logro. Es necesario repensar en el diseño de los programas sociales, en particular en la forma como se concibe la participación de la ciudadanía. Pero además es indispensable la creación de un clima propicio a la movilización ciudadana, la capacitación tanto de los funcionarios como de los representantes y la sociedad local en los valores y la cultura de la democracia y el lograr compromisos políticos que respalden estas formas de actuación social.

Además, las políticas son una cosa y los programas son otra, y en el campo de las políticas y los programas sociales no siempre existe coincidencia entre los preceptos contenidos en unas y las acciones efectivamente desarrolladas en los otros. Esto es particularmente cierto en el caso de la participación de la ciudadanía. De esta forma, en los programas sociales, los ciudadanos son concebidos e incorporados como beneficiarios y en algunos casos como contralores. Sin duda existen actualmente mejores condiciones –mayor información y transparencia en el actuar gubernamental–, lo cual es un requisito para avanzar en la democratización de la gestión estatal y hacer de esta una gestión pública. Pero aunado a ello se advierte cierto grado de improvisación y ausencia de diseño de los espacios (comisiones, comités, mesas de trabajo, talleres) e instrumentos (consulta, diseño, aplicación y seguimiento) de participación ciudadana que deben activarse para democratizar las políticas públicas y en particular las políticas sociales (Ziccardi, 2004). En este sentido, en el México actual los espacios por lo general son poco incluyentes en el sentido de considerar la diversidad y las particularidades de la sociedad local y convocar a una amplia representación, mientras que los instrumentos son poco innovadores para transformar los procesos decisorios en el sentido de hacerlos más eficaces y democráticos.

Sin duda existen experiencias puntuales sobre formas diferentes de



relación gobierno-ciudadanía que permiten avanzar en la construcción de una democracia social y participativa, algunas de las cuales han sido recuperadas y documentadas.<sup>6</sup> Pero, justamente, si se revisan estas experiencias, se advierte que se avanza muy lentamente en los procesos de construcción de una ciudadanía plena y que la innovación en materia de participación ciudadana en la gestión pública no es lo que ha prevalecido. En el aparato gubernamental y con cierta independencia del partido que controle al Ejecutivo federal, estatal o municipal, se advierte que existen resistencias en los diferentes niveles de la burocracia a abrir las compuertas de la participación ciudadana. Esta falta de convencimiento sobre la importancia de movilizar a la ciudadanía a través de la acción pública la comparten también los partidos políticos que ven en la misma una competencia a la participación política, más que un complemento.

En este sentido, se puede finalizar diciendo que si bien la democracia representativa en México camina hacia su consolidación, los primeros pasos hacia una democracia participativa, que otorgue calidad a la democracia, han sido muy lentos. Para avanzar en este camino se deben revisar no sólo los enunciados de las políticas y los programas sociales, sino el diseño, la operación y la evaluación, porque es allí donde amplios sectores de la ciudadanía tendrán mayor interés en dedicar tiempo y esfuerzo para que sus necesidades sociales básicas sean atendidas a través de una efectiva y democrática acción social del Estado.

## Bibliografía

Abranches, H. S., Dos Santos, W. G. y Coimbra, M. A. (1994). *Política social e combate a pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Bodemer, K, Coraggio J. L. y Ziccardi, A. (1999). *Las políticas sociales urbanas en el inicio del nuevo siglo*. Documento Base Lanzamiento Red URBA-AL. 5, Montevideo.

Boltvinik, J. (2000). Articulación entre la política económica y social en México 1970-1995. Hacia una tipología de periodos. En Cordera, R. y

---

6. Por ejemplo, los casos registrados en los concursos organizados por el Instituto Federal Electoral en México para premiar experiencias de participación comunitaria, así como los casos que han sido mostrados en el marco del Premio a las Mejores Prácticas Municipales, que se realiza en Chile y Brasil, y que en México organiza el Centro de Investigación y Docencia Económica y la Fundación Ford.

Ziccardi, A. *Las políticas sociales en México al fin del milenio, descentralización diseño y gestión*. México: IISUNAM/Miguel A. Porrúa/Coordinación de Humanidades-UNAM.

Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. United Nations for Human Settlements. Madrid: Taurus.

Borja, J. (2000). *Descentralización y participación ciudadana*. Cuadernos del CESEM, México.

Brugué, Q. y Gomà, R. (1998). Las políticas públicas locales: agendas complejas roles estratégicos y estilo relacional. En Brugué, Q. y Gomà, R., *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Cabrero, E. (1996). *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: CIDE/Miguel Ángel Parga.

Cardoso, R. (2000). De Franco, A. y Miguel, D. *Um novo referencial para a ação social do estado e da sociedade*. Brasília: Conselho da comunidade solidaria-PNUD.

Carrillo, F. (2001). *Democracia en déficit, gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington: BID.

Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.

Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.

Coraggio, J. L. (1998a). La política urbana metropolitana frente a la globalización. En Coraggio, J. L. *Curso de posgrado en planificación urbana*, Mar del Plata.

Coraggio, J. L. (1998b, junio-octubre). Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local. *Curso de posgrado en Gestión y planificación urbana*, Mar de Plata.

Cordera, R. y Ziccardi, A. (2000). *Las políticas sociales en México al fin del milenio, descentralización diseño y gestión*. México: IISUNAM, Miguel A. Porrúa, Coordinación de Humanidades, UNAM.

Cunill, N. (1991). *La participación ciudadana*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.

Fitoussi, J.-P. y Rosanvallon, P. (1997). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial.

Franco, R. (1997). Paradigmas de la política social en América Latina. En Menjívar, D. y Lieteke, *Pobreza, exclusión y política social*. Costa Rica: FLACSO.

Guillén, T. y Ziccardi, A. (2004). *Innovación y continuidad en el municipio mexicano*. México: IISUNAM, Miguel Ángel Porrúa.

Guillén, T. (1996). *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. México: El Colegio de la Frontera Norte-Miguel Ángel Porrúa,.

Jacobi, P. (1995, abril-junio). Alcances y límites de los gobiernos locales progresistas en Brasil. Las alcaldías petistas. *Revista Mexicana de Sociología*, año LVII, 2. IIS-UNAM, México.

Jordán, R. y Simioni, D. (2003). *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación. (2004). *Estrategia regional y gobernanza territorial: la gestión de redes de ciudades*. Sevilla.

Kliksberg, B. y Tomassini, L. (2000). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: BID/Fondo de Cultura Económica/Fundación F. Herrera y Universidad de Maryland.

Lahera Parada, E. (2004). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Marshall, T. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.

Martínez Assad, C. y Ziccardi, A. (2000). Límites y posibilidades de la descentralización. En Cordera, R. y Ziccardi, A. *Las políticas sociales en México al fin del milenio, descentralización diseño y gestión*. México: IISUNAM, Miguel A. Porrúa, Coordinación de Humanidades, UNAM.

Menjívar, D. y Lieteke (1997). *Pobreza, exclusión y política social*. Costa Rica: FLACSO.

Merino, M. (1994). *En busca de la democracia municipal*. México: El Colegio de México.

O' Donnell, G. (1993, noviembre-diciembre). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, 128. Caracas.

Pasqual Esteve, J. M. (2004). *La estrategia de las regiones y la gobernanza territorial*. En: *Junta de Andalucía Estrategia regional y gobernanza territorial: La gestión de redes de ciudades*, Andalucía.

Prats Catalá, J. (2004). Globalización, democracia y desarrollo: la revalorización de lo local. En *Junta de Andalucía Estrategia regional y gobernanza territorial: La gestión de redes de ciudades*. Andalucía.

Romero, G. y Mesías, R. (1999). *Participación en el planeamiento y diseño*. La Habana-México: RED CYTED, XIV. B Viviendo y Construyendo.

Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Manantial.

Saltalamacchia, H. y Ziccardi, A. (2005, enero-marzo). Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación. *Revista Mexicana de Sociología*, Año 67, 1.

Sen, A. (2003, mayo). El enfoque de las capacidades y las realizaciones. Pobre, en términos relativos. *Revista Comercio Exterior*, 53(5).

Subirats, J. y Brugué, Q. (2003). Políticas sociales metropolitanas. En Workshop, *La gobernabilidad de las aglomeraciones metropolitanas de América Latina y el Caribe*, 4 y 5 diciembre, Washington DC.

Varios Autores. (1996). *Las políticas sociales en México en los años noventa*. México Instituto Mora, FLACSO, P y V, IISUNAM.

Ziccardi, A. (1996). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM y Miguel Ángel Porrúa.

Ziccardi, A. (1997, enero-junio). El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales. El caso de México. *Revista Eslabones*, 13. México.

Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Ziccardi, A. (1998). La ciudad capital: hacia una gobernabilidad democrática. En Muñoz, H. (Coord.), *La sociedad mexicana frente al tercer milenio*. México: UNAM.

Ziccardi, A. (2001). La cuestión social y las ciudades. En Ziccardi, A. (Comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*. Buenos Aires: CLACSO/AISDI/FLACSO.

Ziccardi, A. (2003a). Planeación urbana municipal ¿función normativa o sustento de la gobernabilidad local? En Cabrero, E. (Coord.), *Políticas*

*públicas municipales. Una agenda en construcción.* México: Miguel A. Porrúa, CIDE.

Ziccardi, A. (2003b). La demora de la democracia: el difícil tránsito de vecinos a ciudadanos. *Iberoamericana*, año III, 11. Berlín.

Ziccardi, A. (2004). El federalismo y las regiones. Una perspectiva municipal. En Bieber, L. (Coord.), *Regionalismo y federalismo. Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos.* México: El Colegio de México, Servicio Alemán de Intercambio Académico, Facultad de Filosofía y Letras/UNAM.

Ziccardi, A. (2006). Ciudades, asociaciones y decisiones públicas. En Álvarez, L., Sánchez Mejorada, C. y San Juan, C. *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México.* México: Centro de Estudios interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas/UAM, PUEC, Estudios Históricos del INAH.



# Políticas de inclusión social de la Ciudad de México<sup>1</sup>

## I. Introducción

Uno de los principales rasgos que presentan los países de América Latina a inicios del siglo XXI es un creciente proceso de urbanización de la pobreza. En México este proceso se enmarca en el paso de un país predominantemente rural a uno urbano, en el cual entre los principales rasgos de su sociedad, su territorio y sus ciudades deben mencionarse los elevados niveles de pobreza, los marcados procesos de exclusión social y las profundas desigualdades económicas, sociales y urbanas que prevalecen en sus ciudades. Así, la capital de la república, que forma parte de una de las megalópolis del mundo, es el territorio del país donde se registran los más bajos índices de marginación social del país. Sin embargo, más allá de las mediciones es posible observar que en la gran metrópoli se registran elevados niveles de pobreza y condiciones de vida precarias y deterioradas para grandes mayorías, en particular las que habitan en las llamadas colonias populares de la periferia. Esto, sin duda, contrasta con verdaderos enclaves de riqueza comparables a los de cualquier gran ciudad del mundo y niveles de vida aceptables para las clases medias lo cual ha llevado a enfatizar que si bien nuestras ciudades siempre han sido ciudades fragmentadas en la actualidad estos

---

1. Ziccardi, A. (2009). Políticas de inclusión social en la ciudad de México. En Barba Solano, C. (Comp.) *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

procesos se han amplificado con la aplicación de políticas neoliberales puesto que agudizan la desigualdad social y las segregación urbana.

Ante esta situación es tarea de las políticas sociales del Gobierno del Distrito Federal realizar una intensa acción social que permita garantizar al conjunto de la población superar no sólo el piso básico de la sobrevivencia sino también acceder al conjunto de bienes y servicios básicos (salud, educación, vivienda) que forman parte de los derechos ciudadanos, reconocidos en la legislación nacional y local. Es decir, se trata de diseñar e implementar una política que no sólo apunte a la superación de la pobreza sino que contribuya a la lograr la inclusión social del conjunto de la ciudadanía. Esta es quizá la principal pretensión de las políticas sociales del Gobierno del D.F. que se consideran en este trabajo, pero antes de presentar sus principales componentes, se expondrán los conceptos de pobreza y la exclusión social, principales herramientas analíticas de este análisis, se realizará un breve diagnóstico de las formas cómo se insertan en el mercado de trabajo las clases populares y cuáles son las principales características de sus condiciones de vida.

## II. Pobreza y exclusión social

La pobreza es un estado de privación que es producto de precarias condiciones de empleo y la informalidad que prevalecen en el mercado de trabajo, lo cual coloca a los trabajadores y a sus familias en una situación de carencias de bienes y servicios básicos que suele calificarse como *pobreza absoluta*. Pero una característica de la *pobreza urbana* es que la misma debe evaluarse en el marco de las condiciones y patrones de vida que caracterizan y predominan en una sociedad históricamente dada, lo cual ha llevado a introducir el concepto de *pobreza relativa*, introducido por Townsend (1970). Se trata de una definición útil para analizar la pobreza en el medio urbano ya que se centra en la distribución de los recursos y no en los ingresos y que pone el énfasis en que los individuos necesitan participar con patrones o trayectorias de vida, costumbres y actividades particulares propios de la sociedad en que habitan. Así, se



define una línea pobreza debajo de la cual se sitúan individuos que son incapaces de participar plenamente en la sociedad a la que pertenecen.

Frente a esta posición, a principios de los años ochenta, Amartya Sen (1984) criticó las nociones puras de pobreza relativa argumentando que hay un núcleo irreductible en la idea de pobreza y que está dado por el hambre y la inanición. La perspectiva que inaugura este autor es original y su reflexión no se basa en la posesión de bienes que tienen las personas sino en la falta de *capacidades* para satisfacer necesidades básicas las cuales varían ampliamente, según el momento de la vida y las diferentes condiciones sociales y comunitarias que existen en una sociedad, sea ésta rural o urbana. En esta perspectiva, los activos, el ingreso y los bienes de consumo son medios para alcanzar ciertas capacidades, mientras que las características personales y el contexto social definen la forma de transformar estos insumos en capacidades específicas. En este sentido, la vivienda para el colectivo de los pobres urbanos constituye un activo, un patrimonio para que las familias de las clases populares logren vivir aunque sea en condiciones deficitarias en las ciudades que son los territorios que les ofrecen precariedad laboral y salarios bajos pero que a la vez garantizan mayores posibilidades de acceso a los bienes y servicios colectivos (salud, educación, recreación).

Pero la situación en la que viven los pobres de las ciudades es mucho más compleja que la que surge de su pobreza patrimonial y la noción de *exclusión social* contribuye a ampliar el concepto de pobreza incorporando las dimensiones no económicas de este fenómeno. La misma fue incorporada por la sociología francesa, y adoptada posteriormente por la Unión Europea en sus diagnósticos y documentos, y trata de abarcar aquellas situaciones caracterizadas por la existencia de un desempleo de larga duración; un número considerable de personas que no tienen vivienda; nuevas formas de pobreza entre inmigrantes, mujeres y jóvenes; un estado benefactor que se reestructura ante la crisis fiscal y unos sistemas de la seguridad social ceden paso a la solidaridad para atender la cuestión social (Rosanvallon, 1995). Por otra parte, se advierte que este debilitamiento del apoyo estatal se expresa también en los procesos de “discriminación institucional” hacia los sectores populares, lo cual refuerza la segregación espacial y el confinamiento de aquellos grupos que

se encuentran particularmente en situaciones desventajosas (Castel, 1995). Es decir, la noción de exclusión social describe nuevas prácticas económicas y sociales que surgen de las modalidades que adquieren el empleo (inestabilidad, flexibilidad, precariedad) y el nuevo régimen social. Desde esta perspectiva la pobreza urbana es una forma de exclusión no sólo económica, sino social y urbana.

Las dimensiones o los campos que exige operacionalizar el concepto de exclusión social son entre otros: las dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, a la justicia, a la instrucción; el aislamiento, la segregación territorial, las carencias y mala calidad de las viviendas y los servicios públicos de los barrios de las clases populares; la discriminación por género a que están expuestas las mujeres en el trabajo y en la vida social; la discriminación política, institucional o étnico-lingüística en que se encuentran algunos grupos sociales. Todos estos procesos y prácticas propios de las sociedades complejas son “factores de riesgo social” que comparten determinados grupos de las clases populares (inmigrantes, colonos, indígenas, discapacitados).

En América Latina la noción de pobreza urbana atraviesa un camino bastante diferente porque se debe dar cuenta de la situación de precariedad y deterioro de las condiciones de vida que han debido aceptar siempre grandes mayorías, y que, en todo caso, que se han agudizado con la adopción de políticas económicas neoliberales. En las grandes ciudades la *marginalidad* (véase, Nun, 1969; Cardoso, 1971) fue el núcleo central de los desarrollos teóricos que, en los años sesenta, cuando se intensifica el proceso de urbanización de la economía, y en medio de un rico debate sobre el carácter dependiente de nuestras sociedades, se intentaba explicar las causas y las dificultades de la economía latinoamericana para crear mecanismos efectivos de integración económica y social de los trabajadores, lo cual daba origen a la creación de una masa marginal que venía cumplir un papel diferente a las que tradicionalmente le correspondió al denominado ejército industrial de reserva. El derecho al trabajo, aunque reconocido en las leyes máximas de los países, nunca estuvo garantizado para el conjunto de la ciudadanía y esta situación ha sido similar para otros bienes básicos, puesto que el modelo de Estado

de bienestar nunca se ha desarrollado plenamente en los países de la región.

Actualmente a situación en América Latina no solo presenta los más elevados niveles de pobreza urbana que se hayan registrado históricamente sino también fuertes procesos de desigualdad económica y social, lo cual hace de nuestras sociedades espacios profundamente divididos en los que se confrontan no solo las debilidades que surgen de las condiciones estructurales del mercado de trabajo y las pésimas condiciones de vida para grandes mayorías, sino también un conjunto de prácticas sociales que generan procesos de discriminación a que están sujetas las clases populares. Por ello la exclusión social se inscribe más en esta última trayectoria y aunque es una noción desarrollada originalmente para un contexto económico social bastante diferente contribuye a incorporar estas preocupaciones en la reflexión conceptual y en la descripción de complejos procesos que aluden a los graves problemas sociales y urbanos que presentan nuestras sociedades y que se expresan principalmente en el territorio de las grandes ciudades latinoamericanas.

### **III. Pobreza y exclusión social en la Ciudad de México**

La ciudad de México constituye el principal espacio económico y financiero del país por ser el principal eslabón del mercado interno y la economía que articula el país a la globalización. Pero, además, es importante señalar que la ciudad central, el Distrito Federal, es el centro de la vida política nacional y el escenario de la vida cultural dada la concentración de un valioso patrimonio histórico y una elevada dotación de equipamiento urbano. El D.F. es el territorio que más aporta más valor al Producto Interno Bruto (PIB) nacional (alrededor de una cuarta parte) y es el espacio que ha albergado a millones de mexicanos que han migrado del medio rural o de otras ciudades en busca de empleo, garantizando su sobrevivencia y el acceso, aunque sea precario, a bienes y servicios básicos para sus familias. Por ello si se compara este territorio con las demás entidades del país se advierte que se registran en el mismo los más bajos niveles de pobreza, a pesar de que persisten graves situaciones de

pobreza y sobre todo de exclusión social para muchos ciudadanos que aquí habitan.

Ahora bien, los principales factores que generan pobreza son el desempleo, la informalidad o precariedad y los bajos salarios que prevalecen en el mercado laboral de la gran ciudad. Más que el desempleo abierto, que en la Ciudad de México oscila actualmente en alrededor del 3%, los otros dos fenómenos son los principales generadores de pobreza en este espacio urbano. La principal causa del incremento del desempleo es la insuficiente creación de empleos para el contingente que lo demanda, particularmente los jóvenes que ingresan al mercado de trabajo. Así, anualmente, se agregan a la oferta de fuerza de trabajo cientos de miles de jóvenes para los cuales no hay suficientes opciones, dadas las restricciones de la demanda y las limitaciones que tiene su calificación para el mundo del trabajo. En este sentido, se han señalado que con los procesos de globalización de la economía ha disminuido la importancia de la localización espacial para la realización de las actividades productivas en el territorio, ya que los flujos y redes de capital tienden a flexibilizar y desterritorializar el proceso productivo industrial, a la vez que se concentran en los espacios metropolitanos las actividades propias de las innovaciones tecnológicas y del capital financiero. Sin duda, estas transformaciones se han dado en la economía de la principal ciudad del país, no obstante que el peso del sector industrial hace que la ciudad continúe siendo el principal centro manufacturero, cediendo sólo en parte su importancia ante la localización de algunas industrias (automotriz, informática, etc.) en la región norte y en el centro occidente del país.

Desde la perspectiva del mercado de trabajo local la ciudad Capital, desde hace dos décadas, registra una sostenida pérdida de empleos en el sector industrial. La participación relativa de la mano de obra del Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM) en este sector de actividad bajó de manera considerable pasando de representar el 40,4% en 1970, el 22% a principios de los años noventa y el 18,3% en el 2003 (INEGI, 2003). Esta reducción fue considerable tanto en el Distrito Federal como los municipios metropolitanos del Estado de México y fue consecuencia de que se redujo el número de establecimientos y la producción bruta en el sector, sin que se advierta la aplicación de una política pública de

industrialización (García y de Oliveira, 2000). A la destrucción de puestos de trabajo ante la competencia de productos que resulta de la apertura comercial se agrega los límites que impone la disciplina del gasto, lo cual trae aparejado un achicamiento del aparato gubernamental y en consecuencia una disminución del empleo en la burocracia, que representa entre el 6 y el 7% de la población económicamente activa (PEA) del AMCM. Por otra parte, debe considerarse también la mano de obra inserta en actividades propias de la industria de la construcción, que oscila en alrededor del 5% y que en un amplio porcentaje recibe muy bajos salarios, carece de beneficios sociales y de estabilidad en el empleo.

La contrapartida es un intenso proceso de terciarización de la economía urbana donde se inserta las tres cuartas partes de la PEA del AMCM y donde se incluyen situaciones laborales tan diferentes y polares como: 1) los servicios de la sociedad informacional que demandan alta calificación y ofrecen elevados salarios (servicios financieros y/o de la informática, comercio de grandes tiendas) localizados en los principales corredores de la modernidad y 2) el terciario informal del cual es su principal expresión el comercio ambulante, signo de la precariedad del empleo, que genera uno de los problemas urbanos más graves. Se estimaba que el 46,4% de la mano de obra del AMCM en 1998, se ubicaba en actividades informales trabajando fuera de los medianos y grandes establecimientos capitalistas (García y de Oliveira, 2000), siendo que la cifra correspondiente al sector informal para el conjunto de las áreas urbanas del país en 1997 era de 43%, es decir, es decir ligeramente inferior. Esto es consecuencia de los procesos de flexibilidad laboral los cuales trajeron aparejados una disminución del número de empleos estables y bien remunerados que garantizaban al trabajador y a su familia el acceso a la seguridad social, a la salud e inclusive la recreación. La precariedad en el trabajo prevalece principalmente entre las mujeres de las clases populares, para quienes el servicio doméstico remunerado, el trabajo manual industrial de baja calificación (maquila) y el comercio informal son sus principales actividades. En el caso de la (ciudad de México, según los datos de INEGI, en la década pasada se advierte un aumento de la participación económica de las mujeres, pasando la tasa de actividad femenina de 35,3 en 1990, al 38,6 en el 2003. Pero independientemente de

su calificación, la mano de obra femenina debe aceptar, por lo general, condiciones salariales y de estabilidad desfavorables, claros indicadores de la discriminación social femenina que existe en la ciudad.

Otro fenómeno notorio en las calles de nuestras ciudades es el trabajo infantil (limpiaparabrisas, vendedores de chicles, cerillos, etc.) que contribuye a incrementar el magro ingreso familiar. Esto supone el abandono de las actividades escolares y de la capacitación a temprana edad y su presencia es un síntoma inequívoco de pobreza urbana y exclusión social. Borja y Castells (1997) ponen especial énfasis en la infantilización de la pobreza urbana diciendo que se trata de una flagrante negación de la noción de progreso en una economía global segregante. En el D.F. se calcula que existen alrededor de 13.373 de niños y niñas en situación de calle, de los cuales 9.165 son varones (Gobierno de la Ciudad, 1999). Pero más allá del número lo importante es considerar las trayectorias de vida que impiden a los individuos desde el inicio de su vida salir de la situación de pobreza en la que nacieron, a pesar de que se implementen políticas sociales sustentadas en criterios de ofrecer igualdad de oportunidades.

Otra de las principales causas de la pobreza que prevalece en la ciudad capital son los bajos salarios y el deterioro salarial que se ha registrado en las últimas décadas. Para el año 2000 se calculó que el 42% de la población ocupada percibía un ingreso menor a 2 veces el salario mínimo (Primer Informe de Gobierno del Jefe del D.F. 2001) y se estima que la pérdida del salario mínimo acumulada entre 1986 y el 2000 es de 56%, siendo entre 1995 y el 2000 de 25,50% (*Ibidem*). Además, se evalúa que el 78,9% de la PEA percibe menos de 5 veces el salario mínimo, lo cual es insuficiente para adquirir la canasta de consumo familiar mínimo para la ciudad elaborada por la Secretaria de Trabajo y Previsión Social, que asciende actualmente a 6.880 pesos mensuales (poco menos de 500 euros) (Cfr. Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México, 2000). Cabe mencionar que el salario mínimo mensual vigente a partir de enero de 2004 es de 1.376 pesos mexicanos alrededor de 105 euros.

En cuanto a la magnitud de la pobreza en la Ciudad de México, Julio Boltvinik (2002), utilizando el método de medición integrada de la pobreza, estima que 3.3 millones de capitalinos viven en pobreza extrema

(38,3%) y 2.3 millones (26,6%) en pobreza moderada, es decir casi el 65% de la población puede ser considerada pobre. Desde una perspectiva territorial el D.F. alberga 1.8 millones de personas en zonas de muy alta degradación, 4.1 millones en zonas de alta y media; 1.1 millones en zonas de baja marginación y otro 1.4 de muy baja marginación (Secretaría de Salud 2002).

Pero desde una perspectiva que incorpore la exclusión social debe otorgarse particular atención a aquellos colectivos que están más expuestos a privaciones o un acceso limitado a bienes y servicios básicos, así como también a prácticas de discriminación económica y social: madres solteras, niños de la calle, ancianos, indígenas, VIH positivos, que se identifican como grupos vulnerables a los que hay que atender prioritariamente a través de programas de apoyo económico y de asistencia social focalizados. En relación con las mujeres se estima que a nivel nacional uno de casi 5 hogares tienen como jefe de hogar una mujer, en los cuales solo el 10% son mujeres unidas o casadas que viven con su pareja, pero de estos hogares con jefatura femenina el 80% habitan en el medio urbano ([www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)). Pero lo que interesa señalar es que estos grupos sociales son los principales beneficiarios de políticas sociales del Gobierno de la Ciudad de México, en particular a través de los programas contenidos en el Programa de Integración Territorial (PIT) al que se hará referencia más adelante.

Al mismo tiempo en la ciudad estos procesos sociales se ven reforzados por la segregación urbana que persiste y tiende a acentuarse cada vez más. En la última década, puede observarse una mayor ruptura del tejido urbano y un incremento de la desigualdad entre los barrios de las clases altas y medias y los barrios que habitan las clases populares. La ciudad en el siglo XXI posee numerosos y extensos enclaves de riqueza, donde han proliferado los corredores financieros, con edificios modernos y de gran altura, así como los megacentros comerciales que ofrecen productos suntuarios y/o los restaurantes y comercios que son cadenas internacionales. Esto contribuye a homogeneizar el paisaje urbano en las zonas donde se localizan imprimiéndoles rasgos comunes a los que presentan todas las grandes ciudades del mundo. Pero confrontando esa modernidad la ciudad muestra un agravamiento de la segregación

urbana y de la expansión de la periferia paupérrima lo cual lleva a caracterizar a este espacio como un territorio dividido y fragmentado. Sin duda este es un problema de inversión pública inequitativa pero lo que interesa considerar aquí son los efectos urbanos de los factores económicos y sociales generadores de pobreza, que ya se han expuesto.

Como se dijo, el deterioro salarial acompañado de precariedad e informalidad en el empleo producen y/o agudizan las situaciones de pobreza lo cual tiene diferentes consecuencias en la calidad de vida de las familias en el medio urbano, tales como disminuir la capacidad de adquisición de bienes básicos de las familias (alimentación, educación, salud, cultura); incrementar la demanda de bienes al sector público al mismo tiempo que existen restricciones presupuestales para incrementar el gasto social; obligar a las familias a crear diferentes estrategias de sobrevivencia basadas en incorporar a un mayor número de miembros al mercado de trabajo, lo cual incide sobre los jóvenes cuya permanencia y dedicación en el sistema educativo disminuye, las mujeres que aceptan trabajos de muy baja productividad en condiciones de precariedad y los niños de las familias más pobres que son expuestos a trabajar en las calles de la ciudad. El resultado es que se incrementan las situaciones de exclusión social directa.

Por otra parte, la Ciudad de México, al igual que otras grandes ciudades latinoamericanas se expandieron principalmente a través de asentamientos populares, con viviendas autoproducidas, a los que recurrió en un principio la masiva migración rural y luego las nuevas familias que se formaron posteriormente. La ciudad creció bajo este patrón de urbanización, sustentado en un pacto político que se basó en la inclusión subordinada de los sectores populares, que hizo que estos asentamientos populares fueran tolerados, ya sean porque fueron promovidos por líderes vinculados al partido entonces gobernante (Partido Revolucionario Institucional-PRI) o porque fueron un logro de las luchas que protagonizaron las organizaciones sociales autónomas, principalmente agrupadas en el movimiento urbano popular. En ambos casos el resultado fue la proliferación de colonias populares sobre suelo urbano barato e irregular desde el punto de vista legal, con viviendas autoproducidas y logrando sus pobladores la introducción gradual de los servicios más



elementales (agua, drenaje, transporte público). Por otra parte, en el Centro Histórico de la ciudad las vecindades ya estaban saturadas y no se construían viviendas en renta como consecuencia de los decretos de renta congeladas vigentes durante varias décadas, lo cual llevó a que este espacio central perdiese sistemáticamente población y sus viviendas se deterioraran cada vez.

Actualmente, se estima que poco menos de un tercio de las viviendas del Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM) son rentadas ya que las grandes mayorías optaron principalmente vivir en colonias populares en viviendas propias. De 3 millones de viviendas del AMCM, el 60% están localizadas en colonias populares, 15% en conjuntos habitacionales, 12% en colonias residenciales de nivel medio, 8% en los pueblos conurbados, 1,9% en colonias residenciales de alto nivel y 1,6% en el Centro Histórico. Más del 80% carece de piso firme, el 23% tiene techo de cartón, asbesto o metal y un alto grado de hacinamiento ya que el promedio de habitantes por vivienda en los municipios conurbados es de 5 miembros y en D.F. de 4,5 (Suárez Pareyón, 2000).

Pero si la vivienda precaria que habitan los sectores populares es uno de los principales indicadores de la pobreza y exclusión urbana en que viven las clases populares, el déficit y la mala calidad de los servicios públicos constituye también una clara expresión espacial de la existencia de una ciudadanía restringida, que no logra ejercer plenamente los derechos sociales consagrados en la legislación. En el D.F. la cobertura de agua entubada alcanza al 97% de las viviendas y el drenaje al 91%, pero la situación es diferente en los municipios periféricos que constituyen el área metropolitana donde solo el 91% tiene agua y el 72% drenaje (Merino, 2000). A ello se suma la deficiente accesibilidad puesto que estas viviendas se localizan en la periferia lejana paupérrima y la población no cuenta con transporte público adecuado para trasladarse cotidianamente a sus centros de trabajos o de estudio, lo cual ocasiona la pérdida de un elevado número de horas-hombres en traslados. El principal medio de transporte para los sectores populares del área metropolitana son los microbuses que cubren el 54% de los viajes a lo que se agregan los autobuses de la llamada ruta 100 que representan el 6,8% y el metro con el 15% de los viajes (Islas Rivera, 2000). Por otro lado, en

la capital existen alrededor de 3,5 millones de autos individuales que son propiedad de sectores medios y altos ingresos y que constituyen la principal fuente de contaminación ambiental generando los graves problemas de contaminación que registra la ciudad, el consiguiente deterioro de la calidad de vida y la salud del conjunto de la población. Pero quizás uno de los indicadores más claros de pobreza y exclusión urbana es el comercio informal, cuyo crecimiento exponencial desde los años noventa se observa fácilmente en la medida en que ocupa diferentes y valiosos espacios públicos (plazas, banquetas), lo cual constituye un grave problema urbano y social. Sin duda, el llamado comercio ambulante, que es una forma precaria de empleo, particularmente localizado en el Centro Histórico y en los centros de las delegaciones, confronta el derecho al trabajo con el derecho a la ciudad, ya que pone en cuestión el uso del espacio público, obstruye la circulación y la visibilidad de los negocios establecidos, genera basura y crea condiciones propicias para que proliferen la inseguridad en las calles. Finalmente, la polarización económica, social y urbana contribuye a generar un clima propicio para que se desarrolle la inseguridad, la delincuencia y la violencia, hasta niveles nunca antes alcanzados. La población se siente cotidianamente amenazada, debiendo replegarse cada vez más en su individualidad y perdiéndose la convivencia urbana en el barrio y en la colonia. Los gobiernos nacional y local, por su parte, asignan cuantiosos recursos públicos a la seguridad pública, que se transforma en la primera y principal demanda del conjunto de la ciudadanía sin que con ello se logre garantizar la tranquilidad de la sociedad. Las políticas de inclusión social del gobierno de la Ciudad de México. 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 a la gestión de medios de vida limitados y a la promoción de un desarrollo humano sustentable en el ámbito local (Bodemer *et al.*, 1999). Pero este ambicioso objetivo, dados los altos niveles de pobreza urbana y la exclusión social que se registran en nuestras ciudades, supone no solo disponer de cuantiosos recursos sino también de una nueva institucionalidad, que permita crear una estructura de gobierno capaz de implementar políticas con este sentido, lo cual no se

ha incluido aun expresamente en las agendas de los gobiernos de las ciudades latinoamericanas. En la Ciudad de México, los procesos de democratización política del gobierno local, que se dieron a partir de 1997 cuando la ciudadanía recuperó su derecho de elegir al jefe de Gobierno, no se han visto acompañados por una reforma en la estructura organizacional heredada, que en lo fundamental es sectorial, fuertemente centralizada, extremadamente burocrática y que funciona con escasa participación de la ciudadanía (Ziccardi, 1998). Por otra parte, con la llegada del primer gobierno del Partido de la Revolución Democrática (PRD) a la Ciudad de México en 1997, se abrieron muchas expectativas respecto del rumbo que podían tomar las políticas sociales del ámbito local, ya que es sabido que el triunfo de un partido de base popular genera un incremento de las expectativas y demandas sociales. Durante el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas (1997-1999), la Secretaría de Desarrollo Social se orientó a impulsar una política pública que pretendía la reconstrucción del tejido social fuertemente dañado con la crisis económica de 1995, incorporando a las ONG en los procesos de toma de decisiones y asumiendo una perspectiva de género, particularmente a través de programas de salud reproductiva. Posteriormente, los servicios de salud dejaron de depender de esa secretaría y pasaron a la naciente Secretaría de Salud. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda impulsó procesos de planeación participativa en la realización de 31 Programas Parciales de Desarrollo Urbano en barrios que presentaban conflictos urbanos y sociales (Ziccardi, 2003) a la vez que se creó el Instituto de la Vivienda (INVI) y se diseñó una política de vivienda popular con la participación de las ONG's, de organizaciones de representación profesional (Colegios de Arquitectos) y de las organizaciones sociales y civiles urbanas de los sectores populares, que promovió los programas de mejoramiento de viviendas en colonias populares y de espacios comunes en conjuntos habitacionales.

El Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas dejó el gobierno de la ciudad para ser postulado nuevamente candidato del PRD a la presidencia de la República en las elecciones del año 2000. En su lugar designó, previa aprobación de la Asamblea Legislativa, a Rosario Robles, hasta entonces secretaria de gobierno y figura política muy próxima al grupo

cardenista. Durante su breve gobierno no hubo prácticamente cambios en el interior de las políticas sociales las cuales recién fueron revisadas y, en algunos casos profundamente transformadas, durante el segundo gobierno del PRD al frente del cual se encuentra Andrés Manuel López Obrador (2000-2005).

El nuevo equipo de gobierno decidió poner más énfasis en la integración territorial de los programas sociales lo cual dio origen a la creación del denominado Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PIT). Este programa privilegia un criterio territorial para definir sus áreas de actuación pero se diseña e implementa desde el aparato central del Gobierno de la Ciudad de México, con escasa participación de las Delegaciones que son las instancias de gobierno local las cuales actúan con mayor proximidad con la ciudadanía.

La política social está centralizada en el ámbito del ejecutivo del gobierno central y particularmente en la actuación de tres secretarías: Desarrollo Social, Desarrollo Urbano y Vivienda y Salud. Es decir, esta acción social se concentra en políticas de bienestar social, urbanas y de promoción del territorio, siendo muy puntuales las de promoción económica local. La dimensión sustantiva de las políticas públicas que identifican en sus textos Subirats y Gomà (1999) se puede hallar de manera sintética en la frase que Andrés Manuel López Obrador incorporó en su discursos desde el inicio de su gobierno: “Por el bien de todos, primero los pobres”. La misma indica no solo el orden de las prioridades del gobierno sino un estilo de gobierno franco, directo y accesible a la ciudadanía, una relación de proximidad con las clases populares que ha inaugurado el Jefe de Gobierno y que no necesariamente practican los funcionarios medios y menores que están en contacto directo con la población. Pero de todas maneras este discurso se confronta con un pasado reciente en el que las autoridades de la ciudad se asumían, como parte del gobierno nacional y sus funcionarios poseían un perfil político con fuertes componentes tecnocráticos y autoritarios, tanto en el discurso como en la práctica. Por otro lado, esta actitud del Jefe de Gobierno no implica un compromiso por democratizar la gestión ampliando los espacios de participación de la ciudadanía en las decisiones públicas, sino que estos se limitan a los consejos (desarrollo urbano, desarrollo

social, etc.) formados por representantes de la ciudadanía muchas veces elegidos por las propias autoridades y que actúan como órganos de consulta (Cfr. Ziccardi, 2003b). Las asambleas comunitarias que preceden al otorgamiento y distribución de los apoyos que forman parte de los programas sociales son espacios de participación restringida, tanto por su limitada concurrencia como porque la ciudadanía asiste en calidad de potenciales beneficiarios de los programas.

En cuanto a la dimensión operativa de las políticas sociales del Gobierno de la Ciudad lo fundamental es que se ha asignado un considerable monto de recursos a programas sociales innovadores agrupados en el denominado Programa Integrado Territorial (PIT), provenientes de recursos fiscales y de una estrategia de austeridad y combate a la corrupción. Pero sus principales límites están en que se trata de una acción pública que se desarrolla desde una estructura institucional sectorializada, en la que cada instancia actúa con escasos vínculos con las demás y con las delegaciones. Sin duda, una de las tareas pendientes del actual Gobierno del Distrito Federal es realizar una reforma institucional, que entre otras cosas promueva: 1) una modernización del aparato administrativo, 2) una descentralización de recursos del gobierno central a las delegaciones, que son gobiernos locales y que desde el año 2000 cuentan con Jefes electos por la ciudadanía, 3) formas de coordinación metropolitana con las autoridades de los municipios metropolitanos y del Estado de México y 4) una más intensa participación de la ciudadanía en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Cabe señalar que el presupuesto total del Distrito Federal para el 2004 ascendió a 137.707 millones de pesos mexicanos, es decir alrededor 10.600 millones de euros, considerando el cambio a 13 pesos por euro. En relación con la política social la misma se encuentra principalmente bajo la responsabilidad de tres secretarías del gobierno central: Desarrollo Social, Salud y Desarrollo Urbano y Vivienda. Pero también Economía, Turismo, Medio Ambiente y Obras Públicas realizan acciones que encierran una dimensión social aunque disponen de muy bajos recursos. Entre 2001 y 2003 se observa que la Secretaría de Salud prácticamente ha mantenido su presupuesto el cual representa alrededor del 25% del total de los recursos del gobierno central, porcentaje similar a la

Secretaría de Seguridad Pública. A ello se agregan los recursos del PIT asignados entre otros programas al pago del Apoyo Económico a Adultos Mayores para Alimentación y medicinas y al Mejoramiento de Vivienda en lote propio de barrios populares. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda también ha mantenido montos similares en estos años pero representan en el 2003 solo el 1% porque el Programa de Mejoramiento de Vivienda que pertenece sectorialmente a SEDUVI no forma parte de su presupuesto sino del PIT.

El PIT toma como universo territorial las unidades de media, alta y muy alta marginación social, aplicando diez programas orientados a mejorar la calidad de vida de los sectores populares. A los dos que ya se han mencionado se agregan los apoyos a consumidores de leche Liconsa, a niñas y niños en condiciones de vulnerabilidad y pobreza, el rescate de unidades habitacionales, los desayunos escolares, los créditos a microempresarios, el apoyo a la producción rural y los proyectos productivos y de apoyo al empleo. El monto total del PIT en el presupuesto del 2004 fue de 5.938 millones de pesos mexicanos (456 millones de euros) correspondiendo el 48% al subprograma de Adultos Mayores donde se tiene como meta cubrir una pensión básica a 350 mil habitantes (de 70 y más años) y el 22% al programa de Mejoramiento, Ampliación y Rehabilitación de Vivienda que consistió en otorgar 26.368 créditos.

Ahora bien, la mayor parte de los programas tienen como principal objetivo lograr la inclusión social de la ciudadanía, actuando sobre los sectores más pobres de la población, con una combinación de criterios a la vez focalizados y universales. Focalizados porque primero se detectan zonas de la ciudad donde predominan situaciones de muy alta y alta marginalidad que en total son 870 unidades territoriales de un total de 1.352 que componen la ciudad. Pero en su interior se identifican grupos en situación de exclusión o de vulnerabilidad social –ancianos, madres solteras, jóvenes desocupados– y luego se intenta actuar sobre estos grupos de manera universal. En el caso de los programas de vivienda como luego se verá, los criterios de selección de la población agregan otros requisitos.

Si se intenta una clasificación recurriendo a la tipología propuesta

por Brugué y Gomà (1998) los principales programas y subprogramas pueden agruparse de la siguiente manera:

- a) Políticas de promoción económica local
  - Otorgar créditos productivos (micro-créditos, créditos a la pequeña y mediana empresa).
  - Fomentar el empleo (capacitación y empleo)
  - Becas para trabajadores desempleados
  - Apoyo a personas con discapacidad
- b) Políticas locales de bienestar social
  - Condiciones de alimentación (desayunos escolares y apoyo a los consumidores de leche Liconsal)
  - Educación (becas a niños y niñas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad).
  - Adultos mayores (apoyo económico para alimentación, atención médica y medicamentos gratuitos)
- c) Políticas urbanas y del territorio.
  - Vivienda (mejoramiento, ampliación y rehabilitación de vivienda en lote propio y rescate de áreas comunes de las unidades habitacionales, PRUH)
- d) Otros: Apoyo a la producción rural (PIEPS, FOCOMDES, ALIANZA).

Como puede observarse se trata de una política social compleja operada desde un aparato central que opera con un importante monto de recursos y que ha diseñado diferentes programas que atienden a diversos conjuntos sociales en situaciones de pobreza y exclusión social.

## **V. El Programa de Mejoramiento y Ampliación de Vivienda en lote propio**

Por la magnitud de las acciones realizadas y su importancia presupuestar los dos principales programas del PIT son: el Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores y el Programa de Mejoramiento y Ampliación de Vivienda en

Lote Propio. Ambos programas están destinados a contrarrestar la pobreza y exclusión en que viven las clases populares diseñando prácticas innovadoras que, en el primer caso, generan capacidades a los adultos mayores y garantizan el acceso gratuito a la salud universalmente y, en el segundo, constituyen formas de mejorar la calidad del espacio habitable de un amplio conjunto de familias seleccionadas de acuerdo a determinados criterios que se expondrán más adelante.

El principal objetivo de este programa es crear las condiciones financieras, técnicas y sociales para mejorar las condiciones de habitabilidad de las viviendas de las clases populares, generando de esta manera un masivo proceso de inclusión social. En este sentido debe señalarse que en 1997 se realizó un diagnóstico sobre la situación habitacional del D.F. que indicaba que 300 mil viviendas presentaban deterioro por su antigüedad y otras 300 mil podían considerarse precarias, tanto por los materiales utilizados como por las instalaciones (Eibenschutz, 1997). Se trata de viviendas que son el resultado de masivos procesos de autoproducción que han protagonizado los sectores populares en la Ciudad de México. De esta forma el Programa de Mejoramiento y Ampliación de Vivienda en lote propio se diseñó para apoyar y acelerar estos procesos de forma individual o colectiva, ampliar, reforzar o consolidar viviendas en proceso, fortalecer redes solidarias familiares y superar el hacinamiento mediante la generación de viviendas adicionales en predios familiares. Asimismo, el programa plantea contribuir a la consolidación de los barrios populares y evitar una mayor expansión periférica de la ciudad.

Según el presupuesto del 2004 le corresponde a este programa un monto de 1.318 millones de pesos (101 millones de euros) para otorgar 26 mil créditos. La meta es lograr entre el 2004 y el 2006 en que culmina el gobierno perredista unas 60 mil acciones, para sumar un total de 113.000 en el sexenio.

Esta acción pública consiste en otorgar un crédito para mejora o ampliación de la vivienda precaria, asignar un arquitecto a cada familia quien ofrece asesoría especializada y otorgar facilidades administrativas en materia de permisos y licencias. El monto del crédito para mejoramiento es 660 veces el salario mínimo (30 mil pesos, es decir alrededor de 2.300 euros) y para las nuevas viviendas es hasta 1.350 veces el salario



mínimo (61.000 pesos, alrededor de 4.600 euros). El monto del crédito está destinado al pago de materiales y mano de obra y el plazo para su pago es de hasta 8 años, a partir de un mes del finiquito de la obra. También se dan estímulos por pronto pago del 15% en las mensualidades cubiertas oportunamente y 5% por pagos anticipados.

En relación con los actores institucionales este Programa se encuentra sectorializado en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y bajo la responsabilidad del Instituto de Vivienda del D.F. (INVI). El Instituto se encarga de instalar un módulo en las colonias populares, integrar la demanda, realizar estudios socio-económicos, contratar los créditos, manejar la recuperación y evaluar el programa. Pero debe decirse que en su diseño participaron representantes del grupo de ONG's mexicanas que forman parte de Habitat International Coalition (HIC) organismo de la ONU y representantes de El Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México. También aportaron sus ideas y experiencias algunas organizaciones sociales como la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) que tiene una fuerte presencia y un intenso trabajo de apoyo a los sectores populares que habitan en las colonias del D.F. y de una ONG colombiana FEDEVIVIENDA. De igual forma, se incorporaron las opiniones de los responsables de la Caja Popular Mexicana, asociación civil de ahorro y préstamos con experiencia financiera para familias de bajos ingresos.

Actualmente, la principal característica de este programa es que se trata de una acción social pública, no solo estatal, ya que articula la acción gubernamental con la de las ONG agrupadas en HIC, el Colegio Nacional de Ingenieros Arquitectos y el Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México. Es el equipo de esta última agrupación profesional el que ha impulsado la inclusión en el programa de docentes y jóvenes arquitectos de universidades públicas y privadas, de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana, el Instituto Politécnico Nacional, el Tecnológico de Monterrey y la Universidad Intercontinental. En este sentido, el programa supone una forma de operar que cuestiona las reglas y formas de funcionamiento de la burocracia al basarse en la acción de una amplia red de actores públicos y sociales que trabajan corresponsablemente.

Lo fundamental de este programa consiste en otorgar micro-créditos y asistencia técnica a los autoproductores de viviendas, propietarios de un lote en las colonias populares de la Ciudad de México. El acreditado recibe el crédito directamente y lo administra con asesoría de un profesional que acompaña todo el proceso participativo de diseño y construcción. Para ello los arquitectos que participan en el programa son capacitados a fin de elaborar proyectos que permitan mejorar los espacios habitacionales, así como también trabajar con más bajos costos y mayor productividad. También se incorporan al programa jóvenes universitarios en la etapa final de su carrera (arquitectura, ingeniería y trabajo social) que realizan el servicio social o una práctica profesional supervisada o su trabajo de tesis sobre esta experiencia. En el Programa participan anualmente doscientos treinta arquitectos, ciento sesenta pasantes de servicio social y veinte profesionales reconocidos en el campo de la vivienda de los distintos centros de enseñanza superior.

En cuanto a los criterios de selección de beneficiarios del crédito se efectúa una triple focalización territorial:

- Una selección de las unidades territoriales con muy alta y alta marginación, en suelo urbano regularizado o en vías de titulación y que no estén próximos a zonas de protección ecológica o de alto riesgo por inundaciones o grietas. El programa actualmente opera en 815 barrios populares de la Ciudad de México, cerca de la mitad de su territorio urbano.
- El nivel de ingresos del jefe de familia debe ser de menor a tres veces el salario mínimo oficial del D.F. Para el otorgamiento se considera también el ingreso familiar, es decir la suma del ingreso del conjunto de los miembros que componen la familia.
- No ser propietario de otra vivienda.

Entre los resultados observables puede decirse que este Programa ha beneficiado alrededor de 80 mil familias en el período 1998-2004, lo cual es un indicador de la amplitud del programa y su carácter redistributivo que otorga capacidad financiera a grupos sociales de muy bajo ingreso a fin de que mejoren sus condiciones habitacionales. Para ello,

transforma a estos beneficiarios en sujetos de crédito, a partir promover la confianza en sus participantes y sin pedir a cambio la hipoteca de su patrimonio, simplificando los procedimientos y sin exigir los inalcanzables requisitos que convencionalmente exigen las instituciones bancarias para otorgar un crédito para la vivienda.

Por otra parte, en el 76% de los lotes habitan más de una familia (o grupo doméstico), es decir, son viviendas compartidas, siendo el promedio de 2,9 familias en las zonas centrales de la Ciudad, 2,2 en las zonas intermedias y 1,6 familias en las zonas periféricas. Esto hace que el programa actúe en el seno mismo de la familia mejorando sus condiciones de habitabilidad y conveniencia.

Además, por la naturaleza propia del Programa, tanto la mano de obra como los materiales empleados, son adquiridos en las mismas zonas donde se desarrolla ayudando así al fortalecimiento de la economía del barrio, particularmente generando empleos principalmente en la industria de la construcción.

Por ello, puede decirse, que este programa crea redes institucionales y redes de solidaridad y apoyo mutuo, fomenta el ahorro en dinero y especie, incorpora mano de obra familiar, promueve la gestión participativa del beneficiario, fortalece la economía popular y derrama recursos en los barrios populares a través de la contratación de mano de obra, la compra de materiales y la contratación de trabajo en los talleres.

El Programa atiende a un número significativo de la población que habita en las colonias populares, otorgando entre 30 y 100 créditos para mejoramiento y ampliación en los 815 barrios en el que actúa. Uno de sus efectos urbanos es que las viviendas ya mejoradas comienzan a ser una referencia positiva para el resto de los vecinos y estimula la demanda de mejoramiento integral del barrio en el conjunto de sus servicios e infraestructuras.

Pero quizá lo fundamental de este programa es inaugurar una práctica en red entre instituciones públicas (INVI, UNAM, UAM), privadas (El Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México, La Universidad Iberoamericana, Instituto Tecnológico Autónomo de Monterrey, Universidad Intercontinental) y sociales (ONG, organizaciones de vecinos). Esto rompe la lógica de actuación burocrática, jerárquica y

centralizada que se da en el aparato de gobierno y exige capacitar a los propios actores haciéndolos portadores de una cultura de gestión democrática para llevar adelante un proyecto que logre transformar las relaciones gobierno-sociedad local. Por ahora, sólo se han ido sorteando los obstáculos que surgen de prácticas tradicionales cuya inercia burocrática es fuente de conflictos, pero para consolidar esta experiencia debiera emprenderse sin demora una evaluación que permitiese diseñar acciones que profundicen esta práctica innovadora.

Finalmente, cabe mencionar que en el año 2002, el Programa de Mejoramiento y Ampliación de Vivienda en Lote Propio obtuvo el Premio Nacional de Vivienda, como mejor práctica en su tipo.

## VI. Consideraciones finales

- Ante los elevados niveles de pobreza y exclusión social que existen en la Ciudad de México las políticas sociales urbanas del D.F. se caracterizan por diseñar e implementar programas destinados a satisfacer las necesidades básicas de los sectores más pobres de la población que habitan en colonias populares y en menor medida en vecindades del centro de la ciudad. Es decir, son parte de lo que Brugué y Subirats (2003) denominan *políticas de necesidad*, cuyo objetivo es redistribuir para generar mayor igualdad social y urbana y por esa vía lograr una mayor inclusión social. Pero al mismo tiempo, no son políticas simples de distribución de recursos sino que son *políticas complejas* que implican la articulación de diferentes actores y acciones, el trabajo en red, la creación de un nuevo estilo de relación entre gobierno y ciudadanía, políticas de inclusión de estos barrios populares que deberán consolidarse institucionalmente en los próximos años.
- Se trata de una política social que genera acciones de *discriminación institucional positiva* en favor de los sectores de menores recursos, a partir de privilegiar un criterio territorial de asignación de recursos, seleccionando zonas homogéneamente pobres de la ciudad en todas las delegaciones del D.F. Uno de sus principales aciertos es

trabajar socialmente para contrarrestar la marcada segmentación social y segregación urbana, pero un aspecto que le resta eficacia para lograr los fines que se propone es el tratarse de programas diseñados y realizados desde una administración extremadamente centralizada y sectorializada.

- A pesar de ello en el Programa de Mejoramiento de Viviendas en Lote Propio se advierten nuevas *formas de gestión pública en red*, lo cual implica que en su operación se deben enfrentar el cúmulo de obstáculos que impone una administración central que opera verticalmente y con bajos criterios de eficiencia. El esfuerzo en el futuro será evaluar y proponer modificaciones que formen parte de innovaciones institucionales que permitan consolidar estas nuevas formas de actuación en el seno de las instituciones del Gobierno de la Ciudad de México.
- El Jefe de Gobierno de la ciudad intenta crear un estilo de gobierno de *proximidad entre las autoridades y la ciudadanía*, el cual no adoptan el conjunto de los funcionarios medios y quienes están encargados de atender directamente a la ciudadanía. Sin duda, la capacidad redistributiva de esta acción pública social es un mérito de la actual administración y un paso importante para enfrentar la pobreza urbana, la exclusión social y la marcada desigualdad que existen en la gran ciudad. Pero en esto mismo radica la debilidad de estos programas que operan en el interior de una estructura institucional que opera con los mismos valores y prácticas del pasado y con un presupuesto cuyo monto y continuidad no están plenamente garantizados.

## **Bibliografía**

Bodemer, K., Coraggio J.L. y Ziccardi, A. (1999). Las políticas sociales urbanas en el inicio del nuevo siglo. Documento de Lanzamiento de la Red 5 de URBAL Políticas Sociales Urbanas, Montevideo.

Boltvinik, J. (2000). Los métodos de medición de pobreza. Conceptos y tipología. En Gallardo, L. y Osorio, J., *Los rostros de la pobreza. El debate*. Tomo III, pp. 17-116. México: U-Iberoamericana, EUIA/ITESO, Limusa, Noriega.

Boltvinik, J. (2002, 25 de enero). Pobreza en la Ciudad de México. *La Jornada*. México.

Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. United Nations for Human Settlements (UNCHS). Madrid: Taurus.

Brugué, Q. y Gomà, R. (1998). Las políticas públicas locales: agendas complejas roles estratégicos y estilo relacional. En Brugué, Q. y Goma, R., *Gobiernos locales y políticas públicas* (pp. 25-56). Barcelona: Ariel.

Brugué, Q., Gomà, R. y Subirats, J. (2002, septiembre-diciembre). De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas. *Revista Internacional de Sociología*, Tercera época, 33, 7-45.

Cardoso, F. H. (1969). Comentarios sobre los conceptos de sobrepoblación relativa y marginalidad. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 1/2. Santiago de Chile: ELAS-ICIS.

Castel, R. (1995). *La métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. París: Fayard.

Cordera, R. y Ziccardi, A. (Coord.). (2000). *Las políticas sociales en México al fin del milenio, descentralización diseño y gestión*. México: IIS-Facultad de Economía, UNAM.

Damian, A. (2000). Pobreza Urbana. En Garza, G. (Coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: El Colegio de México, Gobierno del Distrito Federal.

Eibenschutz, R. (1997). *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México*. México: Miguel Angel Porrúa.

Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México (2000). *La Ciudad de México, hoy*. México.

Fitoussi, J.-P. y Rosanvallon, P. (1997). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial.

García, B. y de Oliveira, O. (2000). El mercado de trabajo 1930-1998. En Garza, G. (Coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: El Colegio de México, Gobierno del Distrito Federal.

Garza, G. (Coord.). (2000). *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: El Colegio de México, Gobierno del Distrito Federal.

Gobierno del Distrito Federal. (1999). *Información estadística del sector social*. México.

Gomà, R. y Subirats, J. (Coords.). (1999). *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel.

Islas Rivera, V. (2000). Red Vial y Transporte metropolitano de pasajeros. En Garza, G., (Coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: El Colegio de México, Gobierno del Distrito Federal.

Merino, H. (2000). Sistema Hidráulico. En Garza, G. (Coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: El Colegio de México, Gobierno del Distrito Federal.

Mier y Terán, A. (2003). El Programa de Mejoramiento del Gobierno del D.F. Disponible en: URBARED ([www.urbared.ungs.edu.ar](http://www.urbared.ungs.edu.ar)).

Nun, J. (1969). Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. *Revista Latinoamericana de Sociología*, V (2). Buenos Aires.

Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Manantial. Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del D.F. *Informe de Actividades 2002 y 2003*. México.

Secretaría de Salud del Gobierno del D.F. (2002). *Programa de Salud 2002-2006*. México.

Sen, A. (1984). Poor, Relatively Speaking. En Sen, A. *Resources, Values and Development*. Massachusetts: Harvard University Press.

Suárez Pareyón, A. (2000). La situación habitacional. En Garza, G. (Coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: El Colegio de México, Gobierno del Distrito Federal.

Subirats, J. y Gomà, R. (1999). Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental del análisis. En Gomà, R. y Subirats, J. (Coords.), *Políticas públicas en España* (pp. 21-36). Barcelona: Ariel.

Subirats, J. y Brugué, Q. (2003). *Políticas sociales metropolitanas*. Barcelona: IGOP, mimeo.

Townsend, P. (1970). *The Concept of Poverty*. Londres: Heinemann.

Yanes, P. (2005). *La centralidad de los derechos: eje de la política social del Gobierno del Distrito Federal*. Mimeo.

Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital*. México: Miguel Angel Porrúa.

Ziccardi, A. (Coord.). (2001). *Las ciudades y la cuestión social en Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-FLACSO-México-IISUNAM.

Ziccardi, A. (Coord.). (2003a). *Planeación participativa en el espacio local. Cinco Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el D.F.*, IISUNAM, Posgrado en Urbanismo, PUEC, UNAM.

Ziccardi, A. (2003b). La demora de la democracia local: el difícil tránsito de vecinos a ciudadanos. *Revista Iberoamericana*, 11, 161-177. Berlín.



# **Espacio público y participación ciudadana**

## **El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México<sup>1</sup>**

### **Introducción**

En México, en las últimas décadas la naturaleza de las relaciones economía-sociedad-territorio se ha modificado sustancialmente en las ciudades; sin embargo, el principal problema estructural continúa siendo la pobreza urbana que afecta a sectores mayoritarios de la población que habita en condiciones paupérrimas, en periferias o en barrios centrales degradados. Asimismo, 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, con financiamiento y subsidio de instituciones gubernamentales. De esta forma, se reproduce un patrón de urbanización popular periférico en el que tener acceso a una vivienda mínima no garantiza la disponibilidad de bienes y servicios públicos. Por el contrario, en estos barrios populares prevalecen graves carencias y un débil tejido social que se ve amenazado por actividades delictivas relacionadas principalmente con la distribución y consumo de drogas.

La construcción o recuperación de los espacios públicos en los barrios populares constituye una responsabilidad gubernamental para generar

---

1. Extraído de Ziccardi, A. (2012). Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México. Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México. *Revista Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

condiciones materiales básicas que permitan desarrollar actividades sociales, deportivas, culturales y recreativas, como una forma de hacer efectivo el derecho a la ciudad y contribuir a desarrollar una mejor convivencia comunitaria en el ámbito local. Por eso, en este trabajo interesa recuperar el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) del gobierno de la ciudad de México, mismo que constituye una masiva acción pública realizada en barrios, colonias y pueblos del Distrito Federal que presentan altos grados de marginación, y que tiene como principal propósito construir o mejorar espacios públicos de calidad, generando nuevas condiciones para la integración y la organización social de los sectores populares que allí habitan. Se trata de una intensa actuación pública que, sustentada en la organización de la ciudadanía, crea nuevos espacios o recupera aquellos abandonados o deteriorados y que se localizan en barrios o colonias que se constituyeron a través de procesos de producción social de vivienda, protagonizados por sectores populares durante las tres últimas décadas del siglo xx. Ante esta situación, el gobierno 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 –que se hallan ya integrados a la estructura urbana de la gran metrópoli– han mejorado su calidad de vida notablemente, sobre todo sus condiciones habitacionales, gracias al trabajo comunitario y a la capacidad de lucha y gestión de sus organizaciones. Sin embargo, en los mismos persisten graves problemas sociales y urbanos, y resalta la situación de degradación 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.

Los principales ejes de análisis de este trabajo responden a la convocatoria realizada por Joan Subirats, Sonia Fleury e Ismael Blanco para generar una reflexión colectiva entre académicos de México y España sobre los impactos de la globalización en las periferias urbanas y sobre los procesos de transformación comunitaria impulsados por los propios actores locales, procesos que representan estrategias originales de

inclusión social y de fomento de la ciudadanía activa. Así, la principal idea que organiza este análisis es que el PCMB de la ciudad de México ha generado procesos de innovación y democratización de la gestión local, al crear espacios e instrumentos de participación ciudadana que permiten incluir a la ciudadanía en decisiones públicas para hacer efectivos los derechos ciudadanos.<sup>2</sup> En este artículo se analiza, en primer lugar, la dimensión espacial de la pobreza urbana, la desigualdad social y los procesos de segregación residencial. En segundo lugar, se exponen las principales características del Programa de Mejoramiento Barrial poniendo especial énfasis en las nuevas relaciones de proximidad y corresponsabilidad que se generan entre el gobierno y la ciudadanía, las cuales representan avances en el difícil camino de construir una nueva institucionalidad. Finalmente, se realiza un primer balance sobre los alcances y retos que 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.

### **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 1960. Estos barrios populares fueron el observatorio privilegiado del polémico concepto de cultura de la pobreza de Oscar Lewis (1959 y 1961), de los debates sobre la teoría de la marginalidad que desataron inicialmente José Nun (1969) y Fernando Henrique Cardoso (1971), del potencial político que Gino Germani (1967 y 1971) le atribuía a estos habitantes urbanos pobres en sus estudios sobre el populismo, así como de los trabajos pioneros de Manuel Castells (1974b) y Jordi Borja (1975) sobre los movimientos

---

2. 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 (2006 y 2009a).

sociales urbanos como nuevos actores sociales transformadores de la ciudad y la sociedad.<sup>3</sup>

Las periferias urbanas de aquel entonces eran las favelas, villas miseria, callampas, poblaciones o colonias populares, nombres acuñados en las diferentes ciudades latinoamericanas para designar a estos barrios populares, los cuales eran auténticos enclaves urbanos construidos al margen de los mecanismos tradicionales del mercado; muchas veces producto de invasiones o de procesos tolerados por los partidos gobernantes, como ocurrió con el caso de las ciudades mexicanas durante los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Sin embargo, lo común en todas estas experiencias es que fueron 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. Por esta razón, para Gino Germani (1967), destacado sociólogo de la época, la ciudad constituía un mecanismo de integración social en dos sentidos: a) la integración geográfica a 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 la presencia de medios de comunicación. Debe señalarse, sin embargo, que estos procesos eran posibles porque estos migrantes aceptaban integrarse de manera informal al mercado de trabajo aceptando bajas remuneraciones y sin seguridad social, y viviendo en precarias habitaciones en barrios populares periféricos. Pero si bien los habitantes de estos barrios populares no lograban insertarse plenamente en el sistema productivo (Nun, 1969; Cardoso, 1971) 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

---

3. Para una revisión crítica del concepto de cultura de la pobreza, véase el conjunto de artículos publicados por el Programa de Cultura Urbana del Departamento de Antropología de la UAM-I en la revista *Alteridades*, 4(7), UAM-I, México, 1994. Sobre los contenidos y alcances de las diferentes teorías de la marginalidad de los años sesenta, véase Ziccardi (2008b).

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, 1983 y 1984).

En el caso de la ciudad de México, este proceso se inició más tarde y con rasgos particulares; fue en la década de 1980 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) y al Partido del Trabajo (PT). En la actualidad muchos de estos barrios populares, principalmente localizados en la periferia del oriente de la ciudad, han sido asimilados por la ciudad, se encuentran en los límites políticos administrativos de la capital, y aunque mejoraron en términos de condiciones habitacionales, han accedido a infraestructuras y equipamientos básicos, y cuentan con mejores condiciones de movilidad y transporte público, su entorno ambiental y social continúa siendo problemático. Los principales factores que contribuyen para que persista el deterioro y precariedad son: la tenencia legal confusa, la falta de inversión pública y privada, los limitados ingresos de estos trabajadores, las condiciones orográficas adversas, su misma localización periférica, la mala calidad de bienes vitales como el agua, los equipamientos o los espacios públicos.

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, zonas culturales y deportivos), realizados con participación comunitaria, constituyen el centro de la reflexión de este trabajo porque los mismos pueden activar el sentido de identidad y de pertenencia y contribuir a revalorar la vida comunitaria en las periferias urbanas de nuestras ciudades.

En este sentido, debe considerarse que la ciudad es un bien que posee un alto valor social y colectivo; pero es también 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 la capacidad de apropiación que tengan los individuos en el mercado.<sup>4</sup> Por ello la ciudad es generadora de las capacidades que requieren los individuos para su funcionamiento económico y social (educación, salud), para expresarlo en términos de Sen (2001).

Pero en las ciudades latinoamericanas estos procesos lejos de ser equitativos están históricamente acotados por las graves condiciones de pobreza urbana y desigualdad social que prevalecen. Además, entre los efectos espaciales que generan las políticas económicas neoliberales aplicadas en las últimas décadas se observa el hecho de que las ciudades se hallan divididas, fragmentadas, segmentadas (Fainstein *et al.*, 1992; Jacobs, 1992), aun cuando estos son rasgos que las ciudades latinoamericanas siempre han tenido y que en todo caso se acentúan cada vez más (Ziccardi, 2009b). Por otra parte, recientemente algunos estudiosos de las ciudades de la región consideran que los fuertes cambios que se advierten en la morfología y el espacio urbano –los cuales dejarán la huella de esta nueva época de la sociedad de la información– son producto de una combinatoria de factores endógenos, estructurales, culturales e históricos y exógenos, propios de un mundo globalizado (Castells, 1998; De Mattos *et al.*, 2002; Borja, 2003; Ziccardi, 2009c). Los mismos tienden a homogeneizar el paisaje urbano con sus nuevas formas de organizar la producción y el consumo; con originales diseños en los edificios de negocios y grandes centros comerciales que constituyen formas de apropiación privada del espacio público. Pero al mismo tiempo, en esta era de la desigualdad, las nuevas ciudades son en sí mismas productoras de nuevas desigualdades territoriales y urbanas (Reygadas y Ziccardi, 2010).

Esto obliga a regresar a la noción de pobreza, no solo como un fenómeno económico sino como un fenómeno complejo y multidimensional, un proceso de privación y escasez de recursos sociales, culturales,

---

4. 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 (1974a) y Jean Lojkiné (1972), quienes desde una concepción marxista de la ciudad debatieron las particularidades de estos bienes y sus formas de consumo.

institucionales, territoriales y políticos que afectan a los sectores populares. Una pobreza que está asociada, principalmente, pero no 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 y 2003), es una *pobreza relativa*, ya que en las ciudades existe un nivel de vida histórica y socialmente aceptado, y es a partir del mismo que debe evaluarse la distribución de los recursos y no solo de los ingresos. Es decir, para participar en el mercado y en la sociedad, los individuos no solo requieren un mínimo para alimentarse, acceder a la salud y la educación y poseer capacidades, sino también bienes patrimoniales y servicios (vivienda, vestimenta, acceso a los medios de comunicación y de transporte) que garanticen su funcionamiento en el mercado y en la sociedad a la que pertenecen.<sup>5</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 desigual. Pero también es cierto que en un contexto modernizador no existe una tendencia única en relación con la desigualdad (Pipitone, 2004) y que esto se puede corroborar 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, creciente empoderamiento de las mujeres, mayor visibilidad y atención de las demandas de los pueblos indígenas, presencia de nuevas organizaciones de personas con capacidades o preferencias sexuales diferentes, jóvenes que reivindican espacios para la cultura y la recreación, mejores condiciones de vida para los adultos.<sup>6</sup> Pero al mismo tiempo existen nuevas dinámicas económicas y sociales que mantienen

---

5. Acerca de la noción de *pobreza relativa* existe un interesante debate entre Sen (2003) y Townsend, (2003); en este artículo asumimos la propuesta de este último autor por considerar que la misma recupera los principales componentes de la pobreza urbana, noción que reconceptualizamos para el contexto de las ciudades latinoamericanas (Ziccardi, 2009b).

6. Véase el amplio conjunto de leyes sociales aprobadas entre 1997 y 2011 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las cuales promueven la igualdad y el reconocimiento de las diferencias de género, edad, origen étnico, lugar de residencia; el respeto a las preferencias sexuales, existiendo la posibilidad de contraer matrimonio las personas del mismo sexo, la decisión de las mujeres a decidir la continuidad o interrupción de un embarazo hasta la doceava semana; de igual forma, se reconocen los derechos de diferentes colectivos sociales que se encuentran en diferentes situaciones de desventaja social.

o agravan las viejas desigualdades, se entrelazan con las nuevas y son fuentes de desigualdad y 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 y la fragilidad de una democracia local que avanza lentamente en la construcción de una dinámica social capaz de neutralizar la actual polarización social (Reygadas y Ziccardi, 2010). Los efectos que genera la extrema desigualdad en el acceso y la calidad de los bienes y servicios colectivos urbanos intensifican o agravan la fragmentación económico-social.<sup>7</sup> Por ello, habitar en una colonia o barrio popular de la periferia no solo implica acceder a los bienes urbanos escasos y de mala calidad, o perder muchas horas para trasladarse de la vivienda al trabajo o a la escuela, sino que estos procesos de segregación territorial son generadores de un estigma social que incide negativamente en los procesos de inserción laboral e integración social de las familias 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 barato localizado en las afueras de las ciudades, 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, para lo cual se transforman los usos rurales, o de conservación, en usos urbanos. Con ello se generan procesos de segregación residencial que expresan nuevas formas de urbanización del territorio que reproducen el patrón tradicional de ciudad extendida.

Así, si por un lado, en la ciudad de México y en otras ciudades del país existen desde hace muchas décadas barrios populares periféricos *auto-producidos*, los cuales ya se han consolidado, mientras se desarrollan nuevas periferias, barrios o colonias de reciente creación en zonas cada vez más lejanas de la ciudad central. Estas urbanizaciones son producto de

---

7. 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 (véase Solimano, 2000).



las nuevas políticas de producción, financiamiento y subsidio para adquirir viviendas de interés social y 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 y los servicios públicos (recolección de basura, transporte público) son francamente deficientes. La creación de estos barrios populares tiene un doble propósito; por un lado, abatir cuantitativamente el déficit de vivienda movilizándolo recursos financieros disponibles en las instituciones de vivienda de la seguridad social de los trabajadores asalariados y de la banca, y por otro, facilitar la actuación de promotores inmobiliarios y constructores que persiguen la obtención de un máximo de ganancia para lo cual frecuentemente construyen masivamente vivienda sin ciudad.<sup>8</sup> Lo importante es insistir en que estas nuevas periferias que son producto de diferentes procesos segregadores, procesos de insularización del territorio, como los ha denominado Soldano (2008), crecen y se expanden actualmente en las ciudades. En concordancia, 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, la ciudadanía se repliega en su privacidad, lo cual crea un escenario propicio para el desarrollo de la violencia e inseguridad urbanas. Por lo tanto, es importante recuperar la experiencia que se analizará a continuación 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, al otorgar particular importancia a los nuevos procesos y formas de participación ciudadana en el marco de programas de inclusión social del gobierno local que contrarrestan las tendencias disgregadoras de la ciudad del siglo XXI.

---

8. A estos procesos de urbanización popular se suman otras formas urbanas de autosegregación de viviendas de los sectores de más alto ingreso, creándose nuevas periferias urbanas, suburbios de baja densidad que ofrecen privacidad, exclusividad, medio ambiente saludable, seguridad privada y una vida social confinada a estos enclaves urbanos. Todo esto contribuye a generar ciudades dispersas, lo cual genera elevados costos de urbanización.

## **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 una nueva institucionalidad basada en la capacidad organizativa de la ciudadanía, en este trabajo se analiza el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) del gobierno de la ciudad de México a partir de tres ejes:

- 1) el marco de la política y los programas sociales y urbanos del gobierno de la ciudad de México;<sup>9</sup>
- 2) el significado del espacio público en las nuevas políticas sociales urbanas de las ciudades del siglo XXI, y
- 3) las principales características, acciones y resultados del mencionado programa, con particular énfasis en las formas de participación ciudadana en que se sustenta y en el tránsito que genera hacia una nueva institucionalidad.

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

Cuando la reforma política de 1996 se extendió al gobierno de la ciudad de México, la ciudadanía de la capital de la república recuperó el más elemental derecho político: elegir a su jefe de gobierno y un año después triunfó en las elecciones el candidato del PRD, un partido de base popular que participó en alianza con otros pequeños partidos de izquierda.<sup>10</sup> Los nuevos gobernantes expresaron desde el inicio la intención de

---

9. 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 realizado en el territorio de este gobierno local (1997-2011).

10. Debe señalarse que las primeras reformas al gobierno del Distrito Federal se realizaron en 1988 cuando se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y posteriormente, en 1993, cuando este órgano de representación política se transformó en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuyos miembros son representantes de los partidos políticos electos por la ciudadanía. 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

modificar el estilo de relación subordinado, autoritario y clientelar, que caracterizó la relación gobierno-ciudadanía durante más de 70 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, de 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.

Las diferentes políticas y programas sociales urbanos que se pusieron en práctica, aunque tuvieron marcadas diferencias, tienen en común:

- 1) el haber adquirido centralidad en el interior de las políticas públicas del ámbito local;<sup>11</sup>
- 2) 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 Distrito Federal y que ha colocado a la ciudad de México como una ciudad de vanguardia internacional en el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos;
- 3) 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,<sup>12</sup> y

---

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 periodo 2006-2012.

**11.** En otros trabajos hemos analizado las particularidades de estas políticas sociales urbanas para cada uno de los periodos de gobierno del PRD en la capital, véase Ziccardi (1995, 1999, 2006 y 2009a).

**12.** El principal programa social, en términos de recursos, es el destinado a otorgar una pensión universal a todas y todos los adultos mayores de 68 años, que tengan más de tres años de residencia en el Distrito Federal.

- 4) la reestructuración del presupuesto local mediante la transferencia de importantes recursos al gasto social, particularmente a partir del año 2000, lo cual es un claro indicador de la intención de crear las bases de una nueva institucionalidad para las políticas sociales y urbanas.

### **Nuevas políticas sociales urbanas y revaloración 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 en la calidad de las viviendas como en 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 por amplios sectores de la sociedad local en el año 2010.<sup>13</sup> Es decir, se transita hacia la construcción y ampliación de la ciudadanía, logrando que todos los habitantes de la ciudad sean ciudadanos que ejerzan plenamente los derechos cívicos, sociales, urbanos, ambientales, culturales y políticos 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 materiales y culturales que facilitan la reproducción de prácticas clientelares y restan confiabilidad a una acción social gubernamental que pretende instalarse sobre nuevas bases. En este sentido, debe recordarse que las relaciones que se construyeron entre gobernantes y gobernados durante muchas décadas han estado caracterizadas por la confrontación cuando

---

13. Véase Habitat International Coalition ([www.hic.org.mx](http://www.hic.org.mx)).

se trataba de movimientos populares autónomos o por la subordinación cuando se trataba de organizaciones de sectores populares incorporadas formal o informalmente al entonces partido hegemónico. Pero en ambos casos, en la acción gubernamental, la lógica de la política se apoderó de la lógica social propia del ejercicio de los derechos ciudadanos, por lo que se puede observar que en las experiencias de democracia local los procesos de alternancia y pluralismo no necesariamente han estado acompañados de profundos y generalizados cambios en el diseño e implementación de las políticas sociales urbanas, aun cuando se registran algunas experiencias innovadoras de programas sociales en diferentes estados y ciudades de la república, como la aquí analizada.<sup>14</sup>

En el poder ejecutivo de la ciudad de México existen experiencias de nuevas políticas sociales urbanas que son políticas públicas, producto de ideas, propuestas, formas de operación y evaluación de diferentes actores gubernamentales y sociales; así como de organizaciones sociales y civiles, académicos, miembros de movimientos sociales y representantes de agrupaciones profesionales. 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 solo en la etapa de implementación, sino en el 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 y Gomà (1998) y Brugué *et al.* (2002), quienes en pioneros trabajos sobre estas temáticas han expresado 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, en las ciudades se trata de políticas

---

14. Un esfuerzo por sistematizar, evaluar y difundir buenas experiencias del ámbito local es el Premio Gobierno y Gestión Local que otorga el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), conjuntamente con otras instituciones académicas como el Colegio de la Frontera Norte (COLEF) y la Universidad de Guadalajara. Por otra parte, desde mediados de los años noventa un grupo de investigadores de diferentes instituciones académicas y disciplinas, que constituyeron la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), han publicado un amplio número de libros y artículos que registran muchas de estas experiencias (véase [www.iglom.org.mx](http://www.iglom.org.mx)).

de inclusión social más que de atención a la pobreza. Esto supone la necesidad de elaborar una agenda compleja en la que la promoción económica local, el bienestar social y el desarrollo urbano se entretujan, creando nuevas relaciones entre la esfera pública local y la sociedad, aplicando nuevos instrumentos de participación comunitaria que actúan en el territorio. Por ello, 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 de diferente signo que condicionan su logro.

En el contexto de una sociedad globalizada se ha revalorizado el papel que pueden desempeñar 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 (véase Castells, 1998). Los enunciados conceptuales sobre 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 alcanzar mayor eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

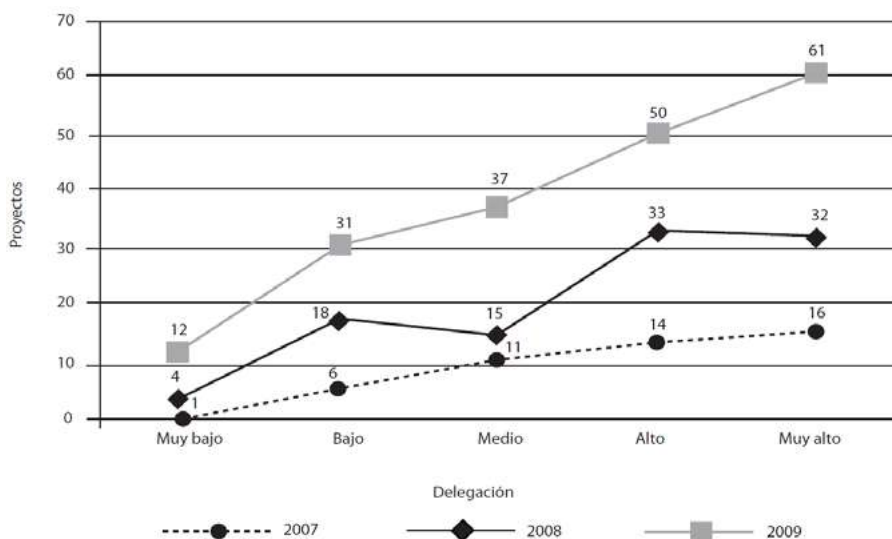
Ahora bien, un rasgo de las actuales políticas públicas de la ciudad de México es la centralidad que han adquirido las políticas sociales en el interior de la agenda gubernamental. Centralidad en un doble sentido, por un lado, en el conjunto de las políticas públicas y, por el otro, en el hecho de que los recursos se manejan desde las secretarías del gobierno del Distrito Federal que atienden la cuestión social, principalmente la Secretaría de Desarrollo Social y de Salud. 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, 2009a). Asimismo, son políticas y programas sociales sustancialmente diferentes a los implementados actualmente por el gobierno federal, ya que surgen de diseños

participativos y requieren de nuevas formas de gestión urbana y de una “nueva institucionalidad, orientada a la promoción de procesos de transformación de la cotidianidad comunitaria”, lo cual es uno de los ejes de análisis propuesto por Blanco, Fleury y Subirats, para reflexionar colectivamente. La escala del PCMB, que se analiza a continuación, es el barrio, la colonia o el pueblo en los que se presentan muy alto, alto o medio grados de marginación. Como se aprecia en la Gráfica 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.

Las acciones que se ponen en marcha requieren de la actuación de diferentes secretarías del gobierno del Distrito Federal 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 de la comunidad y genera condiciones de empoderamiento de estos sectores populares.

Uno de los principales objetivos de este Programa es la creación o mejoramiento de espacios públicos localizados en unidades territoriales consideradas en situación de marginación, las cuales en su mayoría se ubican en 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 o renovación de diferentes tipos de espacios públicos (centros culturales y deportivos, espacios abiertos de uso colectivo, andadores, fachadas, aulas) para crear entornos urbanos seguros y favorables que fortalezcan la convivencia comunitaria y la cohesión social. Se trata de crear espacios públicos que recobren el valor de lugar para estar, de lugar de encuentro, de construcción de una identidad local y de una cultura democrática (Borja, 2003, Ramírez, 2008).

**Gráfica 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, 2010.

En este sentido, el Programa considera 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 más claramente 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: 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 vecinales según lo establecen las reglas de operación.

Por ello interesa analizar las características de las nuevas relaciones gobierno-ciudadanía que se generan a partir de esta importante acción social y urbana a la que convoca anualmente el gobierno del Distrito Federal mediante un concurso que se publica en los periódicos de circulación nacional.

### **Hacia una nueva institucionalidad con nuevas formas de participación ciudadana<sup>15</sup>**

El PCMB constituye una acción social gubernamental innovadora que no solo 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 conforman las políticas sociales y las urbanas, en este trabajo se analiza el caso del PCMB, el cual se caracteriza por la originalidad de un diseño que involucra a diferentes actores gubernamentales y sociales. Se trata de una inversión pública 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 tiene sus principales antecedentes en otros tres programas realizados con anterioridad por el gobierno del Distrito Federal:

- 1) el Programa de Mejoramiento de Vivienda en Lote Propio,
- 2) el Programa de Mejoramiento de Pueblos Originarios de la Ciudad, y
- 3) el Programa de Mejoramiento de Conjuntos Habitacionales.

---

15. Este análisis se sustenta en la sistematización y análisis de la información documental disponible sobre este programa, así como de la participación de la autora en proyectos asesorados por la UNAM y otras instituciones académicas de nivel superior. Para un análisis cualitativo de casos de estudio de este programa, véase Mier y Terán *et al.* (2011).

Los tres programas 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 PCMB complementa o amplía la acción desarrollada por estos programas y es de suma importancia para la vida colectiva de la ciudad, porque constituye una respuesta para recuperar el sentido original de la existencia de espacios públicos en el ámbito local. 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 ciudadanos, en particular el derecho pleno de grupos y personas que se encuentran en condiciones sociales y económicamente desventajosas.

Puede decirse, entonces, que este Programa es una importante iniciativa inserta en las llamadas políticas sociales urbanas (Ziccardi, 2009b), 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 podía pertenecer a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, desde su creación pertenece a la Secretaría de Desarrollo Social, donde existió interés por concretar 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 PCMB 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, de manera directa y representativa, en políticas públicas y en procesos decisorios vinculados directamente con su calidad de vida.

Este programa fue puesto en marcha por la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno del Distrito Federal 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 tener acceso a los recursos públicos de la ciudad. Trata de modificar prácticas clientelares instaladas en la burocracia y en la sociedad para atender problemas o demandas de bienes básicos de los sectores populares, pero es claro que superar esta cuestión no depende exclusivamente de adoptar originales diseños participativos, sino de modificar valores y conductas, lo cual supera 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). Este componente 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 favorezca la calidad de vida de un barrio popular, pero que al mismo tiempo contribuya a fortalecer 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 cotidianamente 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 PCMB pueden mencionarse:

- 1) hacer efectivos los derechos ciudadanos mejorando la calidad de vida material y social en los barrios, pueblos y colonias populares;
- 2) 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
- 3) delegar en la ciudadanía, en su calidad de vecino(a) y también de asesor(a) social, la conducción del proceso de transformación 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 de manera 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 con base en 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 o utilizando sofisticadas metodologías digitalizadas. En este programa se opta porque la delimitación territorial sea 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 el barrio 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 diarios. 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 por un año. Los montos han variado dependiendo de la disponibilidad de recursos y el número de proyectos, habiéndose otorgado, de 2007 a 2009, entre uno y 5 millones de pesos (aproximadamente de 60 mil a 300 mil euros) a cada uno, con un máximo de tres años consecutivos. Este monto permitía garantizar la realización de obras de importancia y 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, éstos 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 Barrial apoyó la realización de 541 obras, por un monto total superior a los 500 millones de pesos, y las cuales se localizaron en diferentes unidades territoriales<sup>16</sup> de las 16 delegaciones en que se divide el Distrito Federal (véase el Cuadro 1). La cantidad 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 los 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 2007 se presentaron 139 proyectos, de los cuales se aprobaron 49 por un monto total de poco menos de 84 millones de pesos, en 2008 estas cifras tienden a duplicarse

---

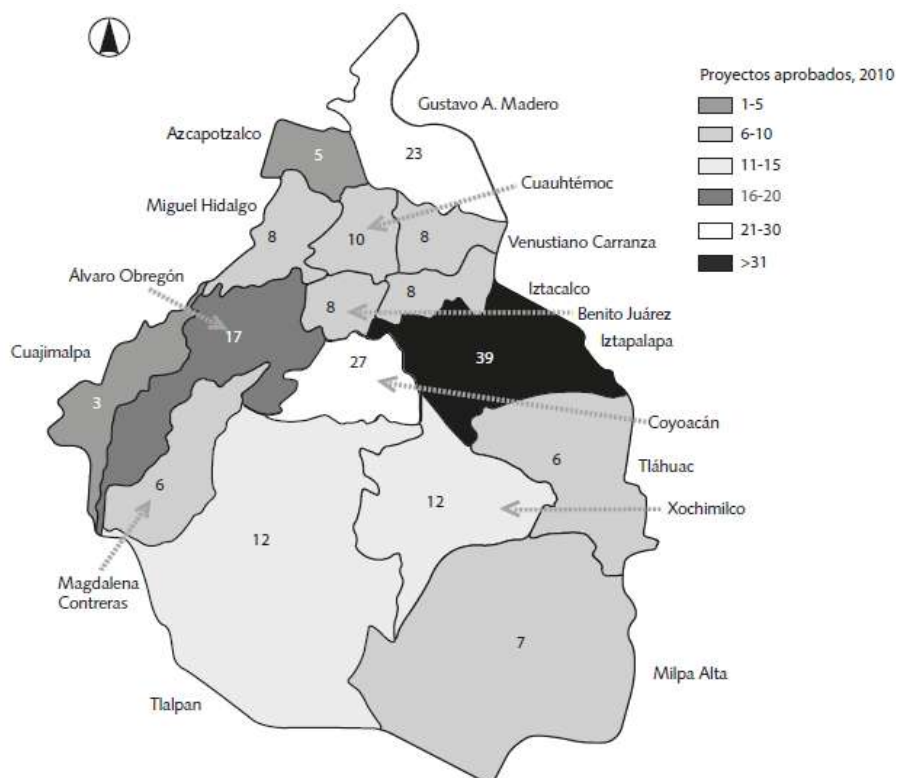
16. Un barrio, colonia o pueblo puede tener más de una unidad territorial, puesto que ésta es una delimitación creada por el gobierno del Distrito Federal con finalidades de planeación territorial. El Programa de Mejoramiento Barrial, en cambio, recupera la autodelimitación de la colonia, barrio o pueblo que realizan los mismos habitantes, y establece un criterio por el cual no se aprueba más de un proyecto anual a cada uno. Esto obliga a los habitantes de estos barrios a ponerse de acuerdo previamente para la presentación de un proyecto que pueda concursar, lo cual suele ser un proceso difícil para la comunidad.

**Cuadro 1.** Número de proyectos registrados, aprobados y monto del PCMB (2007-2010)

	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 Álvaro 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
Total	139	49	83 997 000	267	102	130 000 000	549	191	199 990 700	752	199	95 000 000

**Fuente:** Elaboración propia con base en información del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, Secretaría de Desarrollo Social del gobierno del Distrito Federal, 2010.

**Mapa 1.** Número de proyectos aprobados del PCMB, por delegación del Distrito Federal (2010)



**PROGRAMA COMUNITARIO DE MEJORAMIENTO BARRIAL**  
Proyectos y presupuestos 2010

Delegación	Presupuesto asignado	Delegación	Presupuesto asignado
Álvaro Obregón	7 350 000	Miguel Hidalgo	3 650 000
Azacapotzalco	2 500 000	Milpa Alta	3 550 000
Benito Juárez	3 350 000	Magdalena Contreras	2 850 000
Coyoacán	11 950 000	Tlalpan	6 250 000
Cuauhtémoc	4 850 000	Tláhuac	2 850 000
Cuajimalpa	1 450 000	Venustiano Carranza	3 950 000
Gustavo A. Madero	12 000 000	Xochimilco	5 950 000
Iztacalco	3 600 000	Total	95 000 000
Iztapalapa	18 900 000		

**Fuente:** Elaboración propia con base en información del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, Secretaría de Desarrollo Social del GDF (2010).

al registrarse 267 proyectos y aprobarse 102 por un monto total de 130 millones de pesos; en 2009 ocurre algo similar, ya que se registraron 549 proyectos y 191 fueron aprobados por un monto total de poco menos de 200 millones de pesos. Para 2010, aun cuando el número de proyectos registrados se incrementó marcadamente 752, de estos fueron aprobados 199 por un monto de 95 millones de pesos (Cuadro 1).

Esta fuerte reducción del presupuesto del Programa de Mejoramiento Barrial en 2010, a menos de la mitad de los recursos del año anterior, aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, carece de fundamentos administrativos, ya que se trata de un programa que en diferentes evaluaciones es considerado innovador, exitoso y socialmente relevante. Cabe mencionar que este programa y algunos proyectos desarrollados en el marco del mismo han recibido ya tres reconocimientos internacionales. Una distinción como buena práctica en participación ciudadana fue otorgada por el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa; otro fue 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. Pero el más importante reconocimiento se recibió el 3 de octubre de 2011 al celebrarse el Día Internacional del Hábitat en la ciudad de Aguascalientes. En esta ocasión el PCMB recibió el Premio Hábitat 2011 que otorga la Fundación para la Construcción de Vivienda Social de Londres, habiendo sido seleccionado como la mejor experiencia entre más de 250 postulaciones de 82 países del mundo. No parece convincente atribuir a la situación económica de mínimo crecimiento y de crisis internacional esta fuerte reducción de los recursos del programa.<sup>17</sup> La misma pareciera responder más a las disputas políticas que existen al interior del PRD que le impiden a este partido privilegiar una lógica de acción social del estado exitoso que refrenda su compromiso con los sectores populares y avanza hacia un cambio institucional en el interior del aparato de gobierno.

El mayor número de proyectos registrados y aprobados se concentra

---

17. Este argumento se sostiene en la evaluación realizada sobre este programa por Bazzaco y Sepúlveda (2010).



en la delegación Iztapalapa, al 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 pasó de 14 a 39 en los mismos años (Cuadro 1 y Mapa 1) y de un monto total de 25.523.000 a 18.900.000 pesos en esos mismos años, lo cual indica que el monto asignado a cada proyecto disminuyó; esto, como se dijo, responde a que los recursos destinados al PCMB tuvieron una drástica reducción de recursos entre 2009 y 2010. Pero cabe mencionar que éste es un territorio que se ha caracterizado por haber desarrollado, desde hace varias décadas, un importante número de organizaciones comunitarias, sociales y políticas, así como por haber sido el principal espacio de actuación del Movimiento Urbano Popular de la década de los ochenta y el bastión electoral de los partidos de izquierda (PRD y PT) a partir de que la ciudadanía del Distrito Federal elige a sus gobernantes locales. Muchos de los líderes sociales de estas colonias populares se han incorporado para 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 en la de Senadores y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Lo importante para los fines de este trabajo es destacar que estas organizaciones sociales que participaron activamente en el diseño y la aplicación del programa poseen una gran experiencia en procesos comunitarios de mejoramiento de vivienda y barrios, y han sabido construir vínculos positivos con asesores técnicos y sociales provenientes de organizaciones no gubernamentales (ONG) o de las universidades; asimismo, han demostrado tener una gran capacidad de gestión presentando un amplio número de proyectos técnica y socialmente bien sustentados. Por otra parte, estos procesos explican el menor número de proyectos promovidos por otras delegaciones como 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. Así puede observarse en el cuadro 1 que en esta delegación se han registrado en 2007 un total de cuatro proyectos, de los cuales se aprobó

solo uno, por un monto de 2.250.000 pesos; y en 2010 se presentaron 19 de los cuales se aprobaron siete, por un monto total de 3.550.000 pesos.

En cuanto al tipo de obras realizadas en las 16 delegaciones, el mayor número corresponde a la construcción de centros comunitarios, bibliotecas, salones de usos múltiples o casas de cultura; es decir, espacios públicos cerrados, los cuales pasaron de ser 16 proyectos aprobados en 2008 a un total de 47 en 2009. Esto indica que para estos sectores populares su prioridad es tener un lugar dónde 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.

### ***Los nuevos espacios de participación ciudadana***

En la ciudad se advierte 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, debilitando la confianza y provocando comportamientos y prácticas ajenas a la formación y desarrollo de capital social. Pero la situación suele ser aún más difícil en los espacios públicos porque éstos se encuentran cotidianamente amenazados por la incertidumbre y el temor que generan en la ciudadanía la violencia, la inseguridad y las actividades delictivas que se desarrollan en los mismos. Por ello, el PCMB apoya a los sectores populares para que mejoren no solo la calidad de sus viviendas, participando en el Programa de Mejoramiento de Viviendas en Lote Propio, sino también para que recuperen o propicien espacios públicos, entornos que permitan crear o reeditar formas de socialización comunitaria que son potencialmente generadoras de mayor cohesión social.

A partir de este programa se han creado nuevas formas de organización social y territorial protagonizadas por diferentes colectivos sociales: mujeres, jóvenes, personas con capacidades diferentes y pertenecientes

a diversos grupos étnicos, comerciantes informales, que en su calidad de vecinos logran contrarrestar la polarización y la fuerte atomización de la vida social que se observa 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 a largo plazo, dado que es difícil que desde un solo programa social se transformen las prácticas de tipo clientelar arraigadas en las relaciones gobierno-ciudadanía, las cuales siguen condicionando la realización de los proyectos. Sin embargo, la concreción de estas obras comunitarias genera nuevas conductas sociales que aumentan la credibilidad en las acciones de gobierno, movilizan a los ciudadanos, aparecen nuevos liderazgos; crean 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 se motivan iniciativas comunitarias en el barrio.

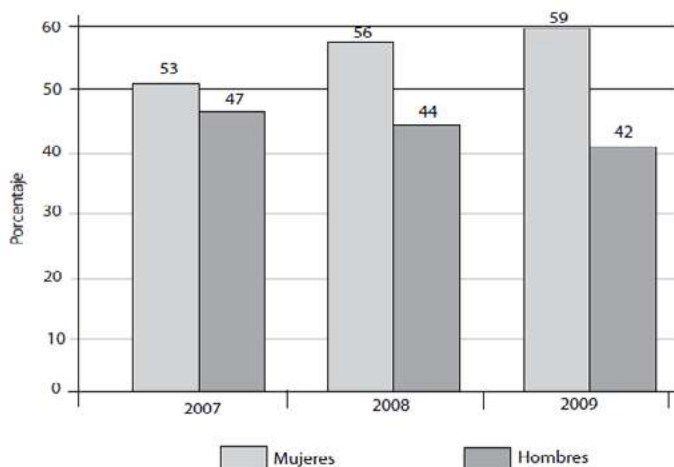
Los vecinos deben hacer explícito su interés y compromiso en construir espacios en los que prevalezcan comportamientos propios de una cultura democrática. Es decir, se trata de promover prácticas basadas en el respeto a la diferencia y a la pluralidad en las opiniones, en la creencia de que se debe emprender un trabajo comunitario para obtener lo que se acuerda y se pacta colectivamente. Es decir, más que otorgarle un carácter instrumental a la participación, se trata de otorgar un valor pedagógico en la construcción de una cultura democrática.

Desde el PCMB 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: en las colonias y barrios son los comités de administración y supervisión de cada proyecto aprobado y el comité de mejoramiento barrial y, en otros ámbitos, el comité técnico de selección de proyectos y el consejo asesor del programa.

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

Los vecinos administran directamente los proyectos seleccionados, para lo cual se debe elegir en asamblea comunitaria un comité de administración y un comité de supervisión, constituido 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 sido clave para dar continuidad a los proyectos (véase la Gráfica 2).

**Gráfica 2.** Participación de mujeres y hombres en comités de administración y supervisión del PMBC, 2007-2009



**Fuente:** Secretaría de Desarrollo Social del GDF. Evaluación Interna del Programa de Mejoramiento Barrial, 2010.

La participación inicial exige a los miembros de los barrios, pueblos y colonias que exista un(a) promotor(a) del proyecto, quien 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 con 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(as), ya que pueden contribuir para 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 lo cual depende el suministro de las asignaciones de recursos para el proyecto.

Los promotores suelen ser vecinos o vecinas con 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 relativa baja participación de los vecinos en los momentos iniciales.<sup>18</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, 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 y que tienden

---

18. Anualmente la Secretaría de Desarrollo Social del GDF convoca a vecinos y vecinas, así como a los asesores que participan en el programa, a una autoevaluación, las cuales fueron proporcionadas para la realización de este trabajo.

a alejar a aquellos que solo les interesa este proyecto.<sup>19</sup> Sin embargo, es el uso del nuevo espacio lo que puede movilizar ampliamente a la ciudadanía. Por otra parte, los problemas tienden a resolverse gracias al acompañamiento que realiza la Secretaría de Desarrollo Social en los procesos de conciliación, lo cual, si bien contribuye a superar los conflictos, pone en evidencia las propias limitaciones que existen en el espacio local para resolverlos de manera autónoma.

### ***El Comité Técnico Mixto***

El Comité Técnico Mixto del PCMB es una instancia en la que participan representantes de las dependencias de gobierno responsables del Programa de Desarrollo Social, Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda, el 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 la de diseñar las Reglas de Operación del programa que se publican en la *Gaceta del Gobierno del Distrito Federal* al abrirse anualmente la convocatoria; así como analizar, seleccionar y aprobar aquellos proyectos que van a ser financiados por el programa. Año con año, el Comité se renueva, entre otras razones, 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 serán seleccionados. Sin embargo, lo fundamental en este ámbito es la legitimidad social que poseen los representantes externos al gobierno de la ciudad que forman parte de este consejo, cuya trayectoria profesional y ética garantiza la aplicación de criterios, normas y procedimientos en el proceso de selección.<sup>20</sup>

---

19. Esta situación se presentó particularmente en el caso del Centro Social y Deportivo “La Hormiga”, el cual fue el primer proyecto del Plan de Mejoramiento del Pueblo de Tizapán, elaborado por la ciudadanía y un equipo asesor de la UNAM y la Universidad Iberoamericana.

20. Entre los académicos que han participado en este comité pueden mencionarse a las doctoras Cristina Sánchez Mejorada, de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, y Lucía Álvarez, del Centro de Investigaciones en Ciencias y Humanidades de la UNAM, así como los arquitectos Gustavo Romero, Lourdes García y Alejandro Suárez Pareyón, profesores de la Facultad de Arquitectura de la UNAM, todos ellos con una destacada trayectoria académica y un gran compromiso social.

### ***Los asesores técnico-sociales***

La participación de los llamados asesores externos del programa son los miembros de las organizaciones sociales y civiles, académicos y profesionistas –particularmente arquitectos y sociólogos y, en menor medida, ingenieros– que cumplen un papel muy importante al garantizar la calidad de las obras que se realizan, así como al apoyar la promoción social del proyecto, la organización de las asambleas y 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 con criterios de calidad y de austeridad, ya que son principios que están presentes en el programa. Sin embargo, los vecinos, al participar y estar comprometidos con el proceso de producción de la obra, suelen expresar claramente su preocupación e interés en lograr espacios de alta calidad constructiva y arquitectónica. La responsabilidad de los asesores, a quienes se les asigna 5% del monto total del proyecto, está en generar un proceso participativo y a la vez garantizar calidad técnica al menor costo. Los equipos técnico-sociales para cumplir 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 elige a los miembros de los comités de administración y supervisión, que apoyen en la gestión de los recursos, y que se comprometan con la realización de la obra. Sin embargo, el programa no prevé recursos para pagar el trabajo social profesional, aun cuando se enuncia que su principal objetivo es fortalecer la organización y el tejido social de los barrios populares.

### ***El Consejo Asesor***

El Consejo Asesor es un espacio de participación ciudadana que se estableció el 5 de enero de 2009, y cuya principal función es realizar propuestas y dar seguimiento al PCMB. Entre otras cosas, le corresponde

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, y emitir su opinión sobre la evaluación anual. Está constituido por un amplio número de funcionarios del gobierno de la ciudad de México pertenecientes a las diferentes secretarías que participan en el programa, así como por profesionistas y académicos de prestigio y representantes de organizaciones sociales y civiles. Esta es una instancia de participación ciudadana, de consulta y opinión creada, fundamentalmente, para mejorar de manera permanente el diseño y la operación del mismo, y cuyos miembros generan credibilidad y contribuyen a legitimar socialmente este programa gubernamental.

## **Reflexiones finales**

El PCMB 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 otros factores: del grado de complejidad del proyecto presentado, del cumplimiento en la realización de obras realizadas por las empresas contratadas, de la historia de la comunidad local, de las actuales formas de participación y representación vecinal que existen en la zona, del papel que asuman las autoridades delegacionales en el apoyo a los proyectos con recursos humanos y materiales, de la presencia permanente y del compromiso de los asesores técnicos y de su relación con los representantes vecinales, así como de la forma en que las instancias del gobierno central y delegacional se involucran en el programa cumpliendo diferentes funciones. Por esto sería de gran importancia realizar y sistematizar evaluaciones de cada uno de los proyectos que se han presentado 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 se alejan de los objetivos establecidos en el programa. Las evaluaciones institucionales



y las externas disponibles, así como mi participación en algunos proyectos, permiten apuntar cuestiones directamente vinculadas con la posibilidad de crear 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 los barrios y colonias populares de la capital que han participado en este programa.

En este sentido, puede señalarse que el PCMB propone y requiere avanzar hacia la consolidación de una nueva institucionalidad en red para garantizar el logro pleno de los objetivos enunciados. Se han sentado las primeras bases, pero es evidente que se requiere fortalecer esta nueva institucionalidad creada, y su base legal, así como abrir espacios para la formación de recursos humanos de las secretarías del gobierno central y del ámbito delegacional, y utilizar más las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Todo esto puede contribuir a 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 de un pequeño equipo de funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social.<sup>21</sup> Pero el programa ha tenido un crecimiento sostenido 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 con eficacia estos nuevos desafíos. Además, este programa supone un trabajo colectivo de diferentes instancias del gobierno de la ciudad de México 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 concluidas las obras. No menos importante es ampliar la capacitación de un número mayor de vecinos y vecinas para que puedan integrarse y asumir responsabilidades en los comités de administración

---

21. En particular debe mencionarse el actual coordinador del PMBC, Alberto Martínez, quien dio continuidad a la tarea emprendida por Pablo Yanes, quien fue el primer coordinador y que actualmente es el director del Consejo de Evaluación de la Política Social del GDF. Ambos han coordinado este complejo programa con el apoyo de un pequeño grupo de jóvenes colaboradores.

y supervisión y 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 en 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 debe emprenderse para transformar no solo materialmente a los espacios públicos de los barrios, sino para crear una nueva convivencia ciudadana que fortalezca la cooperación social.

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 más 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 población joven que habita en estos territorios y que es la que más utiliza 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 que enfrentan actualmente los nuevos espacios creados o mejorados es la administración, el cuidado y el uso adecuado de los mismos. Esto es una responsabilidad gubernamental aun cuando en los procesos participativos como los generados por este programa se puede contar con la participación de la comunidad. Por lo tanto, debe crearse una normatividad que garantice el mantenimiento de las obras producidas y

nuevas fórmulas jurídicas que promuevan la corresponsabilidad gobierno local-ciudadanía.

No obstante, una de las principales conclusiones de este trabajo es que, a pesar de las diferencias que existen entre este amplio número de proyectos y del cúmulo de dificultades que deben enfrentarse en estos procesos participativos para ser realizados, se han generado nuevas formas de participación comunitaria, en las cuales se han sentado las bases para avanzar en la construcción de una nueva institucionalidad capaz de garantizar una gestión más democrática y eficiente de los recursos destinados a construir o mejorar los espacios públicos de los barrios populares de la gran ciudad de México.

### **Bibliografía**

Barnes, M. (2002). *Social Exclusion and the Life Course*. En Barnes, M. *et al.*, *Poverty and Social Exclusion in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.

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

Blanco, I. y Gomà, R. (Coords.). (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.

Borja, J. (1975). *Movimientos sociales urbanos*. Buenos Aires: Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP).

Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza.

Brugué, Q. y Gomà, R. (1998). Las políticas públicas locales: Agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional. En Brugué y Gomà, *Gobiernos locales y políticas públicas* (pp.25-56). Barcelona: Ariel.

Brugué, Q., Gomà, R. y Subirats, J. (2002, septiembre-diciembre). De la pobreza a la exclusión social: Nuevos retos para las políticas públicas. *Revista Internacional de Sociología*, Tercera Época, 33, 7-45.

Cardoso, F. H. (1971). Comentarios sobre los conceptos de sobrepoblación relativa y marginalidad. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 1/2. Santiago de Chile: ELAS-ICIS, (reproducido en Jose Nun [2001], *Marginalidad y exclusión social*. México: Fondo de Cultura Económica.

Castells, M. (1974a). Consommation collective, intérêts de classe et processus politique dans le capitalisme avancé. *Papers, Revista de Sociología*, 3. Universidad Autónoma de Barcelona.

Castells, M. (1974b). *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo XXI.

Castells, M. (1998). *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza.

Cordera, R., Ramírez, P. y Ziccardi, A. (Coords.). (2008). *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. México: IIS-UNAM, Siglo XXI.

De Mattos, C. et al. (2002). Transformación de las ciudades latinoamericanas, ¿Impactos de la globalización? *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos*, 28(85), Santiago de Chile.

Fainstein, S., Gordon, I. y Harloe, M. (1992). *Divided Cities*. Nueva York, Londres: BlackWell.

Germani, G. (1967, julio-septiembre). La ciudad como mecanismo integrador. *Revista Mexicana de Sociología*, 29(3), México.

Germani, G. (1971). *El concepto de marginalidad*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Jacobs, B. D. (1992). *Fractured Cities, Capitalism, Community and Empowerment in Britain and America*. Londres y Nueva York: Routledge.

Lewis, O. (1959). *Antropología de la pobreza: Cinco familias*. México: Fondo de Cultura Económica.

Lewis, O. (1961). *Los hijos de Sánchez: Autobiografía de una familia mexicana*. México: Grijalbo.

Lojkine, J. (1972). Contribution à une théorie marxiste de l'urbanisation capitaliste. *Cahiers Internationaux de Sociologie*, II. París.

Mier y Terán, A., I. Vázquez y A. Ziccardi (2011). Pobreza urbana, segregación residencial y mejoramiento del espacio público en la ciudad de México. En Ziccardi, A. (Coord.), *Ciudades del 2010, entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México: PUEC-UNAM.

Nun, J. (1969). Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. *Revista Latinoamericana de Sociología*, V (2), Buenos Aires (reproducido en Nun, J. [2001], *Marginalidad y exclusión social*. México: Fondo de Cultura Económica).

Pipitone, U. (2004). *El temblor interminable: Globalización, desigualdad, ambiente*, México, CIDE.

Ramírez, P. (2008). La fragilidad del espacio público en la ciudad segregada. En Cordera, Ramírez y Ziccardi (Coords.), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, pp. 117-134. México: IISUNAM, Siglo XXI.

Reygadas, L. y Ziccardi, A. (2010). México: Tendencias modernizadoras y persistencia de la desigualdad. En Cordera, R. (Coord.), *Presente y perspectivas: Historia crítica de las modernizaciones*. Tomo 7. México: Fondo de Cultura Económica, CIDE, CONACULTA, INEHRM.

Secretaría de Desarrollo Social del GDF. (2010). *Evaluación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial*. México: SDS del GDF, PUEC-UNAM.

Sen, A. (2001). *La desigualdad económica*. México, Fondo de Cultura Económica.

Sen, A. (2003, mayo). El enfoque de las capacidades y las realizaciones: Pobre, en términos relativos. *Revista Comercio Exterior*, 53(5), 413-423.

Soldano, D. (2008). Vivir en territorios desmembrados: Un estudio sobre la fragmentación socioespacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires (1990-2005). En Ziccardi, A. (Comp.), *Proceso de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social* (pp. 37-69). Bogotá: CLACSO-Siglo del Hombre.

Solimano, A. (Comp.). (2000). *Desigualdad social, valores, crecimiento y el Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.

Townsend, P. (1970). *The Concept of Poverty*. Londres: Heinemann.

Townsend, P. (2003, mayo). La conceptualización de la pobreza. *Revista Comercio Exterior*, 53(5), 445-452.

Ziccardi, A. (1995). Gobiernos locales: Entre la globalización y la ciudadanía. Reflexiones sobre las transformaciones recientes en el Distrito Federal. En Aguilar, G. (Coord.), *Desarrollo regional y urbano: Tendencias y alternativas*. T. I y II (pp. 145-162). México, CEICH e Instituto de Geografía, UNAM/Juan Pablos Editor.

Ziccardi, A. (1983). 'Villas Miseria y Favelas' sobre las relaciones del Estado y la organización social en las democracias de los años sesenta. *Revista Mexicana de Sociología*, XLV(1), 159-181. México, UNAM.

Ziccardi, A. (1984, octubre-diciembre). El tercer gobierno peronista y las villas miseria de Buenos Aires (1973-1976). *Revista Mexicana de Sociología*, XLVI(4), 145-172. México.

Ziccardi, A. (1999). La ciudad capital: Hacia una gobernabilidad democrática. En Varios autores, *La sociedad mexicana frente al Tercer Milenio* (pp. 127-144). México: Miguel Ángel Porrúa.

Ziccardi, A. (2006). Ciudades, asociaciones y decisiones públicas. En Álvarez, L., Sánchez Mejorada, C. y San Juan, C., *Democracia y exclusión: Caminos encontrados en la ciudad de México* (pp. 91-108). México: CEICH-UNAM, PUEC, Estudios Históricos del INAH.

Ziccardi, A. (2008a). Ciudades latinoamericanas: Procesos de marginalidad y de exclusión social. En Cordera, R, Ramírez, P. y Ziccardi, A. (Coords.). (2008b). *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI* (pp. 73-91). México, IIS-UNAM, Siglo XXI.

Ziccardi, A. (2008a). (2009a). Políticas de inclusión social de la ciudad de México. En Barba, C. (Comp.), *Retos para la superación de la pobreza y la integración económica y social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Ziccardi, A. (2009b). *Las ciudades y la cuestión social*. Quito: Municipio de Quito, OLACCHI, INNOVAR.

Ziccardi, A. (2009c). Ciudades competitivas: Sobre la competitividad urbana y la cohesión social. En Cabrero Mendoza, E. (Coord.), *Competitividad de las ciudades en México: La nueva agenda urbana* (pp. 131-214). México: Secretaría de Economía-CIDE.

Ziccardi, A. (2010, octubre-diciembre). Pobreza urbana, marginalidad y exclusión social. *Revista Ciencia*, 61(4), 26-35. Academia Mexicana de Ciencias.

## **Parte 2**

---

Gobernanza, gobiernos  
locales y participación  
ciudadana





# De la reforma urbana a la democratización de los gobiernos locales<sup>1</sup>

## Presentación

Las grandes ciudades latinoamericanas han sido, y son en la actualidad, el espacio receptor de los procesos de modernización económica y social. Suele afirmarse que los rasgos más relevantes de las metrópolis latinoamericanas fueron su carácter primado y el ser el espacio de localización de la industria manufacturera que se desarrolló a partir de los cuarenta. Pero no menos importante fueron las profundas desigualdades que siempre existieron en el acceso a los bienes y servicios urbanos. Para algunos, nuestras ciudades ofrecieron buenas y hasta excelentes condiciones de vida, pero para muchos otros, nuestras ciudades fueron espacios donde sobrevivir supuso una penuria cotidiana. Hoy diríamos que se trató de una modernización excluyente ya que un amplio número de trabajadores urbanos debieron aceptar vivir en las grandes metrópolis soportando condiciones de vida precarias y deterioradas.

Estos procesos dieron lugar a la formulación de políticas urbanas implementadas por diferentes instituciones gubernamentales y también a la aparición de importantes movimientos sociales, cuyas principales

---

1. Extraído de Ziccardi, A. (1994). De la reforma urbana a la democratización de los gobiernos locales. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 1(2). FLACSO, Costa Rica.

Agradezco la colaboración de Lourdes Sánchez en las tareas de recopilación de información para la realización de este artículo.

demandas pasaron a ser la vivienda, los servicios y los equipamientos urbanos.

Diferentes proyectos modernizadores que se elaboraron, principalmente desde la gestión pública, se tradujeron en la creación de instituciones financieras o de asistencia social encargadas de atender estas demandas populares.

Este trabajo pretende presentar una revisión de un largo período en el que se transitó desde posiciones que sustentan la democratización de los gobiernos locales. Una última aclaración es que se hace especial referencia a México pero, en la medida de lo posible, se considera lo ocurrido en otros países latinoamericanos de mayor desarrollo económico y social, Brasil y Argentina.

## **1. La reforma urbana: utopía de dos décadas**

Hace aproximadamente 20 años, cuando esta generación de urbanistas realizaba sus primeros trabajos de investigación sobre las ciudades latinoamericanas, uno de los temas de reflexión sobre las mismas era la reforma urbana. Las ciudades eran el principal escenario de las grandes desigualdades económicas y sociales que nuestras sociedades habían generado. Desde los sesenta, la marginalidad era un concepto que, elaborado desde diferentes perspectivas teóricas –funcionalistas y marxistas– servía para señalar la existencia, el comportamiento y las formas de organización social que desarrollaban los habitantes de las favelas, villas miserias, callampas, ranchos, y todas aquellas denominaciones que se les dio a los barrios populares constituidos por viviendas precarias, autoconstruidas por las clases populares, para sobrevivir en el medio urbano. Los conventillos, vecindades y *cortiços* eran la otra opción habitacional popular; una opción agotada ante la creciente demanda de vivienda de sectores pobres migrantes y los límites impuestos por la legislación a este tipo de oferta habitacional. La reforma urbana, al igual que la reforma agraria, era una alternativa ideológica formulada para alterar las formas de ocupación y usos del suelo en las ciudades latinoamericanas, pero con la finalidad última de acatar las desigualdades. El

exitoso ensayo de Cuba, la propuesta parcial e incompleta en Bolivia y el frustrado proyecto de Colombia llamaban la atención de los urbanistas de la época<sup>2</sup>.

Lo fundamental es que la reforma urbana formó parte de la utopía de la ciudad enarbolada por los movimientos de pobladores autónomos, que se constituyeron en algunas grandes ciudades latinoamericanas (Buenos Aires, Río de Janeiro, Santiago) y que vieron frustrar sus expectativas con los sucesivos golpes militares que se dieron en estos países Brasil (1964), Argentina (1978), Chile (1973)<sup>3</sup>.

Los investigadores de la época definían los alcances de esta propuesta de la siguiente manera:

Una reforma urbana suele ser confundida con un diferente sistema de administración de la tierra urbana y suburbana. Los que mantienen este enfoque aceptan que el Estado está en condiciones de suprimir la especulación, desarrollar servicios urbanos, incorporar tecnologías adecuada y facilitar el crédito sin modificar sustancialmente la estructura capitalista de la sociedad. Eso no es verdad. Para comenzar debemos otorgar a la reforma urbana alcances y objetivos más amplios.

No se trata, simplemente, de cambiar la relación legal que un individuo tiene con respecto a determinada superficie urbana. Se trata de una etapa política en un proceso que busca mejorar el funcionamiento económico del país y adecuar las ciudades a sus complejas funciones mediante una redistribución del poder político y de los recursos. Limitar una reforma urbana al control de la especulación de la tierra urbana y suburbana no significa necesariamente afectar a las grandes propiedades urbanas ni cambiar el sistema de tenencia de la tierra, ni reagrupar las tierras innecesariamente fragmentadas (Hardoy y Moreno, 1972, p. 88).

Con cierta distancia respecto a las propuestas de los partidos políticos

---

2. Véase Hardoy y Moreno (1972).

3. Sobre el caso chileno existe una abundante bibliografía; véase, entre otros, Pastrana y Threfall (1974). Sobre Buenos Aires Ziccardi (1977) y una comparación sobre los movimientos de pobladores de Buenos Aires y Río de Janeiro puede hallarse en Ziccardi (1983).

y/o de los movimientos de pobladores, los urbanistas interrogaban si el proceso de urbanización que presentaban las ciudades latinoamericanas constituía un freno al desarrollo, y de ser así, cuáles eran las políticas que debían adoptarse para modificar la estructura urbana.

Desideologizar el discurso e insertar la propuesta en el interior del conocimiento científico, era una tarea propia de los grupos intelectuales de la época. Desde esta perspectiva, las ciudades no eran un simple escenario de las grandes transformaciones o los centros más dinámicos de una sociedad. Las ciudades, su organización espacial, su infraestructura, sus equipamientos, su localización geográfica, su historia económica, eran componentes de la estructura y variables explicativas de procesos económicos, políticos y sociales más globales. Por ello, las propuestas de transformación de la estructura social no podían hacer caso omiso de la dimensión territorial –en este caso urbana–.

Pero más allá del debate teórico y de la utopía, diferentes instituciones e instrumentos fueron creados en los países de América Latina, con la finalidad de enfrentar uno de los efectos negativos de la industrialización: la pobreza urbana. No hubo más reforma urbana que la cubana, pero sí se crearon algunas instituciones gubernamentales con la intención de modificar las limitaciones de la estructura urbana y dar respuesta a los conflictos sociales generados por la demanda de bienes y servicios por los sectores populares; son bien conocidas las experiencias en materia de política habitacional de erradicación –término de la época– de los barrios pobres<sup>4</sup>. Fueron diferentes instancias de los gobiernos de las grandes ciudades –por ejemplo, la Municipalidad de Buenos Aires, el gobierno de Río de Janeiro– las que llevaron a cabo diferentes acciones y programas dirigidos a desalojar a la población de estos asentamientos populares; para ello se contó con la asesoría y/o recursos de organismos financieros internacionales y organizaciones de carácter asistencialista.

Con estas acciones se ponía fin, en esos países, a la utopía de lograr

---

4. En Brasil el gobierno militar que derrocó a João Goulart creó el Banco Nacional de Habitação (BNH), la que entonces fue la más ambiciosa institución destinada a financiar vivienda popular.

ciudades en las que el acceso a los bienes y servicios urbanos más elementales fuese más equitativo<sup>5</sup>.

Desde la perspectiva de las políticas públicas, si bien los primeros intentos de la planificación de las ciudades –planes reguladores– datan de los años treinta o aun antes en algunas capitales, la acción urbana gubernamental era fragmentada; esto fue así por lo menos hasta los años setenta. Es cierto que era una acción que disponía de recursos escasos para atender las grandes necesidades sociales existentes. Pero no puede decirse que fue la falta de instancias gubernamentales, de planes y programas y de urbanistas, lo que explica las formas y características que adquirieron nuestras ciudades. Fue el bajo nivel de ingreso de grandes sectores de la población, lo que limitó su acceso al mercado de bienes y servicios urbanos y las características de una política estatal limitada y no comprometida con proyectos de ciudades más homogéneas. El resultado fue la segregación social y territorial para las grandes mayorías; la conformación de varias ciudades en el interior de cada una, con los más variados niveles de habitabilidad pero en absoluta concordancia con los niveles de ingreso de cada sector social.

En México se creó, en 1976, una instancia del gobierno federal –la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas– encargada de atender la cuestión territorial a nivel nacional. Las ciudades pasaron a ser objeto de los miles de planes urbanos que se realizaron; sin embargo, es poco lo que este organismo logró incidir durante sus años de existencia en las políticas sectoriales y en los organismos ejecutores de la política urbana; menor ha sido su capacidad de legitimar la acción planificadora institucional y orientar la acción gubernamental efectivamente desplegada sobre el territorio nacional<sup>6</sup>.

En síntesis, los rasgos fundamentales de la acción gubernamental, los programas de las fuerzas políticas y la propia investigación urbano-regional en la época se caracterizaron por:

---

5. En Buenos Aires, en los años sesenta, se programó la erradicación de villas miserias a cargo de la Municipalidad de Buenos Aires; durante el gobierno peronista de los setenta se formuló otro; finalmente fue la dictadura militar de esa década la que llevó a cabo un intenso proceso de expulsión de los villeros de la Capital Federal.

6. Entre otros véase Garza (1989); Ziccardi (1991).

- a) Considerar la ciudad latinoamericana de manera fragmentada y parcial privilegiando los problemas relacionados con las carencias – vivienda, servicios, transporte– de las clases populares y sin ofrecer una visión global e integrada –física, económica y sociopolítica– del espacio urbano en cuestión.
- b) Algunas expresiones del regionalismo planificador se instalaron en los organismos estatales, pero no lograron ejercer una acción rectora ante los intensos procesos de urbanización y el comportamiento tradicional de las burocracias y de las elites gobernantes.
- c) La visión monolítica del Estado, reafirmada en el Cono Sur por la recurrente presencia de gobiernos militares, restaba visibilidad a los gobiernos locales; la acción de éstos en gran medida dependía de los recursos y lineamientos de política social del gobierno central.

## **2. La descentralización en el contexto de la crisis de los ochenta**

Los ochenta se iniciaron con una grave crisis económica, producto del agotamiento de un estilo de desarrollo que llevó a los países del área a un creciente endeudamiento externo y a un incremento de los niveles de pobreza. El retorno a la democracia en Argentina y Chile y las exigencias de profundización de la misma en Brasil, México, Colombia y Perú abrieron nuevas expectativas en torno a disminuir las graves desigualdades económicas y sociales existentes.

Las grandes ciudades, las capitales en la mayoría de los países, eran las principales protagonistas de hechos políticos y demandas sociales. Constituían un colectivo, que más allá de sus diferenciaciones internas, adquirían protagonismo político y expresan las problemáticas que los estados debían incorporar en las agendas gubernamentales. La descentralización de los aparatos del gobierno federal y su contrapartida el fortalecimiento de los gobiernos locales, la revisión de competencias y facultades entre los diferentes niveles de gobierno, el traspaso de recursos a las instancias locales, fueron fórmulas que incorporaron las políticas públicas, a partir de la iniciativa de los gobiernos centrales.

En América Latina, es bien conocida la reforma municipal que se

promueve en México en 1983, la cual traspasaba a estados y municipios facultades en materia de organización territorial, desarrollo urbano y suministro de servicios públicos (véase Martínez Assad y Ziccardi, 1989; Massolo, 1991). En este esquema de las reformas las grandes ciudades no fueron objeto de especial atención. En el caso de la ciudad de México la reforma legislativa solo se aplicaba a los municipios conurbados del estado de México.

Pero en la época existían propuestas que insistían en la necesidad de impulsar una reforma urbana en la gran capital y, a la vez, descentralizar recursos y poder para crear un gobierno local. Haciendo referencia a la ciudad de México se decía:

Si tantas agencias federales intervienen en las decisiones sobre la organización espacial de la ciudad no sorprende que la planificación y la otorgación de licencias resulten tan irregulares, desiguales y anárquicas. La ciudad de México no tiene gobierno local. Lo que pasa por tal es un departamento administrativo encargado de ejercer y administrar las grandes inversiones determinadas por el ejecutivo...

La demanda de elección de regente no producirá cambios mientras se mantenga esta misma estructura desterritorializada de gobierno. Lo que debe exigirse es que haya un gobierno de la ciudad verdaderamente responsable de la organización material del marco urbano de nuestra vida cotidiana (Mori, 1983, p. 35).

La descentralización es un imperativo de los procesos de reestructuración de la organización territorial, pero también lo es para los proyectos más globales de reforma del Estado.

En México, la propuesta descentralizadora fue anterior a la adopción definitiva del modelo neoliberal, en el cual la reforma del Estado es estratégica. Esta no coincidencia de proyectos y tiempos, y fundamentalmente decisiones de orden político, impusieron fuertes límites a los proyectos descentralizadores. En general, en el contexto latinoamericano, los proyectos descentralizadores se han restringido al traspaso de

algunas funciones y competencias de los gobiernos locales, presentando algunos rasgos comunes, tales como:

- a) Instalarse más en el nivel del discurso que de la acción, sin lograr vencer las resistencias de las burocracias.
- b) No superar la situación de debilidad y obsolescencia de los aparatos de gobierno local, los cuales continuaron subordinándose a la acción institucional federal.
- c) Escasez de recursos de los ámbitos locales, lo cual es otro factor fundamental de esta subordinación.
- d) No formulación de opciones descentralizadoras para las grandes ciudades, para las capitales de los países latinoamericanos.

Respecto a este último señalamiento cabe afirmar que la descentralización y el fortalecimiento de los poderes locales fueron proyectos formulados y ejecutados como parte de una política destinada a contrarrestar la excesiva concentración metropolitana en una o unas pocas ciudades. Las ciudades medias pasaron a ser vistas como una opción territorial a la concentración y esto se tradujo en una política de apoyos y recursos para las mismas, las que se definieron sin criterios muy claros (véase Graizbord, 1991)<sup>7</sup>. Se trata de disminuir la población de las grandes ciudades o que no crecieran al ritmo que lo habían hecho en décadas anteriores. Pero no se introdujeron propuestas de descentralizar racionalmente las actividades y recursos concentrados en el espacio central, hacía su periferia territorial. Lo que ocurrió en las grandes ciudades fue el reforzamiento de los procesos de segregación social y espacial.

### **3. El rol de las grandes ciudades en los noventa**

Las transformaciones y/o los proyectos para las grandes ciudades en los noventa responden a los profundos cambios económicos y políticos por

---

7. No existen criterios precisos para la definición de las llamadas ciudades medias. En México, se considera que existen alrededor de 80 ciudades que tienen entre 100.000 y un millón de habitantes y en las que vivían en 1990 alrededor del 25% de la población del país. Cfr. SEDUE (1991, p. 66).



los que atraviesan nuestros países en este fin de siglo. Desde la perspectiva de la investigación urbana se debe prestar especial atención a las siguientes cuestiones, por las implicaciones especiales que las mismas tienen:

a) La reestructuración económica internacional ha llevado a que los países del área latinoamericana adopten las políticas de ajuste desdeñadas por el modelo neoliberal, como salida de la crisis de los ochenta. El lento crecimiento económico que muestran actualmente nuestras economías, se basa en los procesos de privatización y descentralización, el achicamiento de los aparatos del Estado con la consiguiente reducción de su burocracia, la apertura comercial hacia el exterior, la expansión de la sociedad informacional, las bajas remuneraciones a los asalariados y el crecimiento del trabajo informal, etc. Esta reestructuración económica exige una reestructuración territorial a nivel nacional, regional y local, en la que las grandes ciudades juegan un papel protagónico y estratégico.

Se afirma que el nuevo modelo conlleva la desterritorialización de las actividades económicas (Hiernaux, 1991) y es posible pensar que esto sea así a nivel internacional y en relación con el polo moderno. Pero en el caso de las ciudades latinoamericanas hay que investigar aún los efectos territoriales que provocan diferentes actividades que se instalan o expanden (maquila, informática, actividades del terciario moderno). También hay que dar cuenta de su contrapartida, el proceso de desindustrialización, que presentan las grandes ciudades.

En relación con el empleo urbano, los efectos de esta política son evidentes y se expresan en el abrumador crecimiento del trabajo informal en las calles de nuestras ciudades, lo cual genera múltiples consecuencias económicas, sociales y espaciales, sobre los usos del suelo. De igual forma, los niveles de ingreso cada vez más altos y *concentrados* llevan a la instalación de las cadenas internacionales de productos (alimenticios, del vestido, la electrónica y la informática) y la proliferación de centros *comerciales*, grandes espacios dedicados al consumo de élite, que *homogeneizan* el espacio urbano, más allá de fronteras nacionales e identidades culturales.

b) Los límites de ese modelo económico se pueden medir a través de algunos indicadores de calidad de vida, los cuales señalan la magnitud de la extrema pobreza en que se hallan grandes sectores de la población. Esto ha llevado a que los mismos organismos internacionales recomienden la aplicación de políticas dirigidas a atender situaciones extremas. Las tradicionales políticas sociales de los estados latinoamericanos se están reformulando, y aunque es prematuro afirmar cuáles serán sus resultados en cada uno de los rubros que le competen (vivienda, salud, educación), es posible pensar que la tendencia es a disminuir el gasto público y el subsidio, así como a promover la privatización. Pero lo importante es que toda esta acción o inacción en materia de políticas sociales incide directamente en las condiciones de vida que prevalecen en las ciudades. Esto no es privativo de las ciudades latinoamericanas sino que los efectos negativos de este modelo sobre las ciudades y sus habitantes se advierten claramente en los países con mayor desarrollo. En algunas ciudades de Estados Unidos, por ejemplo, Nueva York, la polarización y el dualismo social se expresan en una fuerte segregación espacial (Castells, 1990); los estallidos de violencia recientemente vividos en varias ciudades norteamericana (en particular en Los Ángeles) reflejan las implicaciones que tiene sobre la trama urbana, la exclusión económica y social de grandes sectores de población.

c) Desde una perspectiva política esta profunda reestructuración económica coincide con las demandas de la ciudadanía de consolidar y profundizar los procesos de democratización. Ello implica acercar la ciudadanía a los procesos de decisión, a las autoridades locales y a sus propios representantes; así como también permitir su acceso a diferentes instancias que formulan y realizan las políticas urbanas. La democratización de la gestión urbana es un requisito para modificar las marcadas desigualdades que existen en términos de acceso a la infraestructura y equipamientos, así como también para hallar soluciones a aquellos problemas que afectan al conjunto de la ciudadanía, por ejemplo la contaminación o el transporte.

Las grandes ciudades son actualmente el escenario de profundas transformaciones, son un colectivo social, que a pesar de sus diferenciaciones internas, presenta una nueva morfología social metropolitana (Martinotti, 1990), que incide directamente en la sociedad. Es tarea de los urbanistas estudiarla, a fin de aportar conocimientos que puedan integrarse a las demandas más generales de democratización de la gestión urbana.

#### **4. Las reformas de las grandes ciudades**

En varias grandes ciudades de América Latina, principalmente en sus capitales, con excepción de São Paulo, se están elaborando y realizando transformaciones en las estructuras político-administrativas de sus gobiernos. Estos procesos, más allá de enmarcarse en el contexto que hemos tratado de presentar sintéticamente en el punto anterior, poseen una dimensión territorial de la que deben ocuparse los urbanistas.

Las coordenadas de estos procesos desde la perspectiva territorial son dos: la metropolización y la descentralización. Ambos son procesos cualitativamente diferentes; el primero, instalado directamente en la esfera del urbanismo; el segundo, si bien pertenece también al mismo, es parte de una problemática más amplia: la reforma del Estado. A éstos puede agregarse un tercer eje de análisis, indisolublemente ligado a los anteriores: la institucionalidad, cuestión que no puede ignorar una propuesta de transformación de la ciudad.

##### **4.1. La metropolización**

Mundialmente, las ciudades, las metrópolis, han recobrado importancia en la formulación de las políticas públicas, particularmente con la idea del *city marketing*, en tanto estrategias tendientes a evidenciar las ventajas locacionales que ofrece determinada ciudad para desarrollar diferentes actividades. Esta imagen se ha impuesto sobre las imágenes de la crisis urbana que prevalecieron en la década anterior.

El nuevo orden metropolitano se desvincula de los procesos de

industrialización que fueron determinantes en el crecimiento de las ciudades, en un período anterior. Adquiere nuevas características y recurrencias entre las cuales destacan:

- a) la conterurbanización –pérdida de población del espacio metropolitano central– hacia las periferias.
- b) la transformación de la morfología física, social y administrativa de las ciudades, principalmente como consecuencia de los avances tecnológicos.
- c) el debilitamiento de la identidad cultural de las ciudades en favor de su homogeneidad (Mc-Donalds en el paisaje urbano).

La política territorial en las metrópolis europeas se ha orientado hacia la denominada *sutura de la ciudad*, mejora en la calidad de vida de espacios urbanos individualizados, una vez detenida la expansión de la ciudad. Esta política refleja el pasaje de una preocupación cuantitativa, del crecimiento poblacional y la expansión urbana sostenida a la intención explícita de equiparar condiciones de vida para el conjunto de la ciudadanía.

El urbanismo se halla en una nueva etapa en la cual adquiere expresiones diferentes y contrastantes. Según Castells:

En Italia Aldo Rossi en su *Arquitectura de la Ciudad*, centró el esfuerzo del nuevo urbanismo progresista en un tratamiento formal de espacios simbólicos de la ciudad, recuperando las tesis esteticistas y monumentales del urbanismo, en una curiosa articulación entre el elitismo arquitectónico del pasado y el formalismo posmoderno del nuevo urbanismo progresista, unidos en su defensa de la vaporización del espacio como placer frente al instrumentalismo del desarrollo capitalista de la ciudad. En cambio, ninguno de los urbanistas españoles de primer nivel se interesó por replantear las formas y procesos de la ciudad, a partir de la extraordinaria revolución tecnológica vivida por el mundo en estos años (Castells, 1990, p. 53).

Por otra parte, desde la perspectiva territorial –no solo física sino económica y social– el concepto de gran ciudad tiene diferentes acepciones que deben distinguirse en la formulación de las reformas:

- La *ciudad central* que es el núcleo inicial y que muchas veces corresponde al municipio que lleva el nombre.
- La *ciudad metropolitana* que es la aglomeración constituida por la ciudad central y sus diferentes periferias.
- La *ciudad-región* que es el área real de planteamiento, de definición de las obras de infraestructura, de integración de la ciudad al territorio nacional<sup>8</sup>.

Cada una de ellas forma parte de un mismo territorio, de un continuo urbano, pero se distingue por las funciones y el papel que cumple cada subconjunto en esta heterogénea unidad.

Estas consideraciones en torno a la definición de la ciudad son fundamentales cuando queremos modificar sus formas de gestión haciéndolas democráticas y eficientes para mejorar la calidad de vida del conjunto de la ciudadanía.

El debate debe iniciarse preguntándonos sobre ¿cuál es la ciudad que queremos transformar? A cada una corresponde una realidad territorial y política específica para la que deben elaborarse propuestas diferenciadas. Sin embargo, el gran reto que actualmente tienen las grandes ciudades es el constituir (o mantener en su caso) un gobierno metropolitano democrático que realice una gestión eficiente en el suministro de los servicios públicos, en el cuidado del medio ambiente y en impulso que ofrezca al desarrollo de la economía local.

En este sentido, la principal propuesta urbanística para la gestión territorial de las ciudades en los países europeos es: la metrópoli policéntrica, en la cual se crean núcleos de actividad terciaria e industrial de alto nivel en la periferia y semiperiferia, a la vez que se otorga una nueva urbanidad, una mejora de la calidad de vida en los espacios centrales. Se trata de consolidar regiones metropolitanas policéntricas, en

---

8. Sobre esto véase Borja (1991).

las que los distintos núcleos urbanos se conectan a través de grandes medios de transporte, se trabaja por lograr una mejor habitabilidad y medio ambiente y se intenta atraer continuamente actividades productivas. Es una concepción de aglomeración, no de fragmentación, la que prevalece y para ello en las grandes ciudades de varios países de Europa (España, Francia, Inglaterra) se ha creado un régimen especial de gobierno. Por ejemplo, en el caso de las grandes ciudades españolas se ha elaborado recientemente un proyecto de régimen especial, similar al Greater London Council (disuelto por el gobierno de la señora Margaret Thatcher). Sin embargo la estructura político-administrativa existente (comunidades autónomas, municipios periféricos) lleva a pensar que este gobierno metropolitano ideal no puede imponerse, por lo menos en Barcelona, ya que sería difícil vencer ahora un conjunto de obstáculos. Por ello, se ha propuesto una solución a dos niveles: a) el área metropolitana estricta, para la cual se propone la creación de un ente local, basado en la agrupación de municipios, para recibir transferencias de la Comunidad Autónoma y del Estado, encargado de atender principalmente lo relacionado con los equipamientos y servicios locales –cultura, vivienda, policía; b) la región metropolitana o área funcional, que es la ciudad-región, considerada el ámbito de la planeación territorial y de la gestión de algunos servicios públicos que sobrepasan el marco de la ciudad –transporte, agua y saneamiento, parques tecnológicos, etcétera. Al mismo tiempo, el proyecto prevé la creación de consorcios y otros organismos de concertación entre diferentes instancias. Lo importante aquí es considerar la diferenciación territorial y los alcances de las reformas que se proponen para cada espacio, en relación con las características que prevalecen en el momento de su formulación.

En América Latina, las anunciadas reformas de orden político-administrativo se dan en un momento en que el urbanismo parece estar en un impase. En México, luego de una experiencia de casi quince años de planeación territorial, fundamentalmente urbana e institucional, se producen planes indicativos y marcos de referencia para acciones puntuales o programáticas, desarrolladas por alguna instancia de gobierno, encargada de tomar decisiones que tienen impacto territorial.

En algunas ciudades el urbanismo se subordina a la ejecución de

grandes obras públicas, por ejemplo, el metro, que no obstante atender demandas sentidas de los sectores de menores ingresos, no se integran necesariamente a una concepción de ciudad global.

La investigación urbana, por su parte, pocas aportaciones ha ofrecido; tal vez aquellos proyectos de reforma urbana encuentran hoy continuidad en un ideal similar que se expresa en una ciudad para todos. Pero prevalecen los enfoques parciales, que intentan captar una realidad urbana fragmentada en sus componentes –vivienda, transporte, servicios–, en la que la ciudadanía es una noción vaga y el énfasis está puesto en las tradicionales formas de relación clientelística entre autoridades y usuarios, en los logros y dificultades de los movimientos y actores sociales autónomos. Todas estas son cuestiones socialmente relevantes, pero es necesario abordar los problemas de la ciudadanía y la complejidad de relaciones sociales que se viven en el contexto de la ciudad como un todo.

El modelo de ciudad, la ciudad que queremos, debe formularse previamente a cualquier proyecto de reforma. Ello implica confrontar imágenes e intereses –actores y conflictos– en ámbitos territoriales definidos (la ciudad central, las periferias, una delegación, una colonia, etc.). Las reformas al gobierno de la ciudad de México, en la actual delimitación territorial, política y administrativa, se refieren al Distrito Federal (sus 16 delegaciones, su gobierno central, su Asamblea de Representantes). Para los municipios metropolitanos que pertenecen al Estado de México existe una legislación que fija competencias y funciones que rigen en materia de ordenamiento del territorio, el suministro de los principales servicios, la forma de constitución de los gobiernos municipales y sus relaciones con el estado (art. constitucional 115). En este sentido, los partidos políticos de la oposición –el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD)–, explicitaban, en sus plataformas electorales para 1991, propuestas relacionadas con la creación de instancias de gobierno de nivel metropolitano. El PAN recogía la experiencia de crear un régimen especial para la ciudad de México, tal como el que existe en algunas ciudades de Estados Unidos y Europa. Pero en estas propuestas no estaba claro aún cómo resolver las dificultades que

surgen del diferente estatus jurídico-político de los municipios y las delegaciones.

Existen ya algunos mecanismos de coordinación metropolitana –por ejemplo, Comisión Metropolitana de Transporte Urbano o la Comisión Metropolitana de Protección Ambiental–; en los años setenta y ochenta existieron las Comisiones de Conurbación –entre las cuales funcionó la de la región centro–. Todos estos instrumentos deberán ser evaluados en términos de su eficacia para incidir sobre las acciones gubernamentales a nivel metropolitano. También deberán incorporarse al debate reflexiones que permitan:

- a) Discernir las relaciones centro-periferia, a partir de una concepción policéntrica de la gran ciudad, definiendo espacios territoriales y político-administrativos precisos, según los objetivos y alcances de las propuestas.
- b) Considerar los efectos diferenciales que, sobre el territorio y la sociedad, ejerce el nuevo modelo de crecimiento económico, en particular en la capital del país, y pensar a esta como un espacio en transformación.
- c) Evaluar las experiencias existentes en materia de instrumentos metropolitanos –por ejemplo, el transporte–, así como las experiencias de planeación territorial –comisiones– que ya se han ensayado en la ciudad de México, a fin de pensar en propuestas cualitativamente superiores, en términos de gestión eficiente, de participación ciudadana, de racionalidad en la asignación de los recursos, etcétera.

#### **4.2. La descentralización**

La descentralización constituye la otra gran cuestión a introducir en un proyecto de reforma de gobierno local, en el que exista la intención de democratizar la gestión y promover la participación social.

Como ya se dijo, en América Latina la descentralización de los ochenta, se interesó poco por las metrópolis, aunque en algunas ciudades se registran experiencias de descentralización –por ejemplo Lima, Santiago– o existen actualmente proyectos que recuperan esta



ideas de descentralizar la gestión urbana –Buenos Aires, México, São Paulo.

En Europa –Francia, Italia, España, Alemania– la descentralización fue una fórmula aplicada al conjunto del territorio, incluidas sus grandes ciudades.

En Francia, la descentralización contempló los 36.433 municipios de su territorio, 101 departamentos y 22 regiones; las ciudades de París, Lyon y Marsella fueron incluidas en la política del gobierno socialista. Algunas evaluaciones indican los efectos diferenciales que esta política tuvo sobre los municipios, sean estos rurales, urbanos o parte de una gran ciudad, como las mencionadas. Para los primeros, la descentralización no tuvo grandes implicaciones. Para los segundos, la ley modificó la gestión del territorio al permitir que, a través de los mecanismos de proporcionalidad la oposición se incorporase al seno del gobierno municipal. Para las grandes ciudades se sancionó una ley especial, en 1982, según la cual se promovía la llamada descentralización inframunicipal que agregó, a las tradicionales figuras de los concejales y el alcalde, los llamados Consejos de distrito y diferentes formas de participación de los ciudadanos en las responsabilidades sociales (Laffanour, s/f).

En Italia, la descentralización urbana comenzó en los sesenta y setenta y el principio que la guiaba era la participación de los ciudadanos en la vida político-administrativa. La ley de reforma sobre las autonomías locales, de 1976, contemplaba 95 ciudades, en 56 de las cuales funcionaban organismos descentralizados; también en este caso se fijó la creación de consejos de distrito. Según se afirma, esta infradescentralización tenía un destino claramente abierto y dirigido a las grandes ciudades, pero no logró ser una descentralización efectiva, precisamente en el ámbito en que se lo propuso: la participación. Un trabajo que evalúa los alcances de la misma dice al respecto: “Por ejemplo, las comisiones circunscriptivas –compuestas por ciudadanos y expertos– se limitan a formular opiniones accesorias para el Consejo Comunal y la Asamblea” (Merloni y Vecchio, p. 180).

Esto hace que, entre ciudadanos e instituciones, nuevamente, se reproduzcan relaciones formales y que sean los partidos políticos los que adquieran absoluta centralidad.

En América Latina, la descentralización fue vista como la posibilidad de que la gran ciudad, la ciudad primada –Buenos Aires o México–, disminuyera su peso económico y político, fortaleciendo para ello las ciudades medias y, en menor medida, los espacios locales –el municipio–. En México, se diseñó una política para más de 80 ciudades medias y se modificó la legislación relativa a las competencias y atribuciones de los estados y los municipios. La política de descentralización de los ochenta alcanzó ciertos logros y tuvo que enfrentar muchos obstáculos. Entre los logros suele incluirse el haber logrado incidir en la disminución de la población de la más importante zona metropolitana del país: la ciudad de México. Pero las políticas urbanas, que habían comenzado a elaborarse desde mediados de los setenta, no fueron revisadas y/o actualizadas. Actualmente, no existen políticas urbanas explícitas para las grandes ciudades, no existen lineamientos precisos sobre su papel en la economía, las acciones gubernamentales no responden necesariamente a unas imágenes de ciudad a la que aspira la ciudadanía y las decisiones de inversión se deciden principalmente, en los organismos del gobierno federal.

La descentralización en América Latina, con las excepciones antes mencionadas, no concibió la infradescentralización como reestructuración de la gran ciudad. En todas hubo acciones sobre el territorio pero el urbanismo, como práctica profesional perdió espacio institucional.

Ahora, es necesario formular un modelo de ciudad, el cual no puede surgir de una práctica individual o grupal, es una tarea colectiva, es una tarea ciudadana, en la que deben participar necesariamente los urbanistas.

La descentralización sin duda es un proceso ineludible en la construcción de una ciudad distinta a la actual. En el caso de México deberá considerarse cuáles son sus alcances en los diferentes niveles territoriales existentes: 1) la ciudad central, cediendo recursos y poder de decisión del gobierno central a las 16 delegaciones; 2) la zona metropolitana tras pasando poder del estado de México a los municipios metropolitanos –17 o 20, según se los defina; 3) la ciudad-región trasladando o localizando nuevas actividades y creando la infraestructura productiva y de comunicaciones necesarias, en su territorio de influencia más amplio. Una

aproximación a las plataformas de los principales partidos políticos, en 1991, indica que existe coincidencia en traspasar competencias y funciones que hoy ejerce el gobierno central a las delegaciones. Otro de los principales objetivos enunciados por las tres fuerzas partidarias es que la descentralización debe promover la participación vecinal, acercando autoridades y ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, si bien puede pensarse que en el mediano plazo se introduzcan reformas institucionales en el sentido de descentralizar la gestión hacia los territorios delegacionales, es más difícil pensar en un proceso de participación ciudadana autónomo; vencer la tradición clientelista, en sus más variadas modalidades, o modificar comportamientos fuertemente arraigados en las burocracias.

Por otra parte, las propuestas descentralizadoras, en cierto sentido son de signo opuesto a la metropolización; esta última implica concebir la ciudad como aglomeración más que como unidades territoriales y administrativamente autónomas. Éste es uno de los dilemas que debe resolverse acertadamente, para lo cual considerar la temática de la institucionalidad es sumamente importante.

### **4.3. La institucionalidad**

Otro conjunto de cuestiones ineludibles en las propuestas de reformas de los gobiernos de las ciudades, cuando se está pensando en modificar la gestión urbana son aquellas que forman parte de la llamada “ingeniería institucional” (véase, Jacobi, 1991). Las reformas se dan en el interior de instituciones, instancias de gobierno, estructuras burocrático-administrativas, normativas y legales. Un proyecto de reforma deberá contemplar cada una de las instituciones involucradas, las cuales tienen una dinámica propia y de conjunto, de acuerdo a los intereses y recursos que movilizan. Por ejemplo, en materia de política urbana, y con especial referencia al caso de México, es posible observar de qué manera, la normatividad en materia de vivienda y desarrollo urbano formulada por una agencia creada para ello (SAHOP) no fue asimilada por los organismos ejecutores de dichas políticas, con lo cual se produjo un claro divorcio entre planeación y acción urbana efectivamente realizada

sobre el territorio; esto contribuyó finalmente a la disolución de esta instancia federal y a la actual incorporación de las principales funciones en la materia a una secretaría de muy reciente creación, cuya acción es más amplia: la Secretaría de Desarrollo Social.

Sonia Draibe pensando en torno a las reformas del Estado en los países latinoamericanos sostiene al respecto:

En otras palabras, las reformas no se dan en medios vacíos, sino que ocurren en y son condicionadas por su medio específico -el institucional. En su formalidad, el medio institucional traduce a sus términos el proyecto de reforma, establece fuertes condicionantes para su temporalidad, e impone los contornos en los cuales se definirán y redefinirán todos los principios estructuradores del programa que se quiere reformar: desde su financiamiento hasta la prestación de servicios y los modos de control de su realización (1992, p. 10).

Estas observaciones llevan a enfatizar dos tipos de problemas fundamentales en cualquier proceso de reforma:

1. El rediseño institucional de cada uno de los organismos o instituciones que participan directamente en la política urbana en cuestión.
2. El rediseño del contexto institucional más amplio, el que necesariamente está presente en la formulación y realización de esas políticas.

Estas son cuestiones que los políticos, los investigadores y urbanistas deberán incorporar en el momento de diseñar las propuestas de reformas al gobierno de la ciudad, a las formas de gestión urbana. En este sentido, cabe recordar el ejemplo de Lima durante el gobierno de Izquierda Unida que tuvo que afrontar la inexperiencia administrativa buscando el apoyo de las organizaciones no gubernamentales (ONG) (Chirinos, 1991), o las dificultades del Partido de los Trabajadores (PT) en São Paulo para conciliar las posiciones diferentes que surgen entre

los administradores y los dirigentes, aun cuando ambos pertenecen al mismo partido político (Jacobi, 1991).

Estas son tan solo algunas de las dimensiones que están presentes o subyacen en el debate sobre las reformas a los gobiernos de las grandes ciudades. Tal vez son las más importantes cuando se están pensando las reformas, desde la perspectiva de la gestión urbana, pero ello no excluye la consideración de otras dimensiones que también son de fundamental importancia, tales como: la económica, la financiera y fiscal, la partidaria, la relacionada con las formas específicas de participación social.

Para concluir, creo que es importante aclarar que este trabajo no solo intenta sistematizar ideas para el debate actual sino que pretende presentar una síntesis de más de veinte años de experiencias de proyectos de reformas urbanas que, en sus diferentes expresiones y con poco éxito, propusieron ciudades distintas; ciudades en las que el conjunto de la población accediese a bienes y servicios básicos; ciudades que ofreciesen condiciones de vida dignas a todos sus ciudadanos. Pensar hoy en propuestas para mejorar la calidad de vida de la población, proteger el medio ambiente, crear formas de gobierno democráticas y eficientes, significa avanzar en esa misma dirección; por ello la experiencia y la memoria pueden aclarar y acortar el camino.

## **Bibliografía**

Ajuntament de Barcelona (1991). *Régimen especial para las grandes ciudades*. Barcelona.

Ayuntamiento de Madrid. *Jornadas sobre las perspectivas de la descentralización –un análisis necesario–*. Madrid: mimeo, s/f.

Borja, J. (1991). *Un reto a la democracia: el gobierno de las áreas metropolitanas*. Barcelona: mimeo.

Borja, J.; Castells, M.; Dorado, R. y Quintana, I. (Eds.). (1990). *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Madrid: Sistema.

Bouinot, J. La descentralización infra municipal en los países de Europa occidental. En Ayuntamiento de Madrid, *Jornadas sobre las perspectivas de la descentralización –un análisis necesario–*. Madrid: mimeo, s/f.

Camacho Solís, M. (1992). *Comparecencia en Asamblea de Representantes del D.F.* México 22 de abril.

Castells, M. (1990). Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento económico y calidad de vida. En Borja, J. *et al.*, *Las grandes ciudades en la década de los noventa* (pp. 17-64). Madrid: Sistema.

Chirinos, L. (1991). El gobierno de la ciudad y el rol de las ONG: una aproximación desde el caso de Lima. En Ziccardi, A. (Coord.), *Ciudades y gobiernos locales en América Latina de los noventa*. México: Instituto Mora, FLACSO y Porrúa.

Draibe, S. M. (1992). *A reforma do Estado na América Latina: observações sobre o caso brasileiro*. Campinas: UNICAMP, mimeo.

Garza, G. (Comp.). (1989). *Una década de planeación urbana en México (1978-1988)*. México: El Colegio de México.

Graizbord, B. (1991, octubre). Estructura y dinámica de las ciudades industriales en el PNDU-1984: posibilidades futuras de desarrollo. Ponencia presentada en el Primer Congreso de la Red Naciones de Investigación Urbana, México.

Hardoy, J. y Moreno, O. (1972, marzo). Primeros Pasos de la Reforma Urbana en América Latina. *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos*, II(4), 83-100. Santiago de Chile.

Jacobi, P. (1991). Gestión municipal y conflicto: el Municipio de São Paulo. En Ziccardi, A. (Coord.) *Ciudades y gobiernos locales en América Latina en los noventa*. México: Instituto Mora, FLACSO y Porrúa.

Laffanour, A. Experiencias de descentralización en Francia. En Ayuntamientos de Madrid, *Jornadas sobre las perspectivas de la descentralización –un análisis necesario–*. Madrid: mimeo, s/f.

Martínez Assad, C. y Ziccardi, A. (1989). La descentralización de las políticas públicas en México. En Varios Autores, *Centralización/descentralización del Estado y actores territoriales*. Buenos Aires: CLACSO.

Martinotti, G. La población de la nueva morfología social metropolitana. Reflexiones a partir del caso italiano. En Borja, J. *et al.*, *Las grandes ciudades en la década de los noventa* (pp. 17-64). Madrid: Sistema.

Massolo, A. (1991). Descentralización y reforma municipal: ¿fracaso anunciado y sorpresas inesperadas? En Varios Autores, *Procesos rurales y urbanos en el México actual*. México: UAM-I.

Merloni, F. y Vecchio, V. Descentralización administrativa, participación y gobierno de las áreas metropolitanas en Italia. En Ayuntamiento de Madrid, *Jornadas sobre las perspectivas de la descentralización –un análisis necesario–*. Madrid: mimeo, s/f.

Mori, A. (1982, febrero). Ciudades: hacia una reforma urbana. *Nexos*, 50, 31-35. México.

Partido Acción Nacional. (1991). *Plataforma electoral para el D.F. México*.

Partido de la Revolución Democrática. (1991). *Plataforma electoral en D.F. México*.

Partido Revolucionario Institucional. (1991). *Plataforma electoral, D.F. México*.

Pastrana, E. y Threfall, M. (1974). *Pan, techo y poder. El movimiento de pobladores en Chile*. Buenos Aires: SIAP.

Pease García, H. (Comp.). (1991). *Construyendo un gobierno metropolitano políticas municipales 1984-1986*. Lima: IPADEL.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. (1990). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1990-1994)*. México.

Urrutia, A. y Ballinas, V. (1982). Hacia la democratización del Distrito Federal. *El Perfil de la Jornada*, México, 23 de marzo.

Valladares, L. (1978). *Passa-se urna casa. Análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.

Ziccardi, A. (1983, enero-marzo). Villas miseria y favelas: sobre las relaciones entre las instituciones del Estado y la organización social en las democracias de los años sesenta. *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLV, 1, 45-67. México: IISUNAM.

Ziccardi, A. (1991) *Las obras públicas de la Ciudad de México (1976-1982)*. México: IISUNAM.





# La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad<sup>1</sup>

*Mientras que en otras sociedades la ciudad siempre se presenta subordinada a una estructura política, incluso cuando se le reconoce una administración propia, en Occidente la ciudad ha desempeñado primordialmente, al menos en determinados periodos, una función política. Y éste ha sido el caso de la polis antigua y del municipio medieval.*

Pietro Rossi

En América Latina existe una profunda preocupación por consolidar los procesos de democratización de los regímenes políticos que se instalaron en los años ochenta. En el marco de la aplicación de políticas económicas de ajuste, las frágiles democracias latinoamericanas enfrentan el desafío de lograr estabilidad política y social. La gobernabilidad, la capacidad de gobernar, es uno de los componentes centrales en el análisis de los distintos niveles de gobierno y, en consecuencia, lo es para la comprensión del gobierno de las ciudades.<sup>2</sup>

El gobierno de las ciudades, el gobierno local, está hoy en la mira. Es en este nivel de gobierno donde se gestiona todo lo relacionado con el uso y la apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos y en donde se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía.

El gobierno local debe cumplir con las funciones y competencias que

---

1. Ziccardi, A. (Coord.). La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad En Ziccardi, A. *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas* (pp. 13-37). México: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM-Porrúa.

2. Sobre las nociones de gobernabilidad y *governance*, véanse entre otros: Dahrendorf (1980); O'Donnell (1993); Tomassini (1993); Dos Santos (1991); Ziccardi (1994c).

legalmente le corresponden representar a la ciudadanía ante los otros niveles de gobierno, administrar los recursos públicos, alentar la participación ciudadana, ejercer el gobierno democráticamente.

La reforma del Estado que se promueve desde la aplicación de las políticas neoliberales exige evaluar a la administración en relación con la eficiencia, la equidad, la honestidad y responsabilidad (*accountability*) con que los gobernantes manejan los recursos que se aplican en la gestión urbana. Han sido precisamente los organismos financieros internacionales los que han señalado que la ineficiencia y la corrupción de las burocracias son verdaderos obstáculos para que los recursos otorgados promuevan el desarrollo económico y social (*cf.* World Bank, 1991). Por ello, junto con el achicamiento de funciones y recursos del gobierno central y las recomendaciones de descentralizar las acciones hacia los gobiernos locales, la reforma del Estado, implica la aplicación de mecanismos de control y eficiencia de la gestión en los tres niveles de gobierno.

En las ciudades, la burocracia local que cumple funciones de gestión del territorio utiliza instrumentos técnicos (por ejemplo: el catastro), infraestructura material y equipamiento (equipos para la recolección y depósito de basura, infraestructuras de agua y drenaje), recursos económicos directamente asignados para proveer bienes y servicios urbanos básicos (agua, drenaje, etcétera). En este sentido, las preocupaciones en relación con el buen gobierno local suelen ubicarse más en el campo del desempeño administrativo que en el ejercicio del poder político. Pero junto con la eficiencia, que se asocia a la disponibilidad de recursos técnicos y humanos, existen criterios sociales y políticos que otorgan legitimidad y consenso a la actuación gubernamental.

Para los politólogos el primer elemento de legitimidad de cualquier gobierno son las elecciones, la competencia política y el respeto al voto ciudadano. Guillermo O'Donnell (1993) al analizar las nuevas democracias de algunos países latinoamericanos, en las que se combinan en forma compleja características democráticas con autoritarias, pone especial énfasis en el hecho de que la ciudadanía no se reduce a los confines de lo político (el voto), sino que se define en el campo de las relaciones sociales. Por ello es de fundamental importancia la existencia de un sistema legal que establezca la dimensión pública de las relaciones privadas

entre los ciudadanos y las formas que rigen el acceso a los bienes básicos, tales como la educación, la salud, la vivienda. Es precisamente en el nivel local, en el ámbito cotidiano, donde se ejercen los derechos ciudadanos, donde la gestión de bienes y servicios urbanos implica una relación directa entre la burocracia local y los usuarios, donde se pone a prueba la democracia territorial, donde la participación social puede incidir en el diseño e implementación de las políticas públicas.

La noción de gobernabilidad utilizada en este análisis de los gobiernos locales considera ambas dimensiones: la eficiencia administrativa, y la capacidad de generar legitimidad y consenso.

Si bien el ayuntamiento cumple funciones de administración de su territorio y funciones de gobierno político no puede decirse que entre ambas exista una línea divisoria; por el contrario, en el ejercicio de las funciones de administración de una ciudad, particularmente de administración de los bienes y servicios urbanos, encontramos siempre elementos de la política local, regional y nacional (clientelismo, movilización, corporativismo, participación política autónoma o subordinada). En contrapartida, en el ejercicio del poder político suele validarse o no la actuación administrativa (el voto que refrenda o el voto que castiga, es ejemplo de ello). Por ello, sólo analíticamente se identifican, en esta investigación, las funciones políticas y administrativas como dos dimensiones de una única tarea de gobernar las ciudades.

## **Gestión urbana y burocracia local**

El desconocimiento existente respecto a las políticas urbanas y a la gestión del territorio, en el nivel local, nos obliga a considerar, en primer término, las formas de constitución del gobierno local entendido aquí como gobierno municipal o delegacional en el caso del Distrito Federal (D.F.).

Es común que para el cumplimiento de las funciones de administración y gestión del territorio local el presidente municipal forme un equipo de trabajo técnico y administrativo de su confianza, el cual realizará una amplia y variada gama de funciones de gobierno del territorio.

En México no existen reglas de juego claras para la incorporación de los mandos superiores y medios, ni tampoco de los funcionarios y los técnicos. Cada tres años el equipo se renueva y los programas y proyectos no tienen necesariamente continuidad. Sin embargo, es obvio que los recursos humanos son de fundamental importancia para lograr una actuación gubernamental tanto eficiente como democrática, y de la capacidad profesional y política de los mismos depende, en gran medida, el tipo de relaciones que entabla el gobierno local con la ciudadanía.

La autoridad máxima en el municipio es el presidente municipal, quien ocupa ese puesto por medio de la elección ciudadana, y es posible advertir que en el nivel local tiende a prevalecer la figura personal por sobre la pertenencia partidaria. En el caso de las ciudades del norte del país aquí estudiadas, se advierte un perfil empresarial en los alcaldes, rasgo que parecen compartir tanto los que pertenecen al PAN como al PRI. Esto debe atribuirse al dinamismo que poseen las actividades privadas que han estimulado el intenso crecimiento poblacional de esta región y a la cultura política local que se ha nutrido con la incorporación, a los partidos políticos existentes, de sectores empresariales modernos. Puede decirse que los presidentes municipales de estas ciudades ejercen un liderazgo personal y a la vez muestran gran capacidad política para gobernar a la sociedad local.

Por otra parte, estos municipios cuentan con equipos de técnicos y profesionistas con un buen nivel de calificación, los cuales han elaborado e implementado planes de desarrollo urbano de las ciudades.

No puede decirse que sea la falta de leyes, reglamentos, bandos, planes y programas de desarrollo urbano lo que caracteriza la gestión de las ciudades estudiadas. A los planes de desarrollo municipal y de desarrollo urbano se agregan programas especiales, como los denominados Juárez Nuevo o Nuevo Saltillo formulados por los gobiernos panistas, que aunque no contienen un proyecto urbanístico explícito manifiestan la capacidad local de ejercer la planeación de su territorio. De igual forma en Toluca, municipio priísta que nunca conoció la alternancia política, existen desde hace más de dos décadas equipos de planeación territorial que han desarrollado actividades profesionales pioneras y que incluso fueron incorporados al gobierno federal, principalmente

cuando, en 1976, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

A excepción de la delegación Miguel Hidalgo, que hereda un Plan Delegacional realizado en el nivel central, en los casos estudiados existen instrumentos de planeación del territorio elaborados localmente o con el apoyo del gobierno estatal o federal, cuando así fue requerido. A ellos se agregó, en el último sexenio, el Programa de las 100 Ciudades, realizado por la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), que fue la base para que la inversión federal, en infraestructura y equipamiento, se distribuyera entre el centenar de ciudades medias que existen en el país.

No obstante que en las ciudades estudiadas se cuenta con los mejores equipos de técnicos son claras las limitaciones que se observan en la gestión territorial de los gobiernos locales, en relación con:

1. Las distancias e inclusive el divorcio que existe entre la planeación y las acciones electivamente realizadas en el territorio, y
2. la necesidad de asumir funciones para las cuales los gobiernos locales no tienen competencias legales ni recursos económicos para desarrollarlas (por ejemplo: vivienda, transporte).

Respecto a esto último y de acuerdo con la legislación vigente (Art. constitucional 115) los municipios tienen facultades muy amplias y, a la vez, muy estrechas. Son muchos los municipios del país que manejan con dificultades un catastro actualizado; no cobran los impuestos, contribuciones y demás ingresos que les corresponden; no administran, o lo hacen con un mínimo nivel de eficiencia, los servicios de agua potable, basura, limpia, jardinería, rastros; no están en condiciones de planear las formas de ocupación y usos del suelo, o crear y controlar las reservas territoriales. Sin embargo, también son muchos los municipios (y los aquí estudiados son ejemplo de ello) que asumen no solo esas sino también otras funciones tales como: el suministro de transporte público, o la promoción económica del territorio, el desarrollo de programas de vivienda popular, o la producción de equipamiento e infraestructura. En esta investigación se advierte claramente que en tanto existe

una demanda insatisfecha que se expresa ante la autoridad local, esta se ve en la obligación de dar una respuesta (la cual no necesariamente es una solución) aun cuando no existan competencias legales ni recursos para hacerlo. Esto es así porque es la autoridad que tiene una mayor e inmediata visibilidad social en el espacio local. El corolario es que esto contribuye a fortalecerla en tanto pueda atender las demandas sin afectar otros intereses o a debilitarla cuando no pueda hacerse cargo de las mismas. Por ejemplo, en el caso de la vivienda de interés social los municipios y las delegaciones del D.F. carecen de facultades para actuar y, sin embargo, ésta es una de las principales demandas que la ciudadanía expresa al gobierno local. Las invasiones de tierras en Ciudad Juárez o las presiones de la Asamblea de Barrios en la delegación Miguel Hidalgo, son ejemplos ilustrativos de esta situación.

De igual forma, no todos los servicios públicos están en manos de los gobiernos locales. Es cierto que a partir de 1983 le corresponde a los municipios administrar los servicios de agua potable, pero el traspaso de los gobiernos estatales a los municipales ha sido lento y lleno de obstáculos de tipo administrativo, técnico y político. En los casos de Mazatlán y Saltillo se ponen en evidencia las dificultades que debe sortear el gobierno local, cualquiera sea el partido político que lo gobierna, para cumplir con una de las funciones que legalmente le competen.

Ahora bien, cuando la comunidad participa junto al gobierno, el municipio adquiere una identidad más fuerte, es en sí mismo un actor colectivo que está en mejores condiciones de negociar frente a otras instancias del gobierno federal o estatal, para obtener recursos que le permitan atender las demandas de su comunidad. Y para ello, uno de los problemas que debe resolver acertadamente un gobierno local es precisamente el relacionado con las formas de representación social (Ziccardi, 1994a). En este sentido, puede confrontarse la eficacia política lograda por la burocracia local de municipios que han aceptado una representación corporativa (Toluca), con las dificultades que tienen, para generar consenso los municipios gobernados por partidos de oposición, en donde se buscan otras fórmulas de representación y relación con la ciudadanía (Pátzcuaro, Saltillo). También se advierten interesantes e innovadoras experiencias de gestión local, en León, donde se impulsó

el llamado Desarrollo Organizacional, por medio del cual se promueve una actuación basada en la honestidad de los funcionarios y la participación de la población organizada.<sup>3</sup> Finalmente, es interesante el caso de la ciudad de Durango, donde el gobierno local enfrenta las dificultades propias de organizaciones populares que han transitado de la oposición a ocupar el gobierno local, lo cual demuestra las limitaciones de capitalizar un liderazgo popular desde el interior de una estructura institucional que actúa con la inercia propia de la burocracia.

### **Relaciones intergubernamentales vs. autonomía**

Por un lado, el gobierno local es un intermediario entre la ciudadanía y otros niveles de gobierno. Por otro, el reclamo de autonomía municipal es enarbolado por la gran mayoría de los municipios mexicanos. Por ello el municipio debe resolver difíciles, complejas y contradictorias relaciones dentro de los aparatos gubernamentales.<sup>4</sup>

Las relaciones intergubernamentales son de diferente tipo, pero tal vez las centrales son las que el gobierno local entabla para obtener recursos e inversiones controladas por el gobierno estatal y federal, particularmente, el monto y la forma de obtención de las participaciones federales encierran varios problemas. Es conocida la inequitativa repartición de los recursos de la Federación entre el gobierno central, los estados y los municipios; la cual a inicios de los años noventa era de 80, 17 y 3% respectivamente. Por otra parte, para una gran mayoría de municipios del país las participaciones federales continúan siendo los principales recursos de que disponen.<sup>5</sup> Esto trae aparejado que la actuación del gobierno local tenga una estrecha dependencia con los otros dos niveles de gobierno.

A pesar de ello, en la última década, la generación de recursos propios se ha visto incrementada en muchos municipios. Las modificaciones

---

3. Sobre el concepto de innovación aplicado al análisis de las organizaciones públicas, véase Cabrero y Arellano (1993).

4. Sobre las relaciones intergubernamentales véanse varios artículos publicados en Merino (1992).

5. Cfr. Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, *Boletín Municipal Artículo 115*, varios números.

introducidas al Art. 115 de la Constitución permitieron, al gobierno local, recaudar los impuestos predial y de traslado de dominio, así como cobrar por los servicios que ofrece tales como el agua, recolección de basura, etcétera. Este proceso ha sido lento y difícil, tal como se advierte en Mazatlán, donde la autonomía económica por medio de la generación de recursos propios enfrentó dificultades relacionadas con la falta de una administración moderna (catastro no actualizado, falta de equipo de cómputo, limitaciones en la capacitación del personal), así como indefiniciones legales respecto de las competencias entre niveles de gobierno.

Son constantes los reclamos de autonomía económica y financiera que expresan los gobiernos locales pero, principalmente, son los municipios más ricos del país (y, en particular, los que se hallan en manos de gobiernos de oposición) los cuales no solo cuestionan los bajos montos de las participaciones recibidas, sino el complejo procedimiento para fijar el monto de las mismas y su disponibilidad en los tiempos en que se requieren. Heredar una deuda contraída por un gobierno anterior que compromete el gasto o recibir los recursos entrado ya el año, con la obligatoriedad de emplear los recursos antes de que culmine el mismo, encierra necesariamente tensiones y altas cuotas de ineficiencia administrativa, dentro del gobierno municipal, entre niveles de gobierno y entre los actores involucrados (empresas que suministran servicios, usuarios que demandan calidad, etcétera).

Cuando el municipio está controlado por un partido de oposición, las dificultades para obtener los recursos de las participaciones federales suelen incrementarse, tal como se ejemplifica en el caso de León.<sup>6</sup> Sin embargo, el caso de Pátzcuaro, municipio cuyo alcalde en el periodo estudiado es un miembro del PRD, indica que, contrariamente a lo ocurrido en otros casos, la Federación incrementó sustancialmente la inversión y esta ciudad pasó a ser una de las que más recursos recibió del Programa de las 100 Ciudades y la de mayor inversión en el estado. Lo singular aquí es que estos recursos provistos por el gobierno federal fueron capitalizados políticamente por el gobierno estatal (priísta) el que

---

6. Sobre este tema véase Guillén (1994); Pardo (1994).



definió su aplicación en el espacio local, lo cual fue una de las principales fuentes de conflicto con las autoridades municipales.

Pero la falta de autonomía y las difíciles relaciones intergubernamentales no son solamente problemas que surgen de la inequitativa distribución de los recursos sino también de la disponibilidad y control que sobre los mismos pueda ejercer el gobierno local. Por esta razón, los gobiernos de oposición, cuando las condiciones económicas y sociales de sus territorios lo permiten, han sabido sortear sus dificultades financieras generando recursos propios. Más allá de que para ello se necesita contar con infraestructura técnica, esta política solo es posible en ciudades en las que vive una población que posee niveles de ingresos suficientes para que el gobierno local pueda cobrar e incrementar los impuestos y el pago de los servicios; sin embargo, aun así esta forma de sanear las finanzas locales suele generar descontento porque entre otras cosas, no siempre el incremento de los impuestos y contribuciones se traduce en mejoras en la prestación de los servicios públicos.

Otra forma por medio de la cual el gobierno local recibe recursos de la Federación es la realización de obras, donde participan diferentes instancias del gobierno federal. Estas obras pueden beneficiar a la comunidad local pero muchas veces generan conflictos que debilitan a los gobiernos locales, sin que estos hayan, necesariamente, participado en el proceso decisorio o en la ejecución de las mismas, aun cuando la legislación (Ley de Obras Públicas, Ley General de Asentamientos Humanos) prevé su intervención. En general, la ejecución de obras realizadas con recursos de la Federación supone relaciones complejas entre niveles de gobierno. En Mazatlán, según su autor, las relaciones entre las instituciones del gobierno federal: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), Comisión Regularizadora de la Tenencia de la Tierra (CORETT) y el gobierno municipal se ponen "al rojo vivo" por la injerencia de las primeras en los procesos de transformación de la propiedad del suelo para incorporarlo a usos turísticos. Esta situación se dio en una ciudad en la que prevalecía una relación muy próxima entre el gobierno estatal y el municipal, lo cual permitió neutralizar el poder de la elite local.

Pero ello no quiere decir que los gobiernos locales pretendan siempre

prescindir del apoyo del gobierno federal. En Saltillo el gobierno panista mantuvo relaciones de apoyo técnico, en ecología, con la SEDUE, y en Pátzcuaro, la acción de esa misma secretaría permitió realizar obras para proteger las condiciones naturales de un territorio del que dependen las principales actividades productivas, que desarrolla la comunidad local, y la generación de actividades turísticas de nivel nacional. En el caso de Toluca, tal vez por ser un municipio de un estado donde no existe prácticamente competencia política, se advierte cierto pragmatismo respecto a la procedencia de los recursos: los funcionarios expresan que no importa si estos proceden del nivel estatal o local, lo importante es que beneficien a la ciudad.

Sin duda, lo que los gobiernos locales reclaman son reglas del juego claras entre los diferentes niveles e instancias de gobierno. En este sentido, el trato entre el gobierno municipal y el estatal es difícil cuando se trata de partidos diferentes los que ocupan uno u otro nivel de gobierno. En León, por ejemplo, uno de los principales reclamos expuestos por el gobierno municipal panista fue un “trato justo” por parte del gobierno estatal priísta.

En el último sexenio el PRONASOL ha sido un nuevo ingrediente en el interior de estas difíciles relaciones intergubernamentales. Sobre todo en los primeros años de su creación no se determinó adecuadamente la forma de involucrar a los gobiernos locales y, en contrapartida, se crearon estructuras de distribución de recursos paralelas a estos. La intención original fue anular intermediarismos tradicionales (en muchos casos protagonizados por los gobiernos estatales y locales) que impedían que los recursos llegaran a los sectores sociales más necesitados (*cfr.* Consejo Consultivo de PRONASOL, 1994). Pero al asignarse los mismos directamente a los comités de solidaridad y en forma “etiquetada” o “amarrados”, se impidió que el gobierno local pudiera decidir conjuntamente con la comunidad el destino de los mismos (Pardo, 1994). Esto llevó a que prioridades y tipos de obras no estuviesen coordinados con los compromisos y planes que habían sido formulados por la autoridad local con anterioridad. En León y Pátzcuaro estos problemas tensaron las relaciones entre el municipio y la SEDESOL, percibidas estas desde una perspectiva principalmente operativa. Aunque se afirma también que el

PRONASOL se manejó con criterios políticos electorales.<sup>7</sup> En este libro se analiza precisamente el caso de Durango, capital del estado, gobernada por el Partido del Trabajo, partido de oposición que nace vinculado al ejecutivo federal y para el cual la disponibilidad de recursos en el municipio fue fundamental para su fortalecimiento y consolidación no solo como gobierno local sino como partido político. En contrapartida, en Pátzcuaro, el tratarse de un gobierno perredista llevó a que PRONASOL invalidase su autonomía, creando una estructura de atención de las demandas paralela al gobierno municipal, con lo cual se logró debilitar la autoridad local frente a la comunidad.

### **Gobierno local: alternancia y pluralismo**

Para el ejercicio del gobierno la ciudadanía elige, por medio de elección directa y entre los candidatos de los partidos políticos, al presidente municipal y a los miembros del cabildo (regidores por mayoría y por representación proporcional y síndicos). Así, la ciudadanía delega la representación (política) en representantes de partido.<sup>8</sup> En esta investigación el único caso entre los estudiados, donde la ciudadanía no elige a las autoridades locales es la delegación Miguel Hidalgo, ya que en el D.F. el delegado, aun con las reformas recientes, es designado por el jefe del Departamento del Distrito Federal.

En los municipios se reproduce el presidencialismo que caracteriza al sistema político mexicano. Sin embargo, el alcalde no siempre es una figura fuerte, puesto que ello depende de los recursos que maneja el gobierno y de la posición que ocupa el municipio en la cadena de poder, de la cual forma parte. La situación es particularmente compleja cuando se trata de un municipio que es una ciudad capital. Aquí se tensan las

---

7. Al respecto pueden consultarse los artículos de Molinar y Weldom (1994); Dresser (1994).

8. Según información proporcionada por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal el 7 de julio de 1994, de 2.392 municipios de existentes, 2.131 eran presididos por el PRI y 101 por el PAN; 83 por el PRO; 12 por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN); 9 por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM); 2 por el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT); 2 por el Partido del Trabajo (PT); 6 por otras organizaciones políticas y 41 municipios eran gobernados por un Consejo Municipal.

relaciones ya que el gobernador y el presidente municipal deben aprender a convivir en un mismo territorio sin que las funciones y responsabilidades, de uno y otro nivel de gobierno en la gestión del territorio, estén clara y legalmente definidas. Esto obviamente es aún más difícil cuando el gobernador y el alcalde pertenecen a diferentes partidos políticos.

Por otra parte, el hecho que los funcionarios estatales hayan ocupado con anterioridad cargos en el gobierno municipal no favorece necesariamente las gestiones locales. Por el contrario, un secretario de gobierno estatal que con anterioridad fue presidente municipal de la capital de un estado, sostuvo que este tipo de experiencias en lugar de beneficiar al municipio lo perjudican, ya que funcionarios de un nivel superior se sienten con autoridad para opinar y decidir sobre las políticas y acciones del gobierno local.

Otra cuestión importante, relacionada con la alternancia, es la duración del mandato. Por lo general suele decirse que tres años es un plazo muy corto para desarrollar planes y acciones. Pero parece más adecuado afirmar que tres años son pocos cuando las autoridades gozan del aprecio de la ciudadanía, pero son muchos cuando se trata de malos gobernantes. En el caso de los gobiernos municipales aquí considerados se trata de presidentes municipales que contaron con el apoyo de las mayorías que los escogieron y que su desempeño puede ser considerado exitoso. Sin embargo, en cuatro casos, León, Mazatlán, Toluca y Ciudad Juárez, sus alcaldes no terminaron su mandato; en el primer caso, su alejamiento se debe a que asumió el cargo de gobernador interino; en el segundo, para aceptar un cargo en el gobierno federal; en el tercero, para incorporarse a labores de la campaña electoral para el gobierno del estado y el cuarto para postularse como candidato a gobernador. Un quinto caso fue el de Saltillo donde su presidente municipal interrumpió su actuación en el gobierno local para postularse como candidato a gobernador; aunque en esa ocasión no tuvo éxito luego alcanzó el cargo de senador. Es decir, la carrera política, tal como ocurre en otros cargos de elección, se antepone a compromisos y programas adquiridos frente a la ciudadanía que lo escoge para gobernar la ciudad. Los costos de una rápida rotación en los cargos públicos suelen ser altos sobre todo cuando el periodo legal de duración del gobierno municipal es de sólo

tres años. Pero a ello se agrega el hecho de que un regidor o un consejo municipal pasa a ocupar interinamente la presidencia lo cual complica aún más la gestión.

La fórmula que prevalece en los gobiernos locales es un ejecutivo fuerte y un cabildo débil; ello es consecuencia del bajo grado de pluralismo político que prevalece en la composición de los cabildos, aun cuando desde 1983, de manera legal, la oposición tiene derecho a estar representada proporcionalmente en el mismo.

Los regidores son representantes políticos que desarrollan funciones de administración, ya que se transforman en gestores de las demandas de su clientela política ante diferentes instancias de la burocracia local. Los métodos que se utilizan van desde el acceso personal por vías informales, a la presión política partidaria; la movilización de los interesados, o la creación de situaciones de fuerza. No puede decirse que el éxito de las gestiones que realiza un miembro del cabildo, por determinada demanda de la comunidad, dependa exclusivamente del partido político al que pertenece. En las sociedades locales el acceso informal a la burocracia, por medio de relaciones de parentesco o amistad, suele ser una forma eficaz para lograr una respuesta de la administración a una demanda; la forma y canales como se resuelve la misma tiene efectos políticos que pueden expresarse en el voto ciudadano.

La alternancia política puede contribuir a que por la vía de la competencia partidaria se mejore el desempeño de la burocracia que actúa en el gobierno local (Pardo, 1994). Pero la vieja división entre administradores y políticos se reproduce a nivel local y es uno de los problemas que debe resolver acertadamente el gobierno municipal. Hoy no existen reglas claras de actuación entre unos y otros, entre quienes formulan las políticas públicas y quienes transmiten por medio de canales políticos las demandas y exigencias de la ciudadanía.

Entre los casos de estudio se advierten experiencias innovadoras, tales como la de Mazatlán donde la designación de los síndicos se hizo por votación de los miembros del cabildo, lo cual no es una práctica frecuente dentro del partido oficial. En el análisis del cabildo de Torreón se advierte la importancia que tiene la presencia de una regidora de oposición (PRD) que supo crear condiciones para ocupar con dignidad un cargo

en el cabildo, ella logró que el presidente municipal apoyase la cuestión social y controló la aplicación de los recursos del ayuntamiento y del PRONASOL. En este trabajo se pone de manifiesto que a pesar de ser las mujeres las principales protagonistas de las luchas y movimientos sociales urbanos y que han demostrado reiteradamente capacidad para desempeñar un cargo público, las posibilidades de que sean incorporadas al gobierno local en diferentes cargos son muy pocas.<sup>9</sup> Esto expresa la falta de pluralismo social que prevalece en la composición de los ayuntamientos y confirma la idea de que en el interior de estos existen aún muchas barreras para generar una situación de igualdad de oportunidades entre géneros para acceder a los puestos de dirección. Contrastando con esta realidad municipal en la delegación Miguel Hidalgo son mujeres las que están al frente de la misma: un número considerable de puestos de dirección, la presidencia de la junta de vecinos, la autoridad máxima, y un amplio número de organizaciones vecinales. El hecho de que se trate de cargos por designación o elección no parece ser lo determinante, sino el hecho de vivir en la gran ciudad, donde a pesar de todas las barreras que aún existen, las mujeres tienen mayores posibilidades y recursos para vencerlas y ocupar puestos de dirección, tanto en la administración pública como en las organizaciones sociales.

También los cabildos son espacios donde se hacen públicas las relaciones entre el gobierno (la administración en este caso) y las organizaciones ciudadanas. En Mazatlán, por ejemplo, el cabildo fue un espacio de luchas internas en el PRI local, esto permitió hacer públicos los problemas e intereses de los diferentes grupos de poder local. Pero además el cabildo también puede transformarse en una fuente de ingobernabilidad, como sucedió con el comportamiento que tuvieron los regidores priístas en León y Saltillo en las alcaldías panistas estudiadas.

En síntesis, la falta de pluralismo político y social y las limitadas experiencias de alternancia política en el gobierno local son rasgos distintivos de la democracia local. Las posibilidades de que las ciudades sean espacios en los que el acceso a los bienes y servicios básicos se lleve a

---

9. Cfr. Massolo (1992 y 1994). Según datos del Centro Nacional de Desarrollo Municipal, en junio de 1994, solo 86 municipios de los 2.392, que entonces tenía el país, eran presididos por mujeres, es decir un 3,6%.

cabos con equidad son realmente restringidas. Los intereses particulares tienden a prevalecer sobre los de la comunidad, y en nuestras ciudades se expresan cada vez más los efectos de la fragmentación y la segregación social existente (*cfr.* Fainstein *et al.*, 1992; Jacobs, 1992).

## La participación y las demandas ciudadanas

Es realmente difícil analizar, de manera general, las relaciones que entabla el gobierno local con la ciudadanía puesto que cada espacio analizado presenta una particular morfología social. No obstante, dos temas que deben ser considerados son los de representación y la participación social (Ziccardi, 1994a).

Una primera distinción que debe introducirse en relación con la participación es entre las estructuras de participación institucionales y la participación ciudadana autónoma.<sup>10</sup>

Aun cuando uno de los rasgos más llamativos de la legislación municipal es su diversidad y la inexistencia de un cuerpo legal que pueda considerar la heterogeneidad municipal, la misma contiene referencias a formas y mecanismos de participación social local (véase cuadro en anexos; *cfr.* Acedo, Ruiz, y Vega, 1992). Salvo el caso de Mazatlán, donde la Ley Orgánica Municipal no considera la participación ciudadana y el único órgano de participación social que existe en la época, es el Comité de Planeación Municipal, hemos identificado diferentes estructuras institucionales de participación: comités de vecinos de manzanas, colonias, subdelegaciones y delegaciones, así como comisiones de planeación en las que participan urbanistas y diferentes profesionistas. Todas estas organizaciones vecinales y comunitarias demandan bienes y servicios urbanos, atienden las demandas más inmediatas de la ciudadanía y son sus intermediarios ante el gobierno local. En otros casos se trata de organizaciones vinculadas al partido oficial (por ejemplo: la Confederación Nacional Obrero Patronal en Saltillo) aunque también existen formas de

---

10. Sobre democracia participativa véase Berry, Portney y Thomson (1993); Gadsden y Marín (1994); Cunill (1991).

representación de grupos empresariales o de profesionistas, tal como se advierte en Toluca, León, Ciudad Juárez y Torreón. Pero es interesante señalar que en algunos municipios se han dado experiencias de participación directa de la ciudadanía tales como las sesiones abiertas de cabildo o las audiencias públicas del alcalde y su equipo de gobierno.

Sin embargo, el crear vías institucionales para la participación social no garantiza que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y formulación de las políticas locales. Por el contrario, puede tratarse únicamente de un intento de legitimar ciertas políticas formuladas por la burocracia, tanto del gobierno local como de otras instancias de gobierno.

En el nivel local se advierte también la fuerte presencia de organizaciones sociales autónomas, en las que participan los sectores populares, que hacen del gobierno local el principal interlocutor de sus demandas (tierra, vivienda, servicios públicos). Expresión de las mismas ha sido, durante los años ochenta, la constitución de un movimiento urbano popular de nivel nacional el cual se nutrió con las organizaciones populares del interior del país.<sup>11</sup> El estudio sobre la actual gestión urbana en Durango analiza los costos y beneficios que tienen estos grupos cuando deciden participar en la competencia electoral y logran el control del gobierno local.

Sin embargo, apelar a la participación de la ciudadanía por medio de diferentes instancias y programas de gobierno (órganos auxiliares, comités de vecinos y de solidaridad) puede contribuir a generar un efecto social contrario cercano al inmovilismo social. Los sectores populares son los que más apoyo requieren, los que necesitan dedicar más tiempo a actividades económicas que garanticen su sobrevivencia y la de su familia, y es a ellos a los que se les exige que contribuyan con su trabajo y que participen social y políticamente. Así, mientras que las capas medias y altas de la población tienen garantizados en sus colonias la infraestructura (calles, instalaciones de agua potable y drenaje) y los equipamientos (escuelas, centros de salud) las clases populares para tener acceso a los mismos deben aportar trabajo comunitario, aun cuando sus

---

11. Existe una abundante bibliografía sobre el surgimiento y desarrollo de los movimientos sociales urbanos, entre otros véase Ramírez Saiz (1986); Moctezuma (1987).



viviendas estén regularizadas y paguen el impuesto predial. Más allá del valor social que pueda darse al trabajo comunitario, éste es uno de los procesos en los que se advierte más claramente la inequitativa distribución de bienes y servicios urbanos que prevalece en nuestras ciudades.

Otra distinción importante es en términos de participación política (la cual suele medirse a través del voto) y la participación social. Respecto a la primera se advierte una paradoja interesante. Por un lado, en las elecciones municipales se registra un alto índice de abstencionismo, lo cual es considerado un indicador de despolitización y de las limitaciones de la democracia local en México. Por otro, el elevado número de conflictos poselectorales que se registran en los municipios (toma de alcaldías, desconocimiento de autoridades, formas de violencia espontánea y organizada) son una de las más importantes fuentes de ingobernabilidad.<sup>12</sup> Esto expresa que la actuación de los partidos políticos en el municipio está subordinada a las relaciones sociales tradicionales del ámbito local que restringen las posibilidades de concretar la consigna de “hacer del municipio una escuela de la democracia”. Pero al mismo tiempo, lejos de reflejar ausencia de politización ciudadana indica que se politizan conflictos que tienen otro origen.

Al mismo tiempo, en el espacio local, las fronteras entre la participación social y la participación política son difusas. El caso de Ciudad Juárez, en el periodo estudiado, es ejemplo de esto ya que allí, por primera vez, la oposición gana la presidencia municipal, habiendo sido constituido para ello un Frente Cívico de Participación Ciudadana que apoyó la candidatura de un panista.

Al hacer referencia a la participación social en los gobiernos locales como una forma de procesar las demandas de la ciudadanía se advierte que históricamente, desde los años cuarenta, se instala una fuerte estructura corporativista y partidaria que dirige esa participación (*cfr.* Aziz Nassif, 1990). El sistema político posrevolucionario creó y se sustentó en una estructura de representación social basada en las relaciones capital-trabajo. Así, sindicatos y empresarios fueron los principales actores alrededor de los cuales se formuló la política social de los asalariados y,

---

12. *Cfr.* Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, *Boletín Municipal Artículo 115*, varios números.

en los años setenta se diseñó una ambiciosa política de vivienda centralizada y clientelística con la creación del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), Fondo de Vivienda de Seguridad al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y demás organismos de este tipo. Si bien el principal interlocutor, tanto de las organizaciones de asalariados como de no asalariados, que demandaban bienes urbanos fue el gobierno federal, los gobiernos locales fueron un bastión, y para muchos líderes populares el primer escalón de su trayectoria política. El municipio fue un espacio de aprendizaje político, una instancia de gobierno en la cual el partido gobernante actuó hegemónicamente y desde la cual se distribuyeron o se permitió el acceso a bienes y servicios urbanos (tierra, agua, etcétera). Para las grandes mayorías que no podían tener acceso a estos bienes por la vía del mercado, las prácticas clientelísticas fueron la opción que debieron aceptar, y estos procesos contribuyeron a que la administración municipal, en lugar de representar los intereses del conjunto de la sociedad local, formulara políticas, proyectos, acciones que beneficiaron a determinados intereses locales. Así, las ciudades son, en gran medida, el resultado y la expresión espacial de esta forma de gestión que contribuyó a reforzar la fragmentación y la segregación social y territorial.

Los gobiernos controlados por partidos de oposición tratan de romper con estas formas de representación (León, Saltillo, Pátzcuaro). Con ello ponen a prueba la gobernabilidad, y su capacidad de gobernar, ya que se afectan los intereses de importantes grupos locales y extralocales que han actuado tradicionalmente, sobre y en los gobiernos municipales, como verdaderos grupos de presión. Por ejemplo, en esta investigación se analiza el poder de estos grupos en el sector turismo en Mazatlán, a fin de lograr que sus intereses prevalezcan sobre los de otros grupos locales.

Procesar las demandas correctamente exige conocer previamente ¿quién representa a quiénes y para qué? Pero, sin duda, contestar esta pregunta implica, en muchos casos, que la autoridad local deba enfrentar situaciones abiertamente conflictivas, como las que se dieron entre las organizaciones sindicales vinculadas a la provisión de los servicios urbanos y los gobiernos de las ciudades de León y Ciudad Juárez.

Hoy, la sociedad y el Estado mexicano se reestructuran profunda y rápidamente. Nuevas y diferentes formas de producir bienes y servicios transforman la morfología social. En las grandes ciudades, en las zonas metropolitanas del país se experimentan rápidos e intensos procesos de desindustrialización y terciarización de la economía, esto conlleva a la pérdida de un considerable número de empleos asalariados y estables, la proliferación de actividades informales y el debilitamiento de la representación sindical. La presencia de los vendedores ambulantes se da en casi todos los centros de las ciudades mexicanas, y en las aquí estudiadas constituye uno de los principales problemas (no estrictamente urbano sino económico y social) que deben enfrentar los gobiernos locales. Aun cuando es muy reducida la posibilidad de que estos participen en la elaboración de políticas económicas, el gobierno local deberá establecer una política adecuada ya que los sectores populares reclaman su derecho al trabajo, y el comercio establecido, que paga impuestos, reclama el ejercicio de la autoridad. Cabe preguntarse entonces: ¿Cómo conciliar intereses tan contradictorios sin debilitar al gobierno local? Por ello las autoridades locales, sin tener facultades legales ni recursos suficientes, diseñan programas puntuales (por ejemplo, relocalización de ambulantes, construcción de nuevos mercados) que no resuelven el problema de fondo (el desempleo o subempleo urbano) pero que contribuyen a disminuir el conflicto social. También hay casos en los que diseñan alguna estrategia de fomento económico de corto plazo, dados los tres años que dura el gobierno municipal, por medio de la cual se intenta hacer públicas las condiciones de competitividad que ofrecen el territorio y la sociedad local (por ejemplo, abundante y calificada mano de obra, disponibilidad de infraestructuras, proximidad con grandes centros de comercialización y consumo de productos, puertos para la exportación).

Actualmente, la flexibilización del proceso productivo permite que muchos productos se realicen en diferentes ciudades del país o del extranjero, y para algunos de ellos no se requieren las ventajas locacionales de la concentración. Pero la maquila, en el caso de Ciudad Juárez, es un buen ejemplo de los requerimientos de infraestructura (agua) y servicios (recolección de basura) que tienen estas actividades y que debe proveer el gobierno local. Es cierto que las mismas generan masivamente empleo,

principalmente femenino, pero también lo es que el municipio debe dar respuesta a exigencias empresariales las cuales son expuestas por medio de diferentes canales (formales e informales) de participación.

Las reivindicaciones ciudadanas en torno a problemas ambientales es otra cuestión que permite observar la presencia de nuevos actores sociales que participan autónomamente. Ejemplos tan contrastantes como la delegación Miguel Hidalgo y el municipio de Pátzcuaro indican la importancia que encierra la cuestión ambiental y la defensa que hace la ciudadanía de la misma, independientemente de su posición económica y social. En este campo, como en otros, han surgido de la ciudadanía organizaciones no gubernamentales (ONG) en las que profesionistas y técnicos cumplen funciones de apoyo a la comunidad y, en los últimos años, en el contexto de la reforma del Estado, su actuación ha sido legitimada por las instituciones de la política social en general y de las políticas urbanas en particular.<sup>13</sup>

Los cambios demográficos también deben ser considerados por la autoridad local. Los jóvenes reclaman fundamentalmente empleos con una remuneración adecuada pero también demandan espacios deportivos y de recreación. El programa que promovió el presidente municipal de Ciudad Juárez llamado Los Jóvenes de los Barrios, a pesar de las resistencias sociales que generó, intentaba precisamente integrar socialmente a éstos en actividades propias del municipio.

También nuevas generaciones de profesionistas reclaman lugares en el mundo del trabajo y espacios de participación social y política local y dan lugar a la creación de consejos o comités que inciden en diferente grado, en el diseño de las políticas públicas dentro de la localidad.

Finalmente, en el sexenio salmista, con el PRONASOL se ideó una nueva forma de participación institucionalizada, puesto que este programa requirió de la creación de instancias de organización de la comunidad específicas, los comités de solidaridad, como un requisito para otorgarles los recursos federales, pretendió crear un vínculo directo de

---

13. Sobre el papel de las ONG y los gobiernos locales, en las actuales políticas urbanas en América Latina véase Reilly (1994).

estas con el gobierno federal (cfr. Consejo Consultivo del PRONASOL, 1994).

Todo ello indica que si bien en el mediano plazo es difícil que se debilite la presencia de los tradicionales intermediarios y los grupos de poder local, la autoridad municipal deberá actuar reconociendo, respetando y alentando la participación de nuevos actores que actúan en el espacio local. Es precisamente sobre la base de la participación ciudadana en la tarea de gobernar los espacios locales, como se puede construir una democracia participativa.

### **Bibliografía**

Acedo, B., Ruiz, R. y Vega, E. (1990). *El municipio en el marco de la reforma del Estado*. México: Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, S.C.

Aziz Nassif, A. (1990). *Incertidumbre y democracia en México*. México: Cuadernos de la Casa Chata, CIESAS.

Berry, J., Portney, K. y Thomson, K. (1993). *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington, D.C: The Brookings Institution.

Cabrero, E. y Arellano, D. (1993, enero-junio). Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica. *Gestión y política pública*, II(1), 59-16. México: CIDE.

Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara. *Boletín Municipal Artículo 115*. México, varios números.

Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara. (1991). *Autonomía, Democracia y Desarrollo: retos para una planeación y gestión municipal alternativa*. Memoria del Ciclo de Mesas Redondas. México.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. (1993). *Gobierno y administración municipal en México*. Secretaría de Gobernación, México.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. (1994). *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia*. Secretaría de Gobernación. México.

Consejo Consultivo de PRONASOL. (1994). *El Programa Nacional de Solidaridad*. México: Fondo de Cultura Económica.

CONAPO. (1993). *Indicadores socio-económicos e índice de marginación municipal 1990*. México.

Cornelius, W., Craig, A. y Fox, J. (1994). *Transforming State-Society Relations in Mexico*. San Diego: Center for US-Mexican Studies, University of California.

Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Dahrendorf, R. (1980). Effectiveness and Legitimacy: on the Governability on the Democracies. *The Political Quarterly*, 51(4) 393-410. Londres.

Del Brutto, B. *Política municipal y participación*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1996.

Dos Santos, M. (1991). Gobernabilidad en la transición a la democracia en Argentina. *Revista Mexicana de Sociología*, 1, 293-304. México.

Dresser, D. (1994). Bringing the poor back in: National Solidarity as a strategy of regimen legitimation. En Wayne, C. et al., *Transforming State-Society Relations in Mexico* (pp. 143-165). La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD.

Fainstein, S., Gordon, I. y Harloe, M. (1992). *Divides Cities, New York and London in the Contemporary World*. Oxford, Cambridge: Blackwell.

Gadsden, C. y Marín, A. (1994). *Participación y autogestión en la construcción de la democracia*. México: Universidad Iberoamericana, León, Universidad de Guanajuato, Universidad del Bajío, Universidad Complutense de Madrid, Gobierno del estado de Guanajuato.

Guillén López, T. (1995, enero-junio). Ayuntamientos y pluralidad política en los municipios fronterizos del norte de México. *Frontera Norte*, 7, 13.

Jacobs, B. C. (1992). *Fractured Cities*. Londres, Nueva York: Routledge.

Martínez Assad, C. (1996). Diagnóstico del federalismo mexicano. En *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México: IIS-UNAM, FLACSO, Instituto Mora, Plaza y Valdés.

Martínez Assad, C. y Ziccardi, A. (1992). Propuestas de descentralización del Estado mexicano. En Carlos Bazdresch al., *México, auge, crisis y ajuste*. México: Fondo de Cultura Económica.

Massolo, A. (1992). *Por amor y coraje. Mujeres en los movimientos urbanos de la ciudad de México*. México: COLMEX.

Massolo, A. (Comp.). (1994). *Los medios y los modos. Participación política y acción colectiva de las mujeres*. México: COLMEX.

Merino, M. (Comp.). (1992). *Cambio político y gobernabilidad*. México: Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., CONACyT.

Merino, M. (1994, octubre). Obstáculos y promesas de la democracia municipal. *Nexos*, 202, 47-52. México.

Moctezuma, P. (1987). Apuntes sobre la política urbana y el movimiento popular en México. *Sociológica*, año 2 (4), 133-142. UAM-A, México.

Molinar, J. y Weldom, J. (1994). Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity. En Wayne, C. *et al.*, *Transforming State-Society Relation in Mexico* (pp. 123-141). Center for Us-Mexican Studies.

O'Donnell, G. (1993, noviembre-diciembre). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, (128), 63-87. Caracas.

Pardo, M. del C. (1994). La gestión municipal ¿Motor o freno para el ejercicio democrático? (mimeo.). COLMEX.

Ramírez Saiz, J. M. (1986). *El movimiento urbano popular en México*, México: Siglo XXI.

Reilly, C. (Comp.). (1994). *Nuevas políticas urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales, en la democratización latinoamericana*. Virginia: Fundación Interamericana.

Rossi, P. (1994). *Para un análisis comparativo de la ciudad como institución política*. México: COLMEX, Fideicomiso Historia de las Américas.

Tomassini, L. (1993). *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Washington: BID. (Serie Monografías núm. 9.)

Weffort, F. (1992). *Qual democracia*. São Paulo: Companhia das Letras.

World Bank. (1991). *Managing Development: the Governance Dimension*, a Discussion Paper. Washington.

Ziccardi, A. (Comp.). (1991). *Ciudades y gobiernos locales en América Latina en los noventa*. México: Miguel Ángel Porrúa-FLACSO-Instituto Mora.

Ziccardi, A. (1994a). Gobiernos locales: problemas de la representación y la participación ciudadana. En Varios Autores, *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia* (pp. 89-104). México: Secretaría de Gobernación.

Ziccardi, A. (1994b). Gobiernos locales: entre la globalización y la ciudadanía (Reflexiones sobre las transformaciones recientes en el D.F.). En Álvarez, L. (Comp.), *Participación social y cambio institucional en el D.F.* México: CIIH-UNAM.

Ziccardi, A. (1994c). Governance and gobernability: one or two concepts? En *The First Workshop on Local Governments*. Boston/Austin.



## Las ciudades: la gobernabilidad y la participación ciudadana<sup>1</sup>

Para la ciudad de México, como para las demás megalópolis latinoamericanas, la globalización económica implica redefinir su papel en tanto espacio organizador de gran parte de la economía nacional y de la integración del país al circuito internacional. La aplicación de políticas neoliberales provoca efectos directos sobre la organización y suministro de los principales servicios públicos (privatización, disminución o eliminación de subsidios, incremento de tarifas), así como también cambios en el interior de las instituciones gubernamentales de nivel local. De igual forma, el mercado de trabajo urbano se transforma, particularmente en algunos segmentos como consecuencia de la expansión de un terciario moderno vinculado a la informática y a las finanzas, y un crecimiento del trabajo informal para la mano de obra con menor grado de calificación.

Todo ello coincide en un contexto político y social signado por exigencias crecientes de la sociedad en relación con la democratización política y la apertura de canales de participación ciudadana.

Las metrópolis a las que hacemos referencia son realidades complejas constituidas por la integración de unidades espaciales diferenciadas, la existencia de autoridades de diferente nivel jerárquico y la presencia de una ciudadanía segmentada en su identidad territorial y social. Las

---

1. Extraído de Ziccardi, A. (1998). Las ciudades: la gobernabilidad y la participación ciudadana. En *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, cap. 1 (pp. 19-37). México: IIS-UNAM, Porrúa.

bases de su gobernabilidad fueron instituciones y procedimientos limitadamente eficientes y poco democráticos.

Ahora bien, cuando estas grandes ciudades son a la vez la capital de la República, como es el caso de ciudad de México o Buenos Aires, los procesos de transformación son aún más complejos y las cuestiones que están en juego para crear un nuevo orden económico, social, espacial y ambiental, son mayores y sustancialmente diferentes. Gobernar estas ciudades con un mínimo de eficiencia en la gestión de su territorio y de sus servicios y hacerlo en democracia, supone lograr un equilibrio entre el gobierno federal y el local que permita que este último actúe con cierto grado de autonomía, sin perder de vista que en esa ciudad se localiza y se concentra el poder de la Nación. Por ello debe recordarse que hasta 1996 en Buenos Aires y hasta 1997 en la ciudad de México, el Distrito Federal estaba gobernado por el Presidente de la República quien poseía la facultad de delegar su jefatura en una persona por él designada y donde los órganos de representación política, ciudadana o vecinal hasta entonces existentes, en poco contrabalanceaban este poder personal.

Así, una exigencia de la ciudadanía en estas capitales es que, en el marco de la profundización de los procesos democráticos de este fin de siglo se reforme su gobierno; es cierto que debe crearse ya una diferente sustentabilidad económica y ecológica en estas metrópolis, pero ello debe realizarse a la vez que se construye una nueva gobernabilidad, una gobernabilidad democrática. Y, para ello es necesario crear un auténtico y autónomo gobierno local allí donde hasta ahora ha existido un aparato administrativo.

### **Sobre la gobernabilidad de las megalópolis latinoamericanas**

En América Latina, las políticas sociales en general, y las políticas urbanas en particular, fueron importantes mecanismos de clientelismo político que operaron con cierta eficacia durante el período del Estado corporativo. En la actualidad, cuando se trata de consolidar la democracia como forma de gobierno y en el contexto de la globalización, las metrópolis deberán jugar nuevos papeles en tanto principales espacios

receptores de la modernidad de los noventa, diseñar diferentes e innovadoras políticas públicas y transformar sustancialmente las relaciones gobierno-ciudadanía. Por ello, el tema de la gobernabilidad y del buen gobierno de las metrópolis es el marco en el que se analizan hoy los problemas urbanos y la gestión del territorio.<sup>2</sup>

En este sentido, hemos distinguido ya entre las nociones de *gobernabilidad* y *governance* y hemos intentado reflexionar sobre su utilidad para comprender las formas de gobierno que prevalecieron en las metrópolis latinoamericanas (cfr. Ziccardi, 1996).

La noción de *governance* alude a la capacidad de gobernar la cual suele ser evaluada a través de indicadores tales como: eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia, responsabilidad, con que debe operar la administración pública para mejorar su actuación y, en consecuencia, la calidad de vida de las ciudades. La *gobernabilidad*, refiere, en cambio, a esa misma capacidad de gobernar pero en un sentido más amplio, incluyendo todos los elementos antes considerados, pero incorporando también todo aquello que surge del campo de las relaciones sociales, del ejercicio de la democracia, de las formas de participación y representación social y de la legitimidad que deben generar las acciones gubernamentales.<sup>3</sup>

Pero también es necesario calificar la gobernabilidad e interesa aquí recuperar la *gobernabilidad democrática* la cual, según Norbert Lechner (1995), refiere a “las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política”. Esto es importante porque las preocupaciones por la gobernabilidad (o mejor dicho, por la *ingobernabilidad*) surgieron en el interior del pensamiento conservador, ante las tensiones y la deslegitimación por la que atravesaban las democracias surgidas en la posguerra, tras adoptar medidas de corte neoliberal. La gobernabilidad concentró el interés de los encargados de hacer evaluaciones y propuestas que permitieran restablecer la estabilidad y el orden amenazado por el descrédito de las

---

2. Las siguientes ideas fueron desarrolladas en Ziccardi (1996).

3. Sobre los conceptos de *governance* y gobernabilidad, véase Tomassini (1993); Dahrendorf (1980); Dos Santos (1991); Arbós y Giner (1993); Merino (1992); Ziccardi (1995b).

instituciones del sistema capitalista. Por ello, al referirnos al ejercicio de gobierno en las metrópolis es útil y necesario introducir esta idea de gobernabilidad democrática. Así, a las transformaciones relacionadas con un uso más eficiente y honesto de los recursos deben agregarse innovaciones en relación con las formas cómo se procesan y atienden las demandas ciudadanas; y en este sentido, se registran interesantes experiencias de nivel local en las ciudades latinoamericanas (presupuestos debatidos entre autoridades y representantes sociales, programas innovadores diseñados entre técnicos y usuarios, relaciones directas y de concertación entre quienes toman las decisiones y quienes presentan las demandas, son tan sólo algunos ejemplos). Todos estos son indicadores de que puede existir una gobernabilidad democrática en estos territorios urbanos, aunque tal vez, el principal reto es garantizar que estas prácticas logren vencer las muchas dificultades que encierran su concreción e institucionalización.

También cabe señalar que estas preocupaciones por la gobernabilidad democrática están estrechamente vinculadas a la capacidad de gobernar estos espacios metropolitanos pero en relación con el papel que cumplen en el mapa de la nación; un mapa en el que se definen territorialmente el gobierno de la Federación, los estados y los municipios. Esto implica considerar el tema del federalismo, cuando la metrópoli es la capital del país (ciudad de México o Buenos Aires). El análisis deberá incorporar el significado que encierra la presencia del gobierno federal y la concentración e interrelación que existe entre el poder económico y el poder político, las competencias legales y formas reales que operan en la distribución de los recursos, las relaciones intergubernamentales entre diferentes órdenes de gobierno, las formas superpuestas de participación y representación política y ciudadana, tanto de nivel local como nacional que están presentes y actúan en este territorio.<sup>4</sup>

Las formas de gobierno de las metrópolis y la gobernabilidad, en tanto capacidad de gobernar democrática y eficientemente estos espacios urbanos, son muy difíciles de validar histórica y territorialmente, sobre

---

4. También en Europa el tema de la ciudad capital es de gran y actual interés para los estudiosos de lo urbano y de la política, véase Pacini *et al.* (1993).

todo porque cada bien o servicio urbano tiene formas de producción y suministro particulares, surgidas de las condiciones orográficas que prevalecen en cada ciudad, la forma como se conformaron sus burocracias, el tipo de relaciones que entablaron las instancias gubernamentales con empresas privadas, el nivel de ingreso y las demandas de la ciudadanía. Sin embargo, intentando poner un primer orden a un conjunto de apreciaciones que se relacionan con el tema se puede decir que:

- a) Los territorios que cumplen el papel de ser la capital de la nación tienen particularidades a las que se debe prestar particular atención cuando se evalúan las condiciones y características de su gobernabilidad. Son el lugar de asiento de los poderes federales y aunque posean diferentes formas de gobierno tanto en el caso de Buenos Aires hasta 1996, como la ciudad de México hasta 1997, son ciudades carentes de un gobierno político con facultades plenas, donde el Presidente de la República era la máxima autoridad y la delegaba en un alcalde por él designado (intendente en un caso y regente en el otro). Estas han sido las dos últimas capitales en América Latina en las que prevaleció esta situación y ambas se hallan actualmente en un proceso de reforma a sus gobiernos, lo que implica que la ciudadanía no sólo ejerza su derecho a elegir a sus gobernantes, sino también la creación de nuevas formas de representación y participación ciudadana. Sin duda, la elección de los gobernantes creará bases de legitimidad muy diferentes a las que tuvieron estos gobiernos de ambas capitales latinoamericanas (Ward, 1996).
- b) El ser asiento de los poderes federales y de su amplia burocracia, le ha otorgado a estos espacios ventajas y desventajas. En estas ciudades se concentraron importantes recursos para crear condiciones adecuadas al papel que ocupan en el contexto nacional e internacional. A ello se suma el haber sido el espacio de localización de la industria manufacturera que impulsó el proceso de desarrollo por sustitución de importaciones desde los cuarenta y que requirió para ello de la creación de infraestructuras y servicios de la producción, así como de un amplio parque habitacional, equipamientos y servicios públicos para la abundante mano de obra que el mismo

demandaba. Trabajo y mejores condiciones de vida fueron los principales factores que estuvieron presentes en los procesos migratorios campo-ciudad que protagonizaron intensamente estas metrópolis latinoamericanas, durante varias décadas. Sin embargo, a pesar de ser el territorio del país más dinámico en cuanto actividades económicas y mejor dotado de infraestructuras se trata de ciudades que siempre, y hoy aún más por los efectos de las políticas neoliberales, son espacios urbanos divididos, fragmentados, segregados, en los que coexisten niveles de calidad de vida altos y medios, con periferias paupérrimas habitadas por las clases populares.<sup>5</sup>

- c) Los problemas urbanos han sido atendidos a través de políticas diseñadas e implementadas con recursos propios y con recursos provenientes de la Federación. Esta forma de acción urbana gubernamental (que no pública porque se confinó prácticamente al interior de los aparatos estatales) se intensificó a medida en que se aceleró el proceso de urbanización. Este dio origen a un sistema urbano caracterizado por la presencia de una ciudad primada que reforzó un sistema federal en el que prevaleció un centralismo, que generó rivalidades y resentimientos entre la capital y las provincias. En este contexto se creó un número cada vez mayor de instituciones tecnocráticas. En pocas palabras: “cada vez más administración y menos política”, la ausencia de mecanismos de participación social y/o aceptación de formas de participación subordinadas a mecanismos clientelísticos, propios del sistema corporativo, no permitió la atención de las demandas populares presentadas por organizaciones sociales autónomas.
- d) Las políticas sociales, y en su interior las urbanas, otorgaron a los sindicatos un papel fundamental ya que fueron los interlocutores y promotores de las acciones que desarrollaron las agencias gubernamentales encargadas de atender los problemas urbanos. A esto se sumó la creación de una importante fuente de empleos burocráticos para técnicos y profesionistas con diferentes niveles de calificación que actuaron, más o menos discrecionalmente, sobre

---

5. Véase Fainstein *et. al.* (1992); Jacobs (1992); Ziccardi (1995c).

la producción y el suministro de estos bienes y servicios; el cuadro se completó con la existencia de empresas constructoras vinculadas a la burocracia sindical y/o política. Esta afirmación general no pretende ignorar experiencias innovadoras, pero puntuales, en las que existieron agencias en las que algunos grupos de profesionistas y técnicos, incorporaron a los usuarios en diferentes etapas del proceso decisorio y generaron exitosas experiencias de gestión en asentamientos populares.<sup>6</sup>

- e) El predominio de agencias de nivel central y sectorial en el suministro de bienes urbanos limitó las posibilidades de que prevaleciera una visión global, territorial, más integrada, de las ciudades en relación con el acceso a los bienes urbanos. Una hipótesis de trabajo es que donde el gobierno municipal contó con recursos propios y mayor poder político, se dio un desarrollo urbano más equilibrado y un mejor nivel de calidad de vida, por lo menos para la ciudad central, como fue el caso de Buenos Aires. En contrapartida, donde prevaleció la existencia de organismos de nivel federal y una estructura sectorializada de los servicios públicos, se reforzaron los procesos de segregación urbana y las marcadas desigualdades sociales, tal es el caso de la ciudad de México, ya que legalmente sólo es considerado el territorio del D.F., pero en los hechos es una compleja y segregada realidad metropolitana que se extiende sobre los municipios del Estado de México.
- f) A las administraciones locales que paradójicamente eran parte del gobierno federal (Municipalidad de Buenos Aires y Departamento del Distrito Federal) les correspondió dar respuesta a las demandas urbanas, aun cuando en muchos casos carecían de competencias y/o recursos económicos suficientes para ello. Como se dijo, estas ciudades capitales reclutaron capacitados recursos humanos

---

6. Con la idea de mencionar algunas experiencias pueden recordarse en México las acciones del Fondo Nacional de las Habitaciones Populares en su primera etapa y el Programa de Reconstrucción de Viviendas Populares, después de los sismos de 1985, en la ciudad de México. También los procesos de radicación de villas miserias con participación de la población que se realizaron en la ciudad de Buenos Aires (Villa 7 en los años setenta); el programa desarrollado para esos sectores populares por la Municipalidad de Buenos Aires a principios de los noventa; las experiencias de mejoramiento de favelas llevadas a cabo en Río de Janeiro, etc. (Ziccardi, 1983).

y dispusieron de recursos económicos para cumplir funciones de administración urbana que les permitieron alcanzar niveles aceptables de gobernabilidad. Pero lo importante es que esta gobernabilidad poco democrática no se tradujo en la creación de condiciones de vida dignas para el conjunto de la ciudadanía, sino que sirvió para consolidar verdaderos enclaves urbanos que ofrecieron excelentes condiciones de vida a las élites que habitaban estas ciudades y que son comparables a los de cualquier gran metrópoli, niveles de atención y calidad razonables en los bienes y servicios urbanos para los asalariados y pésimas condiciones de vida para grandes mayorías que debieron aceptar vivir en el deterioro y el hacinamiento propios de las colonias populares, las villas miserias, las favelas, las vecindades o los conventillos, localizados en la ciudad central y sobre todo en las periferias cada vez más lejanas. De todas formas, fueron estas ciudades capitales, estas metrópolis latinoamericanas, en las que se ofrecieron, durante décadas, las mayores y mejores posibilidades de acceder a bienes y servicios básicos y, sobre todo, a un empleo relativamente estable y remunerado. Hoy, como parte de las políticas de ajuste y los reclamos de nuevo federalismo que protagonizan los estados o provincias, el gobierno central ha reducido sus funciones y la transferencia de recursos y tiende a traspasar a los gobiernos locales y a la propia sociedad (inclusive a las ONG en algunos casos) mayores responsabilidades en relación con la gestión del territorio.<sup>7</sup>

Por otra parte, en el caso de México, debe señalarse que han crecido en número y población un amplio número de ciudades medias (Aguilar y Graizbord, 1992), por lo cual es ya muy difícil asociar de manera directa mayores opciones de empleo, remuneraciones adecuadas y mejores condiciones de vida a las metrópolis y desempleo y marginación a las ciudades del interior. Inclusive llega a considerarse que estamos en presencia de un proceso de “contraurbanización” (Champion, 1992) que lleva a la identificación de un nuevo patrón de urbanización, en el cual

---

7. Cfr. Reilly (1994).



las tres grandes áreas metropolitanas (ciudad de México, Guadalajara y Monterrey) tienden a disminuir su ritmo de crecimiento poblacional y redefinen su papel económico en el territorio de la nación.<sup>8</sup> Los procesos de desconcentración económica y poblacional no son efecto directo de la aplicación de modelos económicos neoliberales, de formas de producción posfordistas, de la flexibilidad de los procesos productivos; esto es también efecto de las políticas económicas y territoriales de desconcentración de los años ochenta, reforzadas por las políticas neoliberales que exigieron sanear las finanzas públicas, reducir sustancialmente los recursos y los subsidios a las grandes metrópolis, promover la desconcentración industrial y, de esta forma, disminuir las presiones sociales y la politización de los conflictos urbanos en un contexto de transición democrática. Por ello, es necesario revisar las competencias y funciones que cumple la capital, tanto en el interior del sistema urbano nacional como en el régimen federal para poder constituir un verdadero gobierno local.

Estas son solo algunas claves del por qué es necesario transitar hacia una gobernabilidad democrática basada en relaciones de diálogo entre los funcionarios, los políticos y la ciudadanía. Para ello deben cambiarse las condiciones, los mecanismos, las instituciones que sustentaron la gobernabilidad en el pasado, puesto que el desafío es la construcción de una perdurable gobernabilidad democrática.

Nos preguntamos retomando a Lechner (1995): ¿cómo crear instituciones y procedimientos eficaces y democráticos, a partir de las reformas político-institucionales que se llevan a cabo hoy en los gobiernos del Distrito Federal de México y de la ciudad de Buenos Aires en Argentina. La alternancia entre partidos políticos en el gobierno local, así como el pluralismo en la conformación de los equipos gobernantes o en las instancias deliberativas son importantes porque generan competencia política y un importante e inédito aprendizaje de convivencia plural en los procesos decisorios. Sin embargo, estos avances democráticos, por muchas razones no se han traducido necesariamente en nuevas fórmulas para lograr mejor calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía

---

8. Cfr. Ziccardi (1994).

(Ziccardi, 1995a). Debe ensayarse aún una gobernabilidad democrática capaz de crear metrópolis más igualitarias, con calidad y equidad en el acceso a los bienes urbanos básicos. Y para ello, se requiere un trabajo colectivo y cotidiano entre políticos, administradores, investigadores y técnicos con la ciudadanía, lo cual supone todavía saltar las barreras de la cultura autoritaria que aún prevalecen en el interior de muchas instituciones gubernamentales y en amplios sectores de la sociedad.

### **Sobre la participación ciudadana en la gestión urbana**

La participación es un componente central de la democracia, puesto que si bien suele considerarse que el primer escalón de la misma es el voto, en tanto derecho universal de los ciudadanos a elegir a sus representantes, la participación agrega a esta forma de gobierno su capacidad de ser gobierno de todos los ciudadanos.

Pero debe reconocerse que existen diferentes tipos de participación. La *participación social* supone la asociación de individuos para el logro de determinados objetivos. La *participación comunitaria* se instala en el campo de las actividades asistenciales propias del mundo de lo no estatal. En cambio, la noción de *participación ciudadana* se reserva a la relación que existe entre los individuos y el Estado, relación que pone en juego el carácter público de la actividad estatal. La participación ciudadana refiere a aquellas experiencias de intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales, afirma Nuria Cunill (1991). Por ello, enfatizamos el hecho de que la participación ciudadana no reemplaza la *participación política* sino que tiene objetivos y acciones diferentes que otorgan un sentido pleno al concepto de ciudadanía, es decir, que más allá del derecho de voto, los habitantes serán ciudadanos en tanto tengan acceso a bienes y servicios básicos, algunos reconocidos como derechos constitucionales como es el caso de los derechos urbanos básicos en México.

Para algunos, la ciudadanía no puede sustraerse a la dimensión espacial que encierra la política. Jesús Silva Herzog (1996) sostiene que “la familiaridad es el ámbito de la democracia y la ausencia de esta

puede atribuirse entre otras cosas a la extensión de la comunidad y la centralización política que va desmembrando el poder ciudadano”. Precisamente en esto radicaba la profecía de Alexis de Tocqueville (1978) de que el gobierno local era la mejor escuela de la democracia, porque supone que a través de la participación en los asuntos locales, el ciudadano comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático y cultiva en sí el respeto por las instituciones.

Por ello, es en el ámbito local donde la participación ciudadana tiene mayores posibilidades de ser efectiva. Es en el barrio, la colonia, el municipio o las delegaciones del Distrito Federal, donde los individuos acceden, en condiciones diferenciales, a bienes y servicios que conforman la dimensión social de la ciudadanía, que definen su calidad de vida en la ciudad.

En América Latina en general y en México en particular, la limitada institucionalización de participación ciudadana o su subordinación a las formas de representación corporativas ha generado un excesivo burocratismo y un alto grado de discrecionalidad en los procesos de toma de decisiones, los cuales son indicadores de la baja calidad de la democracia. A la creación de una forma de gobierno que ha sido caracterizada como estatal corporativa se correspondió con una “ciudadanía segmentada” (Draibe, 1993) que diferenció a:

1. Aquellos que podían acceder a los bienes urbanos por la vía del mercado (vivienda) y pagar contribuciones por los servicios públicos suministrados por el gobierno municipal (recolección de basura, suministro de agua potable, etcétera) por contar con un ingreso adecuado;
2. los que poseían la condición de trabajadores asalariados y fueron incorporados a la acción de instituciones gubernamentales (ejemplo: los organismos de vivienda para los asalariados);
3. una gran mayoría que debió resolver de manera precaria y paupérrima, el vivir en la periferia soportando todo tipo de carencias en relación con el acceso a los bienes urbanos más elementales.

Los ciudadanos y las organizaciones sociales que demandaban y demandan aún la atención de sus necesidades urbanas básicas dedican grandes esfuerzos y tiempo para identificar a los interlocutores gubernamentales con capacidad e interés en resolver sus demandas. La complejidad y la ineficiencia burocráticas, así como la falta de información respecto a los criterios de asignación de recursos y/o definición de prioridades en las instituciones del aparato gubernamental para tratar asuntos de interés público, son indicadores de la debilidad de las democracias latinoamericanas y de los obstáculos que existen para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos sociales, algunos de los cuales están consagrados en las respectivas constituciones. A esta situación debe atribuirse, en parte, el que durante décadas la forma de relación de los movimientos urbanos autónomos y las instituciones del Estado fuese de enfrentamiento y lucha y que, solo recientemente, la apertura democrática favorezca la aparición de una cultura de la negociación entre las partes, que permita buscar soluciones a los graves problemas que presentan estas metrópolis.

Pero existen expectativas y experiencias innovadoras que demuestran la aportación de diferentes formas de participación ciudadana que se han incorporado a los procesos de democratización de los aparatos o instituciones del Estado, lo cual permite hacer del espacio de lo estatal un espacio público. Estas formas de participación sustancialmente diferentes a la participación corporativa que existió durante muchas décadas, sientan nuevas bases para consolidar una gobernabilidad democrática.

Sin duda, los gobiernos de las ciudades deben crear las condiciones para que existan espacios de participación ciudadana e instrumentos que permitan efectivizarla. En México existen formas institucionalizadas de participación ciudadana desde que se construye el Estado posrevolucionario y las mismas están reconocidas en las legislaciones locales. Sin embargo, su eficacia ha sido muy limitada puesto que ha prevalecido una forma de gobierno burocrática y autoritaria que en los hechos excluyó o subordinó la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Así, es posible identificar distintos instrumentos: audiencias públicas, referéndum, plebiscito, iniciativa popular, algunos de los cuales jamás han sido activados aun cuando exista en los respectivos cuerpos

legislativos (leyes orgánicas e inclusive leyes de participación ciudadana, como ocurre en el Distrito Federal). Precisamente hoy es cuando en los procesos de gestión del territorio de la capital del país se ensaya un nuevo estilo de participación ciudadana (los Consejos Delegacionales), que se agregan y solo logran reemplazar en parte a las viejas formas de participación vecinal subordinada (*cf.* Martínez Assad, 1996).

Durante varias décadas, la responsabilidad sobre las políticas urbanas se restringió al ámbito de lo estatal y diferentes actores trataban de incidir por vías, formales e informales, para que sus intereses fueran tomados en cuenta. Los procesos de democratización política y de reforma del Estado, los reclamos del nuevo federalismo, los cambios en las fronteras entre lo público y lo privado y, sobre todo, las crecientes demandas de la ciudadanía, obligan a construir un nuevo escenario para el diseño y la aplicación de las políticas urbanas. Actualmente, no basta asignar recursos apelando a criterios de racionalidad técnica para mejorar la calidad de vida de nuestras ciudades, sino que es necesario generar posibilidades reales de participación ciudadana en la esfera de lo público.

Nuestras ciudades se caracterizan por la marcada desigualdad que existe para que la población acceda a bienes y servicios básicos. La segmentación social y la segregación urbana, que en los países desarrollados suele atribuirse a la aplicación de modelos económicos neoliberales, han sido en nuestras ciudades rasgos constitutivos de las mismas. Se afirma, con razón, que ha habido un paulatino mejoramiento en los niveles de dotación de infraestructura básica, en el acceso y la calidad de las viviendas, en la provisión de equipamiento urbano. Pero es mucho lo que resta por hacer para que habitemos espacios en los que prevalezcan condiciones materiales y ambientales dignas para el conjunto de la ciudadanía. Para ello debemos transitar por el camino de construir ciudadanía, de hacer de los habitantes de las ciudades: ciudadanos. Ciudadanos con derechos individuales y políticos, pero también con derechos urbanos, derechos a acceder a bienes y servicios básicos, cuyo ejercicio está reconocido en la Constitución Política.

La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares

(no individuales). Pero para que esta participación sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales y, sobre todo, existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas positivos y esenciales para vivir en democracia; valores y prácticas que pueden y deben ejercerse en primer término en el cotidiano y en el espacio local, que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos.

La ciudad es, en gran medida, un patrimonio colectivo. Su construcción y conservación requiere del saber de los técnicos, de inversión pública y privada, de gobiernos locales legítimamente constituidos, de funcionarios públicos que actúen con honestidad, de la acción de organizaciones sociales y de ONG que han demostrado su capacidad para transformar y mejorar las condiciones de vida de los sectores populares. Las formas de participación ciudadana deben contemplar necesariamente esta complejidad social para garantizar su eficacia.

### ***Una perspectiva metodológica***

Nuestro principal interés en esta investigación es el evaluar el desempeño de los gobiernos locales de las ciudades capitales y municipios metropolitanos en México, poniendo especial atención a la relación que entablan con la ciudadanía. Esto encierra la finalidad de ofrecer un análisis que contribuya a facilitar el proceso de decisiones y mejorar la actuación y las relaciones del gobierno local con la ciudadanía.

Desde esta perspectiva de análisis un “buen gobierno local” es aquel que posee disposición para promover el bienestar general a través de:

- a) eficacia, eficiencia y responsabilidad en las funciones que legalmente le son atribuidas;
- b) honestidad y transparencia en el manejo de la hacienda local;
- c) atención equitativa o incluyente de las demandas ciudadanas, y
- d) aceptación y/o aliento de la participación ciudadana institucionalizada en el proceso de formalizar las demandas o participar en su satisfacción.

Estos son a la vez los mecanismos a los que atendimos al referirnos a la necesidad de construir una gobernabilidad democrática y eficaz.

Una explicación detallada de los principales indicadores mencionados puede hallarse en el documento elaborado como parte de esta investigación, y que expondremos de manera resumida seguidamente:<sup>9</sup>

- a) *Eficacia*: refiere al grado en que cada una de las dimensiones del gobierno local posee los mecanismos institucionales y el personal capacitado para cumplir con las competencias legales y satisfacer las demandas urbanas. El grado de disposición a la eficacia que presenta un gobierno local es un indicador que permite determinar en qué medida se cuenta con mecanismos institucionales adecuados para el cumplimiento de las competencias y la satisfacción equitativa de las demandas urbanas. Por satisfacción equitativa se entiende la disposición a atender las demandas de toda la ciudadanía, sin discriminación de etnia, religión, sexo o simpatía política. Una forma de evaluar el grado de eficacia de la acción gubernamental consiste en saber si se cuenta con personal capacitado para el ejercicio de las funciones técnicas y administrativas con planes y programas actualizados y con mecanismos de evaluación del proceso de gestión.
- b) *Eficiencia*: refiere al logro de la satisfacción de las demandas y competencias urbanas al menor costo posible. El grado de disposición a la eficiencia es un índice agregado que tiende a determinar en qué medida se cuenta con mecanismos institucionales adecuados para la satisfacción de las demandas y competencias urbanas al menor costo posible. Para realizar evaluaciones a partir de este indicador se han desarrollado ya diferentes técnicas que permiten medir la relación costo-efectividad, costo-beneficio y costo-utilidad (Aguilar y Ander-Egg, 1992). Lo importante es detectar si en la gestión de la ciudad se hace explícito un cálculo del costo-efectividad de las acciones, a partir de manejar diferentes opciones; se elige y

---

9. Ziccardi y Saltalamacchia (1997). Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas. *Cuaderno*. IIS-UNAM, México.

se fundamenta la opción más favorable y se evalúa y rediseñan las acciones tomadas a partir de este cálculo.

- c) *Desempeño responsable* refiere a rendir cuentas (*accountability*), e incluye la disposición a hacer uso responsable de los recursos y asegurar la honestidad en la gestión de los servidores públicos. Para ello se requiere evaluar si existen mecanismos institucionales destinados a informar periódicamente a la ciudadanía sobre la acción gubernamental; mecanismos destinados a asegurar el cumplimiento de las normas y el apego a las leyes, a controlar la actuación de los funcionarios públicos y aplicar penalidades, cuando así corresponda.
- d) *Atención de las demandas*: las demandas urbanas son aquellos problemas urbanos que, detectados por algún actor social –que forma parte de la actividad ciudadana local– son transformados en reivindicaciones urbanas y son presentados ante las instancias administrativas o políticas del gobierno local para su atención. Entre las demandas urbanas pueden incluirse diferentes tipos de demandas, tales como que el gobierno local se ocupe de la vivienda popular, la regulación del suelo urbano, la seguridad pública, el transporte colectivo, la protección del medio ambiente; es decir, no siempre esas demandas son parte de las competencias legales que tiene el gobierno local aunque, por ser la autoridad más cercana y visible, la ciudadanía, muchas veces, las presenta al mismo. Pero lo importante aquí es que esta instancia de gobierno cumpla con su papel de intermediario ante otras dependencias del sector público. Debe evaluarse entonces si las organizaciones sociales y ONG que actúan en el territorio consideran la existencia de mecanismos institucionales bien publicitarios de recepción y reconocimiento de las demandas; si las mismas son canalizadas a las instancias adecuadas para su atención; si se realizan estudios de factibilidad para saber escoger la forma de ser atendidas y si el gobierno local cumple el papel de intermediario ante las agencias del gobierno central o de nivel federal cuando su satisfacción escapa a sus competencias.
- e) *Promoción para la participación ciudadana*: se refiere a las formas de inclusión de la ciudadanía y de sus organizaciones en los procesos de atención de las demandas urbanas. Un buen gobierno promueve



(o al menos acepta), equitativamente la participación institucionalizada y autónoma de la ciudadanía, tanto en el control sobre el cumplimiento de sus competencias, como en la definición y satisfacción de las demandas. Se trata de conocer la forma como las organizaciones sociales y las ONG, que actúan en el territorio nacional, evalúan la gestión urbana en términos de si existen mecanismos de consulta apropiados para que el conjunto de la ciudadanía, a través de sus representantes, pueda incidir en los procesos decisorios.

En el análisis de la participación ciudadana conviene distinguir diferentes tipos:<sup>10</sup>

- *Participación institucionalizada*: es aquella participación que está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local.
- *Participación no institucionalizada*: es aquella participación informal o formal pero que no está reglamentada.
- *Participación autónoma*: es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental que, aunque participe en instancias de gobierno, no depende ni es controlada por este.
- *Participación clientelística*: es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.
- *Participación incluyente o equitativa*: es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.

Esas formas de participación no son entre sí excluyentes sino que pueden estar combinadas en un mismo o en diferentes momentos de la existencia de una organización social. Por otra parte, dadas estas definiciones y combinaciones se considerará que los funcionarios de la administración

---

10. Un planteamiento más amplio y profundo de la cuestión metodológica puede hallarse en Ziccardi y Saltalamacchia (1997).

y los representantes políticos tienen “disposición a aceptar y/o promover la participación ciudadana” cuando:

- Existen mecanismos de consulta a toda la población o a la parte interesada cuando esto es pertinente.
- Esas formas de consulta son adecuadas al tipo de población afectada con la que esos funcionarios se relacionan en el cumplimiento de sus competencias o atención de las demandas (asesorías con personas nombradas por la comunidad afectada, órganos consultivos, encuestas).
- Esas formas de consulta tienen un carácter institucionalizado y no clientelístico.

Como hipótesis de trabajo, se opta aquí por valorar *participación ciudadana, institucionalizada y autónoma*, como la forma que da más amplio margen al progreso en la democratización de los gobiernos locales.

## **Bibliografía**

Aguilar, A. y Graizbord, B. (1992). Las ciudades medias y la política urbano-regional. Experiencias recientes en México. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*. UNAM, número especial, México.

Aguilar, Ma. J. y Anfer Egg, E. (1992). *Evaluación de servicios y programas sociales*. Madrid: Siglo XXI.

Arbós, X. y Giner, S. (1993). *La gobernabilidad*. Madrid: Siglo XXI.

Champion, A. G. (1992). Countourbanisation and population growth within the urban system. En Aguilar, A. et al., *Investigaciones geográficas. Boletín del Instituto de Geografía*. UNAM, México.

Cunill, N. (1991). *La participación ciudadana*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.

Dahrendorf, R. (1980, octubre-diciembre). Effectiveness and legitimacy: on the governability of democracies. *The Political Quarterly*, 51(4). Londres.

De Tocqueville, A. (1978). *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.

Dos Santos, M. (1991). Gobernabilidad en la transición a la democracia en Argentina. *Revista mexicana de Sociología*, (1). México.

Draibe, S. (1993). Qualidade de vida e reformas de programs sociais: o Brasil no cenario latinoamericano. *Lua Nova*, (31), São Paulo.

Fainstein, S. *et al.* (1993). The Urban Policy Challenge: Integrating Across Social and Economic Development Policy. *North Carolina Law Review*, 71 (5), 1463-1486.

Jacobs, B. (1992). *Fractured Cities. Capitalism, community and empowerment in Britain and America*. Londres y Nueva York: Routledge.

Lechner, N. (1995). *Cultura política y gobernabilidad democrática*. Instituto Federal Electoral. México.

Martínez Assad, C. (1996). *¿Cuál es el destino para el D.F.? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control del capital*. México: Océano.

Merino, M. (Coord.). (1992). *Cambio político y gobernabilidad*. México: Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública-CONACYT.

Pacini, M. *et al.* (1993). *La Capitale reticolare*. Agnelli, Torino: Edizione della Fondazione Giovanni.

Reilly, C. (Comp.). (1994). *Nuevas políticas urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*. Virginia: Fundación Interamericana.

Silva-Herzog, J. (1996). *Esfemas de la democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 9, Instituto Federal Electoral.

Tomassini, L. (1993). *Estado, gobernabilidad y Desarrollo*. Washington: BID (I serie monografía, 9).

Saltamacchia, H. y Ziccardi, A. (1997). Metodología de Evaluación del Desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas. *Cuaderno Avances de Investigación*. Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), UNAM.

Ward, P. (1996). *México: una megaciudad, producción y reproducción de un ambiente urbano*. México: CONACULTA/Alianza.

Ziccardi, A. (1983, enero-marzo). Villas miseria y favelas: sobre las relaciones entre las instituciones del Estado y la organización social en las democracias de los años sesenta. *Revista Mexicana de Sociología*, año XLV (1). Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Ziccardi, A. (1994). La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad. En Ziccardi, A. (Coord.). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas*

*ciudadanas*. México: Miguel Ángel Porrúa-Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), UNAM.

Ziccardi, A. (1995a, julio-agosto). Federalismo y democracia para mejorar la calidad de vida en las ciudades. *Revista Universidad de México*, (534-535). UNAM, México.

Ziccardi, A. (1995b). Governance and Governability: One or Two Concepts. En Wilson, R. H. y Cramer, R. (Eds.), *International Workshop on Good Local Government*. Austin: Lyndon B. Johnson School of Public Affairs. The University of Texas at Austin.

## Ciudadanos y vecinos

La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal<sup>1</sup>

### Buen gobierno y gobernabilidad democrática

Gobernar una ciudad, una gran ciudad, la capital de la república, implica un complejo ejercicio de gobierno político y administración urbana. La eficiencia, la eficacia, la rendición de cuentas y el apego a la legalidad son los indicadores propios de la función de gobernar, cuando se asocia con el objetivo de mejorar la actuación administrativa (*governance*). Sin embargo, en la democracia esto no es suficiente, pues un “buen gobierno” debe construir bases para una gobernabilidad democrática y, con ese fin, debe asignar particular importancia a la forma como se procesan las demandas ciudadanas. En este sentido, la participación ciudadana es un componente fundamental de la gobernabilidad democrática puesto que, a diferencia de otras formas de participación –social, política y comunitaria, a las cuales no reemplaza–, se refiere específicamente a la forma como los intereses particulares de los ciudadanos se incluyen en los procesos decisivos.<sup>2</sup> Por otra parte, es necesario distinguir entre la participación ciudadana institucionalizada, que se tratará en este artículo, de la participación ciudadana autónoma, para la cual todo gobierno debe abrir canales para su atención.

---

1. Extraído de Ziccardi, A. (2000). Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal. *Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México*, 595. México.

2. Sobre la distinción entre *governance* y gobernabilidad, véase Ziccardi (1995).

La complejidad de la vida social en una ciudad como la de México exige a su gobierno formular un diseño que considere ambos tipos de participación ciudadana, y esta es una tarea pendiente porque aún no se ha llevado a cabo de manera satisfactoria.

En ese sentido, el propósito de este artículo consiste en presentar un recuento de las diferentes formas de participación ciudadana institucionalizada surgidas desde 1928, cuando la ciudad perdió sus municipios y se creó el Departamento del Distrito Federal (DDF), hasta la actualidad, cuando, a partir de 1997, la ciudadanía por primera vez eligió de manera democrática al jefe del Gobierno del Distrito Federal.

### **Datos para una historia de la participación ciudadana en el Distrito Federal**

Revisar brevemente la historia de las formas de participación ciudadana institucionalizada que se han desarrollado en el Distrito Federal puede ser una contribución para pensar hacia dónde debe orientarse su transformación, si se quiere avanzar en el proceso democratizador del gobierno capitalino.

**1928.** En ese año se modificó radicalmente la forma de gobierno de la Ciudad de México, pues desaparecieron los municipios y se crearon el Departamento Central y cinco delegaciones. La Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales del 31 de diciembre previó, en su capítulo X, la constitución de un amplio Consejo Consultivo vinculado con ese departamento. El mismo estaría integrado por un representante de diferentes cámaras y asociaciones (comerciantes, industriales, campesinos, inquilinos, profesionales, padres de familia, trabajadores) y por vecinos con dos años de residencia en la localidad. Asimismo, se establecía que las delegaciones (Guadalupe Hidalgo, San Ángel, Coyoacán, Azcapotzalco y Xochimilco) constituirían también su respectivo Consejo Consultivo, para lo cual los delegados debían escoger representantes entre las agrupaciones antes mencionadas y los consejeros se elegirían entre los miembros de las clases allí localizadas. Se

determinó que la duración en el cargo fuera de un año y que sus funciones consistieran en proponer reformas para los reglamentos y medidas para mejorar los servicios públicos, denunciar faltas y deficiencias de los mismos y revisar la cuenta anual del DDF.

**1941.** Al reformarse la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en su capítulo sexto, se estableció un único Consejo Consultivo, que se conformaría de manera similar al de 1928, pero cuyos miembros durarían en el cargo dos años. Sin embargo, este órgano ya no tendría la facultad de revisar la cuenta anual del Departamento y sus funciones se limitaban sólo a opinar sobre asuntos vinculados con los servicios públicos. Así, se restringieron las funciones de los representantes de la ciudadanía respecto a las contenidas en la legislación de 1928.

**1970.** Se reformó el gobierno del Distrito Federal y se crearon las 16 delegaciones que tiene actualmente, al frente de las cuales se designó a un delegado y un subdelegado. En las delegaciones se crearon las juntas de Vecinos, que ampliarían la participación ciudadana hasta entonces restringida al Consejo Consultivo. Este perduró a pesar de las reformas (capítulo tercero de la Ley Orgánica del 12 de noviembre de 1970). En cada delegación se crearía una junta “con los representantes y en la forma que determine el reglamento respectivo. En todo caso deberían figurar cuanto menos cuatro mujeres y dos jóvenes menores de 25 años” (Art. 15). Asimismo, se dispuso que el número de miembros de dicha junta no sería menor de veinte, que durarían en sus cargos tres años y que debían sesionar por lo menos una vez al mes. Sus funciones eran las de informar, opinar, dar a conocer al delegado y al Consejo Consultivo lo relativo a la operación de los servicios públicos y a los bienes de la comunidad (parques, monumentos, etcétera), así como también la de promover la colaboración ciudadana. Las sesiones del Consejo Consultivo serían públicas y las presidiría el regente; el Consejo se dividiría en comisiones de trabajo cuyas principales tareas consistirían en impulsar proyectos de leyes y reglamentos, opinar sobre asuntos de planeación urbana, servicios y administración. Los cargos de los miembros del Consejo Consultivo y de las Juntas de Vecinos eran honoríficos (Art. 25 de la Ley Orgánica) y

las decisiones se tomaban por mayoría, pero el Consejo Consultivo podía asesorarse por un cuerpo técnico cuyos honorarios debía autorizar el jefe del DDF.

**1972.** El 31 de julio se dio a conocer el reglamento de integración de las juntas de vecinos del Distrito Federal como órganos de colaboración auxiliares del jefe del Departamento. Cada delegado “en base en las observaciones que haya hecho y en sus experiencias respecto a la participación ciudadana en su delegación y por los medios adecuados para apreciar el sentir de los habitantes de la delegación respecto de Los vecinos más destacados de la misma, seleccionará entre éstos a quienes podrán integrar la Junta de Vecinos de la Delegación” (Art. 5). Pero era el jefe del DDF quien debía firmar las designaciones de los miembros de las juntas de vecinos (Art. 6). Se agregaba también que “las relaciones de colaboración entre vecinos y el DDF se mantendrán por conducto del delegado”.

**1974.** El 14 de julio, el Consejo Consultivo de la Ciudad publicó el reglamento interno de las juntas de vecinos, según el cual cada delegado abriría un registro de las personas que, a su juicio, debían integrar las juntas de vecinos y elaboraría, para presentarla al jefe del Departamento, una lista de “los nombres con informes de cada persona, sus características, profesión, actividad, oficio y todos los datos que acrediten que está en posibilidad de desempeñar con sentido patriótico y de responsabilidad la función de miembro de la junta de vecinos” (Art. 3). Esos órganos auxiliares serían responsables de proponer medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos o sugerir otros nuevos, de opinar sobre los servicios educativos públicos o privados o sobre medidas de tipo administrativo, de plantear problemas, cooperar en casos de emergencia, etcétera (Art. 14).

**1975.** El 14 de abril, se publicó el Reglamento Interno del Consejo Consultivo del Distrito Federal, donde se reafirmaban las funciones de consulta y opinión de este órgano de colaboración vecinal y se le asignaban las “funciones de someter a consideración del jefe del DDF leyes y reglamentos, informar sobre deficiencias de la administración pública,



o recomendar que algún servicio público prestado por particulares, por una empresa de participación estatal o por un organismo descentralizado, pase a serlo por el DDF” (Art. 6-v). En el interior del Consejo se creaban cuatro comisiones de trabajo (legislación y reglamentos, administración y servicios públicos, acción cívica y social, justicia y prácticas fiscales) y tres especiales de carácter permanente (coordinación de juntas de vecinos, de ceremonial y de información y quejas).

**1977.** En el marco de la reforma política impulsada por el gobierno de José López Portillo, se modificó el Art. 73 constitucional y se crearon las fórmulas del referéndum y la iniciativa popular como nuevas figuras de participación de los habitantes del Distrito Federal, las cuales nunca se reglamentaron ni llevaron a la práctica.

**1979.** En la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se diseñaron nuevas formas de participación vecinal, mientras la oposición exigía ya que se eligiera democráticamente al regente de la ciudad. Se crearon los llamados órganos de colaboración vecinal y ciudadana de cada delegación: los comités de manzana, las asociaciones de residentes y las juntas de vecinos. En la cúspide de esta estructura piramidal se hallaba el Consejo Consultivo de la Ciudad, constituido en adelante por los 16 presidentes de las Juntas de Vecinos.<sup>3</sup> Estos representantes duraban en sus cargos tres años y el Consejo Consultivo se reunía, cuando menos, una vez por mes en sesiones públicas. Los alcances de esta forma de participación se restringían a la atención de seis aspectos: desarrollo urbano, policía y tránsito, vialidad y transporte, agua potable y saneamiento, limpieza pública y contaminación ambiental y colaboración vecinal y ciudadana.

**1988.** Se introdujeron modificaciones a la Ley Orgánica del Distrito Federal y se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Con ello, los habitantes de la capital, después de casi sesenta años,

---

3. Los comités de manzana tendrían un jefe de manzana, un secretario y tres vocales como mínimo. Las asociaciones de residentes se formarían con los jefes de manzana con cargos similares a los comités y las juntas de vecinos se integrarían con los presidentes de las asociaciones de residentes.

podieron escoger por primera vez, mediante el voto secreto y en planillas de partidos políticos, representantes para un órgano de representación ciudadana.

**1993.** Un grupo de nueve asambleístas de diferentes partidos políticos convocó, el 21 de marzo, a un plebiscito ciudadano para conocer de manera directa la opinión de la ciudadanía sobre la forma de gobierno del Distrito Federal.<sup>4</sup> Esta consulta ciudadana se llevó a cabo en forma paralela a la realizada por el gobierno de la ciudad, en las llamadas mesas de la reforma. El Art. 122 constitucional fue reformado para incorporar en él la figura de los Consejos Ciudadanos en el Distrito Federal, que intervendrían en “la gestión, supervisión, evaluación, y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes”. Esto supuso la desaparición del Consejo Consultivo y se modificó la Ley Orgánica del Distrito Federal.

**1994.** El 14 de julio, se expidió el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que establecía el derecho de los ciudadanos de la entidad a votar y ser votado no sólo para la Asamblea de Representantes local, sino también ser miembros de los consejos ciudadanos delegacionales. La participación ciudadana pasó a considerarse una forma de “canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la ciudad”.

**1995.** El 10 de julio, se promulgó la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal –por la que votó sólo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) sin el apoyo de los partidos de la Revolución Democrática (PRD), Acción Nacional (PAN), Verde Ecologista de México (PVEM) y del Trabajo (FT)–. Además de los Consejos Ciudadanos, contemplaba la existencia de la audiencia pública, la difusión pública, la colaboración ciudadana, la consulta vecinal, las quejas y denuncias, los recorridos periódicos de los delegados y la creación de los

---

4. En esa ocasión votaron 331.180 personas a pesar de la falta de difusión del plebiscito; sobre sus características y alcances, véanse García (1997) y Sánchez Mejorada (1993).

órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional.

**1996.** El 19 de noviembre, se llevó a cabo la elección de los Consejeros Ciudadanos, con un escaso apoyo de la ciudadanía, ya que se limitó la participación de los partidos políticos al prohibirse la candidatura de sus miembros y reservar su actuación al control del proceso. A ello se sumaron la exigencia de un altísimo número de firmas de respaldo a los candidatos para registrarlos, la creación de asociaciones vecinales directamente vinculadas con los partidos que simulaban ser ajenas a ellos, la falta de interés de los ciudadanos y el abstencionismo generalizado. El resultado de todo ello fue la constitución de unos órganos de representación ciudadana que nacieron debilitados por un proceso electoral conflictivo y poco apegado a la ley.<sup>5</sup> Con los Consejos Delegacionales desaparecieron las juntas de vecinos, pero no así los jefes de manzana y las asociaciones de residentes, instancias cuyos representantes debieron reacomodarse, no sin conflictos, para sobrevivir ante la aparición de otros dotados de mayores facultades para actuar en la gestión urbana, en particular en tareas como revisar el Programa Operativo Anual (POA), opinar y aprobar el Plan Parcial Delegacional y representar a la ciudadanía ante autoridades administrativas centrales y locales.

**1996.** En agosto, una importante reforma constitucional transformó el sistema electoral mexicano y modificó profundamente el régimen jurídico del Distrito Federal. Con la aprobación de todos los partidos políticos, se modificó el Art. 122 constitucional, relativo a la organización de la Ciudad de México. El cambio más significativo, indiscutiblemente, fue el relativo a la elección, mediante sufragio libre y directo del jefe de gobierno local. Así, los capitalinos recuperaron el ejercicio pleno de sus derechos políticos y las autoridades de la ciudad adquirieron una nueva legitimidad. Además, se determinó que, a partir del año 2000, “los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones

---

5. Sobre las características del proceso electoral de Consejeros Ciudadanos del Distrito Federal, véase el detallado análisis de Martínez Assad (1996), quien fungió como presidente del Comité Central Electoral. Sobre los problemas legales de esta elección, véase Salazar Ugarte (1996).

territoriales del Distrito Federal” (actuales delegaciones) también serían elegidos de manera directa y democrática. Pero con la reforma desaparecieron las figuras de los Consejos Ciudadanos elegidos el año anterior y, en noviembre, se introdujeron reformas al Estatuto de Gobierno de la Ciudad que derogaron su existencia.

**1997.** En diciembre, entró en vigor, con el gobierno en funciones del PRD, el nuevo Estatuto de Gobierno de la ciudad y se propuso revisar la Ley de Participación Ciudadana. El Estatuto refrendó la facultad de la Asamblea Legislativa de legislar en la materia e incorporó la figura del plebiscito. En los Art. 113 y 114 se mantuvo la obligación de los delegados de realizar recorridos periódicos dentro de su jurisdicción y de otorgar audiencia pública en su delegación. Ambas disposiciones existían antes de la reforma de 1997 y estaban reglamentadas en la Ley de Participación Ciudadana, por lo que su existencia no representaba un cambio. Por último, en el artículo transitorio decimotercero del decreto de reformas al Estatuto de Gobierno se estableció que “los órganos de representación vecinal en el Distrito Federal con las funciones de carácter vinculatorio que determinen la ley, se integrarán por elección conforme lo establezca la Ley de Participación Ciudadana” (cfr. Salazar, 1998, p. 119).

**1998.** En febrero, se instalaron mesas de debate para discutir reformas al gobierno de la ciudad sobre diversos temas, entre ellos el de la participación ciudadana. En marzo caducaron las representaciones vecinales y recién el 26 de noviembre se aprobó la nueva Ley de Participación Ciudadana, que tiene por “objeto fomentar, promover, regular y establecer instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos de gobierno de la Ciudad de México” (Art. 1°). Los principios en que radica la participación ciudadana son la democracia, la corresponsabilidad, la inclusión, la solidaridad, la legalidad, el respeto, la tolerancia, la sustentabilidad y la pervivencia (Art. 2°). Los “órganos de participación ciudadana serán los Comités Vecinales” que se elijan en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional (Art. 4°). Además, se establecen como instrumentos de participación ciudadana (Art. 3°) los siguientes: plebiscito, referéndum,

iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, unidad de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública y recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

**1999.** El 4 de julio, se llevó a cabo el proceso de elección de los comités vecinales, al que acudió un escaso número de votantes. No obstante, se constituyeron 1.200 comités en las 16 delegaciones<sup>6</sup> y, posteriormente, en comicios extraordinarios realizados en septiembre, se crearon otros 152, lo cual suma un total de 1.352 comités vecinales en el Distrito Federal, que son los que existen actualmente.

### **Año 2000: repensar la participación ciudadana**

Sergio Zermeño<sup>7</sup> ha señalado que la promulgación de la ley de participación ciudadana del nuevo gobierno de la ciudad fue demorada, ya que se vinculó lo social a lo político y, con ello, tuvo que esperarse hasta que se diera un paso más en la reforma política para conocer el nuevo precepto. Ello estrechó aún más las posibilidades de actuación de un gobierno de base popular que había sido elegido para gobernar solo tres años. Mientras tanto, se crearon otras instancias como los comités de seguridad pública y los comités promotores y ejecutores de los programas parciales de desarrollo urbano.

Pero la principal limitación del actual modelo de participación ciudadana institucionalizada es que legitima únicamente la calidad vecino(a), cuando los ciudadanos del Distrito Federal son portadores de otras identidades, a veces de mayor peso, que la de su lugar de residencia. Así, los ciudadanos actúan en la ciudad como sujetos sociales en tanto comerciantes, profesionales, maestros, padres de familia, vendedores ambulantes, mujeres, discapacitados, jóvenes, etcétera. La forma de procesar sus demandas no se redefine ni en el modelo de participación ciudadana

---

6. Para un análisis de las formas de participación institucionalizadas y no institucionalizadas del Distrito Federal, véase Ziccardi (1998).

7. Ponencia presentada en el Seminario Ciudad de México 2000, PUEC-UNAM, 23 de febrero de 2000.

institucionalizado contenido en la ley en ni otras esferas. Los comités vecinales no pueden ser el único o el principal espacio donde se organice y canalice el elevado y variado número de demandas de la ciudadanía. Por ello, esta, según el tipo de su demanda, su origen social, la historia de sus necesidades y sus formas de organizarse, recurre a otras instancias, tanto del gobierno central como de las delegaciones. También es posible observar que en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal los representantes políticos actúan como gestores ante las diferentes instancias de gobierno, y no como legisladores.

Los comités vecinales son las instancias locales de participación de la ciudadanía en el gobierno del Distrito Federal y, por tanto, las que permiten un mayor acercamiento o colaboración entre vecinos y autoridades. Sin embargo, es difícil concretar en las delegaciones la meta de crear una relación gobierno-ciudadanía más próxima. ¿Con qué criterios puede organizarse la agenda de los funcionarios de las delegaciones de manera que atiendan las demandas de los Comités Vecinales con cierto grado de eficacia, cuando, por ejemplo, en la delegación Iztapalapa existen 186 comités vecinales, en la Álvaro Obregón 160, en la Gustavo A. Madero 164 y en la Coyoacán 116, y cuando cada comité está constituido por un total de 7 a 15 miembros? Por otra parte, un dato que puede contribuir a evaluar las limitaciones del ámbito de las delegaciones es éste: las 16, en su conjunto, reciben solo 17 % del presupuesto total del Distrito Federal del año 2000 y sus asignaciones anuales no guardan estricta relación con el número de habitantes de cada una de esas demarcaciones ni con las condiciones de vida que ofrecen. Por ejemplo, la delegación Iztapalapa es la que proporcionalmente recibe más recursos (13% del total destinado a las 16), pero cuando esos ingresos se consideran *per cápita* resultan los más bajos de todos. Es cierto que el gasto del gobierno central se halla territorializado, pero a la escasez de recursos asignados directamente a las delegaciones se agrega la inexistencia de una política de capacitación de recursos humanos y de modernización administrativa que fortalezca las instancias de gobierno locales, lo cual afecta negativamente a la relación gobierno-ciudadanía en la busca de mejores niveles de vida.

Pareciera entonces que el diseño de participación ciudadana

incorporado en la ley tenía como principal objetivo dismantelar las formas de participación corporativas que sustentaron la legitimidad del PRI durante más de setenta años. Pero en los hechos, y en muchos casos en la composición de los comités vecinales, se refleja esa misma estructura, ya que se incluyeron los antiguos liderazgos constituidos desde hace más de veinte años en la ciudad. Tal vez esto también sea la causa de la baja participación de la ciudadanía en el proceso de elección de los comités y en la actuación de los mismos. Otro indicador de ello es que, en una ciudad de jóvenes, se aprecia una baja o inexistente participación de éstos y, en contrapartida, se percibe la reproducción de comportamientos y disputas entre vecinos cuyo origen es de antigua data.

Otras limitaciones de la ley están se relacionan con los instrumentos de participación ciudadana que establece. Los de nivel delegacional (consulta vecinal, colaboración vecinal, audiencia pública, recorridos) son los que más se han activado. Pero los instrumentos de democracia directa que tienen por objetivo promover, aceptar o revocar una ley o una acción del gobierno central o de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es decir cuyo ámbito de participación es la entidad, el Distrito Federal (plebiscito, referéndum e iniciativa popular) no se han reglamentado ni llevado a la práctica. Para hacerlos efectivos se requiere el aval de un mínimo de 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, es decir de 63.514 ciudadanos (cfr. ife.org.mx).

Sin duda, hay falta de credibilidad, apatía y desinterés que impiden modificar la relación gobierno-ciudadanía para fincarla sobre bases más democráticas, pero también se advierte que no es fácil apropiarse de estos instrumentos para los gobernantes y la ciudadanía de una megalópolis de más de 8.5 millones de habitantes, como lo es la Ciudad de México, en el contorno del Distrito Federal.

En este breve recuento histórico de más de setenta años de formas de participación ciudadana institucionalizadas en el Distrito Federal, se puede apreciar que la calidad de ciudadano(a), que en un principio reconoció la existencia de diferentes sujetos sociales, terminó por asimilarse a la de vecino(a). Lo que varió positivamente fueron las formas de representación de los ciudadanos en las diferentes instancias creadas, ya que se pasó de la designación a los cargos de delegados y de jefe

del Gobierno al voto libre y secreto de los ciudadanos. En cuanto a los tiempos de permanencia de los representantes en sus cargos, quedaron sujetos a las sucesivas reformas que se fueron introduciendo en la legislación. Respecto a los instrumentos de participación ciudadana, los de consulta vecinal funcionaron con cierta eficacia en las delegaciones, mientras que los instrumentos de democracia directa, con una única excepción (el plebiscito de 1993), jamás se activaron.

Todo ello indica que son muchos los límites y las dificultades que históricamente ha presentado la participación ciudadana institucionalizada del Distrito Federal porque, aún en la última década, cuando el proceso de democratización del gobierno de la ciudad ya ha avanzado sustancialmente, no presenta resultados satisfactorios.

A inicios de un nuevo siglo, el primer gobierno democráticamente elegido por la ciudadanía para gobernar durante seis años deberá revisar y resolver el diseño, los objetivos y los instrumentos de la participación ciudadana institucionalizada y no institucionalizada. El desafío es que las relaciones entre las autoridades locales y la ciudadanía se sustenten en lo establecido en la ley de la materia. Pero, además, en los gobernantes debe imperar la convicción de que es preciso alentar la participación ciudadana, ya que es un requisito del buen gobierno –honesto, eficiente y democrático– y una forma de garantizar el ejercicio responsable de las obligaciones y los derechos ciudadanos.

## **Bibliografía**

Álvarez, L. y Ziccardi, A. (2000). Las organizaciones sociales de la Ciudad de México. En Garza, G. (Comp.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: Colmex/GDF.

Cunnil, N. (1991). *La participación ciudadana*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

García Medina, A. (1997). Sistema político y participación social. En Álvarez, L. (Coord.), *Participación y democracia en la Ciudad de México*. México: UNAM.

Martínez Assad, C. (1996). *¿Cuál destino para el D. F.? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital* México: Océano.



Salazar Ugarte, P. (1998). La situación de la participación ciudadana en el Distrito Federal. Un punto de vista legal. *Diálogo y Debate*.

Sánchez Mejorada, C. (1993, agosto-septiembre). Las clases medias en la gestión y el gobierno de la ciudad. *El Cotidiano*, 57. UAM-Azcapotzalco.

Ziccardi, A. (1993, 18 de junio). 1928 un año difícil para el país y para su capital. *El Perfil de la Jornada*.

Ziccardi, A. (1995). Governance and Governability ¿One or Two Concepts? En Wilson R. y Cramer, R. *International Workshop on Good local Government*. Austin: University of Texas.

Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: Miguel Ángel Porrúa/UNAM.



# La demora de la democracia local

El difícil tránsito de vecinos a ciudadanos en el México actual<sup>1</sup>

## 1. Introducción

El propósito de este trabajo es introducir algunas ideas sobre el avance del proceso de democratización del gobierno de las ciudades en el México actual. Se trata de aportar elementos para reflexionar en torno a las dificultades y obstáculos que enfrentan los gobiernos locales de las ciudades para otorgar mayor eficacia a las políticas públicas, a través de democratizar sus instancias de actuación y entablar nuevas y mejores relaciones con la ciudadanía.

La calidad de vida de las ciudades mexicanas depende de diferentes factores, tales como la dinámica de la economía local, las características demográficas y socio-económicas de la población, las capacidades institucionales y los recursos financieros del municipio para atender la demanda por bienes y servicio básicos. Pero también depende de la forma de gobierno, en particular de las relaciones que entablan las autoridades locales con la ciudadanía (Ziccardi 1998a y 1998b). En este sentido, desde un inicio vale la pena señalar que, durante muchos años, la acción gubernamental local se ha caracterizado por ser fuertemente centralizada, burocrática y autoritaria, así como poco eficaz en el ejercicio del gobierno. Sin duda, estas características persisten, en tanto los procesos

---

1. Extraído de Ziccardi, A. (2003). La demora de la democracia local. El difícil tránsito de vecinos a ciudadanos en el México actual. *Iberoamericana*, III, 11, 161-177.

de alternancia política de los noventa no han logrado aún revertirlas. La cuestión de cómo incorporar la participación de la ciudadanía en los procesos de decisión y gestión local continúa siendo uno de los principales desafíos que enfrentan los gobiernos controlados por diferentes partidos políticos, aun cuando se registra ya un número importante de experiencias innovadoras (Cabrero, 2002).

El propósito de este trabajo es conocer por qué en el ámbito local, donde primero se dieron los procesos de alternancia política y por ende donde los principales partidos de oposición de entonces –Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido Acción Nacional (PAN)– acumularon experiencia en las funciones de gobierno, la democracia demora más en consolidarse, y en transformar las prácticas gubernamentales clientelares heredadas de un pasado corporativo. ¿Se deberá eso a la falta de formas e instrumentos de participación ciudadana que sustenten una gobernabilidad democrática en el ámbito local o será que no existe intención de las fuerzas políticas de abrir las compuertas a la participación ciudadana?

En la actualidad se registran muchos intentos por modificar las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía en varias ciudades del país, pero no puede decirse que existan las bases de una gobernabilidad democrática local. Son solo experiencias puntuales que difícilmente puedan ser replicables y cuya consolidación tampoco está garantizada (Cabrero, 2002). Es decir que la historia reciente confirma la idea de que, a pesar de ser el municipio la instancia de gobierno más próxima a la ciudadanía, las resistencias que operan en el espacio local para construir una cultura y prácticas democráticas no son fácilmente removibles.

Por otra parte, considerar el gobierno de las ciudades en el contexto de la democratización es sumamente importante, porque es en estos espacios donde habita un número cada vez mayor de mexicanos y donde se localizan las principales actividades de la vida económica y política. México es hoy un país predominantemente urbano y también metropolitano a juzgar por la estructura que presenta el Sistema Urbano Nacional. La población urbana representa actualmente el 64,8% del total de la población y 7 de cada 10 mexicanos habitan en ciudades. En total, el sistema de ciudades está formado por 364 ciudades, de las cuales

9 tienen más de un millón de habitantes, 60 son ciudades medias (de 100.000 a 999.000) y 295 son ciudades pequeñas (de 15.000 a 99.000) (CONAPO 2001). Estas ciudades son gobernadas por un municipio o por varios cuando se trata de zonas metropolitanas. El ejecutivo local y el cabildo son las principales instancias de gobierno, y en ambos espacios se advierte hoy una intensa competitividad política. Sin embargo, son pocos los intentos de democratizar la institución municipal y de construir nuevas formas de relación con la ciudadanía.<sup>2</sup>

Uno de los principales desafíos que enfrentan quienes gobiernan nuestras ciudades es crear las condiciones para que sus habitantes sean ciudadanos que puedan ejercer, junto con sus derechos políticos, derechos sociales y urbanos cumpliendo con las obligaciones que implica el habitar una ciudad. Todo esto es lo que intentan normar las leyes y reglamentos locales, pero sin duda esto no será suficiente si la sociedad local no es portadora de una cultura cívica para la vida comunitaria. Esta tarea supone, entre otras cosas, abrir nuevos y mejores espacios de participación ciudadana en la gestión pública local. Cuáles son las posibilidades de hacerlo y qué es lo que debe tenerse en cuenta son algunos de los interrogantes que se intentará abordar en este trabajo.

## **2. Sobre la democracia participativa**

Aceptando que la democracia representativa es la mejor forma de gobierno, aunque imperfecta, surge la necesidad de crear formas de relación cualitativamente mejores entre representantes y representados, y es en el ámbito local donde se encuentran, en teoría, las mayores posibilidades para diseñar las formas y los instrumentos de participación ciudadana más eficaces.

Se trata de que la ciudadanía no solo ejerza sus derechos políticos a través del voto y luego delegue en los representantes de los partidos políticos la toma de decisiones, sino que se involucre en diferentes grados

---

2. En otros trabajos hemos expuesto las particularidades de esta forma de gobierno local. Cfr. Ziccardi (1995 y 1998).

y etapas en el ejercicio de gobierno a fin de otorgar mayor eficacia a las decisiones públicas. En este sentido, la participación ciudadana es la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales). Para que esto sea posible, no se pueden abrir espacios de participación de manera improvisada y sin reglas claras para los actores involucrados en estos procesos. La participación ciudadana debe generar compromisos institucionales y supone crear un clima de trabajo comunitario en el que exista el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivos y esenciales de la democracia (Ziccardi, 1998a).

Es en el ámbito del gobierno local donde las relaciones entre gobierno y ciudadanía pueden y suelen ser más próximas. Es conocida la observación de Alexis de Tocqueville (1978), sobre la vida norteamericana a inicios del siglo XIX, según la cual el gobierno local es la mejor escuela de la democracia porque supone que a través de la participación en los asuntos locales, el ciudadano comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático y cultiva en sí el respeto por las instituciones. Sin embargo, en nuestra realidad actual existen muchas dificultades para que los ciudadanos al participar en las decisiones públicas que se toman el espacio local aprendan y se apropien de la cultura y los valores democráticos.

Joan Font (2001) al analizar las relaciones entre la oferta y la demanda de participación en la sociedad europea occidental en la década de los años noventa, considera que la mayor necesidad de participación se produce porque los mecanismos institucionales para la toma de decisiones colectivas, propios de la democracia representativa, no funcionan. Las instituciones se debilitan y surgen problemas como la abstención electoral, la crisis de confianza en los partidos, la incapacidad de los gobiernos para procesar las demandas de la ciudadanía ante cuestiones tales como problemas étnicos, ambientales, de género y de inseguridad, por citar sólo algunos ejemplos. Su hipótesis es que “tanto la sociedad como la política actual poco se asemejan a la de las sociedades para las que fueron inventados los mecanismos de representación política” (Font, 2001, p. 16), siendo esta la causa de que estén rebasados. Así, por un lado, se

advierte una gran complejidad en el aparato institucional y limitadas capacidades del personal para atender las demandas y, por otro, existen los intereses particulares, muchas veces muy atomizados en la vida social.

Preocupado por la pérdida de gobernabilidad que mostraban en los años setenta las democracias liberales consolidadas desde la posguerra, Dahrendorf (1980) señalaba que una de las principales causas era precisamente esta excesiva burocratización e incapacidad del sector estatal y una evidente debilidad de las instituciones para procesar las demandas de la ciudadanía.

Así, la participación es revalorizada porque crea nuevas expectativas respecto a cómo mejorar el proceso decisorio a través de la presencia ciudadana. Por ello, las evaluaciones en torno a los resultados que se obtienen a partir de la inclusión de la ciudadanía en determinadas decisiones públicas son ya numerosas.<sup>3</sup>

Por otra parte, es sabido que en coyunturas de apertura o profundización de la democracia las demandas de participación tienden a incrementarse, sobre todo por las expectativas que genera el cambio de régimen o la sola alternancia política entre partidos en el gobierno. Sin embargo, esto no puede generalizarse porque el tiempo que puede ser dedicado a participar en las decisiones públicas es siempre limitado y desigual, sobre todo cuando se evalúa que esto no reditúa en mejoras en la calidad de vida. Lo que sí parece generalizable es lo que señala Font (2001): que la intensidad de la participación ciudadana es muy desigual, es decir que unos ciudadanos son muy activos y otros poco o nada.

En México se ha insistido en la frágil democracia que se vive en el espacio local, donde la cultura, las prácticas y los procesos decisorios enfrentan muchos obstáculos para democratizarse. Los gobiernos son poco eficaces para el cumplimiento de sus funciones de administración urbana y gobierno político, y muchas veces solo crean formas de participación para legitimar decisiones gubernamentales previamente tomadas. Es muy común que esto ocurra en el caso de los consejos de desarrollo urbano, de planeación municipal, de desarrollo social y muchos

---

3. Cfr. entre otros, Font (2001); Ziccardi y Saltalamacchia (1997).

otros. También existen otros objetivos, como que las autoridades prefieran compartir los costos de una determinada decisión con otros actores. Por ejemplo, cuando un presidente municipal no quiere asumir el costo político que le implica aceptar o rechazar una petición ciudadana, la envía al cabildo, un órgano de representación política que no tiene facultades ejecutivas. El cabildo funciona en comisiones temáticas y tiene su propia agenda, por lo cual toda cuestión que esté fuera de la misma puede demorar su resolución varios meses e incluso años. Es decir que el ejecutivo local lo que pretende es compartir los costos políticos y/o el desgaste que encierra el ejercicio de gobierno.

Para transformar esta situación y crear una participación ciudadana que contribuya a consolidar buenos gobiernos, eficientes y democráticos, es necesario generar credibilidad en la ciudadanía, confianza en que su gobierno es honesto, eficiente y democrático. Esto difícilmente se logra en el terreno del discurso político, sino que es un componente de las prácticas de gobierno, que en el cotidiano son parte de las acciones inmediatas.

El gobierno es un sujeto colectivo de funcionarios, técnicos, personal administrativo, asesores que debe diseñar ámbitos institucionalizados y no institucionalizados de participación y crear instrumentos que demuestren que realmente le interesa que la ciudadanía participe en los asuntos y en las decisiones públicas. La participación institucionalizada es precisamente aquella que está reconocida en las leyes y reglamentos de la ciudad, y para que funcione debe incluir el diseño de las formas, los instrumentos y las reglas del juego. Pero ello no basta: hay que construir también una relación de respeto mutuo y de atención a la participación social autónoma.

### **3. Las funciones de la participación ciudadana**

En el ámbito local cabe preguntarse cuáles son las funciones de la participación ciudadana.

En un principio pareciera que existe consenso respecto a tres funciones:



- otorgar legitimidad al gobierno;
- ser un escalón en la construcción de una cultura democrática; y
- contribuir a hacer más eficaces la decisión y gestión públicas.

Joan Font ha señalado que los procesos electorales son el instrumento participativo central de la democracia representativa y tienen tres funciones principales: “renovar la legitimidad democrática que sustenta el funcionamiento de la vida política, dar lugar a una representación de los intereses de los distintos ciudadanos y grupos sociales y permitir la formación de un gobierno” (Font, 2001, pp. 24-25). La participación ciudadana, en cambio, puede cumplir funciones de legitimidad y representación de intereses diversos, pero no crea gobierno.

En relación con el segundo rasgo, está claro que una función de la participación ciudadana es abrir canales para incorporar a los individuos y grupos independientemente de su pertenencia o simpatía política. En este sentido, contribuye a neutralizar la disputa política que suele afectar negativamente el ejercicio de gobierno en la atención de las demandas de la ciudadanía y constituye un primer escalón en la construcción de una cultura democrática.

En este trabajo interesa abordar particularmente la tercera de las características mencionadas, con la idea de que mejorar la calidad de la democracia supone, como primer paso, mejorar la forma de gobernar en el ámbito local. Pensamos que la participación puede contribuir al ejercicio de una administración urbana eficiente y un gobierno política y socialmente democrático. La coyuntura en México es muy propicia porque precisamente en los momentos en que algunos partidos logran por vez primera gobernar grandes ciudades o ciudades capitales, se advierte cierto apego a las prácticas y conductas propias de un contexto autoritario y escasa preocupación por construir formas de relación basadas en la cooperación social y en la corresponsabilidad en las decisiones públicas. Sus líderes políticos son quienes crean y organizan las demandas ante las instancias gubernamentales. Por ejemplo, esto ocurre con las organizaciones vinculadas al PRD en la Ciudad de México, donde la línea divisoria poco clara entre organizaciones sociales, partido político y gobierno no contribuye a mejorar la capacidad de gobernar la ciudad.

A fin de aclarar cuáles son los principales obstáculos que se enfrentan al decidir incorporar la participación de la ciudadanía en los procesos decisorios se distingue analíticamente en este trabajo entre las formas o espacios de participación y los instrumentos de participación ciudadana. Sin duda, ambos están íntimamente relacionados, pero analizarlos separadamente puede contribuir a ofrecer algunas pistas para trabajar en mejores diseños participativos.

#### **4. El diseño de las formas de participación ciudadana**

Para algunos autores, los resultados del ejercicio de gobierno dependen de la voluntad política que exista para tomar decisiones. Otros, en cambio, otorgan al diseño institucional mayor importancia para actuar con eficacia. Pero cabe preguntarse cuáles son los elementos centrales en el diseño de formas o espacios de participación ciudadana.

Este es un tema de gran importancia en México porque con la democratización del sistema político se debilitaron o liquidaron las formas de participación establecidas por el Estado corporativo creado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), sin que exista aún un modelo de participación incluyente y plural, institucionalizado y autónomo. Ante ello se ha optado muchas veces por la improvisación en la creación de espacios y la activación de instrumentos de participación ciudadana similares a los del pasado. Esto ha podido observarse tanto en municipios gobernados por el PAN como por el PRD.

Un ejemplo es el proyecto del nuevo aeropuerto para la Ciudad de México –uno de los más importantes proyectos urbanos del gobierno panista de Vicente Fox–, que se dio a conocer en un contexto en el cual, en el nivel discursivo, se expresaban grandes expectativas en torno a la participación ciudadana para mejorar la forma de gobierno. Pero el Gobierno Federal tomó la decisión excluyendo a los dueños legítimos de la tierra y a la autoridad municipal, la cual tiene competencias exclusivas sobre el uso y la planeación del suelo del territorio que gobierna, según el Art. 115 de la Constitución de la República. ¿Cómo se puede construir una gobernabilidad democrática cuando se toman decisiones que excluyen a

quienes tienen legítimos derechos patrimoniales y a autoridades locales que tienen competencias constitucionales para actuar en la materia?

Otro caso es el plebiscito al que recurrió Andrés Manuel López Obrador, jefe del gobierno perredista del Distrito Federal para consultar la opinión de sus habitantes sobre la construcción de segundos pisos sobre las principales vías rápidas (periférico y viaducto). En este proceso surgieron claramente las dificultades que existen para la utilización de este instrumento de democracia directa. La falta de información técnica sobre las alternativas posibles impidió que la ciudadanía se pronunciase conociendo las implicancias reales del sí o del no, tanto con respecto a las vialidades sobre las que se votaba como a todo el sistema de vialidad y transporte de la ciudad. Esto, sin duda, le restó legitimidad a un ejercicio ciudadano muy costoso, no obstante lo cual el gobierno consideró que era suficiente para dar inicio a las obras.

Sin duda la representación es uno de los temas centrales a ser considerado en el diseño de los espacios de participación ciudadana. Los partidos discuten permanentemente la representación política en las cámaras y buscan las mejores fórmulas cuantitativas para garantizar que ésta se corresponda con los votos obtenidos. Existen incluso cláusulas de gobernabilidad para garantizar la mayoría a quien no la logró en las urnas pero obtuvo el mayor número de votos.

En los municipios, la representación política no necesariamente responde al principio de proporcionalidad. En cada estado, la ley define la composición del cabildo pero, por lo general, el partido que gana el ejecutivo tiene garantizada la mayoría absoluta de regidores (concejales). Más allá de las limitadas funciones de estos en los procesos decisorios, pareciera que en los municipios se advierte un claro déficit de representatividad social, es decir que la sociedad local no está plenamente representada. Así, por ejemplo, los jóvenes, las minorías indígenas y los discapacitados por lo general no ocupan cargos de representación. Las mujeres también tienen una limitadísima representación en el gobierno local. En la última década, las alcaldesas han representado entre 3% y 4% del total de las presidencias municipales en México, menos de 100 en un total de 2.429 municipios, y esto en un contexto de profundas y rápidas transformaciones políticas e importantes avances democráticos.

Aceptando que no hay un modelo único de participación, la cuestión que hay que resolver en cada sociedad local es quiénes representan a quiénes y para qué. Por ejemplo, la representación ciudadana a partir de la condición de vecino ha sido poco eficaz en las ciudades. El uso y apropiación del espacio urbano va más allá. En los barrios, en las colonias, de la ciudad deben participar no solo propietarios o inquilinos, sino también comerciantes, jóvenes, mujeres y otros grupos con intereses particulares (no individuales). Por otra parte, hay quienes se atribuyen hoy una representación que funcionó en el pasado autoritario reclamando atención a sus demandas.

Subirats (2001) afirma que muchas veces se utiliza la representatividad como argumento en contra de la participación, porque los ciudadanos no participan o siempre son los mismos los que participan y representan solo sus propios intereses. Sin duda, un buen diseño participativo es aquel que logra resolver adecuadamente los problemas que encierra la representación en la compleja sociedad actual.

En este sentido, los principales sustentos de la identidad grupal en las ciudades son el territorio, la condición socio-económica y el interés por temáticas de la vida urbana y social. La representación territorial debe elaborarse en función de la morfología social que presente el espacio urbano. Por ejemplo, en la Ciudad de México existen zonas donde habitan campesinos (Xochimilco), otras donde predomina la clase media (Benito Juárez) y zonas con una fuerte proporción de jóvenes (Iztapalapa). También se ha desarrollado en las últimas décadas una importante conciencia social en torno a la protección del medio ambiente, lo que se manifiesta en la presencia de organizaciones ecológicas, en las cuales participan autónomamente diferentes sectores de la ciudadanía, independientemente de su posición económica y social. Todo ello debe tenerse en cuenta en la elaboración de un diseño de participación ciudadana para que sea original y que la representación efectivamente funcione.

Al mismo tiempo, la representación puede ser individual (vecinos, jóvenes, mujeres) o colectiva (agrupaciones, asociaciones, cámaras). En la ciudad existe una amplia variedad y número de asociaciones y agrupaciones de base territorial o social, tales como las de madres de

familia con demandas de alimentos, de escuelas, de guarderías; las de colonos que piden la regularización de sus tierras, la construcción y/o mejoramiento de sus viviendas y la introducción de servicios; las organizaciones vecinales que reivindican seguridad pública, calidad de vida, protección del patrimonio arquitectónico, respeto a la normatividad en los usos del suelo, mantenimiento de los espacios públicos y de las calles de la ciudad.

Frente a esta complejidad de sujetos y relaciones sociales, la participación ciudadana contenida en la legislación actual de México, por lo general solo reconoce un tipo de identidad: la de vecino, la cual se superpone en muchos casos a estas otras identidades que existen en la sociedad local. Esta forma de concebir la participación se hereda del Estado corporativo y su superación es un requisito para democratizar la gestión pública. En este sentido, en el interior de los comités vecinales, es común apreciar la ausencia de jóvenes en una ciudad de jóvenes y puede percibirse claramente cómo se reproducen comportamientos y disputas entre vecinos cuyo origen es de antigua data.

Aunque este tejido social es considerado actualmente como un capital social que puede imprimirle a la tarea de gobernar democráticamente mayor eficiencia y eficacia, se advierten pocos intentos de incorporar estas concepciones. Un ejemplo en el que se está intentando esta articulación es el programa de mejoramiento de vivienda promovido por el Gobierno del Distrito Federal, a través de su Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, el cual ha incorporado diferentes instancias de la sociedad civil. La responsabilidad técnica y la coordinación del proyecto están a cargo del Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México y participa en él un amplio número de jóvenes arquitectos de diferentes universidades públicas y privadas.<sup>4</sup>

Otra cuestión clave de la representación es si los representantes son elegidos o designados por el gobierno o por los ciudadanos. Por lo general, en las comisiones o consejos de expertos (por ejemplo, de vivienda, desarrollo social, cultura, etc.), los miembros son nombrados por las

---

4. Este programa obtuvo el Premio Nacional de Vivienda 2002, otorgado por el Gobierno Federal.

autoridades, mientras que en las instancias de representación vecinal son elegidos directamente por la ciudadanía.

Si la representación no es representativa de la sociedad local esto tiene fuertes efectos sobre la participación. Tal vez sea esta la principal causa de la baja participación de la ciudadanía en los procesos de elección de sus representantes políticos y sociales y de su bajo compromiso en la actuación.

Pero debe reconocerse que existe también un conjunto de cuestiones prácticas que debe ser objeto de consideración. En primer lugar, las formas y los instrumentos de participación ciudadana deberían ser diseñados en función de la realidad local y cumplir con un conjunto de prerequisites de información, difusión, definición de objetivos claros, formación y capacitación de recursos humanos y materiales, institucionales, legales de comunicación social y/o electrónica que deben tenerse en cuenta para que funcionen. Es decir que en las sociedades complejas la participación ciudadana no puede ser algo espontáneo o resuelto a través de asambleas comunitarias.

La duración de determinada forma de participación es otro rasgo fundamental. Hay formas de participación que se crean para concretar determinada acción pública, o para participar en una decisión dada, mientras que otras se crean con la intención de que perduren durante uno o más períodos gubernamentales. Ejemplo de las primeras fue la mesa de concertación creada para la reconstrucción de la Ciudad de México después de los sismos de 1985 y constituida por las organizaciones de damnificados para producir nuevas viviendas, experiencia que luego se retomará en este trabajo. Ejemplo de las segundas son los comités vecinales, figura que por lo general está contenida en alguna legislación o normatividad local.

Identificar los obstáculos que se enfrentan en el interior de las instituciones gubernamentales y políticas para impulsar la participación ciudadana es de fundamental importancia para garantizar una acción pública exitosa. Legalizar, institucionalizar y/o abrir los canales de la participación no significa que automáticamente funcionen. Sin duda, hay quienes se oponen a abrir la gestión a la participación. En los partidos políticos hay quienes consideran que, una vez electo un partido, es

responsabilidad del mismo conformar los equipos de gobierno y tomar todas las decisiones. Los portadores de conocimiento y de un discurso técnico suelen considerar que los ciudadanos no tienen capacidades para participar en una decisión. Además, en la burocracia existen grupos que se oponen porque consideran que la participación de la ciudadanía aumenta los costos de las decisiones, es pérdida de tiempo, de autoridad y de eficiencia, y erosiona las instituciones y los partidos (Subirats 2001).

Ante esto Subirats (2001) ofrece una salida al afirmar que lo importante es que la participación puede cumplir una función complementaria y no antagonica a la eficiencia que debe perseguir la administración urbana. Pero cabe preguntarse si esta complementariedad no es justamente la forma de hacer de la participación exclusivamente un mecanismo de legitimación.

Es en el análisis de los espacios donde se perciben mayores dificultades de las autoridades para superar el modelo de participación vecinal y/o corporativo, la participación en comités vecinales, que fue la fórmula preferida del PRI y es, con pocas variantes, la misma que surgió en la segunda ley del gobierno del Distrito Federal. En el mejor de los casos se crearon más espacios, miles de comités vecinales en lugar de un comité por cada delegación, con la intención de que participen en el proceso decisorio. Pero más allá de que la forma de representación consagró los viejos liderazgos, nunca se reglamentó su actuación, lo cual hizo de estos espacios una arena con una alta conflictividad social e institucional y una baja capacidad de incidir en la gestión pública.

Además es difícil combinar la lógica de actuación de quienes poseen una representación política y una representación ciudadana. Por ejemplo, en los municipios a los funcionarios los elige el presidente municipal, por lo general en función de lealtades personales o políticas y no por cumplir necesariamente con los requisitos profesionales que exige determinado cargo público. Su compromiso con la democratización de la institución gubernamental puede ser nulo y cuanto menor es su experiencia política anterior, mayor temor expresan para activar estos instrumentos. La cuestión es que nadie los preparó o capacitó para que ejerzan una profesión o un cargo público en la democracia.

Si se considera necesaria esta inclusión de la ciudadanía en el

ejercicio de gobierno para crear nuevas bases que sustenten una gobernabilidad democrática, deben reconocerse los problemas que encierra y proponer formas y mecanismos que permitan superarlos o por lo menos neutralizarlos.

Por otra parte, es en el espacio local donde las fronteras entre la participación social y la participación política son difusas. La actuación de los partidos políticos en el municipio está subordinada a las relaciones sociales tradicionales del ámbito local. Pero, al mismo tiempo, lejos de reflejar ausencia de politización ciudadana, indica que se politizan conflictos que tienen otro origen. En las elecciones municipales se registra un alto índice de abstencionismo, lo cual es considerado un indicador de despolitización y de las limitaciones de la democracia local en México. Al mismo tiempo, el elevado número de conflictos pos-electorales que se registran en los municipios (toma de alcaldías, desconocimiento de autoridades, formas de violencia espontánea y organizada) es una de las más importantes fuentes de ingobernabilidad (Ziccardi, 1995).

Hemos afirmado en otro trabajo que apelar a la participación de la ciudadanía permanentemente puede contribuir a generar un efecto social contrario al que se busca y generar al inmovilismo social (Ziccardi, 1995). Los sectores populares son los que más apoyo requieren, los que necesitan dedicar más tiempo a actividades económicas que garanticen su supervivencia y la de su familia, y es a ellos a los que se les exige que contribuyan con su trabajo y que participen social y políticamente. Así, mientras que las capas medias y altas de la población tienen garantizados la infraestructura (calles, instalaciones de agua potable y drenaje) y los equipamientos (escuelas, centros de salud) en sus colonias, las clases populares deben aportar trabajo comunitario para tener acceso a esos mismos beneficios aun cuando sus viviendas estén regularizadas y paguen el impuesto predial. Más allá del valor social que pueda darse al trabajo comunitario, este es uno de los procesos en los que se advierte más claramente la falta de equidad en la distribución de bienes y servicios urbanos que prevalece en nuestras ciudades.

La forma en que se presenta la oferta de espacios de participación ciudadana es de fundamental importancia para transitar hacia la



construcción de una democracia participativa, pero también lo es el diseño de instrumentos que garanticen su eficacia.

## **5. Los instrumentos o mecanismos de participación ciudadana**

Font sostiene con razón que en la actualidad, a pesar de que muchas experiencias son excepcionales, “el catálogo de instrumentos participativos no deja de crecer y su extensión, aunque desigual y limitada, también sigue una clara pauta ascendente” (Font, 2001, p. 20). Es una particularidad de la democracia la variedad de instrumentos creados en la década de los años noventa a nivel internacional, aunque en países como México, aún no se vive este despertar. Entre los más conocidos están el presupuesto participativo creado por el Partido de los Trabajadores (PT) en numerosas ciudades brasileñas y aplicado en otras de América Latina y España, los jurados británicos, los consejos de consultivos municipales en Europa, las consultas ciudadanas, las encuestas y sondeos de opinión por vía electrónica y las audiencias públicas.

Ahora bien, en función de su composición y objetivos principales, los instrumentos pueden agruparse en diferentes tipos. A continuación analizaremos algunos de ellos.

### ***a) Consulta pública***

La forma más sencilla de consulta en la era de la informática la ofrecen los medios electrónicos (Internet) y/o los medios de comunicación (la televisión, la radio o el teléfono). Estas consultas o sondeos de opinión pueden realizarse a iniciativa de la autoridad o por la voluntad de los ciudadanos que se organizan para opinar. También los medios de comunicación realizan consultas a diario sobre temas de actualidad. El principal problema de estas consultas es la falta de representatividad de quienes emiten la opinión y también la posibilidad de que se manipulen los resultados de manera bastante fácil, principalmente a través de la propia pregunta.

La encuesta, en cambio, es el instrumento de medición predilecto de

la sociología, cuyos resultados permiten conocer opiniones sobre determinados temas. La muestra se selecciona a través de diferentes métodos y sus resultados son exclusivamente válidos para el momento en que se efectúa, es decir, es una foto. Los resultados pueden modificarse ante cualquier hecho que cambie las condiciones originales en que se hizo la encuesta. Por otra parte, se requiere un cuestionario, una metodología, encuestadores que lo apliquen, personal que procese la información con programas de cómputo, etc. En algunos casos las encuestas se realizan por teléfono, como se hizo la consulta del gobierno del Distrito Federal sobre el horario de verano, pero la confiabilidad de sus resultados es aún más baja.

Existen instrumentos de participación ciudadana como el plebiscito y el referéndum que son considerados instrumentos de democracia directa y son herramientas incorporadas y activadas en las democracias consolidadas. Son instrumentos valiosos de la vida política y están contenidos en los cuerpos legales. El plebiscito consiste en someter a la ciudadanía una decisión del ejecutivo para que aquella exprese su aprobación o rechazo. Para que tenga carácter vinculatorio, es decir para que la decisión se tome en función del resultado, debe apegarse a ciertas condiciones electorales que establece el marco legal. El referéndum es una consulta a la ciudadanía para que manifieste su aprobación o rechazo previo a una decisión del legislativo sobre la creación o modificación, derogación o abrogación de leyes de su competencia. Pero uno y otro para ser activados requieren cumplir con demasiados requisitos, los cuales en el caso del Distrito Federal, consisten en la solicitud del 1% del electorado que figura en el padrón electoral, es decir un número muy elevado de firmas. La dificultad de activar estos instrumentos ha llevado a que solo se usen cuando se trata de una decisión muy importante sobre la que existen posiciones encontradas. Ya se hizo referencia en este trabajo al plebiscito de 2002 para la consulta sobre la construcción de los segundos pisos de las vías rápidas. También puede mencionarse que este instrumento se ha utilizado en otras grandes ciudades del país, por ejemplo en Tijuana, una de las principales ciudades de la frontera norte, para decidir en torno a la realización de una gran obra pública.

El tipo de instrumento más extendido es la consulta. El primer

requisito para que todo instrumento funcione es otorgar a la ciudadanía la información completa y precisa sobre lo que está en juego en la pregunta o consulta. También deben ser claras las implicaciones de los resultados, por ejemplo si tiene carácter vinculatorio o no, para saber si el jefe o la cámara local deben ejecutar la opción mayoritaria. Todo ello implica que se cuente con personal capacitado, tanto en la temática que se quiere consultar como sobre la reglas de la consulta. Al mismo tiempo, se debe contar con recursos financieros y materiales para llevar a cabo un proceso que, dependiendo de sus alcances, puede llegar a tener características muy similares a las de un proceso electoral (ciudadanos con credencial de elector, material apropiado, mesas para la votación, impresión de boletas, etc.). Por ello en México son los institutos electorales locales los encargados de su organización.

Al igual que las formas, los mecanismos de participación pueden estar contenidos en una legislación particular sobre participación ciudadana (como, por ejemplo, la Ley de Participación Ciudadana del estado de Jalisco o del Distrito Federal). A estos mecanismos se los denomina institucionalizados, pero pueden ser activados por el gobierno local o la ciudadanía a partir de una temática o problema que se quiera consultar puntualmente, para lo cual se debe definir quiénes participan (toda la ciudadanía, algunos vecinos, los jóvenes, etc.) y convenir ciertas reglas del juego con la sociedad y las organizaciones locales.

A nivel nacional existen en el país diferentes antecedentes sobre la participación ciudadana a través de la consulta. En 1983 se estableció en el Art. 26, tercer párrafo de la Constitución: “La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática”. La Ley de Planeación Democrática del 5 de enero del mismo año, destacaba en sus principios:

La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático republicano federal y representativo que la Constitución establece y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno (Art. 2, inc. II).

Sin embargo, fue muy poco lo que se avanzó en los ochenta en los procesos de democratización de las políticas públicas, a partir de lo establecido en esta ley. En contrapartida, los sismos de 1985 produjeron cambios significativos, por lo menos en la forma de gobernar la ciudad capital. Por un lado, porque las organizaciones de damnificados participaron directamente en el diseño y aplicación de las políticas de vivienda popular para los damnificados. Por otro, porque una de sus consecuencias fue la creación de la Asamblea del Distrito Federal, primera forma de representación política con facultades exclusivamente reglamentarias.

Quizá la forma de participación ciudadana más formalizada ha sido y es la del Distrito Federal. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal promulgada el 26 de noviembre de 1998 tiene por objeto “fomentar, promover, regular, y establecer instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos de gobierno de la Ciudad de México” (Art. 1º). Los principios en los que radicará la participación ciudadana son: la democracia, la corresponsabilidad, la inclusión, la solidaridad, la legalidad, el respeto, la tolerancia, la sustentabilidad y la pervivencia (Art. 2º). La ley reconoce un amplio número de instrumentos de consulta y participación directa: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, unidad de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública y recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

Sin embargo, los cinco primeros instrumentos han sido muy poco activados, principalmente por las dificultades que presenta su utilización, y los otros implican un ejercicio de gobierno para el cual no existen reglas, ya que justamente el reglamento de esta ley nunca se elaboró.

Hay ciertas acciones gubernamentales que suelen considerarse instrumentos de participación ciudadana, sin serlo. Nos referimos a las audiencias públicas, los miércoles ciudadanos o el tianguis municipal de las ciudades gobernadas por el PAN; tampoco lo es la ventanilla única que instaló el PRI durante tantos años y que sigue operando como una oficialía de partes, un poco mejor organizada pero con escasa eficiencia. Una forma de consulta instrumentada desde hace muchos años en México por la Presidencia de la República son las peticiones ciudadanas.

Según Alianza Ciudadana, sistema de información creado por el gobierno foxista, las peticiones dirigidas al presidente hasta julio de 2002, alcanzaron la cifra de 284.577 comunicados de ciudadanos, lo cual es más del doble de lo registrado en un período similar durante el último sexenio priísta, cuando se recibieron 127.608 peticiones.<sup>5</sup> Aquí lo que interesa destacar no es el número de ciudadanos dispuestos a participar porque es muy bajo comparado con la población nacional, sino el incremento del número de peticiones, que es más del doble para el actual gobierno como consecuencia de las expectativas que ha creado el triunfo del PAN en el año 2000.

### ***b) Instrumentos de diseño de políticas públicas***

Los más tradicionales instrumentos de participación ciudadana para el diseño y/o legitimación de políticas públicas son los comités o consejos, los que se constituyen en función de una representación de ciudadanos u organizaciones de base territorial, sectorial, social o de expertos. En México, la Ley Federal de Planeación de los ochenta contempló la participación ciudadana, lo cual dio origen a los Comités de Planeación del Desarrollo (COPLADES). Con anterioridad, desde principios de los años setenta, se crearon en el D.F. los comités de manzana y de vecinos. Estas instancias, durante más de dos décadas, fueron espacios de representación corporativa subordinada al PRI. El grado de subordinación podía ser absoluto, como lo fue en la época en que sus miembros eran designados por las autoridades locales (Ziccardi, 1998a). En ese caso no se trataba de democratizar la gestión de la ciudad sino simplemente de crear nuevas formas que permitieran a un PRI que comenzaba a desgastarse, controlar la movilización y las demandas ciudadanas. Frente a este tipo de propuesta nació el Movimiento Urbano Popular (MUP) que, hasta mediados de la década de los ochenta, se asumió como el espacio autónomo de representación de los sectores más pobres de las ciudades. Sus posibilidades de supervivencia se fundaban precisamente en su capacidad de oposición y lucha, método que en la época logró que algunas

---

5. Cfr. <<http://www.presidencia.gob.mx>> (Fecha de la consulta 27/8/2002).

demandas fuesen satisfechas (por ejemplo, la introducción de servicios públicos básicos y equipamientos en las colonias populares autoconstruidas o autogestionadas). Su existencia perduró hasta que se creó el PRD, al cual se incorporó la mayor parte de sus miembros.

También pueden considerarse parte de este grupo los instrumentos de la metodología de la planeación participativa, aplicada en la elaboración de los planes parciales de desarrollo urbano del Distrito Federal, realizados por el gobierno del PRD. Los talleres de discusión y análisis para el diagnóstico y la elaboración de propuestas son el elemento central para definir los contenidos de la política urbana local (Ziccardi, 2003).

Otro tipo de instrumentos son los Consejos de Desarrollo Social Municipal (COPLA-DEMUN) y los Consejos de Participación Ciudadana de los municipios que participan en la asignación de los recursos –ramo 33 del presupuesto de la federación– que el Gobierno Federal traspasa a los municipios, según la proporción de su población en condiciones de pobreza. Sin embargo, todos estos procesos y muchos otros no han implicado necesariamente el diseño de metodologías de participación novedosas, aunque suponen discusiones con un fuerte énfasis técnico, como lo es todo lo referido al presupuesto de la federación. Ante ello, no debe sorprender que en la encuesta realizada en el año 2000 por el Instituto de Desarrollo Social (INDESOL) y el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), 24% de las autoridades municipales considere a la participación ciudadana como uno de los problemas que debe enfrentar el municipio en lugar de considerarla un componente para gobernar mejor. Además, cuando exponen los principales problemas, alrededor de 12% de los presidentes municipales menciona la apatía y el desinterés de los comités para participar en la gestión pública.

Un ejemplo del papel distorsionado que puede cumplir la participación ciudadana institucionalizada en relación con sus objetivos originales son los consejos de participación ciudadana del municipio de Toluca del Estado de México, donde existe el denominado Sistema Estatal de Planeación Democrática. Este municipio es un importante centro de actividades industriales y de servicios. Los consejos de participación ciudadana autorizan –firmando al calce para dar su consentimiento– las

solicitudes que todo empresario o ciudadano común realiza ante la autoridad local para abrir una empresa o desarrollar alguna actividad económica. Sin duda, este es también un mecanismo clientelar, que crea las condiciones propicias para que líderes o grupos vecinales se aprovechen de esta situación para exigir a cambio de su autorización una retribución, es decir que es una fuente de corrupción. Pero lo que importa señalar aquí es que la apertura de una empresa depende en primer lugar de que la zona en la que se quiera localizar esté clasificada de manera coincidente con el uso que se le asigna en el plan de desarrollo urbano municipal. Lo lógico sería que estos planes se elaboraran con metodologías de planeación participativa o estratégica para crear consensos entre los diferentes grupos sociales que viven o usan el espacio. Por el contrario, los planes municipales los realizan consultores privados y la tabla de uso del suelo se define a partir de un modelo que entrega la Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda del gobierno del estado. Posteriormente, el municipio da su consentimiento y se abre el período de la “consulta pública”, que es cuando los vecinos del municipio y cualquier ciudadano pueden opinar. Dado que esta consulta no se difunde ampliamente, no puede esperarse una intensa participación. Sin duda debería existir una intensa participación de la ciudadanía (no solo de los vecinos) en la elaboración, aprobación y seguimiento de los planes, pero una vez definidos los contenidos de los mismos, una vez establecidos los usos del suelo, una autorización para la apertura de una empresa debería ser parte del ejercicio de gobierno, parte de la responsabilidad de los funcionarios públicos de decidir con apego al Estado de derecho, a las leyes, reglamentaciones, normatividad y programas vigentes.

### ***c) Instrumentos de diseño, aplicación y seguimiento de las políticas públicas***

Los instrumentos de este grupo se caracterizan por la mayor injerencia de la ciudadanía en diferentes momentos de las políticas públicas: diseño, implementación y gestión. En América Latina, dos son los que más se han ejercitado: la planeación estratégica local y el presupuesto participativo.

La concepción de planeación urbana estratégica fue elaborada por las

ciudades que forman parte del Centro de Investigaciones del Desarrollo Urbano (CIDEU), asociación internacional de gobiernos locales, promovida por el Ayuntamiento de Barcelona. El objetivo de su acción ha sido definido de la siguiente manera:

Las políticas urbanas deben orientarse hacia el logro de un desarrollo sostenible en términos sociales, económicos y medioambientales. Por ello, deben articularse de manera provechosa y eficaz para incidir en las cuestiones de calidad de vida, sostenibilidad ambiental y derechos de los ciudadanos, tales como vivienda, empleo, transporte, educación, salud, ocio, participación, etc. que caracterizan la vida en sociedad. Los cambios en la sociedad urbana implican nuevas formas de gobernabilidad. La multiplicidad de actores e intereses que intervienen en el panorama urbano implica una gestión compartida y participativa de lo público con el objeto de aumentar los recursos, la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Por ello, entendemos la planificación y la gestión estratégica de forma integrada (CIDEU 2001, s/p.)

En este contexto, el plan estratégico es considerado como una herramienta necesaria para la gobernabilidad local en la medida en que:

[...] a través de la participación y del consenso de los ciudadanos, contribuye a una mayor eficacia en la gestión del desarrollo deseado por el conjunto de actores implicados. En este sentido, resulta imprescindible reafirmar la necesidad de una amplia participación ciudadana que permita fortalecer el espíritu comunitario, la responsabilidad solidaria de los ciudadanos y generar una cultura de diálogo y convivencia" (*ibídem*).

Esta metodología se ha utilizado para elaborar los planes de desarrollo metropolitano de las ciudades de Barcelona, Buenos Aires, Córdoba, Bogotá, Quito, Río de Janeiro, entre otras.

En cuanto al presupuesto participativo, se trata de un instrumento original que combina la participación directa con la delegación de



responsabilidades en el personal gubernamental. Su principal objetivo es establecer las prioridades de la actuación pública local a través de la participación directa en forma de reuniones y asambleas populares, las cuales se desarrollan con una metodología particular que permite ordenar y procesar las demandas. Los resultados forman parte del presupuesto municipal, el cual surge de un Concejo de representantes de la ciudadanía y es aprobado por la Cámara de Concejales (*vereadores*). Posteriormente se elabora un plan de inversiones con los recursos disponibles. Se trata de un instrumento creado por los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT), lanzado por primera vez en Porto Alegre y que actualmente se utiliza en más de 50 ciudades brasileñas. La metodología de este proceso participativo se utiliza también en España, en Cataluña (Rubí y Sabadell), así como en Andalucía, Córdoba y en algunos municipios de Sevilla (Gomà y Rebollo 2001). En México, en el D.F. ya se han realizado las primeras experiencias en las delegaciones Tlalpan y Cuahutémoc.

Otra experiencia que debe incluirse, sin duda, en este grupo es la experiencia protagonizada por la Coordinadora Única de Damnificados (CUD), la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, el Organismo Renovación Habitacional Popular, las universidades y las ONG para la reconstrucción de las viviendas en el centro histórico de la Ciudad de México después de los sismos de 1985. Este fue un proceso que se llevó a cabo con una intensa participación de la ciudadanía tanto en las tareas de diseño como de producción y asignación de las nuevas viviendas, claro está que en medio de una situación de intenso conflicto social que permitía que se actuara al margen de las prácticas burocráticas y se creara un estilo de relación basado en la corresponsabilidad de los actores involucrados (Mecatl, Michel y Ziccardi 1987).

Finalmente cabe consignar que, aun con los avances democráticos que se experimentaron en México en la última década, existen muchos indicadores que señalan, por un lado, la persistencia del corporativismo y, por otro, la lucha por el resguardo de la autonomía como un valor en sí mismo por parte de las organizaciones sociales. Hacer de la participación ciudadana un espacio para que los ciudadanos ejerzan derechos y obligaciones y tengan capacidad de incidir e incluir sus intereses en los

procesos decisorios es más una expectativa que una práctica consolidada. El desafío entonces es lograr que, más allá de la participación institucionalizada, las relaciones entre las autoridades locales y la ciudadanía se basen en la convicción de que la participación es un requisito del buen gobierno, honesto, eficiente y democrático, y en el ejercicio responsable de los derechos y las obligaciones ciudadanas.

## **Bibliografía**

Álvarez, L. y Ziccardi, A. (2000). Las organizaciones sociales de la ciudad de México. En Garza, G. (Coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio* (pp. 684-689). México: El Colegio de México y Gobierno del Distrito Federal.

Borja, J. (Coord.). (1995). *Barcelona. Un modelo de transformación urbana 1980-1995*. Quito: Programa de Gestión Urbana.

Borja, J. y Castells, M. (1998). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.

Brugué, Q. y Gomà, R. (1999). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Cabrero, E. (Coord.). (2002). *Innovaciones en gobiernos locales: Un panorama de experiencias municipales en México*. México: CIDE, Fundación Ford, CEDEMUN.

CIDEU. (2001). *Declaración de Rosario. Asamblea General del 6 de abril del 2001*. Argentina.

CONAPO [Consejo Nacional de Población]. (2001). *La población de México en el nuevo siglo*. México: CONAPO.

Dahrendorf, R. (1980). Effectiveness and Legitimacy: on the Governability of Democracies. *The Political Quarterly*, 51(4), 393-410.

De Tocqueville, A. (1978). *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.

Font, J. (Coord.). (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

Gomà, R. y Font, J. (2001). La democracia local: un mapa de experiencias participativas. En Font, J. (Coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 61-76.). Barcelona: Ariel.

Gomà, R. y Rebollo, O. (2001). Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos. En Font, J. (Coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

Gobierno del Distrito Federal. (1998). *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*. México: Gobierno del D.F.

Gobierno del Estado libre y Soberano de Jalisco. (1998). *Ley de Participación Ciudadana de Jalisco*. Guadalajara, Jalisco: Gobierno del Estado de Jalisco.

Guillén, T. (1996). *Gobiernos municipales en México: entre la descentralización y la tradición política*. México: COLEF/Porrúa.

Martínez Assad, C. (1996). *¿Cuál Destino para el D.F.? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*. México: Océano.

Mecatl, J.L. Marco, M. y Ziccardi, A. (1987). *Casa a los damnificados*. México: IISUNAM.

Ortiz, E. y Audrefoy, J. (Coords.). (1998). *Construyendo la ciudad con la gente: nuevas tendencias en la colaboración entre las iniciativas comunitarias y los gobiernos locales*. México: Habitat International Coalition.

Salazar Ugarte, P. (1998). La situación de la participación ciudadana en el Distrito Federal. Un punto de vista legal. *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Año 2, 5-6, 109-125.

Secretaría de Gobernación. (2001). *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. México: Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Desarrollo Social-INEGI. (2002). *Encuesta Nacional sobre Desarrollo institucional municipal*. México: Edición CD-ROM.

Subirats, J. (2001). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. En Font, J. (Coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 33-58). Barcelona: Ariel.

Ziccardi, A. (1995). La tarea de gobernar. Las ciudades y la gobernabilidad. En Ziccardi, A. (Coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas* (pp. 13-37). México: Miguel Ángel Porrúa-IISUNAM.

Ziccardi, A. (1998a). *Gobernabilidad y Participación ciudadana en la Ciudad Capital*. México: Miguel Ángel Porrúa-IISUNAM.

Ziccardi, A. (1998b). La ciudad capital: hacia una gobernabilidad democrática. *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Año 2, 5-6, 93-107.

Ziccardi, A. (Coord.). (2003). Un balance de la experiencia de planeación participativa en el nivel local en el D. F. En Ziccardi, A. (Coord.), *Planeación participativa en el espacio local. Cinco Programas parciales de Desarrollo Urbano en el D.F.* (pp. 9-20). México: IISUNAM.

Ziccardi, A. y Saltalamacchia, H. (1997). *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales* (Cuaderno de Avances de Investigación). México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.

# Ciudades y gobiernos locales: globalización, pobreza y democracia participativa<sup>1</sup>

Es difícil abordar en un breve ensayo cuáles son los principales problemas que deben enfrentar los gobiernos locales de las grandes ciudades latinoamericanas, tanto porque son innumerables cuanto porque los mismos suelen estar imbricados y se interpenetran. ¿Cuáles y cómo son los “ambientes” en los que operan las instituciones del gobierno local de las ciudades del siglo XXI? En este sentido, tratar de organizar una respuesta obliga a considerar por lo menos dos ejes de análisis: 1) los procesos de globalización y competitividad económicas y los efectos que generan estas fuertes y rápidas transformaciones al incrementar la pobreza y la exclusión social y 2) los intentos de avanzar desde una democracia representativa a una democracia participativa como forma de gobierno de las ciudades. Estos serán los dos ejes de análisis que intentaré desarrollar en este artículo.

## Globalización y competitividad urbana

Los estudiosos de las ciudades desde hace más de una década se han preguntado si existen las ciudades globales (Sassen, 1991) o si existen redes globales de ciudades (Borja y Castells, 1998). Pero en lo fundamental

---

1. Extraído de Ziccardi, A. (2004). Ciudades y gobiernos locales: globalización, pobreza y democracia participativa. *Revista Mexicana de Sociología*, Año 66, núm. especial, 181-196. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales.

estas perspectivas coinciden en que, en la era de la información y del conocimiento, las ciudades son medios productores de innovación y riqueza y les cabe cumplir un papel estratégico como espacios articuladores de la economía nacional a la globalización. Es decir, las marcadas transformaciones que se advierten en las ciudades no solo atañen a su fisonomía, sino a la naturaleza misma de las relaciones sociedad y territorio.

Richard Rogers (2000), desde su visión de urbanista, señala que allí donde solía haber dos grandes socios económicos (los negocios y los gobiernos nacionales) existe ahora un tercero: las ciudades globales. Más precisamente, las megalópolis que son aglomeraciones que ofrecen mano de obra con conocimientos y capacidades para operar tecnologías modernas y un conjunto de infraestructuras de localización y de comunicación que requiere la nueva red de ciudades globales.

En otro nivel de análisis, diferentes grupos de economistas han intentado hallar explicaciones sobre los nuevos vínculos que se han generado entre la economía y el territorio de la ciudad del siglo XXI, introduciendo para ello la noción de “competitividad urbana”, la cual alude al proceso de generación y difusión de competencias que ofrecen las ciudades e incide en las capacidades de las empresas y las naciones para actuar exitosamente en un mundo globalizado.

Sin embargo, antes de introducir la idea de ciudades competitivas conviene aclarar que autores como Krugman (1996) consideran que las ciudades como tales no compiten unas con otras; son meramente el territorio (*locus*) de las empresas y firmas que son las que compiten; por lo tanto, desde esta perspectiva, las ciudades son una condición necesaria, pero no suficiente, para competir exitosamente.

Begg (2002), en cambio, señala que, en contraste con otras épocas en las que las materias primas como los minerales o la tierra eran las principales fuentes de riqueza, hoy son las actividades urbanas la principal fuente de prosperidad económica.<sup>2</sup> Por su parte Porter (1995, 1996), Lever y Turok (1999), Moori-Koenig y Yoguel (1998) y Sobrino (2002) tienden a coincidir en que la competitividad es un proceso de generación

---

2. En México se estima que más de 85% de PIB proviene de las ciudades.

y difusión de competencias el cual depende no solo de factores de nivel micro, sino también de las capacidades que ofrece el territorio para facilitar las actividades económicas. Borja y Castells (1998) también coinciden en señalar que las empresas no compiten aisladamente, sino que lo hacen junto con el entorno productivo e institucional de una ciudad o región urbana, mientras que Yoguel (2003) afirma que, cuando el sistema local funciona bien, el desarrollo de la capacidad innovadora de las firmas, y por lo tanto su competitividad, no dependen del tamaño de las empresas puesto que “el sistema local actúa como un cuasimercado que tiene un efecto palanca, aumentando las competencias técnicas y organizacionales de las firmas”.<sup>3</sup>

En síntesis, estos autores aceptan que es necesario crear en el espacio urbano un entorno físico, tecnológico, social, ambiental e institucional propicio para atraer y desarrollar actividades económicas generadoras de riqueza y empleo y, en este sentido, los gobiernos locales de las ciudades son los actores institucionales que pueden promover o generar estas condiciones y garantizar que el sistema educativo de nivel superior forme los recursos humanos especializados que demandan las nuevas actividades.

De acuerdo con estas posiciones, el papel que deben asumir los gobiernos locales como promotores del desarrollo económico va más allá de atraer la inversión, ya que también deben actuar para: 1) crear un entorno institucional propicio; 2) elaborar regulaciones de calidad para normar los procesos de apropiación del suelo urbano; 3) impulsar la planeación estratégica del desarrollo local; 4) incorporar las TICs a las tareas de gobierno (por ejemplo, abrir páginas de la ciudad en internet); v) crear redes económicas e institucionales basadas en formas de cooperación y competencia para las pequeñas y medianas empresas (PYMES); 6) participar en instituciones y redes mediadoras e impulsoras de la cooperación entre los actores económicos que permiten a las ciudades o regiones urbanas competir en amplios mercados propios de una economía globalizada, como en las ciudades del Mercosur; 7) fomentar el vínculo entre las empresas que actúan en el medio local con las universidades y

---

3. Entre otros, véase Helmsing (2002); Ferraro y Quintar (1996); Vázquez Barquero (2000).

centros de enseñanza, a fin de que las tareas de investigación contribuyan a crear y difundir innovaciones y conocimientos.

Pero en los hechos, los gobiernos de las grandes ciudades latinoamericanas desarrollan estas tareas de manera incipiente y muchas de ellas ni siquiera se han asumido aún.<sup>4</sup> Como contrapartida, puede advertirse que, en estas ciudades, la globalización y, quizá más concretamente, la aplicación de políticas neoliberales, han producido un fuerte proceso de desindustrialización y una rápida expansión de actividades del terciario moderno –comercio, turismo, servicios financieros– a partir de las cuales se intenta articular la economía nacional a la internacional, a la vez que se generan empleos para el relativamente pequeño contingente de los trabajadores que poseen mayor nivel educativo y capacitación. Pero la pérdida de puestos de trabajo en la industria y los servicios asociados a la misma ha implicado que para la mayoría de los trabajadores, que poseen un relativamente más bajo nivel educativo formal y de capacitación, las opciones ocupacionales se encuentren en el mercado de trabajo informal, de baja productividad, con bajos salarios y que no garantizan el acceso a la seguridad social.

## **Pobreza y exclusión social**

Si bien es cierto que los gobiernos locales de nuestras ciudades deben asumir las tareas de transformar el espacio urbano con criterios más amplios de sostenibilidad económica, conservación del patrimonio histórico y cultural, y protección del medio ambiente, uno de los principales problemas que seguramente todos comparten y que se transforma en una prioridad a ser atendida por las políticas públicas es la pobreza y la exclusión social que deben aceptar estos trabajadores y sus familias

---

4. El éxito de los distritos industriales de las ciudades europeas, particularmente italianas, así como los complejos territoriales de producción flexible de Estados Unidos llevaron a proponer en América Latina estrategias de competitividad basadas en la creación de una relación global-local creciente y armoniosa. Pero si bien este optimismo creó expectativas para que se desarrollaran regiones competitivas, Ferraro y Quintar (1996) han observado que en los hechos la realidad fue mucho menos integradora de lo que se esperaba.



para vivir en la gran ciudad. Sin duda, el gobierno local de las ciudades latinoamericanas tiene muchas dificultades para incidir directamente en el mercado de trabajo urbano, puesto que los gobiernos nacionales continúan siendo los que centralizan el diseño y la aplicación de las políticas económicas. Sin embargo, son numerosos los efectos urbanos que debe enfrentar como consecuencia de la expansión de estas actividades informales y precarias que realizan los trabajadores en el interior de las viviendas, en locales no habilitados o en las calles de las ciudades. Entre estos deben mencionarse los que genera el llamado comercio ambulante, que confronta a las autoridades locales con diferentes sectores de la ciudadanía, pues lo que está en juego es el ejercicio del derecho al trabajo contra el ejercicio del derecho a disfrutar del espacio público.

La magnitud del problema es realmente alarmante; CEPAL (2003) estima que en 2002 el número de pobres en América Latina es de 221.4 millones, de los cuales 146.7 viven en el medio urbano. Asimismo señala que, aunque las mujeres han alcanzado en la región niveles de escolaridad superiores a los de los hombres, y las que forman parte de la población activa tienen en promedio más años de instrucción, son las principales víctimas del desempleo, la discriminación salarial y la escasez de tiempo. Es decir, la pobreza y la indigencia afecta más a las mujeres que a los hombres.

Se asiste a un problema de urbanización de la pobreza, es decir que el número de pobres urbanos respecto del total es cada vez mayor, y lo es también el número de familias de trabajadores que habitan en las megalópolis latinoamericanas en asentamientos periféricos y poseen una vivienda precaria en donde acceden a bienes y servicios colectivos de baja calidad (agua, drenaje, equipamientos de salud, educativos, culturales, recreativos, transporte). Sin duda todos estos son claros indicadores de que predominan en el medio urbano situaciones de pobreza relativa.<sup>5</sup> Pero a ello se agregan fuertes desigualdades sociales y diferentes formas

---

5. El concepto de pobreza absoluta que tiende a predominar en el medio rural hace referencia a que los individuos o las familias no tienen garantizados los niveles básicos de la sobrevivencia física. Sobre la distinción entre pobreza absoluta, pobreza relativa y exclusión social, véase entre otros Barnes *et al.* (2002).

de exclusión social,<sup>6</sup> tales como las prácticas discriminatorias por género o etnia –que afectan a diferentes colectivos sociales– a las que se suman los obstáculos para acceder a la justicia, el crédito, los servicios básicos o la vivienda. Por ello debe considerarse que la polarización social que existe en la sociedad urbana latinoamericana en la actualidad contribuye a generar un clima propicio para que se desarrolle la inseguridad y la delincuencia hasta niveles nunca antes alcanzados, cuestión que deben enfrentar los gobiernos locales sin tener a veces las competencias plenas y los recursos adecuados para actuar con eficacia, aunque se trate de la primera y principal demanda de la ciudadanía.

Así, en las megalópolis de América Latina como São Paulo, México o Buenos Aires, los procesos de modernización económica vinculados a las actividades que promueve la globalización suelen localizarse en la ciudad central, la cual se transforma en una ciudad de servicios, mientras la industria manufacturera que logra sobrevivir a la competencia internacional se desconcentra hacia la periferia, que presenta una creciente sobrepoblación viviendo en condiciones paupérrimas, o hacia ciudades medias del interior del país que tienden a reproducir este mismo patrón de urbanización. Desde la perspectiva del ejercicio de gobierno, este es sumamente complejo, porque el número de autoridades electas democráticamente por la ciudadanía es muy abultado y sobre todo por la inexistencia de formas de coordinación metropolitana eficaces entre las autoridades locales de los diferentes ámbitos de gobierno (federal, estatal o provincial y municipal) que actúan sobre estos extensos territorios urbanos.<sup>7</sup>

Lo limitado del presupuesto de los gobiernos locales, en gran medida destinado a gastos de administración de la ciudad consolidada, impide la formulación de políticas tendientes a construir obras públicas

---

6. La noción de exclusión social que ha sido acuñada por la sociología francesa alude a procesos sociales vinculados con la discriminación por género, etnia, lugar de vivienda, etc. a que son sujetos diferentes colectivos sociales. Sobre los nuevos retos que enfrentan las políticas públicas frente a los procesos de exclusión social, véase entre otros Brugué, Gomà y Subirats (2002).

7. En las ciudades de México y Buenos Aires, por tratarse de ciudades capitales que forman parte de una zona metropolitana, esta gestión es aún más compleja ya que existe un amplio número de autoridades responsables de este territorio: jefe del ejecutivo local, gobernador, presidentes municipales, miembros del Legislativo local y provincial o estatal.

básicas, a lo que se agrega en algunos casos la imposibilidad de hacerlo por lo inapropiado del terreno en donde se han localizado originalmente estos barrios populares. Por otro de los rasgos más distintivos de las ciudades es el grave déficit de servicios y equipamientos básicos que presentan los barrios populares, los cuales en algunas ciudades son verdaderas ciudades de pobres en el interior de la gran ciudad y constituyen una clara expresión espacial de una ciudadanía restringida.

Todos estos procesos, lejos de hacer de la ciudad un mecanismo de integración social, como lo sugirió Gino Germani (1967) hace ya más de tres décadas, hacen de las ciudades del siglo XXI ciudades fragmentadas, divididas o segmentadas, rasgos que las ciudades de América Latina siempre han tenido, pero actualmente se han amplificado (Ziccardi, 1995).

### **Democracia representativa-democracia participativa**

Aceptando que la democracia representativa, aunque imperfecta, es la mejor forma de gobierno, uno de los más importantes desafíos de las ciudades del siglo XXI es crear formas de relación cualitativamente diferentes y mejores entre representantes-representados, que contribuyan a que los gobiernos locales puedan mejorar, ser transparentes y respetar el estado de derecho en el ejercicio del gobierno político y la gestión urbana.

Se trata de que la ciudadanía no solo ejerza sus derechos políticos a través del voto y luego delegue en los representantes de los partidos políticos la toma de decisiones, sino que se involucre en diferentes grados y etapas en el ejercicio de gobierno a fin de otorgar mayor eficacia a las decisiones públicas. En este sentido, la participación ciudadana es la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisivos incorporando intereses particulares (no individuales), pero para que esto sea posible es necesario que existan nuevos espacios de participación que operen con reglas claras, las cuales favorezcan la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo político (Cfr. Cunill, 1991; Ziccardi, 1998).

Durante muchas décadas, la acción gubernamental de las ciudades

latinoamericanas se ha caracterizado por ser fuertemente centralizada, burocrática y autoritaria, así como poco eficaz en el ejercicio del gobierno. Hoy, muchas de estas características persisten, en tanto que los procesos de democratización –como los ocurridos en la ciudad de México o en Buenos Aires a finales de los años noventa– no han logrado aún revertirías plenamente. Sin duda, más allá de la elección de los gobernantes locales por parte de la ciudadanía, lo que está en juego ahora es otorgar calidad a la democracia local, lo cual en el ejercicio de gobierno de una gran ciudad no sólo se define en el ámbito de la política, sino en el de la gestión urbana.

En el intento de democratizar la forma de gobierno, una cuestión fundamental es incorporar la participación de la ciudadanía en los procesos de decisión y gestión local. Si bien en la actualidad se registran muchos intentos por modificar las relaciones entre gobierno y ciudadanía,<sup>8</sup> particularmente en el campo de las políticas sociales, se trata, por lo general, de experiencias puntuales que difícilmente puedan ser replicables y cuya consolidación tampoco está garantizada.<sup>9</sup> Es decir, la historia reciente confirma la idea de que, a pesar de que el municipio es la instancia de gobierno más próxima a la ciudadanía, las resistencias que operan en el espacio local para construir una cultura y prácticas democráticas no son fácilmente removibles para dar paso a la construcción de una gobernabilidad democrática que torne más eficaces y eficientes las políticas públicas.

Quienes gobiernan nuestras ciudades deben crear las condiciones para que sus habitantes sean ciudadanos, que puedan ejercer sus derechos políticos, sociales, culturales y urbanos cumpliendo con las obligaciones que implica habitar una ciudad. Aunque esto esté contenido en las leyes y reglamentos locales, no es suficiente si la sociedad local no es portadora de una cultura cívica para la vida comunitaria, la que por lo general deberá adquirirse en el mismo proceso de participación de la ciudadanía en los procesos decisorios. Para que ello ocurra es necesario

---

8. *Cfr.* Ziccardi (2004).

9. Un conjunto de buenas experiencias de participación ciudadana en municipios mexicanos puede verse en Cabrero (2002).

abrir nuevos y mejores espacios de participación ciudadana en la gestión pública local, construir precisamente un espacio público en el que participe de manera activa la ciudadanía, tanto más cuando se trata de políticas sociales cuya principal finalidad es garantizar el ejercicio de la dimensión social de la ciudadanía.<sup>10</sup> Es decir, debe existir una auténtica intención de parte de las fuerzas políticas y de la burocracia gubernamental para construir una gobernabilidad democrática en el ámbito local abriendo las compuertas a la participación ciudadana. Ante esta situación, la participación es revalorizada como un componente que puede otorgarle mayor calidad a la democracia porque puede mejorar el proceso de diseño y aplicación de las políticas públicas del ámbito local incorporando la presencia ciudadana. Por ello, el rescate de experiencias exitosas y las evaluaciones en torno a los resultados que se obtienen a partir de la inclusión de la ciudadanía en determinadas decisiones públicas es cada vez más frecuente.

Pero esto no es tarea fácil; por un lado, se advierte una gran complejidad en el aparato institucional y limitadas capacidades del personal de gobierno para atender las demandas y, por otro, una creciente demanda proveniente de los actores que forman parte de una cada vez más compleja sociedad local. Pero además es sabido que, en coyunturas de apertura o profundización de la democracia, las demandas de participación tienden a incrementarse, sobre todo por las expectativas que genera el cambio de régimen o la sola alternancia política entre partidos en el gobierno.

El gobierno local es un sujeto colectivo constituido por políticos, funcionarios, técnicos, personal administrativo, asesores, y deben definirse cuáles son los ámbitos institucionalizados y no institucionalizados<sup>11</sup> de participación, así como los instrumentos que existen para que la ciudadanía participe en los asuntos y en las decisiones públicas. La participación institucionalizada es precisamente aquella que está reconocida en las leyes y reglamentos de la ciudad y para que funcione debe incluir el diseño de las formas, los instrumentos y las reglas del juego. Pero ello

---

10. Sobre las dimensiones de la ciudadanía véase el clásico texto de Marshall (1998).

11. Cfr. Ziccardi, 1998.

no basta; sin duda hay que construir una relación de respeto mutuo y de atención a la participación social autónoma, creando también espacios de corresponsabilidad y actuación público-privados.

Hemos señalado en otro trabajo (*cf.* Ziccardi, 2003) que las principales funciones de la participación ciudadana son: otorgar legitimidad al gobierno, ser un escalón en la construcción de una cultura democrática y contribuir a hacer más eficaces la decisión y gestión públicas. De igual forma, al analizar la incorporación de la participación de la ciudadanía en los procesos decisorios hemos distinguido analíticamente entre a) las formas o espacios de participación y b) los instrumentos de participación ciudadana. Conviene reiterar que, si bien ambos componentes de la participación están íntimamente relacionados, analizarlos separadamente puede contribuir a ofrecer más claridad y contribuir a lograr diseños participativos más eficaces.

En relación con los espacios de participación ciudadana, un elemento que el gobierno local debe resolver de manera adecuada es el tema de la representación, porque en las grandes ciudades es frecuente advertir un claro déficit de representatividad social, es decir, los diferentes sectores de la sociedad local –los jóvenes, las minorías indígenas, los discapacitados e inclusive las mujeres– no están plenamente representados. Respecto a esto último, en muchos partidos políticos los criterios de equidad de género funcionan en forma deficitaria, aun cuando debe reconocerse que es en los gobiernos de las grandes ciudades latinoamericanas donde existen actualmente mayores posibilidades de incrementar la presencia de mujeres en cargos de representación social y política, así como también en puestos de decisión del ejecutivo local.<sup>12</sup>

Los principales sustentos de la identidad grupal en las ciudades son el territorio (vecinos), la condición socio-económica (jóvenes, mujeres, empleados, obreros, trabajadores informales, etc.) y el interés por temáticas de la vida urbana y social (medio ambiente, vivienda, servicios, cultura, seguridad pública, etc.). De esta manera, en las ciudades existe

---

12. En México, las alcaldesas en la última década han representado entre 3% y 4% del total de las presidencias municipales (menos de 100 en un total de 2429 municipios) en un contexto de profundas y rápidas transformaciones en el sistema político e importantes avances democráticos. En cambio, en países como Argentina y Brasil, esta relación ha mejorado sustancialmente.

una amplia variedad y gran número de asociaciones y agrupaciones de base territorial o social, muchas de las cuales están vinculadas con ONG tales como las de madres de familia con demandas de alimentos o por el acceso y calidad en la educación o la salud; las de colonos que piden la regularización de sus tierras, la construcción y/o mejoramiento de sus viviendas, la introducción de servicios; las organizaciones vecinales que reivindican seguridad pública, calidad de vida, protección del patrimonio arquitectónico y cultural, respeto a la normatividad en los usos del suelo, mantenimiento de los espacios públicos y de las calles de la ciudad, entre muchas otras cosas.

Pero debe reconocerse que en las ciudades latinoamericanas la forma de concebir la participación que se hereda del estado corporativo exige su superación como requisito para democratizar la gestión pública. Antes de los años noventa, solo en momentos excepcionales de fuertes crisis sociales como la generada en la ciudad de México a consecuencia de los sismos de 1985 se quebraron las reglas del juego clientelar y se abrió la participación a la ciudadanía afectada para incluir sus intereses y demandas en el proceso de reconstrucción de las viviendas (*cf.* Mecatl, Michel y Ziccardi, 1987). En la actualidad, en cambio, los gobiernos locales enfrentan de manera permanente los reclamos de una ciudadanía que actúa autónomamente, lo cual ha llevado a reconocer que la presencia del llamado capital social<sup>13</sup> puede imprimirle a la tarea de gobernar mayor eficiencia administrativa y más eficacia política, siempre que se logre construir una efectiva relación de corresponsabilidad entre las instancias de gobierno y las organizaciones o agrupaciones de la sociedad civil.

En cuanto a los instrumentos de participación ciudadana, Joan Font (2001) afirma que el catálogo de instrumentos participativos no deja de crecer y su extensión, aunque desigual y limitada, también sigue una clara pauta ascendente. Esto surge claramente del inventario y análisis realizado sobre la experiencia europea y en particular catalana, así como también latinoamericana (*cf.* Subirats *et al.*, 2001). Pero también es cierto que los instrumentos de participación ciudadana son mucho más

---

13. Sobre la amplia y polémica noción de “capital social”, véase el trabajo de Ostrom y Ahn (2003).

limitados en las ciudades latinoamericanas que en las europeas, tanto por su originalidad como por sus alcances, a excepción del presupuesto participativo creado por el Partido de los Trabajadores (PT) en la ciudad de Porto Alegre y aplicado ya en más de cincuenta ciudades brasileñas, latinoamericanas y españolas. El presupuesto participativo es realmente un instrumento original que combina la participación directa con la delegación de responsabilidades en el personal gubernamental. Su principal objetivo es establecer las prioridades de la actuación pública local a través de la participación directa de la ciudadanía en reuniones y asambleas populares, las cuales se desarrollan con una metodología que permite ordenar y procesar las demandas. Los resultados forman parte del presupuesto municipal, el cual es liderado por un consejo de representantes de la ciudadanía y aprobado por la Cámara de Concejales (llamados *vereadores* en Brasil). Posteriormente, se elabora un plan de inversiones con los recursos disponibles que se aplica en el ejercicio del gobierno local. Otro instrumento que ha logrado modificar las relaciones gobierno-ciudadanía es la llamada planeación estratégica de las ciudades,<sup>14</sup> proceso que se desarrolla con una metodología elaborada en Barcelona y que se ha aplicado ya para realizar los planes de desarrollo metropolitano de las ciudades de Buenos Aires, Córdoba, Bogotá, Quito y Río de Janeiro.

Pero en las ciudades latinoamericanas, los principales espacios de participación ciudadana son los consejos constituidos por expertos y/o miembros de la comunidad local a partir una representación social, territorial o sectorial, donde se trata por lo general de incorporar su opinión y construir consensos. Los instrumentos de participación ciudadana preferidos son los de consulta a la ciudadanía, tales como las encuestas y sondeos de opinión a través de los medios masivos o electrónicos, las audiencias públicas, etc. Sin embargo, estos procesos no siempre implican el diseño previo de una metodología de participación novedosa y adecuada a la realidad en la que se pretende funcionar. En muchos casos, son las mismas autoridades quienes suelen designar de

---

14. La concepción de planeación urbana estratégica fue elaborada por las ciudades que forman parte del Centro de Investigaciones del Desarrollo Urbano (CIDEU), asociación internacional de gobiernos locales promovida por el Ayuntamiento de Barcelona.



manera directa o indirecta a los miembros de estos espacios de participación, no existen objetivos claros y/o el abultado número de miembros le resta efectividad. Todo esto convierte estos espacios en mecanismos de legitimación decisiones, no necesariamente públicas, sino con frecuencia exclusivamente gubernamentales.

Por todo lo expuesto, puede afirmarse que uno de los principales desafíos para construir una democracia participativa en las ciudades latinoamericanas es el de garantizar el ejercicio responsable de los derechos y las obligaciones de los ciudadanos. Pero tanto los funcionarios y los políticos del ámbito local como los ciudadanos deben compartir los valores de una cultura cívica basada en el respeto a la diversidad social y étnica, así como los propios del pluralismo político.

De las ideas expuestas quizá las más llamativas son las contradicciones o antagonismos que, con frecuencia, están presentes en los problemas sociales. Así, en los procesos que inciden creando “el ambiente” más general en el que se desarrolla el ejercicio del gobierno local en las ciudades latinoamericanas, se advierte, por un lado, la intención de integrarlas a los procesos de globalización económica y crear condiciones de competitividad urbana, pero al mismo tiempo se advierte que la prioridad número uno es abatir la pobreza y exclusión social que genera el modelo económico y las políticas neoliberales adoptados. Por otro, en muchas ciudades existe la intención de los gobiernos locales de construir una democracia participativa, donde lo que existe es una frágil democracia representativa que funciona con un abultado y centralizado aparato de gobierno, a la vez que hereda unas relaciones entre gobierno y ciudadanía propias del modelo corporativo, signadas por el clientelismo político y el control social que prevaleció durante tantas décadas en las ciudades latinoamericanas.

## **Bibliografía**

Arce, C., Cabrero, E. y Ziccardi, A. (Comps.). (2004). *Ciudades del siglo XXI ¿Competitividad o cooperación?* México: CIDE/COFEMER/Miguel Ángel Porrúa.

Barnes, M. *et al.* (2002). *Poverty and Social Exclusion in Europe*. Cheltenham-UK, Northamp-USA: Edward Elgar.

Begg, I. (1999, mayo). Cities and Competitiveness. *Urban Studies*, 36(5/6), 795-810.

Begg, I. (2002). Urban Competitiveness. En Begg, I. (Comp.), *Policies for Dynamic Cities*. Londres: The Policy Press.

Bodemer, K., Coraggio, J. L. y Ziccardi, A. (1999). Políticas sociales urbanas al inicio del nuevo siglo. *Cuaderno de Investigación*. Montevideo: Unión Europea-Municipalidad de la Ciudad de Montevideo.

Borja, J. y Castells, M. (1998). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: United Nations for Human Settlements (UNCHS)/Taurus.

Boddy, M. (2002). Linking Competitiveness and Cohesion. En Begg, I. (Comp.), *Policies for Dynamic Cities* (pp. 33-53). Londres: The Policy Press.

Brugué, Q., Gomà, R. y Subirats, J. (2002, septiembre-diciembre). De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas. *Revista Internacional de Sociología*, 33, 7-45.

Cabrero, E. (Coord.). 2003. *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México: CIDE/Premio Gobierno y Gestión Local.

Castells, M. (1999). *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura*, vol. 1: *La Sociedad Red*. Madrid: Alianza.

Castells, M. (2000, junio-septiembre). La ciudad de la nueva economía. *La Factoría*, 12. Recuperado de <[www.lafactoria.com](http://www.lafactoria.com)>.

Coraggio, J. L., Pintaudi, S. et al. (1997). *Globalización y competitividad metropolitana: grandes inversiones y reestructuración territorial*. Buenos Aires: Geographikós.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 2003. *Panorama económico de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <[www.cepal.org](http://www.cepal.org)>

Cunill, N. (1991). *La participación ciudadana*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Fainsten, S., Gordon, I. y Harloe, M. (1992). *Divided Cities, New York and London in the Contemporary World*. Oxford, Cambridge: Blackwell.

Ferraro, C., y Quintar, A. (1996). *Entornos territoriales activos. Relaciones de cooperación entre instituciones locales*. Buenos Aires: CEPAL. Mimeo.

Fitoussi, J.-P. y Rosanvallon, P. (1997). La nueva era de las desigualdades. Buenos Aires: Manantial.

Font, J. (Coord). (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

Franco, R. (1997). Paradigmas de la política social en América latina. En Menjívar, R. *et al.*, *Pobreza, exclusión y política social* (pp. 35-59). San José de Costa Rica: Flacso/ Programa Most/Universidad de Utrech.

Germani, G. (1967, julio-septiembre). La ciudad como mecanismo integrador. *Revista Mexicana de Sociología*, 3(29), 387-406.

Gomà, R. y Rebollo, Ó. (2001). Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos. En Font, J. (Coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 201-217). Barcelona: Ariel.

Gordon, I. (1999). Internationalisation and Urban Competition. *Urban Studies*, 36(5/6), 1001-1016.

Helmsing, A. H. J. (2002). Perspectivas sobre el desarrollo económico localizado. *Revista EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos*, 28 (84), 33-61. Santiago de Chile.

Krugman, P. (1996). Making Sense of the Competitiveness Debate. *Oxford Review of Economic Policy*, 12(3), 483-499.

Lever, W. y Turok, E. (1999, mayo). Competitive Cities: Introduction to the Review. *Urban Studies*, 36(5/6), 791-794.

Marshall, T. H. 1998. Ciudadanía y clase social. En Marshall. T. H. y Bottomore, T. *Ciudadanía y clase social* (pp. 15-82). Madrid: Alianza.

Mecat, J. L., Michel, M. y Ziccardi, A. (1987). *Casa a los damnificados*. México: IISUNAM.

Menjívar, L. *et al.* (1997). *Pobreza, exclusión y política social*. San José de Costa Rica: Flacso/ Programa Most/Universidad de Utrech.

Moori-Koenig, V. y Yoguel, G. (1998). El desarrollo de capacidades innovativas de las firmas en un medio de escaso desarrollo del sistema local de innovación. Documento de trabajo, 9. San Miguel: Instituto de Industrias, UNGS.

Ostrom, E. y Ahn, T. K. (2003, enero-marzo). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. *Revista Mexicana de Sociología*, 65(1), 155-233.

Porter, M. (1995, mayo-junio). The Competitive Advantage of the Inner City. *Harvard Business Review*, 73(3), 55-71.

Porter, M. (1996). Competitive Advantage, Agglomeration Economics, and Regional Policy. *International Regional Science Review*, 19 (1-2), 85-93.

Rogers, R. (2000). *Ciudades para un pequeño planeta*. Barcelona: Gustavo Gilli.

Sassen, S. (1998, marzo). Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos. *Revista EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos*, 24(71), 5-25. Santiago de Chile.

Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University.

Sobrino, J. (2002). Competitividad y ventajas competitivas: revisión teórica y ejercicio de aplicación a 30 ciudades de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 17(2).

Subirats, J. et al. (2001). *Experiencies de participació ciutadana en els municipis catalans*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Vázquez Barquero, A. (2000, diciembre). Desarrollo endógeno y globalización. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos*, 26 (79), 47-65. Santiago de Chile.

Yoguel, G. (2003). Algunas notas sobre desarrollo de sistemas locales y su influencia sobre las Pymes: el caso de Argentina. Buenos Aires: LITTEC-UNGS, mimeo.

Yoguel, G. y Boscherini, F. (2001). *El desarrollo de las capacidades innovativas de las firmas y el rol del sistema territorial*. Buenos Aires: Universidad Nacional del General Sarmiento.

Ziccardi, A. (Coord.). (1995). *La tarea de gobernar. Gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: IISUNAM/Miguel Ángel Porrúa.

Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: Miguel Ángel Porrúa/IISUNAM.

Ziccardi, A. (2002a, septiembre). La demora de la democracia local: el difícil tránsito de vecinos a ciudadanos. *Iberoamericana*, 111(11), 161-177. Berlín, Instituto Ibero-Americano.

Ziccardi, A. (Coord.). (2003). *Planeación participativa en el espacio local. Cinco Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal*. México: US, PUEC y Posgrado de Urbanismo de la UNAM.

Ziccardi, A., (Coord.). (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales en el espacio local. Memoria*. México: IISUNAM, Comecso, Indesol.



# Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación<sup>1</sup>

Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia

## I. Introducción

Este trabajo tiene como principal objetivo presentar una herramienta metodológica para evaluar el desempeño de los gobiernos locales en relación con las demandas de la ciudadanía, a fin de contribuir a facilitar el proceso de toma de decisiones y mejorar la actuación gubernamental en el nivel local.

En la última década del siglo XX, México vivió un intenso proceso de reestructuración económica, democratización política y reforma del Estado. Los municipios, por ser instancias intermedias de poder mucho más cercanas a las necesidades y posibilidades de control ciudadano, constituyen un espacio territorial, social y político esencial en la afirmación y enriquecimiento de esos procesos. La alternancia de partidos políticos en el control del Ejecutivo local ha desarrollado condiciones de competitividad generalizadas después de más de 70 años de gobierno de partido casi único. Esto ha promovido diferentes transformaciones en las economías locales y en las formas de gobierno; ha contribuido a que se introduzcan modificaciones en la organización institucional y en el papel de intermediario de las demandas ciudadanas que le cabe al gobierno municipal ante los demás órdenes de gobierno; ha transformado

---

1. Extraído de Ziccardi, A. (2005, enero-marzo). Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación. *Revista Mexicana de Sociología*, 67(1): 31-97. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. México, D.F.

las formas de obtención de recursos; de igual modo, ha influido en la creación de instancias de participación ciudadana y de representación social y política.

Si bien este es el sentido genérico de importantes transformaciones que se advierten en el ámbito de lo local, también es cierto que en los municipios persiste una gran cantidad de obstáculos para que este nivel de gobierno ejerza sus funciones eficientemente y en democracia. Su autonomía cada vez más amplia y su importancia cada vez mayor enfrentan a todos sus actores (representantes electos, miembros de la administración, partidos políticos y organizaciones ciudadanas) a la necesidad de evaluar las actuales experiencias e ir definiendo con más claridad qué es y cómo se logra un “buen gobierno” en el nivel local.

Una de las responsabilidades importantes de las instituciones académicas en este momento es colaborar con esa evaluación y aprendizaje mediante la propuesta de instrumentos que permitan la acumulación de dichas experiencias comunitarias. Tal es el propósito fundamental de este trabajo. Se trata de aprovechar la ya muy importante experiencia acumulada en cuanto a evaluación de programas, para ir desarrollando una metodología que sirva para: 1) estimular la discusión sobre las principales características que deben reunir, en México, los buenos gobiernos locales; y 2) incorporarla en la práctica de los integrantes de esos gobiernos (gobernantes electos, administración gubernamental) y de la ciudadanía, con el fin de detectar y acumular las buenas prácticas y desterrar las que interfieren con el correcto ejercicio del gobierno.<sup>2</sup>

---

2. Una primera versión de este trabajo fue realizada por los autores en el marco del proyecto “La tarea de gobernar: ciudades capitales y municipios metropolitanos”, realizado en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, bajo la coordinación de Alicia Ziccardi, el cual contó con el apoyo de la Fundación Ford. El mismo fue publicado entonces como un Cuaderno de Investigación, de circulación limitada, con el título “Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas”, y que fue utilizado para el análisis de las ciudades de México y Guadalajara. Dado que en diferentes estudios y tesis realizadas en los últimos años sobre los gobiernos locales en México se ha utilizado el mismo trabajo –como un instrumento metodológico útil para evaluar el desempeño de este ámbito de gobierno–, los autores hemos decidido realizar una nueva versión que incorporara las correcciones que surgieron a partir de la utilización de tal metodología de análisis.



En la actualidad priva un amplio consenso en relación con que las evaluaciones son herramientas útiles y necesarias para mejorar el desempeño gubernamental. Sin embargo, la tarea de crear tal metodología no es sencilla; asimismo, resultan pocos los intentos institucionales o académicos que han considerado al municipio como objeto de estudio o han pretendido realizar una evaluación de algún aspecto de la gestión local (o ambos).<sup>3</sup> En ese marco, el presente trabajo pretende ser una contribución a la creación de una metodología de evaluación que permita conocer la actuación de los gobiernos locales para mejorar sus relaciones con la ciudadanía.

Debido a la abultada cantidad de municipios (2.435 en el año 2004) y a la diversidad que caracteriza a los gobiernos locales en México, esas metas solo pueden ir lográndose con un prolongado proceso de investigación que permita captar la compleja problemática. En este trabajo se presentan las bases metodológicas, se sitúa el problema y se comienzan a desbrozar sus dificultades, que son muchas. Una de ellas es revisar y reformular las teorizaciones dirigidas a la evaluación de programas sociales (que son mayoritarias) para adaptarlas a la evaluación de un tipo de desempeño institucional mucho más complejo, como es propio de un gobierno local. El objetivo fue acotado en dos maneras: se eligieron algunos gobiernos locales en los que comenzar el experimento, se limitó a la evaluación hecha a cinco indicadores y se construyó un índice que permita determinar, de manera aproximada, en qué medida hay “disposición” en las autoridades locales a ejercer un “buen gobierno”. Asimismo, se creó un marco conceptual que permitiera operar de manera congruente en la actividad evaluativa.

---

3. Una evaluación de tipo administrativo fue aplicada por el Banco Mundial y por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) en el municipio de Tijuana durante la gestión del arquitecto Héctor Osuna, a quien agradecemos el habernos facilitado el documento en el que se presentan sus resultados. Otra metodología, que permite identificar procesos innovadores en los gobiernos locales, ha sido desarrollada por Enrique Cabrero (1995).

## II. El gobierno local en México

### A. Qué son y cómo son los gobiernos locales en México

En México, el principal rasgo de la realidad municipal es la heterogeneidad de los municipios. Ello obliga a precisar los alcances de esta metodología, la cual pretendió ser elaborada y validada a partir del caso de los municipios central y metropolitanos de las tres ciudades más grandes del país: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

Partimos del hecho de que todos los gobiernos locales deben cumplir una doble función de administración y gestión urbana de gobierno (político) de su sociedad y su territorio. Para ello, deben sortear muchos obstáculos, entre los cuales pueden señalarse:

- Disponer de escasos recursos frente al cúmulo de funciones gubernamentales que se les asignan en la Constitución de la República y de las demandas sociales que presenta la ciudadanía.
- Que haya una valoración social positiva respecto de los cargos del gobierno local y la ausencia de funcionarios de carrera.
- La situación de subordinación que tiene el gobierno municipal en relación con el Ejecutivo y el parlamento estatal.
- La ausencia de una cultura política democrática en el ejercicio de gobierno, lo cual se advierte tanto en las instancias del Ejecutivo como del cabildo.
- En el caso de los municipios metropolitanos, las limitadas experiencias de coordinación entre las autoridades que forman parte de estas regiones.
- El tratarse de ciudades divididas, fragmentadas, segmentadas, en las que prevalece la desigualdad social y la segregación urbana.

Para quienes estamos preocupados por la calidad de vida de nuestras ciudades, analizar y evaluar la forma de gobierno en esas sociedades y territorios locales constituye una importante tarea que supone investigar las políticas y las demandas urbanas desde una nueva perspectiva. Pensamos que los responsables de los bajos niveles de calidad de vida

que ofrecen nuestras ciudades no solo son los tradicionales actores del espacio urbano (constructores, promotores, especuladores, técnicos, las clases populares), sino también la forma de gobierno local.

Clientelismo, cooptación, paternalismo, discrecionalidad en la definición y aplicación de políticas y recursos, ausencia de canales de participación social abiertos a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, han sido rasgos recurrentes de la gestión urbana. Sin embargo, desde hace varias décadas, ha habido también experiencias de gobierno innovadoras, principalmente en el terreno de las relaciones con la comunidad, las que se han expandido y consolidado en los espacios locales. Los estudios sobre tales experiencias han demostrado que en esta instancia es donde la democracia electoral se disputa, se defiende, y donde se advierten valiosas experiencias de participación ciudadana en la gestión del territorio, las cuales alimentan el avance democrático.<sup>4</sup> Por otra parte, en los proyectos de “nuevo o auténtico federalismo” que se proponen desde diferentes ámbitos de la vida política nacional, los municipios son objeto de central atención. En este contexto, es de fundamental importancia conocer y evaluar en qué medida los gobiernos locales expresan disposición para ejercer un “buen gobierno”.

## ***B. Cuáles y cómo son los gobiernos municipales de este estudio***

### *1. La estructura de gobierno de las ciudades*

El ámbito al que se refiere esta propuesta metodológica es el de los gobiernos locales. Se designa como “gobierno local” en el ámbito de gobierno municipal. La diversidad que caracteriza a los gobiernos locales plantea distintas dificultades para su evaluación; y, en el caso de los municipios seleccionados, estos presentan una gran complejidad. Para transmitir una idea de ella, conviene precisar algunas características que poseen los gobiernos locales de las ciudades, que sirven como marco de referencia al presente trabajo. Entre tales características, las más importantes desde la perspectiva de la forma de gobierno, son las que aparecen a continuación.

---

4. Cfr., entre otros, Cabrero (1995); Ziccardi (1995); Merino (1994); Guillén (1994).

- Esos gobiernos tienen sus territorios definidos dentro de un conjunto urbano más extenso, que constituyen grandes ciudades y, aunque carecen de un gobierno metropolitano formalmente constituido, forman parte de una compleja estructura institucional gubernamental en la que participan las autoridades de un municipio central y las autoridades de los municipios metropolitanos (delegaciones, en el caso del Distrito Federal).
- Estos gobiernos municipales forman parte del sistema federal mexicano constituido por 31 estados y un Distrito Federal, el cual a su vez está dividido en 16 delegaciones o demarcaciones político-administrativas.
- Hay un marco jurídico para la gestión del territorio local que se halla establecido principalmente en el Art. 115 constitucional, así como en las leyes orgánicas de los estados de la nación y del Distrito Federal. A ello se agrega una amplia normatividad municipal (leyes, reglamentos, acuerdos, estatutos y otros).

En los gobiernos municipales hay un Poder Ejecutivo, al frente del cual se halla el presidente municipal, y formas de representación política de la ciudadanía en los cabildos; en el Distrito Federal, dicha representación se encuentra a cargo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que, a diferencia de los cabildos, tiene competencias similares a las de las Cámaras estatales. No obstante, las formas como se procesan las demandas ciudadanas atraviesan los más variados canales del Ejecutivo local.

## *2. Las funciones jurídicas de los municipios y de las delegaciones*

Las funciones que han sido jurídicamente asignadas al municipio en el Art. 115 constitucional y que se encuentran directamente relacionadas con el desempeño de este gobierno en el ámbito de las políticas urbanas, son las que presentamos aquí.

- Suministrar los servicios públicos (agua potable y alcantarillado, alumbrado, mantenimiento de parques y jardines, seguridad pública y tránsito). Asimismo, se explicita que los municipios de un

mismo estado podrían coordinarse y asociarse para hacer más eficaz la prestación de dichos servicios.

- Administrar libremente la hacienda local. Recibir contribuciones, participaciones federales, ingresos derivados de la prestación de servicios, recaudar el impuesto predial y de traslado de dominio.
- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, crear y controlar reservas territoriales y ecológicas, controlar el uso de suelo, otorgar licencias y permisos de construcción.
- Planear y regular el desarrollo con otros municipios, entidades federativas y la Federación cuando dos o más centros urbanos formen una continuidad demográfica (conurbaciones).

Según la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente (capítulo III), las autoridades de las delegaciones deben cumplir con una amplísima cantidad de funciones (LX). Entre las vinculadas a la gestión urbana, pueden mencionarse las que incluimos en seguida.

- Expedir licencias de obras.
- Otorgar licencias de conjuntos habitacionales.
- Prestar servicios públicos (limpieza, barrido, recolección, alumbrado público).
- Mejorar la vialidad, circulación y seguridad de vehículos y peatones en las vialidades primarias. Construir, rehabilitar y mantener escuelas, bibliotecas, museos, centros deportivos, parques públicos, mercados públicos, administrar centros sociales.
- Prestar el servicio de alumbrado público.
- Proponer y ejecutar obras tendientes a la regeneración de barrios deteriorados.
- Participar en la elaboración del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y demás programas.
- Participar en programas de vivienda.
- Realizar los jefes delegacionales recorridos periódicos, audiencias públicas y difusión.

### 3. Las autoridades del gobierno local

#### A) EL GOBIERNO LOCAL DE OTRAS CIUDADES METROPOLITANAS

En ambos casos, se trata de realidades metropolitanas en las que el gobierno local está constituido por un municipio central y un conjunto de municipios conurbados. He aquí las autoridades de cada municipio.

- El presidente municipal, electo por la ciudadanía y que designa un equipo de colaboradores de su confianza, quien a su vez dirige al personal técnico y administrativo.
- El cabildo, que está constituido por regidores de partido. El presidente municipal, los regidores, y en algunos municipios el síndico, son electos por la ciudadanía.

#### B) EL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Este gobierno es aún más complejo que los anteriores, ya que abarca el territorio de dos entidades federativas: el Distrito Federal, que es la capital del país, y los municipios conurbados del Estado de México. La estructura de gobierno en el nivel metropolitano tiene entonces las características que aparecen a continuación.

- Desde 1997, el gobierno del Distrito Federal tiene como autoridad máxima a un jefe electo por la ciudadanía. Su territorio está dividido en 16 demarcaciones territoriales, que son órganos desconcentrados denominados “delegaciones”, al frente de las cuales se halla un responsable, el jefe delegacional, que desde el año 2000 también es electo por la ciudadanía.
- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual está constituida por representantes de los partidos políticos electos por la ciudadanía.
- El gobernador del Estado de México, en tanto autoridad máxima del territorio en que se localizan los municipios metropolitanos.
- El Congreso del Estado de México.
- Los presidentes municipales de los municipios conurbados del Estado de México.

- Los cabildos de los municipios conurbados del Estado de México.

Hay además instancias de coordinación metropolitana de carácter normativo en las que participan representantes del gobierno federal, estatal y municipal para el tratamiento de problemas tales como el medio ambiente, el agua o el transporte.

### **III. La evaluación de gobiernos locales como problema**

#### ***A. Evaluación de programas y evaluación de gobiernos: una distinción necesaria***

En un artículo escrito hacia finales de la década de los setenta, Howard E. Freeman y Marian A. Salomon señalan que ese período se caracterizó por dos grandes contribuciones que los Estados Unidos hicieron al mundo: la película *Star Wars* y la investigación evaluativa. Desde entonces, esta última contribución continuó perfeccionándose dentro y fuera de dicho país.

Por supuesto que, al retomar la afirmación de los autores antes citados, no se está afirmando que en tal década se inventó la evaluación, como tarea que acompaña y permite mejorar a la actividad humana. Tampoco es cierto que, antes de esa década, las grandes empresas gubernamentales o privadas hayan ignorado los ejercicios de evaluación; Guba (1981) recuerda al respecto que ya en el 2200 a. C., en el imperio chino, se establecieron pruebas formales destinadas a la evaluación de las propias acciones. O sea que la evaluación de las acciones es casi tan antigua como la propia especie humana. Lo que resulta novedoso en la actualidad, es la aparición, en el curso de esa década, de un tipo de actividad académica que: a) fue creando una gran cantidad de profesionales especializados; b) fue institucionalizándose; y c) ganó rápidamente el reconocimiento y aceptación de los organismos gubernamentales.

Según Charles R. Wright (1997), en los últimos años, todo programa racional de acción social debe ir acompañado de un proceso de evaluación y, a la vez, priva una tendencia a exigir pruebas más sistemáticas,

rigurosas y objetivas del éxito. Es decir, más allá de que se disponga de evaluaciones formales e informales que expresan la opinión de la ciudadanía por diversos medios (voto, encuestas, artículos periodísticos, y demás), la manera como ella aprecia o estima el desempeño gubernamental se liga estrechamente con el desempeño de actividades diseñadas *ex profeso* para esa evaluación.<sup>5</sup>

### **B. La evaluación: su aplicación a los gobiernos locales**

Esa importancia y esa profesionalización de la actividad evaluativa han generado una gran cantidad de investigaciones y de experiencias que han permitido discutir sus presupuestos iniciales y han calificado sus posibles alcances y objetivos. La mayor parte de esa abundante bibliografía ha sido enfocada sobre la evaluación de programas sociales. De ella pueden obtenerse herramientas muy útiles para medir los alcances y resultados de la acción social en dicho plano.

Sin embargo, dadas las diferencias prevalecientes entre la estructura de los programas y las maneras típicas de actuación de instituciones tan complejas como los gobiernos locales (en las que se desarrollan múltiples y variados programas así como otro tipo de actividades), las experiencias de evaluación de programas deben ser revisadas con el propósito de adaptarlas a tal complejidad. Conviene pues comenzar por dicha discusión.

Al presentar una síntesis de algunas de las principales conclusiones de su experiencia, Aguilar y Ander-Egg definen la evaluación como:

[...] una forma de investigación social aplicada, sistemática, planificada y dirigida; encaminada a identificar, obtener y proporcionar, de manera válida y fiable, datos e información suficiente y relevante, en que apoyar un juicio acerca del mérito y el valor de los diferentes componentes de un programa (tanto en la fase de diagnóstico, programación o ejecución) o de un conjunto de actividades

---

5. Sobre la diferencia que hay entre el concepto "evaluación" y otros similares como "medición", "estimación", "seguimiento", "control" y "programación", véase Aguilar y Ander-Egg (1992), capítulo 1.



específicas que se realizan, han realizado o realizarán, con el propósito de producir efectos y resultados concretos, comprobando la extensión y el grado en que dichos logros se han dado, de forma tal que sirva de base o guía para una toma de decisiones racional e inteligente entre cursos de acción, o para solucionar problemas o promover el conocimiento y la comprensión de los factores asociados al éxito o fracaso de sus resultados (1992, p. 18).

En esta definición deben señalarse algunos aspectos que permitirán definir más claramente el desafío que supone la elaboración de una metodología de evaluación de gobiernos locales. Según esta definición, la evaluación

- es una tarea de investigación social aplicada;
- debe ser sistemática, planificada y dirigida;
- los datos obtenidos en ella deben ser válidos y confiables;
- debe estar encaminada a obtener datos e información de importancia en qué apoyar un juicio acerca del mérito y valor: sea de los diferentes componentes de un programa (tanto en la fase de diagnóstico como en la de programación y ejecución), sea de un conjunto de actividades específicas. Ello puede requerir tomar posición sobre programas o actividades que pueden estar realizándose, haber sido realizados o que serán ejecutados.

El objetivo es comprobar la extensión y el grado en que dichos logros se han dado, así como servir de base o guía para una toma de decisiones racional: para resolver problemas o promover el conocimiento y la comprensión de los factores relacionados con el éxito o el fracaso de sus resultados.

Las exigencias y expectativas contenidas en esta caracterización son amplísimas. No tanto por los propósitos que se adjudican a la evaluación como por las exigencias de sistematicidad, planificación, objetividad, validez y confiabilidad que se le atribuyen.

Aun en la evaluación de programas, la experiencia muestra que la tarea hace frente a muchísimas dificultades, y el campo de actuación es tan

complejo que esas exigencias resultan incumplibles, lo cual no significa que no constituyan un horizonte que debe tenerse en cuenta. El método y las técnicas que se aplican tienden a la sistematicidad, confiabilidad y credibilidad de las informaciones construidas y del diagnóstico que se desprende de ellas.<sup>6</sup> Sin embargo, saber que esas metas son difíciles de alcanzar no significa que se considere inútil la evaluación lograda. Por el contrario, toda evaluación es un proceso de rectificaciones constantes en el que se debe producir una permanente interacción entre evaluadores y evaluados.

Dada esa primera observación, pasamos a resumir las principales diferencias entre la evaluación de programas y la evaluación de gobiernos locales; ello con el propósito de reconocer adecuadamente las diferencias entre la evaluación aludida en la definición y la que pretendemos elaborar en este trabajo.

En la evaluación de programas, debe considerarse lo siguiente.

- La estructura institucional encargada de la ejecución de programas es normalmente un conjunto bien definido, con funciones claramente especificadas y con un alto grado de homogeneidad.
- La responsabilidad es de una sola institución.
- Las instituciones que planean o aplican (o ambas actividades) programas o conjuntos de actividades específicas, tienen una estructura jerárquica institucional bastante definida; y, aunque en la práctica no siempre se respeten esos límites, el que se cuente con ellos facilita las tareas del evaluador.
- Los objetivos de los programas son explícitos y generalmente están bien delimitados.<sup>7</sup>

---

6. El concepto “validez” proviene de un paradigma, como el positivista, en el que se confía en la posibilidad de lograr, mediante la investigación, una adecuación entre el objeto real y la construcción cognitiva. Esa pretensión ha merecido una serie de críticas desde la tradición constructivista, a la que nos adherimos. Una síntesis de dichas críticas puede encontrarse en Saltalamacchia (2004).

7. Ciertamente, en la práctica muchas son las ocasiones en que este requisito no se cumple cabalmente. Sin embargo, dada la menor complejidad organizativa y la mayor unificación de propósitos prevalentes en los diferentes niveles jerárquicos, el trabajo del evaluador –en reuniones con los encargados del programa– puede ir aclarando sin tantas dificultades (como sucede en los gobiernos locales) los objetivos explícitos e implícitos del programa.

- Dentro de la institución ejecutora, normalmente hay consenso sobre las bondades de esos objetivos y sobre su definición; o, cuando no lo hay, las diferencias son planteadas y el logro de consenso es facilitado por el carácter delimitado del tema.
- Habitualmente, esas evaluaciones cuentan con el aval o aceptación de los miembros de la institución; esto es, son realizadas o encargadas por los mismos que echaron a andar el programa, o bien se cuenta con algún grado de aceptación por parte de estos.

En la evaluación del gobierno local,

1. Se trabaja sobre una estructura compleja, formada por varias instancias que incluso interactúan con los diferentes órdenes de gobierno. Por ello, en dicha estructura institucional,
  - los objetivos son muchos, muy amplios y variados;
  - pueden coexistir múltiples programas que atienden a las diversas competencias del gobierno local;
  - cada programa puede tener distinta relación con los intereses y convicciones de los ejecutores y su clientela;
  - pueden privar contradicciones o superposiciones importantes entre las competencias de esos programas;
  - cada uno de dichos programas puede suponer distintas lógicas de acción;
  - habitualmente, hay menor comunicación entre las esferas institucionales de los gobiernos que entre las esferas institucionales de un organismo que aplica un solo programa o un grupo más homogéneo de programas.
2. Salvo en municipios con clara hegemonía de un partido (que además esté bastante unificado), en los gobiernos los consensos sobre qué se debe hacer y cómo hacerlo son mucho menos frecuentes que los prevalecientes en las instituciones que ejecutan programas.
3. A diferencia de las instituciones que ejecutan programas, en los gobiernos es necesario distinguir y evaluar cuidadosamente la relación entre

- los objetivos administrativos técnicamente pensados (por ejemplo, hacer una calle que forma parte de una buena planificación urbana de corto y largo plazo, sería lo que normalmente tienen en cuenta quienes evalúan programas);
- los objetivos políticos que orientan la acción de los ejecutores (mantenerse en el poder), y
- las adhesiones políticas que orientan la percepción de las acciones por parte de los clientes (por ejemplo, tiende a afirmarse: “Mi partido está bien; los de otros partidos están mal”).

Dadas esas diferencias, en los gobiernos locales no es tan fácil contar con el acuerdo y la colaboración de todas las partes para hacer la evaluación. Es difícil que haya coincidencias respecto de cuáles son los objetivos de un “buen gobierno” en tanto no hay consenso en la definición concreta de los objetivos que, aparentemente, podrían ser compartidos por cualquier gobierno. Por otra parte, dadas esas diferencias y potenciales conflictos, el evaluador corre el riesgo de “quedar atrapado” en la opción de adoptar como propia una de las posiciones y evaluar desde la misma o “quedar aislado”; lo difícil es llegar a ocupar el papel de traductor, articulador, concientizador, mediador.

### ***C. La acción política como “lucha por los significados” y las dificultades para la evaluación de gobiernos***

Toda institución es un “sistema de acción” complejo en el que se estructuran identidades que establecen entre sí diferentes tipos de relación de poder que ocasionan distintas modalidades de negociación, complementación, alianzas y conflicto mediante las que se determinan límites recíprocos en las competencias. Sin embargo, la estructura normativa de las instituciones burocráticas, que no incorpora el principio del balance de poderes ni la legítima competencia entre partidos u otras formas de representación ciudadana, hace que esas instituciones se presenten como formaciones mucho menos complejas que las estructuras de los gobiernos locales. Por el contrario, mientras que en las esferas directamente ligadas a la gestión política sí se presentan ambos rasgos,

el evaluador debe estar atento en el momento en que define su marco conceptual. La polisemia natural de los conceptos será el apoyo para formular diferentes definiciones, cada una de ellas adecuada a las concepciones posiblemente contradictorias o diferentes de cada partido, que elabora sus propuestas técnico-gubernamentales dentro de estrategias y concepciones mucho más abarcadoras que las que se juegan en las instituciones burocráticas.

Para ser más precisos, es importante aclarar que las diferencias entre la lógica de las instituciones burocráticas y las políticas, no son polares. Toda institución, como toda relación entre seres humanos, está cruzada por diferentes líneas de tensión, en las que se juegan también diferentes relaciones de poder. De todos modos, privan diferencias respecto de las normas de legitimidad. En las organizaciones burocráticas, las decisiones deben o deberían ser normalmente justificadas desde un punto de vista técnico profesional. Por ello, las relaciones de poder (y la política que participa en su ejercicio) pueden permanecer ocultas a la vista del observador y, sobre todo, de los participantes.<sup>8</sup> Dada esa base de legitimidad, su estructura normalmente supone:

- sistemas claros de jerarquías en las cadenas de decisión y ejecución;
- relativa estabilidad en los puestos de quienes encarnan esas líneas jerárquicas.

Esto fuerza el logro de acuerdos o, al menos, de acciones unificadas y relativamente coherentes. En cambio, aunque las estructuras gubernamentales varían (por países y aun en el seno de un mismo país), lo común en los gobiernos de tipo representativo es lo siguiente.

- El carácter periódico de la renovación de los cargos.
- El carácter electivo de esos cargos.
- La separación institucional de distintas esferas de poder.

---

8. Las razones de esta invisibilidad son muchas; entre otras, la naturalización de tales relaciones, que hace aparecer muchas decisiones gubernamentales como algo natural no sujeto a crítica política, como algo meramente técnico.

- La distribución del poder entre diferentes grupos o partidos políticos.

Esas características producen una legítima aparición de la acción política como manera de articulación y de contraposición ligada a la toma de decisiones, aunque en muchos casos dicha contraposición se oculta bajo decisiones que tienen exclusiva justificación en la racionalidad técnica. Son tales características institucionales las que incorporan un alto grado de complejidad a la acción evaluativa.

No obstante, una de las frecuentes ilusiones tecnocráticas (que en muchos casos acompaña y aqueja la tarea evaluativa) es creer que la evaluación constituye una tarea exclusivamente técnica, en la que los valores son únicos y compartidos por todos; el evaluador solo hace el trabajo de encarnarlos y aplicarlos. En el caso de la tarea institucional, esto siempre resulta falso. La definición de lo que es bueno o malo, de lo que debe permanecer o cambiar, de lo necesario o accesorio, siempre se constituye en objeto de ópticas diferentes, así como de diferentes concepciones y consensos. Tenerlo en cuenta tiene particular importancia cuando se intenta abordar la cuestión del “buen gobierno”.<sup>9</sup> Por un lado, tanto la propuesta de ejercicio de un buen gobierno como la crítica sobre las limitaciones percibidas en dicho ejercicio son cuestiones centrales en la declaración de propósitos y en la actuación de las fuerzas políticas y demás actores de la escena gubernamental. Por otro, en esa lucha por el ejercicio y la crítica del ejercicio del buen gobierno, no siempre las definiciones de tal objeto son idénticas. Salvo en situaciones de gran consenso –que no son las propias de este período de la vida política mexicana–, no hay consensos universales sobre cuáles son los objetivos de la acción gubernamental y cuáles los medios para llegar a dichos objetivos. Desde esta perspectiva, la lucha política respecto de los modos de evaluación podrá comprenderse como una “lucha por las palabras”, en ella, el objetivo consiste no solo en demostrar quién tiene la capacidad de lograr un buen gobierno sino, también, en imponer una definición de qué es o qué

---

9. A partir de este tipo de evaluaciones, podemos definir “qué es bueno en el desempeño de un gobierno local” para difundirlo y repetirlo y, de igual modo, señalar “qué es lo inconveniente” para lograr una buena actuación.

debe entenderse por “buen gobierno”. Esto se expresará en las posturas que los diferentes actores presentan ante el evaluador y hace muy difícil que se encuentren grandes acuerdos en la operacionalización de dicho concepto entre los diferentes actores de los gobiernos locales.<sup>10</sup>

Dado ese posible desacuerdo, el evaluador deberá escoger entre tres opciones.

- Obtener y justificar sus decisiones valorativas en alguna tradición académica o política que le parezca adecuada, sin intervención ni interrogación a los actores de gobierno local evaluado.
- Aceptar las definiciones de alguno de los actores del gobierno local.
- Buscar y producir una cierta articulación consensual entre los actores respecto de los valores que regirán su trabajo.

En todos los casos, será necesario tomar en cuenta lo siguiente.

- Las diversas definiciones de lo que es un “buen gobierno”.
- Las diferentes maneras de operacionalizar esos conceptos que pueden circular entre los actores de un gobierno local.

En todos los casos, la evaluación no podrá evitar su repercusión política. La explicitación del esquema conceptual beneficiará cualquiera de dichas opciones, aclarando el lugar asignado al evaluador y asumido por

---

10. La mayor estabilidad y claridad en la definición de los objetivos y de los medios para llegar a esos objetivos (que es propia de los programas) permite –a la mayoría de los autores que escriben sobre “evaluación de programas”– ignorar la enseñanza sobre los modos de operar en toda la etapa de planteamiento conceptual, en la que se discuten las características específicas del objeto que habrá de evaluarse y la metodología que debe crearse para cada caso concreto. De esa manera, generalmente no hacen un texto metodológico (un texto donde se discute cómo se organiza una investigación evaluativa definiendo y operacionalizando los conceptos, estableciendo sus relaciones y jerarquías, y decidiendo la estrategia de investigación). Dado que parten de un contexto de referencia mucho mejor definido y estable, se dedican casi exclusivamente a reflexionar sobre técnicas de evaluación (uso de la encuesta, de la observación, de las entrevistas en profundidad, o de los datos de archivos, y así por el estilo). No creemos en la pertinencia de dichas ausencias aun para la evaluación de programas, pero si en éstos la ausencia genera problemas en la evaluación de los gobiernos locales, ella introduce tal grado de imprecisión e impide hasta tal punto la discusión y negociación sobre el carácter atribuido a la tarea, que la condena rápidamente al fracaso. Una crítica detallada de las consecuencias del abordaje empirista en la investigación puede encontrarse en Saltalamacchia (2004).

este. Por otra parte, en caso de no hacerse esa discusión del esquema conceptual, la ignorancia sobre los efectos de la propia intervención del evaluador en el campo evaluado producirá un desconocimiento que afectará decididamente el producto que habrá de obtenerse y sus posibilidades de transmitirlo a la población interesada; dificultad tanto más grave porque el empirismo impide percibir las fuentes de dicho desconocimiento. Asimismo, el evaluador no sabrá lo que está pasando con su producto y las dificultades que puedan surgir en el momento en que aporta su evaluación a la población interesada.

En el presente trabajo se partió de las definiciones de Ziccardi (1995b),<sup>11</sup> revisadas y reelaboradas a partir de nuestras investigaciones sobre gobiernos locales en ciudades mexicanas. No obstante, aun cuando se adopte una definición propia, como sucede con esta propuesta, es necesario recordar que, en las esferas de poder local, deberá ser tenida en cuenta la lucha política por redefinir los conceptos en la práctica. Es posible que haya gobiernos locales en los que prevalezca la hegemonía de un partido o de un estilo de gobierno (compartido por los diferentes partidos y organizaciones no gubernamentales), y es posible que la definición adoptada por el evaluador no sea muy diferente de la aceptada por esas fuerzas; en tales casos, el evaluador no encontrará conflictos en la definición de lo que es “bueno”. Sin embargo, cuanto más conflictiva sea la operación en un determinado gobierno local, más improbable será llegar a dichos acuerdos comunitarios; estos pueden reaparecer durante el trabajo, lo cual obliga a realizar negociaciones de manera permanente. En todos los casos, deberá tener en cuenta los significados político-partidistas que pueden adjudicarse a su actuación y calcular cómo situarse frente a esos significados atribuidos. Si no lo logra, los resultados de la evaluación tendrán pocos efectos prácticos en el cambio de conducta del gobierno. Para facilitar la toma de partido consciente por alguna de las posiciones, es conveniente incluir una caracterización de los posibles tipos de evaluación y fijar los modos como la conceptualización propuesta en el presente trabajo podría ser adecuada a diversas situaciones.

---

11. Este trabajo fue presentado en el taller de “Buen gobierno local”, realizado en Austin, en la Universidad de Texas, en el mes de julio de 1994, y publicado en Wilson (1995).



### **D. Tipos de evaluación**

Estos pueden clasificarse según varios criterios. Entre ellos se pueden distinguir: los fines perseguidos por la evaluación, el momento cuando se efectúa la evaluación, la procedencia interna o externa de los evaluadores y los aspectos del programa que se someten a evaluación. Entre las diversas opciones de evaluación propuestas por Aguilar y Ander-Egg (1992), se indicará el tipo de evaluación seleccionada para nuestro trabajo.<sup>12</sup>

Según el objetivo o los fines perseguidos por los evaluadores, las evaluaciones suelen clasificarse en dos grandes grupos:

- *Evaluación de resultados o impacto (o los dos):*<sup>13</sup> pretende concentrarse exclusivamente en los resultados de una cierta actuación individual o institucional; en este tipo de evaluaciones, lo fundamental es conocer si se logró o no el o los objetivos –sean estos implícitos o explícitos– de aquella actuación. La pregunta es: ¿Se logró o no el objetivo (implícito o explícito) de la acción?
- *Evaluación formativa o de proceso:* pretende conocer por cuáles medios se logró un resultado bueno o uno malo. Está referida a la manera en que se obtuvo ese producto y normalmente se utiliza para aprender del propio proceso. La principal pregunta es: ¿Cómo se llegó a un resultado bueno o a uno malo?

Esta metodología es concebida como una evaluación de resultados sobre el desempeño de gobiernos locales, pero con la atención puesta en la elaboración de un instrumental técnico y metodológico que posteriormente permita incluir técnicas de trabajo más eficientes y eficaces.

Según el momento en que se evalúa, las evaluaciones suelen clasificarse en tres grandes grupos.

---

12. Hay varias maneras de tipificar la investigación evaluativa; sin embargo, normalmente las diversas clasificaciones incluyen, de un modo u otro, aspectos parecidos.

13. El concepto “impacto” refiere a la permanencia de los resultados luego de un tiempo; es determinado según las características del objetivo evaluado.

- Anterior (o *ex ante*), inicial o de predecisión. Se evalúan las condiciones en que se inicia un programa o la actuación de un gobierno, con el objetivo de tomar decisiones adecuadas.
- Durante la gestión, de proceso, continua, concurrente o monitoreo, en la que se va evaluando cada decisión, los métodos y técnicas utilizados en la ejecución, así como sus resultados.
- Después (o *ex post*), una vez que la acción por evaluar haya finalizado, donde lo que se trata de medir es su resultado o impacto (o ambos).<sup>14</sup> Una buena evaluación *ex post* se logra solo si hubo una *ex ante*.

La metodología que aquí se presenta está diseñada para una evaluación *ex ante*, *ex post*, o *ambas* (aunque en algunos casos se realice también una evaluación concurrente a la gestión).

Según la procedencia de los evaluadores, las evaluaciones suelen clasificarse en cuatro grandes grupos.

- Interna: realizada por personas que pertenecen a la institución, pero que no son directamente responsables de la implantación o ejecución (o ambas) de lo que se evalúa; en estos casos, la información puede ser provista por los que tienen a cargo las decisiones, y el resultado del análisis puede ser usado directamente por estos, sin temor a que posibles adversarios utilicen, en su contra, la información sobre lo que anda mal.
- Externa: a cargo de personal que no pertenece a la institución y que es responsable de la planeación o ejecución (o ambas); en este tipo de evaluación, su resultado depende, en gran medida, del tipo de cuestión que se evalúa y del grado de confianza que los evaluados tienen en el evaluador; también depende de si la evaluación tiene carácter reservado o sus resultados son de conocimiento público; en este caso, el peligro radica en que los informantes sean poco francos.

---

14. Esta evaluación es interesante si se ha hecho la evaluación inicial, ya que los resultados o el impacto se miden en relación con las condiciones prevaletientes en el momento inicial.

- **Mixta:** combina en un mismo equipo evaluadores externos e internos; su efectividad depende del grado de confianza logrado por los evaluadores externos, pero tiene la gran ventaja de hacer que confluyan las miradas externas (que ven mejor lo que puede ser mejor identificado desde otra perspectiva por otra óptica) e internas (que conocen mejor la lógica de las acciones del equipo).
- **Autoevaluación:** a cargo de quienes participan en la ejecución del programa, proyecto o acciones que se evalúan; es muy importante, sobre todo desde el punto de vista formativo.

Esta metodología puede aplicarse en cualquiera de dichos subtipos.

*Según los aspectos del programa o las acciones que son sometidos a evaluación, pueden identificarse dos grandes grupos.*

- **Evaluación total** en la que se evalúan todos los programas, políticas y acciones.
- **Evaluación parcial**, donde se evalúan solo algunos programas, políticas o acciones (o todos juntos).

En este trabajo se propone una evaluación parcial, circunscrita a los aspectos de política urbana de la gestión municipal.

Según cómo se piense la perspectiva desde la que se hace la evaluación, estas suelen clasificarse en dos grandes grupos.

- **No partidista:** entre los círculos académicos ligados a la evaluación, es frecuente concebirla como un medio para detectar los verdaderos problemas o las verdaderas deficiencias del proceso.
- **Partidista:** en países donde las decisiones son negociadas por diferentes poderes, la evaluación es pensada como el soporte de una posición frente a otra. Lo que posibilita una mayor aproximación a la verdad es el control mutuo que surge de la interacción y el debate.

Se ofrecen aquí las herramientas de una metodología que permita tanto una evaluación no partidista como una evaluación partidista (en un sentido amplio que incluye organizaciones de la sociedad civil).

Según cómo se establezca la interacción con los organismos gubernamentales, las evaluaciones suelen clasificarse en dos grandes grupos.

- Informes periódicos: se pretende que los encargados de los programas lean estos informes. La dificultad es que los decisores tienen poco tiempo y que privan resistencias a aplicar los resultados de la evaluación.
- Interacción personal: trabajar en relación directa y constante con los decisores; en este caso, ellos van procesando las informaciones durante su trabajo y, eventualmente, incorporando correcciones en sus acciones.

Para ofrecer una metodología que permita un informe al terminar el proceso evaluativo, es conveniente ir dando informes parciales que permitan la interacción con los actores, con un doble objetivo: aclarar posibles malos entendidos en el trabajo evaluativo y dar oportunidad para revisar aspectos de la gestión adecuándolos a los criterios de buen gobierno.

#### **IV. Esquema conceptual para una metodología de evaluación de “disposición al buen gobierno”**

Independientemente de cuál sea el tipo específico de evaluación, las tareas que deben ser resueltas en una evaluación son las siguientes.

- Detectar, determinar o acordar (o todas) cuáles son los objetivos cuyo logro se pretende evaluar.
- Producir el modelo conceptual que habrá de conducir el trabajo.
- Operacionalizar los conceptos de ese modelo:
  - a) Determinar cuáles son las principales dimensiones que pueden distinguirse en esos objetivos.
  - b) Hallar los indicadores correspondientes a cada dimensión.
- Determinar el o los métodos de construcción de índices u otras maneras de construir la información que se utilizará.

- Construir la información recurriendo a diversas fuentes.
- Procesar y analizar la información construida.
- En el caso de una evaluación de resultados o de impacto (o de los dos conceptos), comparar los resultados obtenidos con los propuestos.

Luego de la determinación de los objetivos de la evaluación y de los objetivos que habrán de ser evaluados, el principal desafío del evaluador es la producción de un modelo conceptual que le permita delimitar mejor el tipo y alcance del trabajo que se propone, así como producir la metodología que lo haga posible.

El esquema conceptual permite una representación esquemática de las principales variables de la evaluación, lo cual hace posible tanto la definición más precisa de sus componentes conceptuales, como de las conjeturas de interacción que el evaluador se proponga investigar. Al mismo tiempo, si está bien diseñado gráficamente, el esquema permite una rápida visualización de cuáles son las variables que serán investigadas y la relación que se pretende establecer entre ellas.

Llegado a ese punto, el evaluador deberá pensar –al mismo tiempo– en dos aspectos principales de su trabajo.

- Las fuentes y las técnicas de procesamiento de esas fuentes para construir la información.
- Las técnicas de procesamiento de la información que harán posible crear, clasificar y sintetizar sus conclusiones.

En el presente trabajo, el eje del esfuerzo está puesto en la creación de un esquema conceptual que permita guiar la evaluación de la “disposición hacia un buen gobierno local”. Para ese fin, se comenzará definiendo los dos conceptos principales: “buen gobierno” y “disposición hacia el buen gobierno”, para luego continuar con la operacionalización del segundo. Se delinea así el esquema conceptual de la evaluación.

## **A. Definiciones de los conceptos principales**

### *1. Definición de “buen gobierno”*

Para esta evaluación, un “buen gobierno” es el que promueve el bienestar general mediante el cumplimiento de los requisitos que aparecen en seguida.<sup>15</sup>

- Eficacia, eficiencia y responsabilidad en las funciones que jurídicamente le son atribuidas.
- Honestidad y transparencia en el manejo de la hacienda local.
- Atención equitativa o incluyente de las demandas ciudadanas.
- Aceptación o aliento (o los dos) de la participación ciudadana institucionalizada en el proceso de formalizar las demandas o participar en su satisfacción.

Según esta definición, los principales indicadores son eficiencia, eficacia, responsabilidad (rendimiento de cuentas), atención de las demandas ciudadanas y promoción o aceptación (o ambas) de la participación organizada y autónoma de la ciudadanía.

### *2. Disposición al buen gobierno*

El objetivo de la evaluación será la medición del grado de disposición demostrada para cumplir con las funciones que le son constitucionalmente asignadas en el Art. 115 de la Constitución de la República. Elaborar una metodología de evaluación dedicada a medir qué es lo que esa disposición logra efectivamente en lo relativo al desempeño de un buen gobierno, excede los objetivos de este trabajo. Por lo tanto, no se producirá una metodología destinada a evaluar el producto de la acción gubernamental sino la “disposición” demostrada a cumplir con las responsabilidades gubernamentales.

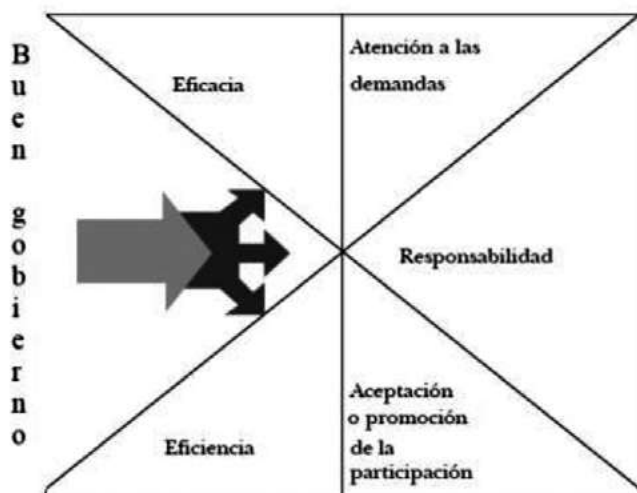
Por ello, a partir del supuesto de que un buen gobierno debe poseer estructuras proclives al cumplimiento de los objetivos seleccionados y

---

<sup>15</sup> Como se sabe, las definiciones de lo que es o debe ser un buen gobierno son varias y muy amplias. El que para la evaluación se haya decidido acotar el trabajo a los aspectos que se mencionan aquí no entraña que ellos agotan todas las definiciones posibles o deseables.

discutidos en la sección anterior, se afirmará que hay “disposición al buen gobierno” si durante la evaluación se encuentran estructuras y comportamientos institucionales que tiendan a ese tipo de acción gubernamental. Para eso se enfocará el interés en la disposición y aptitud demostrada por los gobiernos locales evaluados en cada una de las dimensiones de buen gobierno antes indicadas: “disposición a la eficacia”, a la “eficiencia”, a la “responsabilidad”, a la “atención de las demandas ciudadanas” y a la “promoción o aceptación (o ambas) de la participación ciudadana” (Gráfica 1).

**Gráfica 1.** Esquema conceptual básico



Esta evaluación, sin embargo, debe reconocer la complejidad de la estructura institucional de los gobiernos locales; ya que, si bien los gobiernos municipales forman una unidad, su organización institucional tiende a reproducir dos lógicas de actuación diferentes en los actores que desempeñan cargos en sus respectivas instituciones. Por lo que, según la experiencia adquirida en investigaciones anteriores, es conveniente distinguir entre

- la lógica que regula la actuación de quienes ocupan cargos electivos, y
- la lógica que regula la actuación de quienes ocupan cargos técnicos o administrativos no electivos, menos sujetos a los avatares de los éxitos o fracasos electorales.

En esta propuesta se tomarán en cuenta dichas diferencias, ya que por ese camino es posible comprender más adecuadamente las motivaciones puestas en juego en el cumplimiento de las tareas de gobierno. Consecuentes con ello, para la metodología de evaluación se han distinguido, analíticamente, dos esferas: 1) la técnico-administrativa (organismos dependientes del Ejecutivo local) y 2) la de los organismos electivos (cabildo y Asamblea Legislativa del Distrito Federal). En resumen, se distinguen analíticamente dos ámbitos del gobierno que serán tratados con cierta autonomía para luego reunir e interrelacionar la información provista por ese análisis separado.

Esas dos dimensiones se definen de la siguiente manera:

*a) El área técnico-administrativa<sup>16</sup>*

Se incluye en esta esfera al conjunto de instancias que forman parte de la presidencia municipal (Secretarías, Direcciones, Departamentos). Se supone que dichos organismos actúan principalmente, aunque no exclusivamente, de acuerdo con una lógica y una legitimidad burocrática o técnico-profesional, o de los dos tipos.

*b) El área política*

En general, se incluye en esta esfera al presidente municipal y a los regidores, miembros del cabildo. En el caso de los municipios metropolitanos, a los representantes de la Cámara estatal, o de la Asamblea Legislativa para el caso del Distrito Federal. Se supone que todos estos agentes actúan principalmente, aunque no exclusivamente, en función de una lógica política.

Por otra parte, dado el carácter poco autónomo de los gobiernos locales respecto de las decisiones de los gobiernos estatal y federal, en la evaluación se propone tener en cuenta el tipo de relación que ambas esferas del gobierno municipal tienen (juntas o por separado) con los organismos dependientes del gobierno federal o estatal en el proceso de satisfacción de las demandas urbanas en el territorio del gobierno local evaluado. Esas instituciones no pertenecen al gobierno local; por

---

16. En adelante se la denominará "área administrativa".



ello pueden ser designadas como “organismos externos”. Sin embargo, su actuación dentro de la jurisdicción del gobierno local influye muchas veces tan decididamente (favoreciendo, entorpeciendo o compitiendo), que es imposible dejar de tener en cuenta dicha actuación en el momento de evaluar a los gobiernos locales; más aún si se pretende hacer comparaciones entre gobiernos locales.

Al introducir en la evaluación la actividad de los organismos dependientes del gobierno estatal o federal, debe evitarse cuidadosamente la pérdida del eje de interés, y de perspectiva, de la evaluación emprendida. El interés del trabajo no radica en evaluar los organismos externos; de aparecer en la evaluación, lo hacen como factores que es necesario tener en cuenta, dada su intervención en la actuación de los gobiernos locales. Por eso –pensadas desde la evaluación del gobierno local–, las actividades del gobierno estatal o nacional son variables contextuales, cuyo conocimiento permitirá (durante el análisis) precisar los resultados de la evaluación.

*c) El área de influencia institucional externa*

Se incluye en este concepto el complejo conjunto de instituciones gubernamentales, externas al gobierno local, que disponen de recursos, atienden demandas ciudadanas de los habitantes del municipio o se relacionan con la acción del gobierno local (o ambas posibilidades). Dicha intervención puede provenir de instituciones del gobierno federal (tales como Secretarías u organismos descentralizados) o del gobierno estatal (tales como Secretarías de gobierno, Cámaras estatales).

Según la relación política prevaleciente entre las autoridades del municipio y los gobiernos estatal o nacional, la lógica de actuación puede ser:

- favorable: que colabora o contribuye a la eficaz actuación de las autoridades municipales;
- entorpecedora: que obstaculiza la acción eficaz de las autoridades municipales;
- sustitutiva: que reemplaza la acción eficaz de las autoridades municipales;
- inexistente.

## **B. Síntesis de los principales momentos de la evaluación**

Dadas aquellas distinciones, la evaluación deberá tener en cuenta el desempeño (cada uno por separado y en sus interacciones) de tres grupos de actores:

- la esfera administrativa;
- la esfera política del gobierno local; y
- las acciones de las instituciones de los gobiernos federal o estatal que tengan alguna intervención en el territorio del gobierno local.

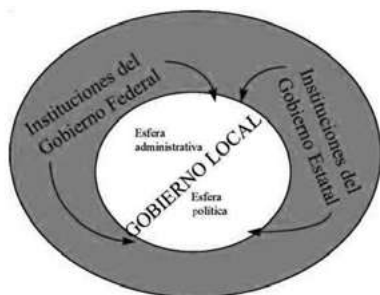
Tomando en cuenta dichas diferencias, los objetivos de esta metodología de evaluación serán:

- la determinación del grado de disponibilidad hacia el buen gobierno en cada una de las dimensiones de cada una de las dos áreas;
- producir un índice que permita dar una visión global de dicha disposición hacia el buen gobierno en cada una de las áreas;
- producir un índice que reúna la información de ambas áreas.

Dado que el propósito no es producir una calificación sobre el municipio sino detectar áreas para ser mejoradas, lo más importante del trabajo es lo que pueda detectarse en cada una de las dimensiones y no el índice, que resulta simplemente ilustrativo o puede funcionar como parámetro de comparación. Como es obvio, entre las áreas podrán detectarse diferentes grados de desarrollo de dicha disponibilidad. Del mismo modo, es previsible encontrar incongruencias, conflictos o incompatibilidades (o todos ellos) que pueden producirse debido a los diferentes grados de disposición y aptitud demostrados entre las dimensiones administrativa y política del gobierno local; divergencias o incompatibilidades que pueden conducir a que en lo administrativo se apliquen, de hecho, políticas diferentes de las producidas en la dimensión política o viceversa. También esto debe evaluarse como un insumo informativo tendiente a poner en discusión eventuales soluciones.

Plasmadas en un esquema, las interrelaciones antes aludidas podrían representarse como en la Gráfica 2.

**Gráfica 2.** Áreas de actuación del gobierno



*1. Las dimensiones de “disposición para el buen gobierno” y sus respectivos indicadores*

En la gráfica siguiente se presenta el conjunto de las dimensiones que se considerarán como parte de la evaluación sobre la disposición al “buen gobierno” en los gobiernos locales y que serán tratadas con mayor detalle en los apartados siguientes. Para abreviar, las dimensiones han sido caracterizadas por su concepto principal; en todos los casos, debe leerse agregando que se trata de “disposición hacia...”.

*2. “Disposición a la eficacia”*

Se refiere al grado en que cada una de las áreas del gobierno local posee los mecanismos institucionales y el personal capacitado para cumplir con las competencias jurídicas y satisfacer las demandas urbanas.

El grado de disposición a la eficacia es un índice que tiende a determinar en qué medida se cuenta con mecanismos institucionales adecuados para el cumplimiento de las competencias y la satisfacción equitativa de las demandas urbanas. Por “satisfacción equitativa” se entiende la disposición de atender las demandas de toda la ciudadanía, sin discriminación de etnia, religión, sexo o simpatía política.

En el *área administrativa*, los indicadores de “buena disposición a la eficacia” son los siguientes.

- Se cuenta con personal capacitado para el ejercicio de las funciones administrativas.
- Se cuenta con planes y programas actualizados para cumplir con cada una de las competencias y demandas.
- Se cuenta con mecanismos de evaluación del proceso de ejecución y de los resultados de los programas y acciones.
- Se contrata personal de apoyo con las calificaciones adecuadas para la tarea que deben desempeñar.

En el Cuadro 1 se hace un resumen de la conceptualización para esta dimensión.

**Cuadro 1.** Disposición a la eficacia en el área administrativa

Área	Indicadores	Valores	Puntaje
Administrativa	Capacitación del personal administrativo y técnico <sup>17</sup>	· Hay personal capacitado	1
		· No hay personal capacitado	0
	Planes, programas, normatividad	· Hay planes, programas, normas	1
		· No hay planes ni programas	0
	Mecanismos de evaluación	· Hay mecanismos de evaluación	1
		· No hay mecanismos de evaluación	0
	Capacitación del personal de apoyo	· Contratan consultores capacitados	1
		· No contratan consultores capacitados	0

El índice de “Disposición a la eficacia en el área administrativa” varía entre dos posibles puntajes extremos: 4 es el puntaje más alto e indica una alta disposición a la eficacia; 0, el puntaje más bajo.

En el *área política*, los indicadores de “buena disposición a la eficacia” son los que señalamos aquí.

<sup>17</sup> En todos los casos en que haya referencias a capacidad o capacitación de personal, se tomarán en cuenta los estándares prevalecientes en el Estado mexicano para determinar la capacidad necesaria para el desempeño de cada una de las tareas técnico-administrativas.

- Elaborar y aprobar leyes, reglamentos y normatividad adecuados que regulen e incentiven las buenas prácticas del gobierno local y atiendan las demandas urbanas.
- Formular mecanismos de evaluación de los instrumentos jurídicos y normativos.

**Cuadro 2.** Disposición a la eficacia en el área política

Área	Indicadores	Valores	Puntaje
Política	Leyes, reglamentos y normatividad	· Revisan los planes, las leyes, reglamentos y normas	1
		· No revisan los planes, las leyes, reglamentos y normas	0
	Mecanismos de evaluación de instrumentos normativos y jurídicos	· Hay mecanismos de evaluación	1
		· No hay mecanismos de evaluación	0

El índice de “Disposición a la eficacia en el área política” varía entre dos posibles puntajes extremos: 2 es el puntaje más alto e indica una alta disposición a la eficacia; 1 es el puntaje intermedio y 0, el puntaje más bajo.

El índice agregado de las dos áreas, que representa el grado alcanzado por el gobierno local en esta dimensión, varía entre 6 y 0 puntos. Se considerará “alta disposición” si se llega a un puntaje de 6 o 5; “mediana disposición” si se alcanza un puntaje de 4 o 3; “baja disposición” si se obtiene un puntaje de 1 o 0.

**Cuadro 3.** Índice de disposición a la eficacia en el gobierno local

Alta disposición	Media disposición	Baja disposición
6 a 5	4 a 3	2 a 0

En relación con la acción institucional externa, se evaluará si esta a) favorece; b) entorpece; c) sustituye; o d) no produce efectos sobre la acción

del gobierno local. Permite determinar el contexto donde se analizan los resultados de la evaluación.

**Cuadro 4.** Acción institucional externa

Del gobierno federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Favorece</li> <li>· Entorpece</li> <li>· Sustituye</li> <li>· Ninguna</li> </ul>
Del gobierno estatal	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Favorece</li> <li>· Entorpece</li> <li>· Sustituye</li> <li>· Ninguna</li> </ul>
De organismos metropolitanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Favorece</li> <li>· Entorpece</li> <li>· Sustituye</li> <li>· Ninguna</li> </ul>

En todos los casos, la evaluación sobre la “intervención externa” (para cada uno de los indicadores utilizados) crea un contexto interpretativo importante para mejorar la evaluación. Por ello, los anteriores puntajes deben ser evaluados mediante la caracterización de la intervención institucional externa encontrada durante el período que se evalúa. En tal contexto puede incrementarse la precisión del análisis; por ello, es importante indicar qué relación se puede encontrar entre esa acción institucional externa (la cual puede ser de diferente tipo según la instancia interventora) y los resultados logrados en la evaluación sobre la disposición a la eficacia, la eficiencia, la responsabilidad y la atención de las demandas. Como esta influencia debe ser considerada de la misma manera para todas las dimensiones, evitaremos repetir dicho cuadro; empero, debe recordarse que la misma ha de ser aplicada para cada dimensión.

3. “Disposición a la eficiencia”

Se refiere a la disposición al logro de la satisfacción de las demandas y competencias urbanas con la mayor calidad y al menor costo posible.

El grado de disposición a la eficiencia constituye un índice agregado que tiende a determinar en qué medida se cuenta con estructuras y

procedimientos institucionales adecuados para la satisfacción de las demandas y competencias relacionadas con las políticas urbanas al menor costo posible.

Hay tres tipos de evaluación de eficiencia: costo-efectividad, costo-beneficio y costo-utilidad (Aguilar y Ander-Egg, 1992; Levin, 1981). El primero se refiere a la relación entre los costos y los beneficios (calculables en dinero) que se logran. El segundo y el tercero se refieren a situaciones en las que no es posible calcular el valor pecuniario sino el impacto social que tienen esas actividades. Lo que se evalúa es el beneficio o utilidad para toda o para una parte de la sociedad.

En lo referente al área administrativa, los indicadores de “disposición a la eficiencia” aparecen en seguida.

- Se hace un cálculo explícito del costo-efectividad o costo-beneficio de diferentes opciones en la satisfacción de las competencias o demandas aceptadas (o las dos).
- Se elige la opción más favorable según los resultados de la evaluación costo-beneficio o costo-utilidad y se fundamenta esa elección.
- Se evalúa el cumplimiento de los planes acordados o el diseño de las operaciones, de acuerdo con un adecuado cálculo costo-efectividad o costo-beneficio o utilidad.

En el Cuadro 5 se hace un resumen de la conceptualización para esta dimensión.

**Cuadro 5.** Disposición a la eficiencia en el área administrativa

Área	Indicadores	Valores	Puntaje
Administrativa	Cálculo de costo-efectividad o beneficio explícito	· Se hace cálculo	1
		· No se hace cálculo	0
	Opción más favorable	· Según los cálculos	1
		· Según otro criterio	0
	Cumplimiento de los planes y acciones	· Se cumplen	1
		· No se cumplen	0

El índice de “Disposición a la eficiencia en el área administrativa” varía entre 3 y 0: 3 es el puntaje más alto e indica una “alta disposición a la eficiencia”; 2, “disposición media-alta”; 1, disposición “media-baja”; 0, “ausencia de disposición” (Cuadro 5).

En el *área política*, los indicadores de “disposición a la eficiencia” incluyen tres acciones.

- Se hace un cálculo explícito del costo-efectividad o costo-beneficio de diferentes opciones en las reglamentaciones y normatividad propuestas.
- Se elige la opción más favorable según los resultados de la evaluación costo-beneficio o costo-utilidad y se fundamenta esa elección.
- Se evalúa el cumplimiento de los planes acordados o el diseño de las operaciones, de acuerdo con un adecuado cálculo costo-efectividad o costo-beneficio o utilidad.

En el Cuadro 6 se hace un resumen de la conceptualización para esta dimensión.

**Cuadro 6.** Disposición a la eficiencia en el área política

Área	Indicadores	Valores	Puntaje
Política	Se hace un cálculo de costo-efectividad o beneficio explícito de la normatividad propuesta	· Se hace cálculo	1
		· No se hace cálculo	0
	Se elige la opción más favorable	· Según los cálculos	1
		· Según otro criterio	0
	Se garantiza el cumplimiento de la normatividad e instrumentos jurídicos aprobados	· Se cumple	1
		· No se cumple	0

El índice de “Disposición a la eficiencia en el área política” varía entre 3 y 0: 3 es el puntaje más alto e indica una “alta disposición a la eficiencia”; 2, “disposición media-alta”; 1, disposición “media-baja”; 0, “ausencia de disposición” (Cuadro 6).

El índice agregado de las dos áreas, que representa el grado alcanzado



por el gobierno local en esta dimensión, varía entre seis y cero puntos. Se considerará “alta disposición” si se llega a un puntaje de 6 o 5. Se considerará “mediana disposición” si se alcanza un puntaje de 4 o 3. Se considerará “baja disposición” si se obtiene un puntaje de 2 o 0 (Cuadro 7).

**Cuadro 7.** Índice de disposición a la eficiencia

Alta disposición	Media disposición	Baja disposición
6 a 5	4 a 3	2 a 0

Respecto del modo de utilizar, en la evaluación, el tipo de interferencia externa corroborado, se aplican los mismos criterios que en las otras dimensiones; por ello no se repite el cuadro. Para incluirla en la evaluación, se habrá de reproducir el Cuadro 4 desplegado en la primera de las dimensiones analizadas.

4. *“Disposición para el desempeño responsable, transparente y honesto”*

En ese concepto se incluye la disposición a hacer uso responsable de los recursos en la gestión de los servidores públicos y se rinde cuentas mediante la publicación (o la puesta a disposición de la información de la ciudadanía) de toda la información generada durante la gestión.

En el área administrativa, identificamos los indicadores que se refieren a mecanismos destinados

- al acceso a la información hacia y desde los ciudadanos sobre sus acciones;
- a controlar la honestidad de los funcionarios;
- a aplicar penalidades administrativas a las acciones deshonestas o ilegales (o de las dos clases);
- a asegurar el cumplimiento de las normas y apego a las leyes;
- al acceso a la información hacia y desde los ciudadanos sobre sus acciones.

En el Cuadro 8 se hace un resumen de la conceptualización sobre esta dimensión.

**Cuadro 8.** Disposición a la responsabilidad en el área administrativa

Área	Indicadores	Valores	Puntaje
Administrativa	Mecanismos destinados al acceso a la información hacia y desde los ciudadanos sobre sus acciones	· Hay	1
		· No hay	0
	Mecanismos destinados a controlar la honestidad de los funcionarios	· Hay	1
		· No hay	0
	Mecanismos destinados a aplicar penalidades administrativas a las acciones deshonestas o ilegales (o de los dos tipos)	· Hay	1
		· No hay	0
	Mecanismos destinados a asegurar el cumplimiento de las normas y el apego a las leyes	· Hay	1
		· No hay	0
	Mecanismos destinados al acceso a la información hacia y desde los ciudadanos sobre sus acciones	· Hay	1
		· No hay	0

El índice de “Disposición a la responsabilidad en el área administrativa” varía entre 5 y 0: 5 indica una “alta disposición a la responsabilidad”; 4, “disposición medio alta”; 3, “disposición medio baja”; 2 y 1, “baja disposición”; 0, “ausencia de disposición” (Cuadro 8).

En el área política, identificamos los indicadores que aparecen a continuación como mecanismos destinados a:

- aplicar penalidades a las acciones deshonestas;
- controlar la moralidad del Ejecutivo y de los representantes políticos;
- asegurar el cumplimiento de las normas y el apego a las leyes.

En el Cuadro 9 se hace un resumen de la conceptualización sobre esta dimensión.

**Cuadro 9.** Disposición a la responsabilidad en el área política

Área	Indicadores	Valores	Puntaje
Política	Mecanismos destinados a aplicar penalidades a las acciones deshonestas en los procesos administrativos	· Hay	1
		· No hay	0
	Mecanismos destinados a controlar la moralidad del Ejecutivo y de los representantes políticos	· Hay	1
		· No hay	0
	Mecanismos destinados a asegurar el cumplimiento de las normas y el apego a las leyes	· Hay	1
		· No hay	0

El índice “Disposición a la responsabilidad en el área política” varía entre 3 y 0: 3 indica una “alta disposición a la responsabilidad”; 2, “disposición media”; 1, “disposición baja”; 0, “ausencia de disposición”.

El índice agregado de “Disposición a la responsabilidad” varía entre dos posibles puntajes: 8 es el puntaje más alto e indica una alta disposición a la responsabilidad, mientras que 0 es el puntaje más bajo. Dentro de esos límites, se puede acordar que “alta disposición” se demuestra con puntajes entre 8 y 6; “disposición media” si se obtienen puntajes de 5 y 3; y “baja disposición” si se obtienen puntajes entre 2 y 0 (Cuadro 10).

**Cuadro 10.** Índice de disposición a la responsabilidad

Alta disposición	Media disposición	Baja disposición
6 a 5	5 a 3	2 a 0

### 5. “La disposición para atender las demandas”

Las demandas urbanas son los problemas que, detectados por algún actor social local,<sup>18</sup> son transformados en reivindicaciones urbanas y presentados ante las instancias administrativas o políticas del gobierno local para su atención.

Entre las demandas urbanas pueden incluirse demandas tales como

18. Este actor puede ser un individuo, pero se lo incorporará siempre que dicha demanda haya sido procesada por alguna organización social o civil.

que el gobierno local se ocupe de la regulación del suelo urbano, la seguridad pública, el transporte colectivo, la protección del medio ambiente y del patrimonio histórico; es decir, dichas demandas no siempre son parte de las competencias jurídicas que tiene el gobierno local aunque – por ser la autoridad más cercana y visible– la ciudadanía, muchas veces, las presenta al gobierno mencionado.

En el área administrativa del gobierno, los indicadores de “disposición para atender las demandas” son los que aparecen a continuación.

- Se poseen mecanismos institucionales, formalmente establecidos y bien publicitados, de recepción y reconocimiento de las demandas ciudadanas.<sup>19</sup>
- Las principales organizaciones sociales<sup>20</sup> que actúan en el territorio opinan que se muestran signos claros de que se conocen y reconocen las demandas presentadas, cuando éstas les llegan por algunas de las vías formales establecidas.
- Las principales organizaciones sociales que actúan en el territorio opinan que se producen estudios de factibilidad bien definidos y a cargo de personal capacitado, con objeto de saber si la demanda presentada es competencia del gobierno local o está en condiciones de satisfacerse con sus propios recursos o mediante el auxilio de otras fuentes de recursos.

---

**19.** Cuando el indicador incluye más de un requisito, la falta de uno debe ser considerada como no cumplimiento con el indicador. Por ejemplo, en el caso de que se disponga de los mecanismos aludidos en este indicador, si no son publicitados no cumplirán su función, por lo que se le considerará “incumplido”.

**20.** Se consideran “organizaciones sociales” a una amplia gama de organizaciones, formales o informales, que agrupen ciudadanos en torno a alguna actividad de los habitantes de la región correspondiente al gobierno local.

**Cuadro 11.** Disposición para atender las demandas en el área administrativa

Área	Indicadores	Valores	Puntaje
Administrativa	Hay mecanismos institucionalizados de recepción y reconocimiento de las demandas ciudadanas.	· Sí	1
		· No	0
	La mayoría de las organizaciones sociales considera que se reconocen y evalúan las demandas.	· Sí	1
		· No	0
	La mayoría de las organizaciones sociales considera que se producen estudios de factibilidad sobre las demandas presentadas.	· Sí	1
		· No	0
	La mayoría de las organizaciones sociales considera que se satisfacen las demandas cuando estas son factibles.	· Sí	1
		· No	0
	La mayoría de las organizaciones sociales considera que el organismo correspondiente hace gestiones ante otras autoridades cuando la satisfacción de la demanda escapa a su competencia.	· Sí	1
		· No	0

El índice de “Disposición a la satisfacción de las demandas” varía entre 5 y 0: 5 indica una “alta disposición a la satisfacción de las demandas”; 4 y 3 indican “disposición media”; 2 y 1, “disposición baja”; 0 indica “ausencia de disposición” (Cuadro 11).

En el área política del gobierno, los indicadores de “disposición para atender las demandas” son los que se muestran en seguida.

- Hay mecanismos institucionalizados de recepción y reconocimiento de las demandas.
- La mayoría de las organizaciones sociales considera que hay síntomas claros que reconocen y evalúan las demandas presentadas.
- La mayoría de las organizaciones sociales considera que se producen estudios de factibilidad sobre las demandas.
- La mayoría de las organizaciones sociales considera que se satisfacen las demandas cuando estas son factibles.

- La mayoría de las organizaciones sociales considera que los representantes correspondientes hacen gestiones ante otras autoridades cuando la satisfacción de la demanda escapa a su competencia.

El índice de “Disposición a la satisfacción de las demandas” varía entre 5 y 0: 5 indica una “alta disposición a la satisfacción de las demandas”; 4 y 3 indican “disposición media”; 2 y 1, “disposición baja”; 0 indica “ausencia de disposición” (Cuadro 12).

El índice agregado de “Disposición para atender las demandas” varía entre dos posibles puntajes: 10 es el puntaje más alto e indica una “alta disposición para atender las demandas”, mientras que 0 es el puntaje más bajo. Dentro de esos límites, se puede acordar que “alta disposición” se demuestra con puntajes entre 10 y 7; “disposición media”, si se obtienen puntajes entre 6 y 3; y “baja disposición”, si se obtienen puntajes entre 2 y 0 (Cuadro 13).

**Cuadro 12.** Disposición para atender las demandas en el área política

Área	Indicadores	Valores	Puntaje
Política	Hay mecanismos institucionalizados de recepción y reconocimiento de las demandas	· Sí	1
		· No	0
	La mayoría de las organizaciones sociales considera que hay síntomas claros que reconocen y evalúan las demandas presentadas.	· Sí	1
		· No	0
	La mayoría de las organizaciones sociales considera que se producen estudios de factibilidad sobre las demandas.	· Sí	1
		· No	0
	La mayoría de las organizaciones sociales considera que se satisfacen las demandas cuando éstas son factibles.	· Sí	1
		· No	0
	La mayoría de las organizaciones sociales considera que los representantes correspondientes hacen gestiones ante otras autoridades cuando la satisfacción de la demanda escapa a su competencia.	· Sí	1
		· No	0

**Cuadro 13.** Índice de disposición para atender las demandas

Alta disposición	Media disposición	Baja disposición
10 a 7	6 a 3	2 a 0

Respecto del modo de utilizar, en la evaluación, el tipo de interferencia externa corroborado, se aplican los mismos criterios que en las otras dimensiones; por ello no se repite el cuadro. Para incluirlo en la evaluación, habrá de reproducirse el Cuadro 4 desplegado en la primera de las dimensiones analizadas.

6. “*Disposición para promover la participación ciudadana*”

Se refiere a las formas de inclusión de la ciudadanía y de sus organizaciones en los procesos decisorios. Un buen gobierno promueve (o al menos acepta), equitativamente la participación institucionalizada y autónoma de la ciudadanía, tanto en el control sobre el cumplimiento de sus competencias, como en la definición y satisfacción de las demandas. Debido a la diversidad de definiciones prevalecientes en estos conceptos, comenzaremos por definir las nociones de “participación institucionalizada”, “participación autónoma”, “participación clientelística” y “participación incluyente o equitativa”.

- Participación *institucionalizada*: está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local.
- Participación *autónoma*: la ciudadanía participa mediante algún tipo de asociaciones civiles y que, por lo tanto, no es organizada ni controlada desde el gobierno.
- Participación *clientelística*: la autoridad y los individuos o grupos se relacionan mediante un intercambio de favores o cosas.
- Participación *incluyente o equitativa*: se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social, sin que medie intercambio de favores.

Esas formas de participación no son excluyentes entre sí, sino que pueden estar combinadas. Dado que en el presente trabajo se trata de determinar el grado de disposición demostrada por el gobierno local, la mira es dirigida a saber: 1) si hay o no mecanismos institucionalizados que permitan la participación ciudadana (no se incluyen los mecanismos de participación autónoma); y 2) si dicha participación es equitativa e incluyente o puramente clientelística.

Para la evaluación se recurrirá al testimonio de las organizaciones sociales y no gubernamentales que tengan competencia en el territorio correspondiente al gobierno local evaluado. Si hubiera mecanismos de participación institucionalizada pero no fueran conocidos por dichas organizaciones, entonces no cumplirían con su función. Dadas esas definiciones, se considerará que en el área administrativa hay “disposición a promover la participación ciudadana institucionalizada” cuando las organizaciones sociales consideran que

- hay mecanismos de consulta y de control de las decisiones gubernamentales;
- este tipo de consulta y de control es adecuado al tipo de población afectada, y cuando
- las formas de consulta y de control están institucionalizadas.

**Cuadro 14.** Disposición a promover la participación ciudadana institucionalizada en el área administrativa

Área	Indicadores	Valores	Puntaje
Administrativa	Las organizaciones civiles consideran que hay mecanismos de consulta en los aspectos de la gestión administrativa que las afectan directamente.	Sí	1
		No	0
	Las organizaciones civiles consideran que este tipo de consulta es adecuada al tipo de población afectada.	Sí	1
		No	0
	Las formas de consulta y de control están institucionalizadas.	Sí	1
		No	0



En el área política hay “disposición a promover la participación ciudadana institucionalizada” cuando las organizaciones civiles consideran que

- hay mecanismos de consulta cuando se decide o legisla sobre aspectos importantes de la vida ciudadana en el ámbito local;
- este tipo de consulta es adecuada al tipo de población afectada, y cuando
- las formas de consulta y de control están institucionalizadas.

**Cuadro 15.** Disposición a promover la participación ciudadana institucionalizada en el área política

Área	Indicadores	Valores	Puntaje
Área política	Las organizaciones sociales consideran que hay mecanismos de consulta cuando se decide o legisla sobre aspectos importantes de la vida ciudadana en el ámbito local.	Sí	1
		No	0
	Las organizaciones sociales consideran que este tipo de consulta es adecuada al tipo de población afectada.	Sí	1
		No	0
	Las formas de consulta y de control están institucionalizadas.	Sí	1
		No	0

El índice de “Disposición a promover la participación” varía entre dos posibles puntajes límites: 6 es el puntaje más alto e indica una alta disposición a promover o aceptar la participación, mientras que 0 es el puntaje más bajo. Dentro de esos límites, se puede acordar que “alta disposición” se demuestra con puntajes entre 6 y 5; “disposición media” si se obtienen puntajes entre 4 y 3; y “baja disposición” si se obtienen puntajes entre 2 y 0 (Cuadro 16).

En el caso de la disposición a la participación, no tiene sentido evaluar la intervención externa, ya que esta puede independizarse de la manera en que actúan los organismos del gobierno federal o estatal.

**Cuadro 16.** Índice de disposición a promover la participación institucionalizada

Alta disposición	Media disposición	Baja disposición
6 a 5	4 a 3	2 a 0

En cuanto al tipo de participación institucionalizada, y dada una mayor o menor disposición a promover la participación ciudadana, es conveniente evaluar el grado de equidad e inclusividad de las instituciones en las que se plasma esa participación ciudadana: “participación incluyente y equitativa” o “participación clientelística”. Para la evaluación, se recurrirá al testimonio de las organizaciones sociales que tengan competencia en el territorio correspondiente al gobierno local evaluado. Las organizaciones sociales consideran que

- en el “área administrativa”, los mecanismos de consulta y de control de las decisiones gubernamentales atienden las demandas de manera equitativa e incluyente;
- para concretar la participación, no se requiere ningún tipo de intercambio de favores.

**Cuadro 17.** Participación equitativa e incluyente en el área administrativa

Área	Indicadores	Valores	Puntaje
Administrativa	Los mecanismos de consulta y de control de las decisiones gubernamentales atienden las demandas de manera equitativa e incluyente.	Sí	1
		No	0
	Para concretar la participación, no se requiere ningún tipo de intercambio de favores.	Sí	1
		No	0

En el área política debe evaluarse si las organizaciones sociales consideran que

- los mecanismos de consulta y de control de las decisiones gubernamentales atienden las demandas de manera equitativa e incluyente;
- para concretar la participación en dicha área, no se requiere ningún tipo de intercambio de favores.

**Cuadro 18.** Participación equitativa e incluyente en el área política

Área	Indicadores		
Política	Los mecanismos de consulta y de control de las decisiones gubernamentales atienden las demandas de manera equitativa e incluyente.	Sí	1
		No	0
	Para concretar la participación, no se requiere ningún tipo de intercambio de favores.	Sí	1
		No	0

Es posible encontrar que, en algunos campos de su actividad, el gobierno promueve participación incluyente y en otros no. Aquí se opta por decidir cuál es el rasgo sobresaliente; esto es, si se puede considerar que –en líneas generales– el gobierno evaluado tiende a promover o tolerar la participación incluyente y equitativa o la clientelística. De ese modo, en cada uno de los renglones se elige solo una de las calificaciones. Por ejemplo, si en el renglón correspondiente al “área administrativa” lo predominante es “lo equitativo e incluyente”, se da el puntaje 1; si, en cambio, lo que prevalece es lo no equitativo ni incluyente, se le asigna puntaje 0.

De esa manera, el gobierno que se caracteriza por promover la “participación equitativa e incluyente”, obtendrá, en cada área, un puntaje de 2, mientras que si no la fomenta recibirá un puntaje de 0.

El índice de “Disposición a promover la participación equitativa e incluyente” varía entre dos posibles puntajes límites: 4 es el puntaje más alto e indica una alta disposición a promover o aceptar la participación, mientras que 0 es el puntaje más bajo. Dentro de esos límites, se puede acordar que: “alta disposición” se demuestra con puntajes entre 4 y 3; “disposición media” si se obtienen puntajes entre 3 y 2; y “baja disposición” si se obtiene puntaje 0 (Cuadro 19).

**Cuadro 19.** Índice de disposición a promover equitativa e incluyente

Alta disposición	Media disposición	Baja disposición
4 a 3	2 a 1	0

En el caso de la disposición a la participación, no tiene sentido evaluar la intervención externa, ya que esta puede independizarse del modo como actúan los organismos del gobierno federal o estatal.

Considerando ambas áreas, puede decirse que un gobierno local demuestra “alta disposición para promover la participación equitativa e incluyente” si obtiene un puntaje entre 4 y 3; que demuestra una “mediana disposición para promover la participación incluyente” si obtiene un puntaje entre 2 y 1; y demuestra una “baja disposición” si obtiene puntaje 0 (Cuadro 19).

Es necesario advertir que –cuando no haya participación institucionalizada de ningún tipo– ningún índice puede aplicarse; en ese caso, la investigación debe dirigirse a buscar cuáles son las formas de articulación prevalecientes en la sociedad civil y qué tipo de relaciones entabla la ciudadanía con el gobierno local.

#### *7. Índice de “disposición a la promoción o aceptación de la participación institucionalizada, equitativa e incluyente”*

Se puede combinar la “disposición a la promoción o aceptación de la participación institucionalizada” con el índice sobre “el tipo de participación”. En ese caso, tendríamos el índice de “disposición a la promoción o aceptación de la participación institucionalizada, equitativa e incluyente”; sería un índice combinado de los dos anteriores.

Si la disposición a “promover la participación institucionalizada” es alta, se atribuye un puntaje de 3; si es “mediana”, se atribuye un puntaje de 2; y si es “baja”, se atribuye un puntaje de 1. Mientras que, en el caso de “tipo de participación”, se atribuye un puntaje de 3 a la “alta disposición a promover la participación equitativa e incluyente”; de 2, a los gobiernos con “mediana disposición a promover la participación equitativa e incluyente”; y de 1 a la “baja disposición a promover la participación equitativa e incluyente”.

En el nivel más alto, “la disposición a la promoción de la participación institucionalizada equitativa e incluyente” sería representada por un puntaje de 6 y 5; el “nivel intermedio”, por los puntajes entre 4 y 3; y el “nivel inferior”, por los puntajes de 2 a 0 (Cuadro 20).

**Cuadro 20.** Índice de disposición a promover la participación institucionalizada equitativa e incluyente

Alta disposición	Media disposición	Baja disposición
6 a 5	4 a 3	2 a 0

### 8. Índice de “disposición al buen gobierno”

El índice de “disposición al buen gobierno” tiene como misión hacer una síntesis de los resultados de la evaluación. Puede servir para dar una impresión general sobre los resultados o para comparar lo hallado en diferentes gobiernos locales.

El índice general de “disposición al buen gobierno” está compuesto de cinco subíndices. A cada subíndice se adjudicaron tres posiciones: “disposición alta”, “disposición media” y “disposición baja”. En cada caso, se adjudica un puntaje de 3 cuando el gobierno haya demostrado en esa dimensión una disposición alta; de 2 cuando haya demostrado una “disposición media”; y de 1 cuando haya demostrado una “disposición baja” (Cuadro 21).

Retomando la estratificación en tres niveles de disposición en un cuadro de resumen, se podrá decir que un gobierno muestra “alta disposición al buen gobierno” si obtiene un puntaje entre 15 y 13; tiene una “disposición media al buen gobierno” si obtiene una puntuación entre 12 y 8; y demostrará “baja disposición al buen gobierno” si su puntaje se ubica entre 7 y 5 (Cuadro 22).

**Cuadro 21.** Índice general de disposición al buen gobierno

Disposición a la eficacia	Alta	3
	Media	2
	Baja	1
Disposición a la eficiencia	Alta	3
	Media	2
	Baja	1
Disposición a la responsabilidad	Alta	3
	Media	2
	Baja	1
Disposición a la atención de las demandas	Alta	3
	Media	2
	Baja	1
Disposición a la promoción de la participación institucionalizada, equitativa e incluyente	Alta	3
	Media	2
	Baja	1

**Cuadro 22.** Índice resumen de disposición al buen gobierno

Alta disposición	Media disposición	Baja disposición
15 a 13	12 a 8	7 a 5

**V. Sobre las fuentes y las técnicas para construir la información**

Una vez que el trabajo de evaluación ha sido organizado en lo conceptual, es inmediatamente indispensable determinar de qué manera se obtendrá la información que permita llevar adelante la evaluación. Esto supone un trabajo que debe cubrir tres cuestiones principales: el reconocimiento y contacto con las fuentes, el dominio de las técnicas que permitan su mejor uso, y la habilidad necesaria para analizar la

información construida<sup>21</sup> en el contacto con las fuentes. Este proceso no sigue un orden secuencial estricto, dado que el procesamiento y análisis de unas fuentes es lo que lleva a la búsqueda y posterior procesamiento y análisis de otras fuentes.

Dicho trabajo de búsqueda, procesamiento y análisis es sumamente complejo, y las dimensiones del presente trabajo no permiten una exposición detallada de tales cuestiones. Sin embargo, un breve recorrido por algunos asuntos relacionados con cada uno de esos pasos de la evaluación permitirá crear mejores condiciones para la realización de las primeras experiencias. La síntesis que sigue a continuación recupera la experiencia adquirida en las investigaciones realizadas para los casos de Guadalajara (Ramírez, 1998) y la Ciudad de México (Ziccardi, 1998), con base en la recolección de datos primarios. También utiliza la experiencia adquirida en el caso de la ciudad de Monterrey (Garza, 1998), donde se trabajó con datos estadísticos agregados.

Si bien ha sido muy frecuente tanto el uso de técnicas estructuradas como el procesamiento estadístico de los datos en la evaluación de programas, la complejidad y la poca acumulación de experiencias en la evaluación de gobiernos locales en México obliga a preferir el uso de técnicas no estructuradas y un tratamiento cualitativo de los datos. En esa medida, en los apartados siguientes se tratarán, de manera somera, dos tipos de cuestiones: por un lado, el trabajo con fuentes documentales y entrevistas no estructuradas y, por otro, el procesamiento y análisis de ese material para obtener las conclusiones.

### ***A. Sobre las fuentes***

Las fuentes pueden ser clasificadas según diversos criterios; uno de ellos se refiere al tipo de tratamiento que las fuentes han sufrido antes de ser consultadas por el evaluador, lo cual permite diferenciar entre “fuentes primarias” y “fuentes secundarias”. Las fuentes primarias son aquellas en las que la información requerida para la evaluación aparece en

---

21. Para una discusión sobre el concepto de “construcción o recolección de la información”, así como aspectos teórico-metodológicos más generales, véase Saltalamacchia (2004).

bruto, sin haber sufrido ningún proceso previo de elaboración por parte de otros evaluadores (por ejemplo: entrevistas realizadas por el investigador, encuestas propias, actas de cabildo). En las fuentes secundarias (fuentes documentales, por ejemplo), en cambio, la información ya ha sido elaborada o interpretada (o ambos procesos) por otros autores. Esta distinción es importante porque permite alertar al evaluador sobre el modo y la intensidad con los que debe someter dichas fuentes a un examen crítico que permita certificar su confiabilidad. Cuando nos encontramos ante fuentes secundarias, siempre es necesario preguntarse cuál ha sido el tratamiento que ha recibido la información para llegar a las conclusiones que se están presentando en el trabajo.

El conocimiento es siempre una construcción, no el simple efecto de una recepción (Saltalamacchia, 1992; y Saltalamacchia, 2004). Por ello, los datos nunca son lo real. Debido a eso, la crítica teórica sobre el dato no es –ni puede ser– la crítica de su objetividad, sino la crítica de su proceso de construcción. La crítica tiene como propósito encuadrar al dato en el proceso de construcción de un cierto cuerpo teórico, que será aceptado como válido mientras asegure algún grado de operatividad. Por ello, es absurda la pretensión de que se disponga de fuentes objetivas y de otras que no lo son. La diferencia entre las fuentes primarias y las secundarias no es una diferencia entre fuentes con mayor o menor objetividad. En todo caso, lo que las diferencia es la manera como el evaluador puede y debe tratar la subjetividad propia de toda información.

Cuando se trabaja con fuentes primarias, estamos frente a un documento que ha sido producido por alguien, lo cual también ocurre con una fuente secundaria. Debe tenerse presente, sin embargo, que en la fuente primaria esa subjetividad normalmente constituye parte del dato que se quiere producir, en tanto que en la fuente secundaria la subjetividad del productor no es el dato, en sentido estricto, sino un filtro que permitió que el dato se organizara de la manera como lo vemos. Mientras trabajamos con fuentes primarias, la subjetividad del productor constituye parte de la información. En cambio, cuando trabajamos con una fuente secundaria, nos interesa conocer cómo operó la subjetividad del que produjo la información (o sea, los supuestos teóricos e ideológicos y las técnicas utilizadas por el productor), para controlar la credibilidad de la



información o para evaluar la manera como se puede aceptar o interpretar esa información; nos interesa para conocer el modo como se filtró la información y no como información en sí misma.

## **B. Las fuentes documentales**

Con el objetivo de mostrar las principales opciones con las que podemos contar en la fase de evaluación documental, examinaremos distintos tipos de documentos; el hincapié se hará en los documentos escritos, por ser los más abundantes en el tipo de investigación evaluativa que estamos realizando.

### *1. Libros y revistas*

Estas fuentes pueden clasificarse según distintos criterios. El más común de ellos es una mezcla de indicadores que incluyen: 1) la extensión del texto y 2) la permanencia de la información. De acuerdo con dicho criterio, las fuentes pueden clasificarse en publicaciones permanentes y publicaciones periódicas.

Un caso típico de fuente extensa y permanente es el libro. En todas las ramas del conocimiento humano, la mayor parte de sus productos más importantes está contenida en libros. Actualmente, en México se ha realizado una abundante investigación sobre los gobiernos locales y se puede encontrar ya publicada en una serie de libros.

Las revistas han ido ocupando un lugar privilegiado en las bibliotecas. La razón principal es que, mucho antes de que esa información se publique en los libros, en ellas aparece impresa la información más reciente sobre todos los campos del saber. En la actualidad, dicha división es menos nítida. No obstante, durante mucho tiempo, entre libros y revistas hubo una cierta división de tareas: el artículo de una revista comentaba los últimos descubrimientos o mostraba en detalle ciertos temas que en un libro, usualmente, se mencionaban en un contexto teórico más amplio. Las revistas editadas en el campo de las Ciencias Sociales han dedicado en los últimos años varias cantidades y secciones a este tema (véanse, entre otras, la *Revista Mexicana de Sociología*, *Gestión y Políticas Públicas*, y otras). Se dispone ya de diversas revistas electrónicas.

También los periódicos constituyen una fuente importantísima. Cuando se trata de conocer algo sobre cierto personaje o asunto de inmediata actualidad, sirven como fuente de información de singular importancia. Por otro lado, son útiles para averiguar acontecimientos o hechos ocurridos tiempo atrás.

## *2. Documentos públicos y privados*

Otro tipo de fuentes que también deben o pueden consultarse son los documentos públicos o privados. Ambos pueden contener muy valiosa información. Sin embargo, la distinción es importante pues, como evaluadores, deberemos enfrentar dificultades distintas si nos proponemos consultar uno u otro tipo de fuente. Pueden hallarse dichos documentos, en algunos casos, en las bibliotecas, en los archivos públicos o privados así como en las páginas en Internet de los gobiernos municipales y estatales. Acceder a ellos no siempre está permitido, pero en la mayoría de los casos los evaluadores pueden obtener permiso para su consulta. Debido a la diversidad de ese tipo de documentos, podremos referirnos solo a algunos de ellos; su enumeración permitirá despertar la imaginación del futuro evaluador, lo cual le facilitará el encuentro de otro tipo de fuentes que aporten datos a su evaluación, enriqueciéndola con fuentes variadas y de gran calidad.

## *3. Documentos oficiales*

Entre ellos podemos encontrar programas de gobierno, planes de desarrollo municipal, programas operativos, notas, circulares, resoluciones, informes, dictámenes técnicos o jurídicos, informes sobre presupuestos, memorias de las reuniones del cabildo o de reuniones de los funcionarios del organismo, conferencias de miembros del gobierno local, congresos<sup>22</sup> y así por el estilo. También se debe recurrir a los boletines informativos, que tienen como objetivo informar a los usuarios sobre la marcha de los servicios y que, por lo tanto, pueden ser muy útiles para la evaluación.

---

<sup>22</sup>. Las contribuciones de los participantes a diferentes tipos de reuniones constituyen las llamadas "memorias"; a menudo incluyen también resúmenes o transcripciones de discusiones que tuvieron lugar durante la reunión.

Entre esos documentos merecen mención especial los que publican estadísticas, dado que sintetizan una información valiosa y difícil de obtener por otras vías; tal es el caso de la amplia cantidad de publicaciones disponibles en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Instituto del Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), así como en otras dependencias del sector público.

De acuerdo con la regularidad con que son editados, hay dos tipos de documentos estadísticos:

- a) Los que se producen en intervalos regulares, como los censos de población y vivienda que se encuentran ya en el Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD), creado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el sistema de información municipal de INAFED.
- b) Los que se producen sin regularidad alguna, como puede ser una estadística en una Secretaría de Estado u otro organismo del gobierno local con el fin de conocer la situación de la población atendida para elaborar un proyecto; o las actas del cabildo, los planes de desarrollo municipal, los programas operativos y las normas jurídicas o reglamentarias, los boletines informativos, y otros.

#### 4. Documentos privados

Entre los documentos privados que pueden ser de interés para una evaluación, podemos encontrar los siguientes:

##### A) MEMORIAS DE REUNIONES, CONFERENCIAS, CONGRESOS Y OTROS

Boletines informativos, que tienen como propósito principal dar a conocer quiénes están afiliados a una asociación o bien forman parte de un organismo, así como las novedades ocurridas en un cierto periodo. También las organizaciones sociales y las asociaciones de municipios editan boletines. Véase artículo 115 del boletín editado por el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, libros de los Congresos realizados por la Red de Investigadores en Gobiernos Locales (Iglom).

B) FOLLETOS

Es una publicación que trata de un solo asunto y consta de unas pocas páginas. Los folletos pueden publicarse aisladamente o en serie y versan sobre temas de importancia actual dentro de cualquier ámbito del conocimiento.

C) DIRECTORIOS O GUÍAS

Las guías o directorios reúnen los nombres y direcciones de personas e instituciones; algunos pueden suministrar además otras informaciones como, por ejemplo, los funcionarios y representantes políticos de todos los ayuntamientos. Esta información puede hallarse en el Instituto Nacional del Federalismo y el Desarrollo Municipal.

D) RECORTES DE PERIÓDICOS

Estos u otro tipo de documentación depositados en colecciones particulares (por ejemplo: Archivo y Sistema de Información del Instituto Nacional del Federalismo y el Desarrollo Municipal “Heriberto Jara”).

### **C. La evaluación de las fuentes**

Cuando se encuentra una fuente que parece útil, lo primero que debe hacer el evaluador es considerar su calidad. En los casos en que se trate de una fuente escrita, debe leerse cuidadosamente la introducción (si hay) o alguna otra parte de la obra que permita formarse una idea sobre su seriedad, profundidad y pertinencia para la evaluación en curso. Si es el caso, también resulta conveniente leer las referencias bibliográficas o notas para averiguar el grado de actualización y la amplitud de la documentación de la obra. Por último, vale la pena indagar si se han hecho reseñas o citas que la recomiendan.

Algunos de los cuidados que deben observarse durante la evaluación aparecen en seguida.

- Verificar que la información de la fuente esté actualizada. Los evaluadores que consultan ediciones antiguas transcriben datos que ya

- han sido actualizados por nuevas informaciones. Por consiguiente, es indispensable citar solo la compilación estadística más reciente.
- Verificar si los autores tienen suficiente autoridad en la materia. Una de las advertencias más importantes para un evaluador que está iniciando su primer estudio de importancia, es fijarse en el autor de las publicaciones que consulta.
  - Corroborar si el texto tiene referencias bibliográficas. Consultar las bibliografías o las referencias bibliográficas constituye un modo de ampliar nuestro propio horizonte de referencias y es, también, una manera de evaluar la seriedad y el mérito de una publicación.
  - Verificar si las notas son ricas en información adicional, ya que los ensayos o informes de evaluación generalmente incluyen notas al pie de cada página.
  - Corroborar que las estadísticas utilizadas tengan identificaciones completas. Los datos estadísticos tienen verdadero valor solo cuando se indica la fuente, la población a la que se refiere la información y la época en que esa información fue producida.

Si se trata de fuentes estadísticas, el evaluador debe recordar que su validez y contabilidad ha de ser evaluada conociendo los supuestos epistemológicos y metodológicos utilizados durante su elaboración, ya que las estadísticas pueden ser matemáticamente correctas, pero incorrecto el modo como se pensó la relación entre las unidades de análisis conceptual y las unidades de análisis estadístico. En el caso de los censos (particularmente cuando se quiere comparar información de diferentes censos), es fundamental averiguar cómo fueron definidas las categorías censales.

En la evaluación de documentos públicos, debe tenerse mucho cuidado al examinar su autenticidad y las posibles alteraciones o censura que hayan sufrido; sobre todo cuando se está trabajando en temas en los que la autenticidad de los documentos ha sido o pudiera haber sido parte de un juego de poder e influencias. El evaluador debe considerar si el documento sirve a algún fin que obligue o facilite la alteración de la verdad. Respecto de esto, Gottschalk (1945) indica que se puede confiar en la fuente en las siguientes circunstancias: a) cuando la verdad no afecta los

intereses del informante de ninguna manera; b) cuando la verdad no es perjudicial para el informante, salvo que este se jacte de su propia deprecación; c) cuando los acontecimientos relatados son de dominio público y el evaluador puede verificarlos; d) cuando la parte del relato que interesa al evaluador es incidental y poco importante para el informante; e) cuando el informante hace declaraciones que no confirman sus propias expectativas y lo dicho es intrínsecamente posible.

Para que la evaluación de ese documento sea posible, el evaluador debe tratar de averiguar: a) cuándo ha sido escrito; b) por quién; c) con qué fin; d) en qué coyuntura; e) cómo se relacionaba el redactor del documento con los intereses en juego en esa coyuntura; f) qué tipo de personaje era el autor.

Por otra parte, en todos los casos es muy importante buscar otras fuentes que, confrontadas con el documento que se está evaluando, permitan corroborar su autenticidad y confiabilidad.

#### **D. Las entrevistas**

Las entrevistas son una relación social en la que se produce información mediante la interacción entre uno o varios entrevistadores y uno o varios entrevistados. Debido a la insuficiente información documental con la que se puede contar y la poca contabilidad que en muchos casos tiene dicha información, la entrevista es una de las maneras más eficaces para la producción de información en este tipo de evaluación. Puede aplicarse tanto a funcionarios como a políticos, usuarios de servicios, miembros de organizaciones sociales, dirigentes de organizaciones sociales y los ciudadanos en general; ello permite ampliar decisivamente la información que se requiere para llevar adelante la evaluación.

##### *1. Elección del tipo de entrevista*

Una primera decisión que debe tomarse consiste en determinar si la entrevista más adecuada es la entrevista estructurada o la no estructurada. Para eso deben tenerse en cuenta las ventajas y desventajas de una y de otra.

A) LAS ENTREVISTAS ESTRUCTURADAS

En las entrevistas estructuradas, el plan se produce previamente y se aplica con rigor. En las entrevistas no estructuradas, el plan de la entrevista se produce previamente, pero se va rectificando o aplicando de manera flexible durante las entrevistas.

Dado que la planificación se realiza en su totalidad antes del momento del encuentro con el entrevistado, las entrevistas estructuradas permiten ajustar las preguntas exactamente a las necesidades de la evaluación, por lo que no se corre el riesgo de olvidar alguna pregunta importante. Ello permite clasificar, comparar y procesar estadísticamente las respuestas. Al mismo tiempo, el entrevistado se autoclasifica al responder en las preguntas cerradas, lo que facilita el trabajo de clasificación. El sistema conceptual que permite dicha clasificación es lo que hemos intentado elaborar en el capítulo anterior.

Por otra parte, la estructuración previa facilita el auxilio de los programas de computación debido a la posibilidad de hacer traducciones a cantidades en el procesamiento. Ésas son algunas de sus principales ventajas. Entre sus desventajas pueden señalarse las siguientes: a) las entrevistas estructuradas requieren un conocimiento de los indicadores relacionados con cada concepto para conocer cuáles son las preguntas necesarias y, en lo posible, prever el abanico de posibles respuestas; b) no permiten captar lo inesperado; c) crean un tipo de relación que dificulta la espontaneidad en la asociación y memorización del entrevistado.

B) LAS ENTREVISTAS NO ESTRUCTURADAS

Llamamos “entrevistas semiestructuradas” a aquellas en las que el entrevistador parte de un plan general sobre el tema o los temas que desea encarar durante la entrevista; empero, permite que sea el entrevistado el que –durante la conversación– vaya desarrollando cada uno de los *temas* con la profundidad y el método que le resulte más atractivo.

Entre las ventajas de las entrevistas no estructuradas, podemos incluir las siguientes: a) permiten la aparición de lo imprevisto; b) permiten explorar un universo poco conocido; c) permiten la coinvestigación, esto es, la búsqueda, en colaboración con el entrevistado, de la información o de la interpretación más adecuada para comprender los procesos

evaluados; d) estructuran menos el proceso de asociación y memorización del entrevistado, con lo que se logra una mayor autenticidad en la articulación de las respuestas.

En el trabajo de investigación en el que se aplicó por primera vez esta metodología, se utilizaron entrevistas estructuradas de acuerdo con lo ya expuesto. La experiencia indica que mediante estas entrevistas se logra una amplia y rica información que permite avanzar sustancialmente en la evaluación del desempeño de los gobiernos locales, en relación con la atención de las demandas de la ciudadanía.

## *2. La planeación de las entrevistas*

En la planeación de las entrevistas deben tenerse en cuenta, básicamente, dos elementos: el tipo de entrevistado y el esquema conceptual que organiza la evaluación.

Tener en cuenta el tipo de entrevistado permite formular definiciones tales como el lenguaje que deberá emplearse en la entrevista o una cierta previsión sobre la mayor o menor disposición del entrevistado a volcar su colaboración en la evaluación, dada la imagen que puede tener del entrevistador o de la institución responsable de la evaluación. También permite evaluar la posible duración de la entrevista.

Tener en cuenta el esquema conceptual nos permite aprovechar al máximo el trabajo de entrevista; se consigue toda la información necesaria y se limita, en lo posible, la información que no es indispensable para la evaluación.

Por otra parte, al tener en cuenta ambos aspectos de la planeación se puede determinar mejor cuál puede ser el tipo de entrevista más adecuada: la entrevista estructurada o la no estructurada. A continuación se explican brevemente algunas de las principales cuestiones que deben tenerse en cuenta para realizar la recolección de los datos mediante las entrevistas que requiere la evaluación.

### *a) PRESENTACIÓN DEL ENTREVISTADOR*

Cualquiera que sea el tipo de entrevista que se elija, debe ser precedida por la presentación del entrevistador. En esa presentación deben aclararse, al menos, las siguientes cuestiones: a) quién hace la evaluación; b)



por qué y para qué es importante hacerlo; c) qué riesgos corre el entrevistado por las informaciones vertidas (¿es confidencial la información o no lo es?).

Esa presentación puede hacerse antes de la entrevista (mediante una llamada telefónica o el envío de una carta) o en el momento en que se la solicita, y puede realizarse de manera oral o escrita.

#### *b) Tipo de lenguaje*

La entrevista es una relación social que se entabla entre personas que normalmente no se conocen o se conocen poco; por ello, más que en otras relaciones, tanto el entrevistado como el entrevistador se relacionan con las imágenes que tienen previamente de su interlocutor. Esas imágenes se forman a partir del lenguaje y la apariencia del otro, pero también por prejuicios respecto de quiénes están haciendo la evaluación, que llevan a incluir al interlocutor en una “clase de gente” y a atribuirle las características de esa clase. Debe preverse la influencia de dichas imágenes en los resultados de la entrevista; con ello en mente, debe elegirse el tipo de lenguaje que se utilizará durante la reunión con el entrevistado.

#### *c) El lugar en que se llevará a cabo*

Debe tenerse en cuenta que el lugar influye en el resultado de la entrevista, al menos desde dos puntos de vista: a) mejorar la posibilidad de asociaciones que faciliten o dificulten el recuerdo, la libertad y la espontaneidad del entrevistado, así como b) facilitar la tranquilidad del entrevistado y la aceptación o resignación frente a una entrevista prolongada.

Debe procurarse que el lugar sea cómodo para el entrevistado, que le evoque la mayor cantidad de asuntos relacionados con la entrevista y que le permita hablar con tranquilidad. También debe tenerse en cuenta que, en el caso de que sea grabada, en el lugar debe haber el menor ruido posible.

#### *d) El momento*

Debe evaluarse el día de la semana y el mes del año en que más conviene realizar las entrevistas, con el fin de contar con la máxima comodidad y disponibilidad del entrevistado. Tener en cuenta el día influye

en la posibilidad de que el entrevistado disponga de libertad para contestar sin que obligaciones laborales o familiares le impidan hacerlo. Considerar el momento del año, en ciertos temas, puede ser importante para encontrar al entrevistado en condiciones de contestar o para evitar acontecimientos previsibles (como el aumento en el tratamiento de ciertos temas en los medios de comunicación o la necesidad de presentar un informe ante la ciudadanía) que alteren los resultados de la entrevista.

*e) La duración*

Depende de las características de los entrevistados. Los funcionarios de mayor responsabilidad generalmente cuentan con poco tiempo para este tipo de entrevistas; mientras que los líderes de organizaciones pueden contar con mayor tiempo, pero siempre que consideren que el trabajo es de interés para dichas organizaciones. Es necesario decidir, en cada caso, el tiempo previsible de las entrevistas para adecuar el plan a ese tiempo.

*f) El tipo de preguntas*

Si es una entrevista estructurada, debe determinarse si es posible o conveniente hacer preguntas abiertas o si la mayoría o todas deben ser cerradas. De la misma manera, debe evaluarse si es conveniente mezclar preguntas de hecho con preguntas de opinión o de intención. También debe considerarse cuál es el mejor orden para las preguntas; se tratará de a) agrupar las preguntas por temas; b) ir desde la más fácil hasta la más difícil; y c) ir de lo menos embarazoso a lo más embarazoso. También debe cuidarse que las instrucciones sean precisas para que el entrevistado advierta claramente qué se espera de él.

Si se trata de una entrevista no estructurada, debe prepararse una guía de preguntas que permita al entrevistador ir guiando la entrevista hacia los temas que interesan a la evaluación en curso.

## ***E. Procesamiento y análisis de los datos***

Tal como se dijo en las secciones anteriores, en toda evaluación se requiere: a) revisar las fuentes disponibles con el fin de tener una idea

precisa de lo investigado en ese momento por otros evaluadores o investigadores; y b) llevar a cabo la síntesis, clasificación y archivo de la información relacionada con la institución o proceso que se evalúa.

El análisis de las fuentes permite obtener información de interés para el desarrollo de la evaluación. En esta etapa debe distinguirse entre la información que resulta significativa para estudiar el problema, y la que (por estar dirigida a comprender o describir otras situaciones) no tiene puntos en común con dicha problemática o resulta inoperante e inadecuada. Una primera revisión de las fuentes permitirá hacer esa selección con objeto de reunir el material adecuado y desechar el resto.

Después de analizar la utilidad del material bibliográfico y de otras fuentes, el investigador se enfrentará al problema de organizar la gran cantidad de informaciones que ha recabado. Entonces las técnicas de procesamiento de la información demuestran su utilidad.

Aunque no hay recetas para realizar una buena revisión documental, es conveniente confrontar la información sobre un mismo rubro, obtenida de fuentes distintas, a fin de localizar posibles desviaciones o alteraciones de la misma. Las fichas temáticas son una de las técnicas que permite realizar esa tarea con mayor facilidad, pero también se puede recurrir a la ayuda de programas de computación que facilitan el archivo y clasificación de la información.

Esa misma necesidad de archivar y organizar, surge al tratar la información creada durante las entrevistas u observaciones. Si bien las técnicas de procesamiento de la información son aplicadas ya durante el proceso de revisión de las fuentes, su uso pleno ocurre en esta nueva etapa. Por ello, será esta última principalmente la que tendremos en cuenta durante la discusión de las técnicas más importantes de procesamiento de información.

El objetivo específico de esta etapa es organizar la información. Cuanto más rica haya sido la consulta, más dificultades tendrá el investigador para analizar sus datos, ya que una cantidad y diversidad muy grande de informaciones hacen que su análisis sea una tarea ardua (y, en ciertos extremos, imposible) para cualquier ser humano que no posea una técnica adecuada para llevar a cabo dicho trabajo. Con el procesamiento, se logra que los datos sean seleccionados, sintetizados,

clasificados, ordenados, jerarquizados e interrelacionados, lo cual vuelve accesible su lectura y análisis. El momento clave del procesamiento y análisis de la información es su categorización de acuerdo con los indicadores elaborados. En este momento, se vuelve a utilizar el esquema conceptual empleado para el diseño de los cuestionarios o guías de entrevistas o de resumen de la información de otras fuentes. En este caso, la categorización se utiliza para la síntesis, organización e interpretación.<sup>23</sup>

Finalmente, durante el procesamiento se realiza una prelaboración teórica del material documental y de las transcripciones de las entrevistas o de la información cuantitativa obtenida. El proceso de análisis e informe es el que permite ordenar definitivamente ese material con el fin de obtener las conclusiones a las que se procuraba llegar mediante la evaluación.

## **Bibliografía**

Aguilar, M. J. y Ander-Egg, E. (1992). *Evaluación de servicios y programas sociales*. Madrid: Siglo XXI.

Besse, J.; Escolar, C. y Prince, C. (1995). A saltar la pared. Una evaluación del impacto social mediante abordajes cualitativos. *Realidad Económica*, (136). Buenos Aires.

Cabrero, E. (1995). *La nueva gestión municipal en México. Experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: Miguel Ángel Porrúa /Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Cardozo, M. y Moreno, P. (1983). Eficiencia y evaluación de la gestión de las organizaciones. Un intento de aplicación para el sector público. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Departamento de Administración Pública. Mimeo.

Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara". (1994). Autodiagnóstico municipal y agenda locales por la democracia. México. Mimeo.

Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza.

---

23. Cfr. Strauss (1987) y Saltalamacchia (2002).

Cuenya, B. y Natalichio, M. (1994). *Evaluación de proyectos. Hábitat popular y desarrollo social*. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbano-Regionales-CEAL.

Cuenya, B.; Di Loreto, M. y Fidel, C. (1991). *Hábitat y desarrollo de base. Un enfoque metodológico para evaluar proyectos, Informes de Investigación*, núm. 10. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbano-Regionales.

Ferne, G. (1981). The Limits and Potential of "Program Evaluation". En Levine, R.; Solomon, M.; Hellstern, G.M. y Wollmann, H. (Coord.). *Evaluation Research and Practice: Comparative and International Perspectives* (pp. 27-60). Thousand Oaks, California: Sage.

Franco, R. y Cohen, E. (1988). *Evaluación de proyectos sociales*. Buenos Aires: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social/Organización de las Naciones Unidas/Comisión Interamericana de Desarrollo Social/Organización de Estados Americanos/Grupo Editor Latinoamericano.

Garza, G. (1998). *La gestión municipal en el área metropolitana de Monterrey (1989-1994)*. México: Miguel Ángel Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.

Gottschalk, L. (1945). The Historian and the Historical Documents. En Gottschalk, L. et al., *The Use of Personal Documents in History*, Boletín (53). Social Sciences Research Council. Nueva York.

Guba, E. G., y Lincoln, Y. S. (1981). *Effective Evaluation*. San Francisco, California: Jossey-Bass Publishers.

Guerrero, J. P. (1995, primer semestre). La evaluación de las políticas públicas, enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados. *Gestión y Política Pública*, 4(1). México. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Guillén, T. (Coord.). (1994). *Municipios en transición. Actores sociales y nuevas políticas de gobierno*. México: F. Ebert.

Hartry, H. P.; Winnie, R; y Fisk, D. M. (1981). *Practice Program Evaluation for State and Local Governments*. Washington, D. C.: The Urban Institute Press.

Levin, H. M. Cost Analysis. (1981). En. Smith, N. L. (Coord.), *New Techniques for Evaluation*. Thousand Oaks, California: Sage.

Levine, R. A. (1981). Program Evaluation and Policy Analysis in Western Nations: An Overview. En Levine, R. A. *et al.*, *Evaluation Research and Practice: Comparative and International Perspectives*. Thousand Oaks, California: Sage, 1981.

Masters, G. N. (2001). The Key to Objective Measurement. Institute for Objective Measurement, Inc. [en línea]. Disponible en [http:// www.rasch.org/memos.htm](http://www.rasch.org/memos.htm).

Martinic, S. y Walker, E. (s/f). *Análisis, diseño, seguimiento y evaluación de proyectos de acción social, enfoque sobre marco lógico*. Santiago de Chile. Mimeo.

Merino, M. (Coord.). (1994). *En busca de la democracia municipal*. México: El Colegio de México.

Ramírez Sainz, J. M. (1998). *Cómo gobiernan Guadalajara*. México: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor/Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Universidad de Guadalajara.

Salles Sputo, A. L.; Kayano, J.; De Almeida, M. A. y Petrucci, V. (1995). Como reconhecer um bom governo? *Polio*, (21). São Paulo.

Saltalamacchia, H. R. (1992). *Historia de vida*. Puerto Rico: Centro de Investigaciones para la Juventud Puertorriqueña (Cijup).

Saltalamacchia, H. R. (1993). *Fundamentos de la investigación documental*. Puerto Rico: Universidad del Sagrado Corazón.

Saltalamacchia, H. R. (1997). *El análisis de datos cualitativos*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones para la Juventud Puertorriqueña (Cijup).

Saltalamacchia, H. R. (2004). *Aportes a la metodología cualitativa: del proyecto al análisis* [en línea]. Disponible en <http://saltalamacchia.com.ar>.

Strauss, A. (1987). *Qualitative Analysis for Social Scientists*. Nueva York: Cambridge University Press.

Subirats, J. (1992). *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: MAP.

Subirats, J. (1995, primer semestre). Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación. *Gestión y Política Pública*, 4(1). México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Valdés Ugalde, F. (1995). *Cambio institucional y acción colectiva. Anexo 1: Metodología para el análisis de las políticas y procesos institucionales*. México: CEPAL. Mimeo.

Wilson, R. y Cramer, R. (1995). *International Workshop on Good Local Government*. Austin, Texas: The University of Texas at Austin.

Wright, B. D. (1997). *History of Social Science Measurement*. Institute for Objective Measurement, Inc. [en línea]. Disponible en [http:// www.rasch.org/memos.htm](http://www.rasch.org/memos.htm).

Ziccardi, A. (Coord.). (1995a). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: Miguel Ángel Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.

Ziccardi, A. (1995b). Governance and Governability: One or Two Concepts. En Wilson, R. y Cramer, R. (Comps.), *International Workshop on Good Local Government*. Austin, Texas: The University of Texas at Austin.

Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: Miguel Ángel Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.





# Ciudades latinoamericanas: procesos de marginalidad y de exclusión social<sup>1</sup>

*A la memoria de Vania Salles, destacada  
y querida socióloga latinoamericana*

## Introducción

La pobreza es una de las principales temáticas en las que han concentrado históricamente sus mejores esfuerzos las Ciencias Sociales latinoamericanas, pero su creciente magnitud en el medio urbano y la aparición de nuevas formas de exclusión social de que son objeto determinados colectivos sociales de las clases populares le otorga a la misma una nueva centralidad y exige realizar un esfuerzo teórico-conceptual para comprender sus actuales características. Existe un campo de investigación fecundo y complejo que obliga a replantear el fenómeno de la pobreza urbana desde un análisis estructural y multidimensional –que vincule los determinantes económicos con los sociales, políticos, territoriales y culturales– e incluya el reconocimiento de situaciones y prácticas sociales de exclusión social, tales como la discriminación por género, por identidad étnica o por lugar de residencia, procesos estos que refuerzan la condición inicial de privación de bienes y servicios básicos.

Por otra parte, conocer la trayectoria conceptual de la pobreza y más recientemente de la noción de exclusión social permitirá saber de qué manera la sociología latinoamericana ha construido en diferentes

---

1. Extraído de Ziccardi, A. (2008). Ciudades latinoamericanas: procesos de marginalidad y de exclusión social. En Cordera, R.; Ramírez Kuri, P. y Ziccardi, A. (Coords.), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. México: Siglo XXI/IIS-UNAM.

épocas un conjunto de ideas para comprender socialmente estos fenómenos y contribuir a diseñar las llamadas políticas sociales.

Este trabajo comienza presentando los principales marcos conceptuales que, sobre la pobreza urbana y la marginalidad social ha aportado la sociología latinoamericana en los últimos cuarenta años. En este largo período se pueden identificar dos momentos en que este tema es preocupación central de un pensamiento latinoamericano rico en interpretaciones conceptuales. El primero se ubica en los años sesenta, en los que se advierten los efectos negativos de los procesos de urbanización acelerada y desarrollo económico dependiente, entre los cuales resalta la presencia de un amplio contingente de la fuerza de trabajo urbana que al no integrarse plenamente en las actividades productivas de manera estable y con remuneraciones adecuadas debe aceptar vivir en la precariedad en barrios populares periféricos de casas autoconstruidas. En este se desarrollaron diferentes teorías de la marginalidad, tanto desde una perspectiva marxista como funcionalista. El segundo momento se ubica en la década de los noventa, cuando se advierten los efectos negativos de la adopción de modelos económicos sobre el mercado de empleo urbano, en particular para los trabajadores de menor calificación que deben aceptar opciones ocupacionales precarias, informales y con muy bajas remuneraciones.

También se abordan las principales interpretaciones e ideas que alimentan actualmente el debate europeo sobre la pobreza y la exclusión social, las cuales pueden ser útiles para comprender y confrontar nuestra realidad latinoamericana, principalmente porque en un mundo globalizado, en el que se advierte un generalizado incremento de la pobreza urbana y nuevas formas de exclusión social, los planteamientos y debates surgidos de diferentes regiones tienden a confluir.

Finalmente, se hacen algunas reflexiones sobre la agenda de investigación de la sociología en esta temática que es de central importancia para comprender los límites que enfrentan los procesos de construcción de ciudadanía y la profundización de las democracias latinoamericanas.

## **I. Urbanización, desarrollo y marginalidad urbana**

En los años sesenta el concepto de marginalidad es incorporado en los dos principales paradigmas teóricos de la joven sociología latinoamericana: el funcionalismo y el marxismo. Sin duda, la forma como perciben el problema de la pobreza urbana una y otra perspectiva son sustancialmente diferentes, pero lo común es que parten de dos ejes que organizan el análisis de una y otra: a) las causas de la pobreza urbana y b) los efectos políticos que podía tener la existencia de este amplio contingente de trabajadores urbanos viviendo en barrios populares en las periferias paupérrimas.

### ***a) La perspectiva funcionalista de la marginalidad***

Desde la perspectiva funcionalista, preocupada por hallar mecanismos de integración social, los trabajadores pobres eran analizados en tanto individuos, y las causas de su precaria existencia son de tipo psicosocial y ecológico. Para el pensamiento funcionalista la marginalidad estaba asociada a los intensos procesos de urbanización, identificando la dimensión territorial y política que acarrearba el uso de un término que Robert Park (1928), principal exponente de la escuela de Chicago, originalmente acuñara en la segunda década del siglo XX, desde una perspectiva ecológica.

Posteriormente, la marginalidad fue el núcleo central de los desarrollos teóricos que, en los años sesenta y en el marco de un intenso proceso de urbanización, producto de intensas migraciones campo-ciudad, intentaban explicar las causas y las dificultades de la sociedad latinoamericana para crear mecanismos efectivos de integración económica y social. Los estudios de los fenómenos urbanos en el contexto latinoamericano adquieren una importancia social tal vez similar a la que le otorgó la escuela de sociología urbana de Chicago. Los procesos de marginalidad económica, social y territorial que debía soportar gran parte de la mano de obra, principalmente los migrantes del medio rural, se expresan espacialmente en las favelas, villas miseria, colonias populares, ranchos, campamentos o poblaciones, denominaciones

que reciben estas formas habitacionales precarias en distintos países latinoamericanos.

### *La integración y el conflicto social*

Robert Park estaba preocupado por dar cuenta del alto grado de conflictividad social y de desintegración social que existía en su ciudad lo cual provocaba elevados niveles de malestar social. Sus diagnósticos dieron origen a una teoría psicosocial del hombre marginal que consideraba que el espacio urbano degradado, la pobreza urbana de ciertas zonas de la ciudad, era la principal causa del comportamiento antisocial de los individuos. Esta concepción de la sociología urbana funcionalista fue sistemática y profundamente criticada, muchas décadas después, desde una visión estructural marxista, por Manuel Castells (1974) en su conocido libro *La cuestión urbana*.

En el contexto latinoamericano es Gino Germani, creador de la carrera de Sociología en Argentina, quien elabora varios textos que describen las condiciones de marginalidad social. En 1967 publica en la *Revista Mexicana de Sociología* un artículo titulado “La ciudad como mecanismo integrador”, en el que sostiene que deben considerarse dos aspectos diferentes: a) la integración geográfica de la sociedad nacional, definida como el proceso equilibrado de modernización y desarrollo económico de sus regiones y su participación igual o proporcional en la vida económica, cultural y política de la nación, y b) la integración social que está vinculada a nociones tales como participación, movilización y marginalidad. Precisamente para este último concepto reserva una visión ecológica y psicosocial. Sin embargo, distinguiéndose de la sociología norteamericana cuya principal preocupación es la “desintegración social” creadora de conflicto, para Germani lo central es la “integración social” por lo cual la ciudad es vista como un espacio que proporciona mecanismos de movilización que se contraponen a la desorganización: concretamente la educación y los medios de comunicación.

Los trabajos de Germani se inscriben en los textos de la época que describían el intenso crecimiento poblacional de las ciudades como un proceso de “sobreurbanización” que, a diferencia de lo ocurrido en los países desarrollados, precedía al desarrollo económico, entendido este

principalmente como desarrollo industrial. Además se ofrecía una concepción gradual del cambio social como una sucesión de etapas para transformar las estructuras hasta alcanzar la modernidad; ideas estas que el autor construye a partir de confrontar la realidad latinoamericana con los patrones presentados por los países centrales (Germani, 1967, p. 290).

Más tarde, Germani (1971) intenta ampliar su perspectiva descriptiva y reconoce que el problema de la marginalidad, que ha desatado muchas discusiones, acaba siempre por involucrar explícita o implícitamente la problemática relativa a las causas del subdesarrollo, tales como las explicaciones basadas en el contraste entre los factores internos y externos (sistemas y conflictos de clase, condiciones históricas) y causas culturales y psicosociales (actitudes, valores, formas de comportamiento y, particularmente, el contraste entre los modelos capitalistas, neocapitalistas o socialistas de desarrollo) (Germani, 1971, pp. 9-11). En su análisis crítico intenta organizar esquemáticamente el estudio de la marginalidad urbana a partir de distinguir el plano descriptivo del plano causal, propone un análisis multidimensional y operacionaliza la noción de marginalidad para poder realizar investigaciones empíricas lo cual constituye una interesante aportación metodológica para el análisis sociológico.

No obstante, para ese entonces, un destacado grupo de sociólogos latinoamericanos había avanzado en reflexionar sobre las causas estructurales y la función que cumplían estos sectores marginales urbanos en el proceso de acumulación capitalista, desde el marco conceptual del materialismo histórico. Sin embargo, entre unos y otros no existe ningún diálogo académico, las dos escuelas –la funcionalista y la marxista– conforman dos universos conceptuales más bien confrontados entre sí, sobre todo en relación con los efectos políticos que podían tener estos fenómenos económicos-sociales. Así, en el texto publicado en 1971, Germani presenta un estado del conocimiento sobre la temática en el cual solo recoge vagamente algunos planteamientos provenientes de la producción marxista, por ejemplo, cuando dice:

Muchos autores diferencian netamente el fenómeno de la “pobreza” del de marginalidad [...] aunque ambos van usualmente asociados;

se trataría de condiciones analíticamente distintas, incluso si se admite la posibilidad de marginalidad sin pobreza, o con pobreza menor que ciertos sectores participantes. Esta distinción se relaciona con aquella que diferencia entre los estratos bajos o populares “establecidos” [...] y la población marginal, la que se situaría así fuera del sistema de clases, o el de estratificación, acaso como forma de “outcasts” [...]. El diferenciar netamente la marginalidad de la “pobreza” y, más aún, el percibir el sector marginal como colocado fuera del sistema de estratificación y ni siquiera como el estrato más bajo del mismo, implica atribuir a la situación de marginalidad un carácter de radicalidad y totalidad que lleva implícita una distinción drástica entre el sector marginal y el sector participante (Germani, 1971, pp. 17-18).

Esto nos introduce en lo político como el segundo eje que, a nuestro entender, organiza las ideas centrales que sobre la marginalidad urbana tenían las diferentes concepciones teóricas, aunque es difícil afirmar que las mismas incidieron en las orientaciones que tuvieron las políticas públicas dirigidas a estos sectores populares urbanos en la época.

### ***Los nuevos actores políticos***

En el marco de frágiles democracias y del triunfo de la Revolución cubana, una de las principales preocupaciones subyacentes en estos debates conceptuales sobre la marginalidad es el potencial político que tenían estos colectivos sociales urbanos, que se diferenciaban estructuralmente de la clase obrera, considerada tradicionalmente como el principal agente portador del cambio social. El principal interrogante era cuál sería su comportamiento político y si podían constituir una base popular para las fuerzas políticas de izquierda que pugnaban por una profunda transformación social.

Por otra parte, en la llamada sociología del cambio social el desenlace político de la presencia de estos grupos de trabajadores pobres urbanos constituía una de sus preocupaciones centrales. Irving L. Horowitz (1966) ofrecía un conjunto de reflexiones sobre la política y sobre el juego

político en el medio urbano, analizando los mecanismos de cooptación, el comportamiento de élites locales, los efectos sociales de las migraciones campo-ciudad y la cultura política de los diferentes grupos sociales. Para él, las ciudades latinoamericanas eran laboratorios para el examen y el análisis de las clases sociales emergentes, para explotar los efectos de la industrialización y para los estudios sobre el cambio social basado en la reforma.

Pero para Germani (1967), desde su perspectiva sociológica e integradora, una consecuencia muy importante y diferente de la urbanización era que el sector marginal urbano podía ser políticamente importante sin perder marginalidad cultural y económica, con lo cual este autor más que estar preocupado por el hombre marginal parkiano, pretendía aprehender con el concepto de marginalidad el fenómeno político que protagonizaba el amplio conjunto de trabajadores urbanos, que en el caso de Argentina era el principal apoyo político del peronismo y que para él debía ser caracterizado como nacional populismo.

Un caso particular fue el de Chile, país considerado un laboratorio ideal para analizar el nuevo papel que jugaban estos sectores populares urbanos en la vida política nacional, primero en el gobierno de la Democracia Cristiana y luego con la Unidad Popular. Respecto del primer período, Jorge Giusti (1968) analiza los rasgos organizativos en el poblador marginal urbano latinoamericano, influido marcadamente por el propio Germani y busca los referentes históricos del comportamiento político del “hombre marginal” chileno. Se detiene en el análisis de la política asistencialista desarrollada por la Democracia Cristiana tomando como fundamento conceptual los desarrollos del Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina (DESAL, 1970) y su propuesta de “promoción popular”. Según la DESAL, la marginalidad era una manifestación de la desintegración interna de grupos sociales afectados por la desorganización familiar, la anomia y la ignorancia, lo cual impedía a estos grupos intervenir en las decisiones colectivas, y esa falta de participación activa era la causa de su bajísima participación pasiva en los bienes constitutivos de la sociedad global. Según esta concepción, debía promoverse la tolerancia política hacia su existencia y al mismo tiempo suministrar servicios y mejoras en las condiciones

de vida. Pero, sin duda, es durante el gobierno de la Unidad Popular cuando estos grupos sociales urbanos constituyen la base social de las diferentes corrientes de izquierda y llegan a desarrollar experiencias en estos barrios populares.

### ***b) La perspectiva marxista de la marginalidad***

En contraposición a estas perspectivas funcionalistas se elaboran y publican en la época un conjunto de profundas y rigurosas reflexiones que desde el marxismo buscaban comprender las diferentes formas en que los trabajadores se integraban a los distintos procesos de la producción capitalista de los países dependientes. El centro de un álgido debate lo protagonizan José Nun y Fernando Henrique Cardoso, a quienes se suman, entre otros, importantes autores latinoamericanos como Quijano, Singer, Dos Santos, Kowarick, Sigal. No obstante, puede decirse que la polémica se desata inicialmente en la región a partir de que Nun y su equipo, integrado por destacados académicos –Murmis, Marín, Balbé– proponen la categoría de masa marginal y señalan sus diferencias respecto de los conceptos de ejército industrial de reserva y superpoblación relativa surgidos del marxismo<sup>2</sup>, lo cual es cuestionado por Fernando H. Cardoso. Cabe señalar que no es el propósito de este trabajo hacer un recuento de las diferentes aportaciones teóricas ofrecidas por el amplio número de autores latinoamericanos que trataron el tema de la marginalidad en la época, sino colocar el núcleo conceptual básico de un debate que cuestionaba los alcances del desarrollo y que ofrecía explicaciones estructurales para entender la creciente pobreza en las ciudades.

Así, desde el materialismo histórico, lo principal es comprender las causas y los efectos que generaba un proceso de preocupación acumulación capitalista, dependiente y desigual, particularmente para un segmento importante de la fuerza de trabajo urbana que no lograba insertarse plenamente en el sistema productivo y debía aceptar vivir en las

---

2. Recientemente José Nun (2001) publicó un libro titulado *Marginalidad y exclusión social* en el que se reproducen los principales artículos que dieron origen a esa polémica y se agrega un nuevo texto sobre la situación actual. Las citas de este artículo relativas a los artículos publicados en 1969 y 1971 corresponden a su republicación en este reciente libro.



principales ciudades en condiciones precarias y deterioradas. Desde esta perspectiva conceptual, la noción de “masa marginal” dio lugar a un interesante debate sobre si esta se podía diferenciar o debía asimilarse a las categorías de “superpoblación relativa” y “ejército industrial de reserva” propias de la matriz conceptual marxista.

### *Masa marginal y relaciones de producción*

En 1969 José Nun afirmaba que no toda superpoblación relativa constituía necesariamente un ejército industrial de reserva, y que esta asimilación era incorrecta porque se trataba no solo de dos categorías distintas sino que se situaban en diferentes niveles de generalidad. Para este autor, mientras el concepto de ejército industrial de reserva corresponde a la teoría particular del modo de producción capitalista, los conceptos complementarios de “población adecuada” y de “superpoblación relativa” pertenecen a la teoría general del materialismo histórico. Las dos proposiciones básicas de su análisis son: 1) son los medios de empleo y no los medios de subsistencia los que hacen ingresar a los trabajadores en la categoría de superpoblación y, 2) no toda la superpoblación constituye necesariamente un ejército industrial de reserva.

Al recurrir a indicadores cuantitativos advierte que el desempleo y el subempleo se incrementaron notablemente en América Latina entre la década de los años cincuenta y sesenta, y afirma que una parte considerable de la superpoblación generada por el proceso de acumulación hegemónico no establece relaciones funcionales con el sistema integrado de las grandes empresas monopolistas. Ese contingente constituye, entonces, una masa marginal respecto del mercado de trabajo de capital industrial monopolístico y está constituido por diferentes segmentos que pueden ser identificados analíticamente: a) una parte de la mano de obra ocupada por el capital competitivo; b) la mayoría de los trabajadores que se “refugian” en actividades terciarias de bajos ingresos; c) la mayoría de los desocupados y d) la totalidad de la fuerza de trabajo mediata o inmediatamente “fijada” por el capital comercial; y el “resto” de los grupos a), b), c) sigue produciendo los efectos directos e indirectos propios de un ejército industrial de reserva (Nun, 2001, pp. 133-134).

Este autor concluye que “la masa marginal –en contraste con el

ejército industrial de reserva clásico— indica ese bajo grado de ‘integración del sistema’, debido a un desarrollo capitalista desigual y dependiente que, al combinar diversos procesos de acumulación en el contexto de un estancamiento crónico, genera una superpoblación relativa no funcional respecto de las formas productivas hegemónicas” (p. 137).

Fernando Henrique Cardoso (2001, pp. 152-165)<sup>3</sup> discute esta afirmación, sosteniendo que existe una funcionalidad general de la superpoblación. Para este autor: a) la superpoblación es relativa a los medios de producción y no a la población obrera; tampoco se compara la superpoblación obrera con el resto de la población; b) esta superpoblación o ejército de reserva está compuesta de trabajadores desempleados, ex desempleados o consolidados en la población de desempleados, y no por el conjunto de la población que no está empleada por el capital y c) la magnitud del ejército de reserva crece proporcionalmente con los avances de la acumulación social, a pesar de las variaciones tópicas de esta tendencia.

Para Cardoso no cabe duda que una proporción de esa masa marginal —correspondiente a los grupos b), c) y d)— es a la vez conceptualizable como un ejército de reserva respecto del mercado de trabajo del capital industrial competitivo (2001, p. 179), y concluye que “la creencia en la falta de dinamismo del capitalismo monopolístico —vista desde la perspectiva de la creación del empleo—, cotejada con el “problema de la población”, lleva a Nun a una visión necesariamente catastrófica que difícilmente se apoya en los hechos. No es que no exista un excedente de superexplotados: parte considerable de los negros americanos, de los puertorriqueños, “braceros”, mexicanos, etcétera, son ejemplos obvios. Por ello no debería escandalizar, a quien parte del esquema marxista de explicación de la acumulación, el que la contradicción entre riqueza y miseria es fundamental y no es muy diferente a la constatación de Marx sobre los efectos del capitalismo en la Inglaterra del siglo XIX (Cardoso, 2001, p. 183).

Para Cardoso el contexto económico se caracteriza por un acentuado

---

3. El texto de Fernando Henrique Cardoso incluido en el libro de Nun (2001) fue originalmente publicado en la *Revista Latinoamericana de Sociología* en 1970.

dinamismo del capitalismo monopólico para crear empleos, pero advierte que aunque fuesen verdaderas las tendencias catastróficas, estas indicarían más bien que existe una relación directa entre acumulación y superpoblación relativa, sin que hubiese necesidad de proponer el concepto de “masa marginal”, y afirma que “la distinción entre ejército de reserva y masa marginal deja de justificarse, incluso operacionalmente” (Cardoso, 2001, p. 183).<sup>4</sup>

Treinta años después, Nun (2001, p. 255) publica un artículo titulado “Nueva visita a la teoría de la masa marginal”, recordando que su preocupación no solo había sido en relación con el creciente desempleo, principalmente tecnológico, según lo expresan hoy autores como Krumar, Rifkin, Beck u Offe, sino en torno de la asimilación que autores como Lange o Paúl Sweezy habían hecho de las categorías de ejército industrial de reserva y masa marginal, sin advertir la importante diferencia que existe entre la génesis de una población excedente y los efectos que su aparición provoca en el sistema que le da origen, es decir una masa marginal que opera como excedentes de población no funcionales.

Nun (2001) reitera que cuando planteó inicialmente la tesis de la masa marginal sus propósitos inmediatos eran tres: 1) poner en evidencia la relación estructural que existía entre los procesos latinoamericanos de acumulación capitalista y los fenómenos de la pobreza y de la desigualdad social, lo que contrastaba con las tendencias entonces en boga de hacer recaer las responsabilidades sobre las propias víctimas; 2) marcar la heterogeneidad y la fragmentación crecientes de la estructura ocupacional latinoamericana, procesos diferentes a la visión de Marx de que la superpoblación relativa estaba dominada por la modalidad flotante, lo que llevaba a suponer que la mayoría de los trabajadores haría, en algún momento de su vida, esa experiencia de fábrica que él consideraba tan crucial para organizar las solidaridades y los antagonismos y 3) llamar la atención acerca de los modos en que incidía sobre la integración del sistema la necesidad de afuncionalizar los excedentes de población para evitar que se volviesen disfuncionales, dando como ejemplo

---

4. En 1971 Nun publica en la *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, FLACSO, el texto “Marginalidad y otras cuestiones”, el cual es reproducido bajo el título “Respuesta a la crítica”, texto que también es incluido en el libro del Fondo de Cultura Económica (2001).

los mecanismos de dualización y de segregación que eran mucho menos supervivencias de un pasado todavía tradicional que expresiones de un presente ya moderno (Nun, 2001, pp. 294-295).

Más allá del valor académico de este riguroso debate teórico, el mismo cobra importancia actualmente, ya que como se verá más adelante, la limitada oferta de empleos dignos para las y los trabajadores continúa siendo uno de los principales componentes de la cuestión social en América Latina.

### *La potencialidad política de los sectores populares urbanos*

En realidad las formas de organización social y política que había desarrollado ese universo “marginal” indicaban que para entonces se había constituido una base social que partidos políticos, diferentes organizaciones de la sociedad civil (asistencialistas, religiosas) e instituciones gubernamentales se disputaban como clientela de su acción. No debe olvidarse que es la época en que reclamaba profundos cambios en la estructura social, y este sector de la población constituye un actor social alternativo al considerado tradicionalmente como principal agente portador del camino social: la clase obrera.

La sociología urbana latinoamericana de la década se ubica en una perspectiva crítica que, apoyada en diferentes vertientes del materialismo histórico, ofrece nuevas bases teóricas para el análisis de los fenómenos urbanos. Horowitz (1966), por ejemplo, aporta un conjunto de reflexiones sobre la política, sobre el juego político en el medio urbano, describiendo procesos tales como: mecanismos de cooptación, comportamiento de élites locales, efectos sociales de las migraciones campo-ciudad y cultura política de diferentes grupos sociales. Este autor comparte la idea de que las ciudades latinoamericanas son laboratorios para el examen y el análisis de las clases sociales emergentes, para explorar los efectos de la industrialización y para los estudios sobre el cambio social basado en la reforma, advirtiendo claramente este autor que “y si esto falla lo serán para un cambio basado en la revolución social”.

Desde este mismo pensamiento marxista los representantes que tienen más presencia en el ámbito latinoamericano son Manuel Castells y Jordi Borja, quienes introducen la noción de los “movimientos sociales

urbanos”, en el que incorporan el conjunto de movilizaciones y luchas de los habitantes de los barrios populares deteriorados, considerándolos actores sociales fundamentales del cambio social, urbano y, por supuesto, político. Sin duda, el escenario urbano y social se transformaba intensa y rápidamente y los habitantes de las favelas, villas miseria, callampas chilenas, que formaban parte de ese denominado universo “marginal” latinoamericano, habían comenzado a desarrollar formas de organización social (sectoriales, asistencialistas y religiosas) y de organización política que en algunos casos se vinculaban a partidos políticos de izquierda y a diferentes organizaciones de la sociedad civil (*Cfr.* Ziccardi, 1989).

Precisamente en la perspectiva marxista de la marginalidad de los años sesenta subyacía el interés por explorar los posibles efectos que estas intensas transformaciones económicas tenían sobre la vida social y política. Nun (2001) recupera la idea de Marx de que los ingleses confunden habitualmente las manifestaciones de un fenómeno con sus causas, porque aumentó la inquietud de los sectores dominantes al percibir a las áreas marginales como un terreno propicio para las prédicas subversivas y revolucionarias. La vivienda, por ejemplo, más que un problema técnico se convertía en un problema social y pasaba a ser la principal reivindicación alrededor de la cual se organizaron movimientos sociales urbanos en diferentes países de la región. Así, las políticas sociales dirigidas a los sectores populares urbanos fueron inicialmente políticas de vivienda que pretendían transformar esas condiciones de vida precarias en que vivían los marginales. Sin embargo, el bajo ingreso de estas familias impedía que pudieran participar en el mercado habitacional aun subsidiado, por lo que cuando se crearon, o se fortalecieron donde ya existían, las primeras instituciones gubernamentales para la construcción de vivienda popular masiva, los destinatarios de esta oferta habitacional no fueron los segmentos más pobres de la población de las ciudades sino los asalariados de mejores ingresos. Para los más pobres, en cambio, la imposición de regímenes militares en diferentes países se tradujo en una acción gubernamental de expulsión de estas familias desde sus barrios originales hacia las periferias lejanas (*cfr.* Ziccardi, A. 1983 y 1984). A partir de entonces, y hasta las aperturas democráticas de

la década de los ochenta, el pensamiento y las reflexiones de las Ciencias Sociales poco incidieron en la formulación de las políticas sociales para abatir la pobreza y promover el desarrollo de los países latinoamericanos.

## II. La ciudad del siglo XXI y las nuevas formas de exclusión social

La noción de exclusión social, reinterpretada en la última década en el contexto de la aplicación de políticas neoliberales generadoras de informalidad y precariedad laboral, sin duda amplía y se diferencia del concepto de pobreza urbana incorporando las dimensiones no económicas de este fenómeno. La noción surge de la sociología francesa, cuando se observa que, entre otras cosas, existe un desempleo de larga duración, un número considerable de personas no tienen vivienda de calidad, existen nuevas formas de pobreza entre inmigrantes, mujeres y jóvenes, el Estado benefactor se reestructura ante la crisis fiscal y que los sistemas de la seguridad social ceden el paso a la solidaridad para atender la cuestión social (cfr. Rosanvallon, 1995).

Aunque suele reconocerse que la noción de exclusión social la acuñó, a mediados de los años setenta, René Lenoir (1974),<sup>5</sup> en el libro *Les Exclus*, esta comenzó a ser adoptada con recurrencia en el análisis social de la sociología urbana francesa y en el discurso de la Unión Europea, en la década de los noventa, para hacer referencia a nuevas prácticas económicas y sociales que surgen de las modalidades que adquiere el empleo y el nuevo régimen social. La misma pretende describir situaciones generalizadas de privación de bienes y servicios para los trabajadores y sus familias, derivadas principalmente de la precariedad, la inestabilidad, la flexibilidad y/o la degradación de las condiciones prevalecientes del mercado del trabajo urbano. A ello se suman las mayores restricciones que presenta la acción social del Estado como consecuencia de la crisis por la que atraviesan los diferentes modelos de regímenes sociales de bienestar.

---

5. Cit. en Mariangela Belfiore (2003). En un texto reciente, José Nun (2001) afirma que fue Pierre Massé el primero que introdujo esta categoría en un libro publicado en 1965, y que dado que se creó en una época de bonanza económica el mismo tuvo una circulación limitada en Europa.

De esta forma se debilitaron los cimientos propios de la llamada sociedad salarial (Castel, 1997) lo cual obligó a advertir que en lugar de grupos particulares de excluidos se creaba una situación que pesaba cada vez más en diferentes sectores de la población. En este sentido, se advierte no solo un incremento de la pobreza sino nuevas formas de exclusión económico-social en función del género, la nacionalidad, el barrio, etcétera.

Un esfuerzo importante por identificar los factores que están incidiendo en los procesos de exclusión social lo ofrecen Brugué, Gomà y Subirats (2002). Estos autores identifican tres grupos de factores que inciden en los procesos de la exclusión: 1) la fragmentación tridimensional de la sociedad, que genera la diferenciación étnica, la alteración de la pirámide poblacional y la pluralidad de las formas de convivencia familiar; 2) el impacto sobre el empleo de la economía posindustrial, que por un lado genera trayectorias ocupacionales en un abanico de itinerarios complejos y dilatados en el tiempo, y, por otro, la irreversible flexibilidad de los procesos productivos en la economía informacional, la desregulación laboral, la erosión de derechos laborales y el debilitamiento de esquemas de protección social, y 3) el déficit de inclusividad del Estado de bienestar que ha consolidado fracturas de ciudadanía y el carácter segregador de ciertos mercados de bienestar con una presencia pública muy débil (por ejemplo, el mercado del suelo y la vivienda).

Las dimensiones o los campos que exige operacionalizar el concepto de exclusión social como diferente al de pobreza son, entre otros: las dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, a la justicia, a la instrucción; el aislamiento, la segregación territorial, las carencias y mala calidad de las viviendas y los servicios públicos de los barrios de las clases populares; la discriminación por género a que están expuestas las mujeres en el trabajo y en la vida social; la discriminación política, institucional o étnico-lingüística en que se encuentran algunos grupos sociales. Todos estos procesos y prácticas de las sociedades complejas son “factores de riesgo social” que comparten determinados grupos de las clases populares (inmigrantes, colonos, indígenas, discapacitados). Ante esto, cualquier política pública sectorial será sumamente débil si no se incorpora a una acción social pública e integral que

enfrente no solo la pobreza sino la exclusión social. Esto señala el amplio campo de actuación de las políticas sociales urbanas, puesto que desde las mismas se deben contrarrestar o disminuir algunos de los efectos más desfavorables de la pobreza y de la exclusión social (Ziccardi, 2001).

Ante esta compleja realidad, Brugué y Subirats (2002) elaboran una matriz en la que se cruzan el peso de los factores mencionados, según el colectivo social en el que inciden, y las políticas sociales que intentan contrarrestar estas situaciones desfavorables en que se encuentran ciertos sectores de la ciudadanía.

Coincidentemente, y como consecuencia de que las formas de pobreza severa se hallaban en incremento en los EUA, se abrió en la misma época un debate sobre las llamadas *urban underclass* a partir de investigaciones sobre los efectos que generaban los fenómenos de segregación urbana de las ciudades del mundo industrial, en los barrios o vecindades de las periferias pobladas con minorías de inmigrantes (*cf.* Mingione, 1999). Lo común en ambas perspectivas es que se trata de comprender y analizar los efectos generados por el cambio de un régimen social basado en el trabajo asalariado estable a un régimen mucho más homogéneo y precario, generador de deterioro de las condiciones de trabajo y del debilitamiento del apoyo estatal. Esto último se expresa en medidas de discriminación institucional hacia los sectores populares, lo cual refuerza la segregación espacial y el confinamiento de aquellos grupos que se encuentran particularmente en situaciones desventajosas (Castel, 1997).

Para Brugué y Subirats (2002) el concepto de exclusión social alude en primer término a un fenómeno estructural que genera un nuevo sociograma de colectivos de excluidos; un fenómeno que puede ser caracterizado como dinámico en tanto afecta de forma cambiante a personas y colectivos en función de la vulnerabilidad de estos a las dinámicas de marginación, y multidimensional porque no se explica con arreglo a una sola causa, ni sus desventajas son únicas. Pero la cuestión fundamental para estos autores es que se trata de un fenómeno que no es posible separarlo de la política, es decir, “la exclusión social no está inscrita de forma fatalista en el destino de ninguna sociedad sino que es susceptible de ser abordada desde los valores, desde la acción colectiva, desde la práctica institucional y desde las políticas públicas”.



De esta forma se vinculan los factores de exclusión y los colectivos de excluidos a las nuevas políticas sociales y sostienen que, tanto en Europa como en América Latina, se asiste a una época de transformaciones de fondo y a gran velocidad, y que ante una creciente precarización social y laboral, se advierte un déficit en las administraciones públicas, las cuales no tienen agilidad para dar las respuestas adecuadas. Se trata de un escenario en el que las demandas son cada vez más heterogéneas y fragmentadas y, por lo tanto, solo pueden ser abordadas desde formas de gestión que respondan flexiblemente a la problemática que enfrentan, y que se inscribe, de manera polémica, en el concepto o la noción de exclusión social.

En América Latina, en cambio, la noción de exclusión social es incorporada recientemente en la investigación social y han predominado los trabajos empíricos más que los conceptuales, una producción académica dispersa que pareciera que tiene varios puntos de encuentro con las teorías de la marginalidad, quizá con mayor proximidad a su versión funcionalista que estructural.

### *La desafiliación y el incremento de la pobreza*

Robert Castel (1997), quien se ha encargado de analizar minuciosamente las causas del derrumbe de la condición salarial, sostiene que la “cuestión de la exclusión social” que ocupa el primer plano desde hace años es un efecto de ese derrumbe, es decir que más que hablar de “problemas sociales” particulares, de una pluralidad de dificultades que hay que enfrentar una a una, hay una cuestión social, y ésta es la cuestión de la pérdida de centralidad del estatuto de asalariado y del papel de gran integrador que ha desempeñado el trabajo. Así, se ha dado una auténtica metamorfosis de la cuestión social ya que la principal fuente de identidad del individuo ha sido cuestionada brutalmente en detrimento de otros sostenes, como la pertenencia familiar o la inscripción a una comunidad concreta (Castel, 1997, p. 389). Pero lo fundamental es que la gran preocupación de este autor es que “el trabajo es más que el trabajo y por tanto el no-trabajo es más que el desempleo, lo que no es poco decir”. Es un llamado de atención respecto de las transformaciones profundas que presentan las economías en Francia y a observaciones de

lo que acontece desde siempre en la realidad latinoamericana donde la oferta de trabajo excede a la demanda particularmente en determinados sectores y actividades productivas.

Sin duda, este pensamiento tiene puntos de encuentro y preocupaciones conceptuales próximas a las que se dieron en el debate de la marginalidad desde una perspectiva marxista de los sesenta. Recientemente José Nun (2001) retoma el debate, lo recontextualiza e introduce en los nuevos planteamientos elaborados por autores advirtiendo que en este mundo globalizado los desocupados son el componente social más dramático y visible pero de ninguna manera el único. La crisis de la sociedad salarial en la que el trabajo asalariado era el pilar de la cuestión social ha transformado la misma sociedad. Desde esta perspectiva sociológica lo que está en juego es la idea del fin del trabajo asalariado, estable y bien remunerado como perspectiva real y alcanzable por una gran parte de la mano de obra disponible, predominando en cambio la precariedad laboral y los bajos ingresos; esto incide directamente en el ejercicio de los derechos ciudadanos y en las posibilidades de profundizar y consolidar los procesos democráticos que viven actualmente los países latinoamericanos.

Como señala Castel (1997), este es un período incierto de transición hacia una inevitable reestructuración de las relaciones de producción, se trata de una mutación compleja de nuestra relación con el trabajo. En esta caracterización señala dos rasgos que nos introducen en otras perspectivas de análisis sobre el futuro del desarrollo: 1) se han borrado una cierta representación de progreso y la creencia en que el mañana será mejor y que funcionan los mecanismos para controlar el devenir de una sociedad desarrollada, dominar sus turbulencias y conducirla hacia formas de equilibrio cada vez más armónicas y 2) esta representación de la historia es indisociable de la valorización del papel del Estado. Se necesita de un actor central que conduzca estas estrategias, que obligue a los participantes a aceptar objetivos razonables, que vele por el respeto de los compromisos y que asegure un mínimo de cohesión entre los grupos sociales (1997, p. 391).

Esto lleva a la necesidad de repensar el rumbo del modelo de Estado de bienestar el cual nunca estuvo plenamente desarrollado en los países

de América Latina. Al respecto, Rolando Franco (1997) advierte que el paradigma emergente en la década de los ochenta sustenta reformas en los sistemas de bienestar social basada en que el Estado es tan solo uno de los agentes que aportan recursos para el financiamiento de los servicios sociales pero que sus funciones en materia de política social pueden ser llevadas a cabo también por agentes no estatales (informal, voluntario, filantrópico), lo cual supone introducir criterios de competencia entre diferentes prestadores de servicios. La idea es que los recursos públicos deben reservarse para atender las necesidades de los sectores que están fuera de esa seguridad social, lo cual requiere aplicar principios de localización o de selectividad para identificar a los beneficiarios, otorgar subsidios y considerar estas políticas sociales como compensatorias para contrarrestar los efectos del ajuste. Es decir, se promueve un trato desigual a quienes son socialmente desiguales. Esto originó el fuerte debate que se dio en América Latina, sobre el cual ya se hizo referencia en este trabajo.<sup>6</sup> Un rasgo más es que se impulsan los procesos de descentralización de funciones –no siempre de recursos– del gobierno central a los gobiernos locales, los cuales comienzan a asumir la provisión de las infraestructuras sociales, pero demuestran tener marcadas limitaciones para ampliar la acción social de este ámbito de gobierno.

Pero este debate empieza a darse en el contexto de procesos de democratización política, los cuales, para construir nuevas bases de gobernabilidad, deben incorporar en el debate el tema de los derechos ciudadanos, de la ampliación de la dimensión social de la ciudadanía y del papel que deben jugar.

### *La dimensión social de la ciudadanía*

En el marco de los procesos de democratización de los sistemas políticos latinoamericanos y del ajuste económico se elaboran en los años ochenta políticas sociales de tipo focalizadas, las cuales son indicadores de la debilidad de nuestra democracia para garantizar calidad de vida al conjunto de la ciudadanía (Bodemer, Coraggio y Ziccardi, 1999). Sin embargo, en la década siguiente, advertidas las limitaciones de las mismas

---

6. Véase Cardoso, de Franco y Darcy (2000).

y en la medida que los partidos de izquierda comienza a ganar posiciones en los gobiernos locales e inclusive en el ámbito nacional, se retoma la concepción de ciudadanía, entendida como el ejercicio de un conjunto de derechos y obligaciones.

En particular, para los fines de este trabajo, interesa considerar la dimensión social de la ciudadanía (Marshall, 1998) la cual hace referencia al acceso de bienes y servicios básicos –alimentación, salud, educación– que el Estado debe garantizar al conjunto de la población, independientemente de su capacidad de apropiación de bienes y servicios en el mercado. En la región latinoamericana este ejercicio dio origen a una ciudadanía segmentada (Draibe, 1993) ya que solo se logró para un reducido conjunto de trabajadores asalariados mientras que grandes mayorías siempre debieron aceptar vivir en el medio urbano aceptando situaciones de gran precariedad y acceso limitado a bienes y servicios de baja calidad.

En este marco las principales interpretaciones e ideas que alimentan actualmente el debate europeo sobre el deterioro de la sociedad salarial y la exclusión social sin duda son útiles para comprender y confrontar nuestra realidad latinoamericana. Más aún porque en un mundo globalizado se advierte un generalizado incremento de la pobreza urbana y nuevas formas de exclusión social, las cuales comparten rasgos muy similares entre ambas realidades. No obstante, debe señalarse que la situación latinoamericana actual es muy grave y compleja. El número de pobres urbanos en América Latina es el mayor de toda su historia. Las explicaciones desde esta perspectiva estructural no sólo ponen el énfasis en las limitaciones que generan los procesos de precariedad laboral sino también en los procesos de construcción y ejercicio de la ciudadanía que permitan consolidar la democracia latinoamericana.

En este sentido, Nun (2001) sostiene que, a diferencia del pasado, cuando las ideologías dominantes incluían en sus grandes agendas de inspiración keynesiana el problema de la distribución de los ingresos y le adjudicaban un papel central a la acción del Estado, actualmente estas concepciones han sido sustituidas por las corrientes neoliberales, para las que el mercado proveerá y lo hará tanto mejor cuanto más mínimo

sea el gobierno y menos interfieran los sindicatos y las organizaciones populares.

Sin embargo, en este contexto democrático puede observarse una revalorización de las aportaciones conceptuales y propositivas realizadas por los científicos sociales, y en varias ciudades de América Latina, algunas de las cuales son gobernadas por partidos políticos de izquierda, se han puesto en marcha programas sociales que no solo pretenden combatir la pobreza urbana sino que también enfrentan la exclusión y la desigualdad social, como por ejemplo los programas de diferentes gobiernos locales a través de los cuales se otorga un apoyo económico a adultos mayores, los programas de mejoramiento de viviendas y de barrios o el otorgamiento de apoyos a madres jefas de hogar y a jóvenes que no logran ingresar y/o permanecer el sistema de educación superior y no encuentran opciones laborales acordes a sus expectativas.

### **III. Reflexiones finales**

Recuperar los principales desarrollos conceptuales que sobre la pobreza urbana y la exclusión social han producido las ciencias sociales en diferentes momentos históricos y buscar su distinción conceptual y metodológica puede ser útil por varias razones, pero en lo fundamental porque si bien la problemática de la marginalidad surgida en los años sesenta planteaba algunas de las cuestiones que hoy forman parte de los principales interrogantes que se responden desde la perspectiva de la “exclusión social”, como se desprende del recorrido que hemos realizado, “la visión de la pobreza dominante en cada sociedad es el resultado de un conjunto de valores, normas e ideas dominantes que se adaptan a los requerimientos del sistema económico. Así, las medidas adoptadas en la lucha contra la pobreza son coherentes y no contradictorias con las propias necesidades que muestra el proceso de acumulación del capital” (Carlota Solé, 2002), y este, sin duda, ha adquirido en este mundo globalizado nuevas y diferentes necesidades.

Las condiciones de pobreza urbana, de una pobreza relativa (Cfr. Ziccardi, al compararla con la intensidad de la pobreza que prevalece

en el medio rural, indica que para los sectores populares de las grandes ciudades latinoamericanas este proceso modernizador genera efectos perversos, en particular acrecienta las marcadas desigualdades sociales y espaciales. Así, es evidente que, junto a los espacios de la modernidad que lucen todas las ciudades latinoamericanas, los sectores populares continúan viviendo en la pobreza, en viviendas precarias y en espacios que presentan un grave déficit o deterioro en la dotación de bienes y servicios urbanos. Por ello las ciudades del siglo XXI han sido calificadas de ciudades fragmentadas, divididas o segmentadas (*cf.* Susan Fainstein *et al.*, 1992), rasgos que si bien las ciudades en América Latina siempre han tenido, actualmente se han amplificado. Las investigaciones realizadas en estos espacios han dado cuenta de que la pobreza urbana es consecuencia de la precariedad, la informalidad y sobre todo de las bajas remuneraciones que perciben millones de trabajadores en las grandes ciudades latinoamericanas (Ziccardi, 2001). Pero esta situación no solo afecta a estos ciudadanos que tienen escasas posibilidades de ejercer sus derechos sociales, sino también al conjunto de la sociedad, fracturando el tejido social y generando las condiciones propicias para que proliferen la violencia y la inseguridad.

Existe un amplio abanico de temáticas que aún no han sido estudiadas en profundidad, las cuales están vinculadas, más que a la noción de pobreza urbana, a la de exclusión social, y hacen referencia a la discriminación de género, étnica, territorial y cultural de que son objeto las clases populares. De un mayor conocimiento de esta realidad podrán surgir nuevas ideas para las políticas sociales urbanas que asuman el carácter de políticas socioeconómicas (Bodemer, Coraggio y Ziccardi, 1997), es decir que no solo garanticen el acceso a un empleo digno a los trabajadores sino también calidad de vida y condiciones para hacer efectiva la dimensión social de la ciudadanía. Se trata de políticas públicas formuladas a partir de una visión integral del universo económico, social y territorial en el que actúan. Su diseño e implementación implica la adopción de modelos transversales, de formas de coordinación interinstitucional flexibles, de la corresponsabilidad entre diferentes actores públicos y privados que actúan en red y de una actuación temporalmente coincidente en un territorio dado.

Lograrlo hoy no parece un imposible porque, entre otras cosas, a pesar de la fragilidad de nuestras democracias las ciencias sociales tienen un más amplio espacio institucional y su producción es mucho más valorada socialmente que en el pasado. En algunos países como México los intelectuales dedicados a estudiar la pobreza y las políticas sociales son consultados desde las instancias gubernamentales, y también suelen actuar en organizaciones civiles, asesorar a grupos populares e inclusive desempeñar en alguna etapa de su vida profesional actividades en la burocracia gubernamental y en el ámbito de la representación política. Pero también debe decirse que nuestra producción no se ha propuesto incidir en el ámbito más amplio de las políticas públicas y, en particular, en las políticas económicas que, en su actual versión neoliberal, en mucho contribuyen a la generación de mayores índices de pobreza. Por ello, desde el objetivo de incidir más en las decisiones públicas podemos concluir colocando algunos interrogantes que puedan ser incluidos en nuestras agendas de investigación, por ejemplo: 1) ¿cómo se incorpora el tema de la pobreza en el conjunto de las políticas públicas, no sólo en las políticas sociales?; 2) ¿cuál es la particular relación entre política económica y política social?, y 3) ¿cómo perciben los diferentes actores sociales –funcionarios, empresarios, académicos– la cuestión social y cuál es la concepción dominante que legitima socialmente la existencia de estos graves niveles de pobreza urbana y de exclusión social?

## **Bibliografía**

Álvarez Laguizamón, S. (Comp.). (2005). Introducción. En *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe. Estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO.

Atkinson, T. (2002). *Social Inclusion and the European Union*. JCMS, 40(4).

Belfiore Wanderley, M. (1997, noviembre). Reflexiones sobre la noción de exclusión. *Servicio Social y Sociedad*, año XVIII (55). São Paulo, Cortez editora.

Bodemer, K., Coraggio J.L. y Ziccardi, A. (1999). Las políticas sociales urbanas en el inicio del nuevo siglo. Documento de Lanzamiento de la Red núm. 5 de URBAL Políticas Sociales Urbanas, Montevideo.

Gallardo, L. y Osorio, J. (1998). *Los rostros de la pobreza. El debate*. T. 3 (pp. 17-116). México: Universidad Iberoamericana, SEUIA/ITESO, Limusa/Noriega Editores.

Gallardo, L. y Osorio, J. (2005, abril-junio). Enfoque sobre la pobreza y el florecimiento humano. *Papeles de Población*, nueva época, año 11, (44). Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.

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

Brugué, J., Gomà, R. y Subirats, J. (2002, septiembre-diciembre). De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas. *Revista Internacional de Sociología*, tercera época, (33).

Cardoso, F. H. (1971). Comentarios sobre los conceptos de sobrepoblación relativa y marginalidad. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, (1/2), ELAS-ICIS, Santiago. Reproducido en Nun, J. (2001). *Marginalidad y exclusión social*. México: Fondo de Cultura Económica.

Cardoso, R., De Franco, A. y de Oliveira, M. D. (2000). *Um novo referencial para a ação social do estado y da sociedade*. Brasilia: PNUD, Comunidade Solidária.

Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.

Castel, R. (2005). *Estado e inseguridad social*. Subsecretaría de la Gestión Pública, Argentina (consulta por internet).

Castells, M. (1974). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI.

Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina (DESAL). (1970). *La marginalidad urbana: origen, proceso y modo*. Buenos Aires: Troquel.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2003). *Panorama económico de América Latina*. Santiago de Chile.

Cordera, R. y Cabrera, J. (Coords.). (2005). *Superación de la pobreza y universalización de la política social*. México: UNAM.

Cordera, R. y Ziccardi, A. (Coords.). (2000). *Las políticas sociales en México al fin del milenio, descentralización, diseño y gestión*. México: IIS-Facultad de Economía, UNAM.



Cortés, F. (2002, enero-marzo). Consideraciones sobre marginalidad, marginación, pobreza y desigualdad de ingreso. *Papeles de Población*, (031). Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.

Draibe, S. (1993). Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenario latinoamericano. *Lua Nova*, (31). São Paulo.

Fainstein, S., Gordon, I. y Harloe, M. (Eds.). (1992). *Divided cities. New York and London in the contemporary world*. Oxford: Blackwell.

Franco, R. (1997). Paradigmas de la política social en América Latina. En Menívar, R., Drik, K. y Lieteke van Vucht, L., *Pobreza, exclusión y política social*. Costa Rica: Programa Most, FLACSO-Costa Rica, Universidad Utrech.

Germani, G. (1963, mayo-agosto). Urbanización, secularización y desarrollo económico. *Revista Mexicana de Sociología*, 25(2). México.

Germani, G. (1967, julio-septiembre). La ciudad como mecanismo integrador. *Revista Mexicana de Sociología*, 29(3). México.

Germani, G. (1971). *El concepto de marginalidad*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Giusti, J. (1968, enero-marzo). Rasgos organizativos en el poblador marginal urbano latinoamericano. *Revista Mexicana de Sociología*, 30(1). México.

Horowitz, I. L. (1966, enero-marzo). La política urbana en Latinoamérica. *Revista Mexicana de Sociología*, 28(1). México.

Karsk, S. (Coord.). (2004). *La exclusión: bordeando fronteras. Definiciones y matices*. Barcelona: Gedisa.

Kowarick, L. (1978, enero-abril). Desarrollo capitalista y marginalidad: el caso brasileño. *Revista Mexicana de Sociología*, 40(1), 31-74. México.

Lomnitz, L. (1978, enero-abril). Mecanismos de articulación entre el sector informal y el sector formal urbano. *Revista Mexicana de Sociología*, 40(1), 131-153. México.

Marshall, T.H. y Bottomore, T. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.

Mingione, E. (1999). Urban poverty in the advance industrial: concepts, analysis and debates. En Mingione, E. (Ed), *Urban Poverty and the Underclass*. Oxford: Blackwell.

Morell, A. (2002). *La legitimación social de la pobreza*. Barcelona: Anthropos.

Murga Franssinetti, A. (1978, enero-abril). La marginalidad urbana en América Latina: una bibliografía comentada. *Revista Mexicana de Sociología*, 40(1), 221-331. México.

Nun, J. (1969). Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. *Revista Latinoamericana de Sociología*, V(2). Buenos Aires. Reproducido en Nun, J. (2001). *Marginalidad y exclusión social*. México: Fondo de Cultura Económica..

Nun, J. (2001). *Marginalidad y exclusión social*. México: Fondo de Cultura Económica.

Park, R. E. (1928). Human migration and marginal man. *American Journal of Sociology*, 33 (6). The University of Chicago Press.

Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social*. Buenos Aires.

Saravi, G. A. (Ed). (2006). *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*. México: CIESAS/Prometeo.

Sen, A. (1984). Poor, relatively speaking. En Sen, A., *Resources, Values and Development*. Massachusetts: Harvard University Press, Cambridge.

Sen, A. (1995). *Examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. México: Planeta.

Segal, S. (1981, octubre-diciembre). Marginalidad especial, estado y ciudadanía. *Revista Mexicana de Sociología*, 43(4). México.

Solé, C. (2002). Prólogo. En Morell, A. *La legitimación social de la pobreza*. Barcelona: Anthropos.

Townsend, P. (1970). *The Concept of Poverty*. Londres: Heinemann.

Yanes, P. (2005). La centralidad de los derechos: eje de la política social del Gobierno del Distrito Federal. México. Mimeo.

Ziccardi, A. (1983, enero-marzo). Villas miseria y favelas: sobre las relaciones entre las instituciones del Estado y la organización social de la democracia de los años setenta. *Revista Mexicana de Sociología*, 45(1), 45-67. México.

Ziccardi, A. (1984, octubre-diciembre). El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la ciudad de Buenos Aires (1967-1976). *Revista Mexicana de Sociología*, 46(4). México.

Ziccardi, A. (1989, enero-abril). De la ecología urbana al poder local (cinco décadas de estudios urbanos). *Revista Mexicana de Sociología*, 51(1), México.

Ziccardi, A. (2001). Las ciudades y la cuestión social. En Ziccardi, A. (Comp.), *Pobreza, desigualdad y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, FLACSO, IISUNAM, ASDI.

Ziccardi, A. (2006). Políticas de inclusión social en las sociedades complejas. En Hurtado Martín, S., *Justicia, políticas públicas y bienestar social*. México: UNAM, Escuela Nacional de Trabajo Social.



# Ciudad de México: dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local<sup>1</sup>

## I. Introducción

En este artículo se analizan dos modelos de ciudad que sustentan estilos de gobernanza local diferentes, los cuales coexisten y se confrontan en los procesos de gestión urbana y gobierno político democrático de varias ciudades latinoamericanas, entre estas la Ciudad de México, una de las megaciudades del mundo que se analiza en este trabajo.

En uno de esos modelos de ciudad se promueven desde el aparato gubernamental políticas urbanas articuladas a las políticas económicas neoliberales con la intención de vincular las economías locales a la sociedad global. Para ello se genera un proceso asociativo entre las élites gubernamentales y los representantes empresariales, particularmente los desarrolladores inmobiliarios de la industria de la construcción y del capital financiero, a fin de garantizar la obtención de elevadas ganancias y la apropiación privada de excedentes generados en los procesos de gestión urbana.

El otro modelo de ciudad se sustenta en el llamado “derecho a la ciudad”, como una apelación colectiva que plantea la adopción de criterios de universalidad, inclusión social y equidad en el acceso y la calidad de los bienes y servicios urbanos, ambientales, culturales para

---

1. Extraído de Ziccardi, A. (2018, enero-junio). Ciudad de México: dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (8): 15-36.

lograr condiciones de vida adecuadas para el conjunto de la ciudadanía. Las políticas urbanas que privilegian esta concepción de ciudad es impulsada por sectores progresistas de la burocracia y de la tecnocracia local, diferentes actores y organizaciones de la sociedad civil y académicos socialmente comprometidos que impulsan y participan en programas y acciones colaborativas. En el mismo subyace la intención de que las políticas urbanas del gobierno local logren contrarrestar las grandes desigualdades territoriales que existen actualmente en nuestras ciudades.

Pero lo que importa señalar es que existen dos modelos de ciudad contrapuestos que coexisten conflictivamente y signan los procesos de gobernanza local más allá de las propias políticas urbanas generando efectos sociales y políticos en función de: 1) la capacidad y los modos de influencia que ejercen los sectores empresariales sobre esas élites políticas y técnicas y 2) la capacidad de movilización y presión de los sectores populares para visibilizar sus demandas y que estas sean procesadas y atendidas a través de políticas y programas urbanos.

De esta forma, el objetivo de este trabajo es explorar cómo se construyen diferentes formas de gobernanza local al adoptarse simultáneamente ambos modelos de ciudad que se expresan y conviven conflictivamente. Nuestro referente espacial es la ciudad de México durante los cuatro sucesivos gobiernos controlados por una coalición de partidos de izquierda (1997-2018) y nuestra principal hipótesis de trabajo es que las políticas urbanas de esta gran ciudad constituyen componentes claves de la gobernanza democrática local. Durante estos veintiún años se comenzó privilegiando un modelo de ciudad incluyente para todos sus habitantes y ciudadanos, adoptando un modelo de ciudad que hiciese efectivo el derecho a la ciudad, pero a medida que se han refrendado los triunfos electorales de esta coalición las políticas urbanas se han ido redefiniendo en favor de un modelo de ciudad en el que prevalecen los intereses empresariales en la producción de sus bienes y servicios urbanos y en el que las desigualdades estructurales se ven acrecentadas por las inequidades territoriales que genera esta política pública. Sin duda, esta acción gubernamental local no solo ha tenido consecuencias urbanas sino sociales y políticas.

## II. De las políticas públicas a las políticas urbanas

De manera general puede decirse que la política pública constituye un conjunto de acciones o inacciones sobre una cuestión que concita el interés social, un problema socialmente definido, que como tal demanda la atención gubernamental (Oslak y Donnell, 1981).

Por otra parte, en el marco de procesos de profundización de la democracia política y de la gestión del gobierno local que se inaugura en varias ciudades latinoamericanas, en la década de los años noventa, es necesario recuperar la noción de gobernabilidad democrática que hace referencia a la función y capacidad de gobernar, poniendo énfasis no solo en los indicadores de eficiencia, eficacia y *accountability*, los cuales fueron incorporados en la idea de *governance*, sino en la cuestión de la participación ciudadana como forma de inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas. Se trata de un estilo de gobernar sustentado en la democratización de los procesos de diseño y aplicación de las políticas públicas (Ziccardi, 1998).

La noción de gobernanza introducida por Joan Prats (2007) ponía énfasis en la necesidad de construir espacios de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía. Posteriormente, al ser redefinida por Luis Aguilar (2010) se puso énfasis en la configuración de un patrón de comportamiento entre el gobierno y la sociedad de tipo colaborativo. Una relación de proximidad entre gobierno y ciudadanía, de coproducción de políticas públicas según Joan Subirats (2016); una forma diferente de gobernar localmente que se caracteriza por el impulso otorgado a los procesos de innovación social (Ziccardi, 2012).

En este marco, las políticas urbanas son definidas por Manuel Castells (1984) en su famoso libro *La cuestión urbana* como las formas de intervención del aparato del Estado sobre el espacio, advirtiendo que uno de sus principales objetivos es la creación y funcionamiento de los llamados bienes de consumo colectivo, en tanto soportes materiales para ofrecer los servicios públicos educativos, de salud, e inclusive la vivienda cuando esta es producida por el aparato del Estado. En América Latina este autor tuvo una gran influencia en las investigaciones urbanas de la época pero dada la debilidad de estas políticas para enfrentar los intensos

procesos de urbanización que se registraban en nuestras ciudades obligó a puntualizar que no solo se debían definir como políticas las acciones sino también las inacciones que dejaba de hacer la tecno-burocracia gubernamental frente a los graves problemas urbanos evidenciados, en particular la falta de vivienda y las condiciones de vida precarias en las que vivían mayoritarios sectores populares. Será con la adopción de las teorías del desarrollo y el reconocimiento de que era necesario recuperar las ideas planificadoras cuando las políticas urbanas adquirieron mayor centralidad en el conjunto de las políticas públicas.

Pero la doble naturaleza de valor de uso y valor de cambio que poseen los bienes de la ciudad (Lefebvre, 1969) lleva a que alrededor de los mismos existan intereses y posicionamientos. Para la ciudadanía se trata de la satisfacción de necesidades básicas (acceso al suelo, vivienda adecuada, servicios y espacios públicos, movilidad y transporte de calidad). Para los empresarios, en cambio, se trata de que se adopten criterios mercantiles en los procesos de la producción y gestión de la ciudad. Por ella en las políticas urbanas se genera un doble patrón de comportamiento entre el gobierno y los diferentes actores que participan en la producción y gestión de los bienes de la ciudad y a partir de ello se generan diferentes conflictos urbanos, sociales y políticos.

### ***a) El patrón asociativo entre las élites técnicas, políticas y empresariales***

Uno de los principales modelos de ciudad que se ha logrado imponer en el contexto de una economía global neoliberal se sustenta en reconocer que el principal componente del proceso de urbanización es el suelo urbano. En el escenario actual existe una oferta creciente de capital inmobiliario internacional, altamente especulativo y crecientemente oligopolizado, que se valoriza apropiándose de este bien (De Mattos, 2002).

Pero el capital privado dedicado a las actividades inmobiliarias ha promovido un urbanismo de grandes megaproyectos que transforman la estructura urbana y el paisaje de la ciudad, generan una oferta masiva de empleos de baja calificación y bajos salarios en la industria de la construcción y una dinámica de producción del espacio urbano cada vez más fragmentado (Cuenya, 2012). La masiva producción de vivienda así



como la producción de los diferentes artefactos urbanos generan fuertes y costosos procesos de expansión territorial porque es en la periferia donde el suelo es más barato pero donde la infraestructura y los servicios son más caros. El corolario es la creación de un modelo de la ciudad dispersa que implica altos costos, económicos y personales para quienes habitan en periferias cada vez más lejanas (Ziccardi, 2008; 2015).

En México esta producción masiva de vivienda se sustenta principalmente, cuando se da a principios de los años noventa, la liberalización de las restricciones de incorporación de suelo rural y de tenencia comunitaria (particularmente ejidos) al mercado de suelo, comprometiendo en muchos casos la sustentabilidad ambiental. Lo singular de estos procesos es que los organismos de vivienda han tenido un signo contrario al de los preceptos neoliberales ya que han generado un mercado de vivienda social protegido en el que actúan importantes grupos económicos, promotores y desarrolladores inmobiliarios y también un elevado número de medianas empresas que acceden a una demanda subsidiada y obtienen altas ganancias, principalmente provenientes de la apropiación de plusvalías generadas con el cambio de uso del suelo de rural a urbano y de producir masivamente viviendas industrializadas de baja calidad (Ziccardi, 2015).

Otra de las claves para comprender estos procesos es que al instalarse un patrón asociativo entre las elites técnicas y políticas y el empresariado de los negocios inmobiliarios las acciones u omisiones gubernamentales se adecuan al logro de esos objetivos.

En este sentido, estos grupos empresariales pretenden incidir también y directamente en los procesos de planeación y creación de normas urbanísticas del territorio de los que se derivan las principales regulaciones urbanas. Siguiendo a Lowi (1964) las políticas regulatorias atienden problemas que en su raíz son conflictos entre ciudadanos o grupos de ciudadanos dado que los efectos de las conductas de unos perjudican las propiedades, libertades de otros, como son la regulación urbanística o los derechos sobre la explotación del agua u otros recursos del medio ambiente.

Ahora bien, dado que estos grupos empresariales no pueden lograr fácilmente nuevas regulaciones que los favorezcan lo que hacen es

debilitar o deslegitimar los procesos de planeación, o incidir en los equipos técnicos y no políticos para no actualizarlas. Con ello y dados los conocimientos y experiencia que poseen para sortear su cumplimiento logran obtener las ganancias o sobreganancias que esperan de su actuación en los procesos de ocupación y uso del suelo.

Pero cabe señalar que este patrón asociativo entre las élites técnicas, políticas y empresariales busca en la actualidad validarse no solo en el espacio de las políticas urbanas sino en el ámbito de la vida política, con lo cual los roles entre cada uno de estos actores o sus representantes suelen expresarse en el ámbito partidario no sólo local sino también nacional.

### **b) El patrón colaborativo y el derecho a la ciudad**

Un modelo de ciudad muy diferente es el que considera que la acción gubernamental local debe sustentarse en el denominado derecho a la ciudad que reivindican las organizaciones sociales y civiles y los nuevos movimientos urbanos que existen en las ciudades.

En este sentido, en años recientes, al retomar la noción del derecho a la ciudad David Harvey se ha encargado de decir que el derecho a la ciudad que hoy reclaman OSC y Movimientos sociales de varias ciudades del mundo no es el mismo que Lefebvre (1969) reseñó y analizó en los años sesenta del siglo pasado.

Sin embargo, puede decirse que la crítica que hace Lefebvre, en su pequeño y valioso libro *Le Droit a la ville*, es aún válida porque estamos en presencia de una realidad urbana que conduce a la desintegración de la ciudad como proyecto colectivo y solo recuperando el valor social y humano del barrio y de la calle, ejerciendo el derecho a la ciudad podremos lograr ciudades con menores desigualdades económicas, sociales y territoriales.

Lefebvre advirtió que “no se trata de un derecho en la acepción jurídica del término, sino que es un derecho análogo a los que quedan estipulados en la célebre Declaración de los Derechos del Hombre, base constitutiva de la democracia. Esos derechos no son jamás literalmente cumplidos, pero uno se refiere constantemente a ellos para definir la situación de la sociedad” (Lefebvre, 1976, p. 130). Así, este derecho es una

apelación a una movilización masiva de la clase obrera para hacer efectivo su derecho a la ciudad central y para no aceptar vivir en la periferia sin ciudad.

Pocos años después, en la sociología urbana francesa aparecen los trabajos de Castells (1974) y Borja (1975) sobre los movimientos sociales urbanos que desafían el pensamiento marxista tradicional de la época que, instalado en la esfera de la producción, veía a la clase obrera como único actor con capacidad social transformadora. Castells y Borja, instalaron su análisis en la esfera del consumo, identificando a los movimientos sociales urbanos que reivindicaban bienes de la ciudad, como potenciales protagonistas del cambio. América Latina en la época pasó a ser un excelente laboratorio para discutir y confrontar la teoría de los movimientos sociales urbanos de las clases populares y muchos académicos nos encargamos de estudiar en nuestras respectivas ciudades qué características tenían los movimientos que surgían de los barrios populares, favelas, villas miserias, callampas, ranchos, conformados por una base social de origen popular que reivindicaban bienes y servicios urbanos, en especial vivienda y con capacidad de protagonizar importantes hechos sociales y políticos (Machado Da Silva y Ziccardi, 1980; Ziccardi 1983; 1984).

Sin duda, estos movimientos que surgieron primero en Chile, Argentina y Brasil y posteriormente en México y otros países de América Latina, demostraron que la mejora de las condiciones de vida de los sectores populares pasaba por movimientos diferentes a los sindicales y exigía de un marco conceptual propio. Esto alimentó los desarrollos teóricos de los llamados movimientos sociales urbanos los cuales hacen referencia a aquellas formas de organización social que tienen en su base reivindicaciones urbanas, cuyo interlocutor es el Estado, que tienen capacidad de generar alianzas con otras organizaciones de la sociedad y provocar efectos urbanos, sociales y políticos (Borja, 1975). Asimismo, demostró los puntos de encuentros y las diferencias que tenían respecto a los protagonizados por los sectores populares de la sociedad y las ciudades europeas, particularmente de Francia y Cataluña.

Actualmente, el derecho a la ciudad ha sido resignificado por David Harvey para quien esta noción no es el legado intelectual de Lefebvre;

lo que ha venido sucediendo en las calles son movimientos sociales urbanos importantes que generan efectos sociales y políticos, como por ejemplo el caso de Brasil durante los años noventa, donde los movimientos lograron incluir sus ideas en la Constitución brasileña de 2001 y otros movimientos han tomado “las calles de los barrios, como un grito de socorro de gente oprimida en tiempos desesperados” (Harvey, 2013, p. 10).

Harvey agrega que el derecho a la ciudad va cayendo cada vez más, por desgracia, en manos de intereses privados o casi privados y afirma que “es demasiado estrecho y está en la mayoría de los casos en manos de una pequeña élite política y económica con capacidad para configurar la ciudad según sus propias necesidades particulares y sus deseos más íntimos” (Harvey, 2013, p. 47). El actual modo de urbanización por desposesión ha dado lugar a un importante número de movimientos sociales que pretenden nuevamente definir un modo de vida urbana diferente al que les estaba asignado.

Muchas y diferentes expresiones ciudadanas son actualmente protagónicas y han logrado afectar por los menos una parcela, por pequeña que sea, de sobre-ganancias que se apropia el capital inmobiliario y de la industria de la construcción, con la aplicación de políticas urbanas que redistribuyen parte de los excedentes generados. Por ello, para varios autores, y en particular para Manuel Castells, los movimientos sociales han sido y continúan siendo agentes del cambio social, generando en las ciudades innovadoras formas y usos del espacio, con las que contradicen “la reproducción de la estructura urbana heredada de la dominación institucional” (Castells, 2014).

Este autor considera que los movimientos sociales contemporáneos tienen una principal característica: son movimientos sociales en red, pues siempre adoptan esta forma de internet y crean redes locales y de afinidad. Además son locales y globales por que se manifiestan a través de la ocupación del espacio público urbano local y se conectan a otros movimientos a través del internet, es decir, también ocupan el ciberespacio. Son virales pues se originan y difunden con rapidez. Surgen de manera espontánea como crítica e indignación ante la falta de representatividad, corrupción y abuso de las instituciones políticas, financieras y

del poder mediático. Frente a ello, reivindican la dignidad de las personas y la coordinación horizontal. Entre sus impactos, destaca el generado en los valores de la sociedad, cuya red de movimientos se materializa en nuevas formas de articulación del espacio, de información y de lugares (Castells, 2014).

Aunque puede decirse que son movimientos de transformación política y social, los efectos sociales que han generado han sido diversos y muchos de ellos tienen una dimensión urbana, no solo porque es en las ciudades donde estos surgen con mayor fuerza, sino por las reivindicaciones políticas que tienen “los movimientos sociales en red se originan en buena parte a partir de configuraciones espaciales y contradicciones urbanas y, en su desarrollo, influyen la transformación de los procesos urbanos y las formas espaciales” (Castells, 2014).

Asimismo, los movimientos populares urbanos han colocado la necesidad del reconocimiento del derecho a la ciudad como respuesta estratégica a la exclusión social y a la segregación espacial. De este modo, articulados dentro de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC), las organizaciones populares y no gubernamentales, académicos, institutos de investigación y activistas sociales elaboraron la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad como un instrumento para promover que sociedad civil, gobiernos nacionales y locales y organismos internacionales, asuman compromisos y tomen medidas para construir “ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables”, donde las personas puedan vivir con dignidad.

De acuerdo con Charlotte Mathivet (2009), el proceso para la construcción de esta carta inició como parte de las actividades preparatorias de la II Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, en Río de Janeiro, en 1992. Entre otros instrumentos que antecedieron a la construcción de la Carta puede mencionarse el Tratado sobre Urbanización “Por ciudades, villas y poblados justos, democráticos y sustentables” y la Carta de Derechos Humanos en la Ciudad, antecedente civil del Estatuto de la Ciudad, que promulgaría años más tarde el gobierno de Brasil.

Pero es a partir del Foro Social Mundial realizado en 2001 que se fue construyendo la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. En este

instrumento, el derecho a la ciudad se define “como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. Se entiende como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos empobrecidos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere la legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un patrón de vida adecuado” (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad).

Dentro de los derechos relativos a la gestión de la ciudad, la Carta establece que las ciudades deben promover un desarrollo urbano equitativo y sustentable que impida la segregación y la exclusión territorial, y priorice la producción social del hábitat y el cumplimiento de la función social de la ciudad, promoviendo una ciudad integrada y equitativa y otorgando especial cuidado a la rehabilitación de hábitat degradados o marginales. También se trata de incluir como atributo del espacio público la seguridad. Además, los servicios públicos deben permanecer en calidad de bienes públicos, impidiendo su privatización, estableciendo sistemas de control social sobre su calidad y determinación de tarifas (Art. 3). Otros derechos sobre la gestión de la ciudad son participar en el diseño del presupuesto de la ciudad (Art. 4), transparencia en la gestión de la ciudad (Art. 5), y derecho a la información pública (Art. 6).

De manera simultánea a los esfuerzos de las OSC, algunos gobiernos, tanto a nivel regional, como nacional y local, han desarrollado instrumentos que incorporan este derecho como se hizo en la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, el Estatuto de la Ciudad de Brasil, y, a nivel local, la Carta de Montreal y la Carta de la ciudad de México por el derecho a la ciudad. Además de que en las Constituciones de Ecuador y Bolivia se incluye el derecho a la ciudad (Mathivet, 2009).

En 2016 en la III Tercera Conferencia Internacional de Hábitat el reconocimiento del derecho a la ciudad por parte de los Estados nacionales participantes fue uno de los más discutidos y finalmente se logró su incorporación en la Declaración final pero debiendo aceptar sus promotores un texto demasiado superficial frente a las ideas que se debatieron

y estuvieron contenidas en los documentos producidos en las reuniones preliminares.

En México, en la constitución de la ciudad de México, aprobada en febrero de 2017, el reconocimiento al derecho a la ciudad es uno de los principales componentes de la Carta de Derecho incluida en la misma.

Pero ¿cuál es el contexto en el que aparece nuevamente la reivindicación del derecho a la ciudad y surgen conflictos que son protagonizados por nuevos actores urbanos o por movimientos sociales urbanos? En diferentes ciudades de América Latina existen algunas tendencias comunes que enmarcan estos procesos, en lo fundamental la combinatoria de diferentes formas de actuación gubernamental que surgen de la aplicación de políticas neoliberales junto con los intentos por avanzar (no sin conflictos) en la profundización de los procesos de democratización de la gestión local, enarbolando el derecho a la ciudad. Sin duda, en varias ciudades se registran experiencias muy interesantes de gobiernos controlados por partidos o coaliciones de partidos de izquierda en los que esta es la principal disyuntiva que enfrenta la gobernanza local.

Quedándonos ahora en el contenido de las políticas urbanas dirigidas a atender las necesidades y demandas de los sectores populares, se advierte la existencia de diferentes tipos de políticas distributivas, entendiendo por tales acciones que generan y asignan recursos (materiales, humanos, financieros) (Lowi, 1964). En nuestro caso nos interesan las que apuntan a otorgar beneficios al conjunto de la ciudadanía y en particular a los sectores de menores ingresos. Por ejemplo, la inversión pública en la introducción de la infraestructura básica como el agua y el drenaje o la construcción y mantenimiento de espacios públicos. También suelen incorporar subsidios o, por ejemplo, ocurre con el pago de los servicios del agua, el transporte, la vivienda de interés social, a fin de garantizar el acceso a estos bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas con cierta independencia del ingreso que tengan las familias.

Pero las políticas urbanas también impulsan programas y acciones directamente relacionadas con las reivindicaciones de los sectores populares y este componente redistributivo puede ser de diferente magnitud en función del poder que tienen esos sectores de incidir, por su

capacidad organizativa y política, en el aparato gubernamental. Esto es particularmente claro en el caso de las políticas de vivienda de interés social que, en décadas anteriores, fue uno de los componentes centrales de las políticas urbanas. Sin embargo, todo indica que, actualmente, a nivel local esta es una acción residual de las políticas urbanas que están mucho más orientadas a estructurar su acción o inacción en función de los intereses empresariales que actúan sobre el espacio urbano que a garantizar el ejercicio de los derechos y el acceso a bienes y servicios de la ciudadanía.

Entre estas posiciones se generan tensiones sobre la capacidad de los ejecutivos locales de movilizar recursos políticos en favor de unas u otras políticas. Pero sin duda uno de los actores principales es el legislativo local, donde los representantes de los partidos políticos son responsables a través del proceso de aprobación de los presupuestos que deciden el rumbo de la acción pública local.

### **III. Coexistencia y tensión en los procesos de gobernanza urbana de la Ciudad de México (1997-2017)**

Ahora bien, la Ciudad de México, una de las mega ciudades del mundo en la que los procesos de gobernanza democrática y gestión urbana son sumamente complejos, es un excelente laboratorio para analizar la confrontación de estos proyectos de ciudad. Los gobiernos locales de la Ciudad de México, democráticamente elegidos a partir de 1997, y gobernados por una coalición de izquierda, sin duda han permitido 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. Pero, al mismo tiempo, junto con ello la ciudad se ha transformado rápida y profundamente, no solo en su fisonomía sino en la presencia de intereses empresariales en los procesos de gestión urbana del gobierno local.

Con el triunfo electoral de una coalición de centro izquierda liderada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se erradicaron los comportamientos autoritarios que prevalecieron en el pasado y se



instaló un nuevo patrón de comportamiento, de relación gobierno-ciudadanía, de proximidad, que modificó sustancialmente la forma de gobernanza local. En el mismo se hizo explícita la intención de incluir a organizaciones representativas de grupos populares, profesionistas y técnicos progresistas y académicos, que siendo la base de sustentación del nuevo partido gobernante, vieron la oportunidad de participar en el diseño e implementación de las políticas públicas de la ciudad, en particular las políticas urbanas y las políticas de vivienda.

En los cuatro gobiernos que se han sucedido esta coalición de izquierda ha controlado no solo el ejecutivo local sino también la gran mayoría de los gobiernos locales delegacionales y el espacio político de la representación partidaria: la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Puede decirse que con marcadas particularidades, en cada período gubernamental se impuso un nuevo estilo de gobierno abierto y receptivo a las demandas de la ciudadanía muy distinto al del pasado en el que durante casi setenta años el Presidente de la república elegía al Jefe de Gobierno de la ciudad (Regente) creándose un aparato gubernamental autoritario y centralizado en el que existían muy pocos espacios de inclusión y en los que sus participantes debían aceptar actuar subordinadamente (Ziccardi, 1998).

Al instalarse una forma de gobierno democrática de la ciudad una de sus prioridades era construir un nuevo modelo de ciudad y realizar las transformaciones que se requerían en el aparato gubernamental para lograr una gestión eficiente y democrática. Así, en el primer período del gobierno del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas (1997-2000) se elaboró un documento básico que se denominó “Una ciudad para todos”, no obstante, hubo que esperar casi veinte años para que con la Reforma política de 2016 se transformara el Distrito Federal en Ciudad de México y se aprobara una Constitución local donde se retomara el propósito de definir un proyecto de ciudad que definiera el rumbo de las políticas públicas en general y de las políticas urbanas en particular.

Debe reconocerse que en ese período se inició un patrón colaborativo entre los técnicos y los representantes políticos del PRD en el ejecutivo local y en la Asamblea Legislativa, al que sumaron otros pequeños partidos de izquierda, miembros de organizaciones sociales y civiles dedicadas a

trabajar sobre la cuestión urbana y un amplio número de académicos de diferentes universidades, principalmente públicas (UNAM, UAM e IPN) que se comprometieron con el diseño y aplicación de innovadoras políticas sociales urbanas.

Estas formas de actuación pública se dieron principalmente en el campo de la vivienda popular al crearse en el instituto de la Vivienda del D.F. (INVI) donde se diseñó un original y participativo Programa de Mejoramiento de Vivienda para zonas populares (Mier y Terán y Ziccardi, 2005; Mier y Terán, 2015). En materia de planeación urbana se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) desde la que se impulsó un innovador proceso de planeación participativa en 31 zonas y barrios en los que se registraban intensos conflictos por el uso del suelo (Ziccardi, 1998).

En el siguiente gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006) se implementaron un conjunto de políticas sociales redistributivas en favor de los sectores populares y se creó el llamado Programa Integrado Territorial (PIT) que agrupaba todas las acciones realizadas en materia urbana en 870 unidades territoriales consideradas prioritarias por sus deficientes condiciones de vida (Álvarez y Ziccardi, 2015). El resultado es un modelo de gobernanza centralizado en la figura del ejecutivo local en el que la participación de la ciudadana se subordina a los programas de gobierno diseñados desde el aparato gubernamental y donde solo en algunos casos participarían las organizaciones sociales y civiles.

Sin embargo, en este período se comienzan a articular los intereses de las élites políticas del partido gobernante con sectores empresariales de la industria de la construcción, principalmente al darse inicio a un conjunto de grandes obras viales de las cuales la más importante es la construcción del segundo piso del Anillo Periférico y los puentes que conectan la zona de Santa Fe, enclave de modernidad de viviendas y servicios de las clases altas, localizado al poniente de la ciudad. Asimismo, se construyó la primera línea del metrobús sobre la Av. Insurgentes, una de las principales vialidades de la ciudad.

Sin duda, las obras viales se originan en la necesidad de mejorar las accesibilidad y movilidad en ciertas zonas de la gran y extendida ciudad

de México pero una hipótesis de trabajo es que también estas obras, por su magnitud y forma de contratación, generan excedentes que son apropiados privadamente no solo por el empresariado que las construye sino también por los gobernantes que poseen aspiraciones políticas a nivel local pero también nacional y que hallan allí fuentes de financiamiento a sus campañas. Es decir, ya en este período comienzan a coexistir dos patrones: uno colaborativo que atiende las demandas de los sectores populares, base de sustentación del partido gobernante y otro de tipo asociativo entre representantes políticos y empresarios dedicados a producir los bienes materiales de la ciudad.

En el tercer período del gobierno de Marcelo Ebrard (2006-2012) se advierte un fortalecimiento del modelo de ciudad colaborativo ya que, por un lado, se diseña y se aplica en 2006 un innovador Programa Comunitario de Mejoramiento de Barrios (PCMB), cuya finalidad es contrarrestar las grandes desigualdades territoriales que existen en la ciudad de México y promover la organización social de los sectores para contribuir a mejorar su calidad de vida. Sin duda este programa constituye una valiosa experiencia de innovación social que por sus objetivos, diseño y resultados, que los hemos evaluado en otros trabajos, obtuvo varios reconocimientos internacionales<sup>2</sup> (véase Ziccardi, 2012; Mier y Terán, Vázquez y Ziccardi, 2012).

Asimismo, en 2008 se aprueba la Carta del Derecho a la Ciudad de la Ciudad de México, importante documento que firman diferentes actores sociales, políticos y económicos de la ciudad, inclusive el mismo Jefe de Gobierno, y que sin duda constituye un avance de la carta que HIC-ONU promueve a nivel internacional. Con las políticas y con el avance en materia de derechos civiles que logra aprobar el gobierno local se

---

2. La relevancia de este Programa, más allá de los recursos que moviliza es la calidad de las obras que se realizan y quizá lo más importante es que “el Programa crea formas directas y representativas de participación ciudadana, tales como: las Asambleas para aprobar el proyecto, los comités de administración y supervisión de obras, el Comité Técnico Mixto del PCMB que evalúa y aprueba los proyectos (donde participan miembros de OSC, de universidades y del gobierno local), los comités ciudadanos delegacionales y el Consejo del PCMB que da seguimiento al programa en su conjunto. Pero, sin duda, la principal innovación es la transferencia directa de los recursos aprobados para cada proyecto a la ciudadanía, para que asuman el papel de gestionarlos. Se trata de generar no solo una mejora material, una obra pública, sino de un responsable proceso de aprendizaje ciudadano, avanzando un escalón en la construcción de una cultura comunitaria y democrática (Ziccardi, 2012).

refrenda su compromiso de construir un modelo de gobernanza urbana local democrática y participativa.

Sin embargo, también es posible advertir que se da continuidad a las obras del segundo piso del Anillo Periférico y la realización de la Supervía para dar conectividad a Santa Fe con el sur de la ciudad, los cambios de uso del suelo con la intención de redensificar zonas centrales deterioradas, la extensión de las líneas del metro y el metrobús, acciones facilitadoras para recuperar predios con valor patrimonial creándose la figura de la Autoridad del Centro Histórico, así como la aplicación de mecanismos de inversión público-privada.

Pero debe decirse que todas estas acciones se realizan con cierto pragmatismo ya que en el período se advierte un gran desinterés del gobierno local por actualizar la principal normativa urbana, el Programa de Desarrollo Urbano de la ciudad que se había aprobado en 2003. Otro dato es que se pone al frente de la SEDUVI a un representante de los intereses de los desarrolladores inmobiliarios.

Puede afirmarse así que en estos tres primeros gobiernos del PRD se instala un patrón de comportamiento colaborativo entre las elites técnicas, políticas, académicos. OSC y los sectores populares constituyen el principal componente de la gobernanza democrática y con ello se produce una auténtica ruptura cultural respecto a cómo debía ser la relación gobierno-ciudadanía. Pero también desde el gobierno de Andrés Manuel López Obrador este patrón coexiste con un patrón de comportamiento asociativo entre el grupo gobernante, funcionarios técnicos y representantes de los intereses empresariales que se construye alrededor de la realización de obras públicas y grandes proyectos urbanos.

Quizás esta combinatoria de formas de gobernanza diferentes y particulares contribuyó a que la misma coalición de izquierda tuviese un triunfo arrollador en las elecciones de 2012 y con un alto grado de legitimación política se iniciara el cuarto y actual período del gobierno del PRD, al frente del cual estuvo Miguel Ángel Mancera.

Sin embargo, este gobierno marca una clara ruptura con los tres anteriores, el Jefe de la Ciudad expresa claramente que no pertenece a ningún partido, crea un pequeño equipo de gobierno de su confianza personal pero con pocas credenciales técnicas y nombra como secretario

de SEDUVI a un empresario del sector inmobiliario que promueve procesos de renovación urbana en barrio degradados pero con localización estratégica, como es el caso de Granaditas o El Nuevo Polanco. Es decir, los empresarios del desarrollo urbano tratan de incidir en la definición de la agenda urbana y, para ello, como lo describió acertadamente Joan Subirats (2014) se ha producido en el gobierno de la ciudad de México, una captura del aparato estatal por grupos de poder económico.

Asimismo, crea una instancia de gobierno paralela a esa secretaría, la Agencia de Desarrollo Urbano, para promover grandes proyectos urbanos y debilita la acción habitacional del INVI, dedicada al mejoramiento de vivienda popular a la vez que se incrementa la promoción de desarrollos de vivienda terminada producida por empresas privadas.

Es decir, el patrón de comportamiento colaborativo es cada vez más residual mientras que el asociativo se fortalece. Esto ha dado lugar a que los conflictos entre el gobierno local y la ciudadanía se incrementaran en número y se intensificaran las acciones de las organizaciones sociales para poner alto a proyectos tales como el crear una asociación pública-privada en el espacio público de la calle Chapultepec para beneficiar claramente a los intereses empresariales. También se advierten otros conflictos por cambios de uso de suelo y la construcción de un deprimido con recursos públicos, como obra complementaria, a la autorización de una gran torre en la esquina de las calles Insurgentes y Río Churubusco, esquina de entrada a la colonia insurgentes Mixcoac la cual posee un Plan Parcial de Desarrollo Urbano vigente para garantizar la conservación de sus predios con valor patrimonial, su imagen urbana y su calidad de vida.

Es claro que el partido gobernante se va alejando de su original base de sustentación social y acompaña y avala desde la Asamblea Legislativa una gestión en la que predominan los intereses empresariales. En este marco se advierte el desprestigio del marco normativo urbano vigente, ya que existe un manifiesto interés en algunos grupos económicos privados por desacreditar el referido marco para su beneficio (García Ortega, 2001) lo que puede percibirse en los últimos años en la Ciudad de México donde existen claras resistencias a modificar la legislación, a la vez que la aplicación de la normatividad vigente es cada vez más débil.

Ante esto debe reconocerse que existe consenso entre los técnicos y urbanistas y en algunas organizaciones sociales de la ciudad sobre que es necesario mejorar los procesos de planeación del territorio y la calidad de las regulaciones urbanas, inclusive porque las actuales no facilitan las actividades económicas generadoras de empleo e ingresos, tampoco crean condiciones favorables para la vida comunitaria. Muchas veces, por el contrario, las obstaculiza solicitando un conjunto de requisitos que no pueden ser cumplidos y es poco útil para el ejercicio de gobierno de los funcionarios honestos ya que alimenta las prácticas políticas clientelares y corruptas que existen en los procesos de gestión urbana, particularmente en relación con las autorizaciones sobre usos del suelo (Ziccardi, 2008).

Ahora bien, en la Ciudad de México se registra un considerable número de conflictos urbanos pero no existen movimientos con capacidad de transformar la realidad urbana y social del tipo de los que describe Harvey. Los mayoritarios sectores pobres reciben diferentes apoyos provenientes de las políticas y programas sociales y con ello enfrentan las situaciones de precariedad en la que viven. En cambio, las capas medias más informadas y afectadas por algunos proyectos, las que conocen muy bien la normatividad urbana, son las que han protagonizado importantes luchas y creado organizaciones que actúan con la intención de impedir cambios de usos del suelo y realización de obras que afectan su calidad de vida.

Un último hecho importante al que debemos hacer referencia es que en este escenario en 2016 finalmente se logra aprobar una postergada reforma política al gobierno del Distrito Federal que se transforma en Ciudad de México y se debe elaborar una Constitución para la nueva entidad del pacto federal. Es precisamente en ese momento cuando estos dos modelos de ciudad que signan formas diferentes de gobernanza urbana se explicitan, se transparentan y se tensionan en los debates. Sin embargo, en la Constitución que se aprueba en febrero de 2017 el proyecto de ciudad se funda principalmente en el reconocimiento del derecho a la ciudad.

Lo interesante es que en 2016 se abre debate aunque acotado a determinados actores –sociales, políticos, académicos, empresariales,

gubernamentales— interesados y en particular los miembros del grupo redactor designado por el Jefe de Gobierno para elaborar la iniciativa que debía enviar a la Asamblea Constituyente. Sin embargo, una vez instalada la Asamblea Constituyente y después de profundos y prolongados debates, la Constitución de la Ciudad de México se aprobó en 2017 y se le otorgó a la ciudad no solo la autonomía que poseen los demás estados de la república para decidir sobre su hacienda, designar al procurador y al jefe de policía sino una ley suprema que contiene una Carta de Derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y urbanos elaborada a partir de las ideas que aportaron diferentes organizaciones de la ciudadanía.

Con la Constitución de la Ciudad de México se sientan las bases para fortalecer un patrón de comportamiento colaborativo entre las élites políticas y técnicas locales progresistas, OSC que trabajan sobre la problemática social y urbana y grupos de académicos socialmente comprometidos e interesados en participar para lograr una mejor calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía.

Mientras tanto y en tensión con esta nueva norma que regirá la vida de la Ciudad de México, el PRD, principal partido de la coalición de izquierda que gobernó la Capital del país desde 1997 decidió participar en las elecciones nacionales y locales de 2018 en alianza con el partido de la derecha, el Partido Acción Nacional (PAN). Ante ello los resultados obtenidos en las elecciones pusieron en evidencia que las prácticas de gestión urbana de construcción de un patrón asociativo entre las élites políticas y técnicas y los grupos empresariales formaban parte de los grandes cuestionamientos que la ciudadanía había expresado públicamente al quehacer gubernamental local de ese partido. Así, en el proceso electoral del 1° de julio de 2018 la ciudadanía de la capital de la república le dio un rotundo triunfo al partido MORENA con su candidata la Dra. Claudia Sheinbaum, abriéndose con ello la posibilidad de que en adelante se fortalezca un estilo de gobernar colaborativo que permita que el conjunto de la ciudadanía alcance una mejor calidad de vida.

## Bibliografía

Aguilar, L. (Comp.). (2010). *Política pública*. México: Escuela de Administración Pública del D. F./Siglo XXI.

Álvarez, L. y Ziccardi, A. (2015). Políticas sociales y construcción de ciudadanía en un gobierno de izquierda. El caso de la Ciudad de México. En Carrión, F. y Ponce, S. (Coords.), *El giro a la izquierda: Los gobiernos locales de América Latina* (pp. 367-405). Quito: Avenida.

Blanco, I., Fleury, S., Subirats, J. (2012). Nuevas miradas sobre viejos problemas Periferias urbanas y transformación social. *Revista Gestión y Política Pública*, 3-40. México, CIDE.

Borja, J. (1975). *Movimientos sociales urbanos*. Buenos Aires: SIAP.

Borja, J. y Castells, M. (1998). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: United Nations for Human Settlements/ Taurus.

Castells, M. (1974). *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo XXI.

Castells, M. (2012). La región metropolitana en red como forma urbana en la era de la información: de la descripción a la información. En Ziccardi, A. (Coord.), *Ciudades 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México: PUEC-UNAM.

Castells, M. (2014, octubre-diciembre). El espacio y los movimientos sociales en red. *Revista Ciencia*, 58-64.

De Mattos, C. (2002). Transformación de las ciudades latinoamericanas, ¿impactos de la globalización? *Revista EURE*, 28(85). Santiago de Chile.

García Ortega, R. (2001). Asentamientos irregulares en Monterrey, 1970-2000. Divorcio entre planeación y gestión urbana. *Frontera Norte*. México: El Colegio de la Frontera Norte) Vol. 13, diciembre.

Gomà, R., Subirats, J. (Coords.). (1999). *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel.

Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana* Madrid: Akal.

Habitat International Coalition. (2004). *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*.

Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.



Lefebvre, H. (1976). *Espacio y política: El derecho a la ciudad II*. Barcelona: Península.

Machado Da Silva, L. A., Ziccardi, A. (1980). Elementos para una discusión sobre el concepto de movimientos sociales urbanos. *Cuadernos del Centro de Estudios Rurais e Urbanos*, (13), 79-95. Universidad de São Paulo.

Mathivet, C. (2009). *El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear "Otra ciudad posible"*. Habitat International Coalition.

Mier y Terán, A. (2015). El mejoramiento de la vivienda como política pública. Lecciones del Programa de Mejoramiento de Vivienda del GDF 1998-2006. En Ziccardi, A., González, A. (Coords.), *Habitabilidad y política de vivienda en México* (pp. 443-453). México: PUEC-Coordinación de Humanidades, Facultad de Arquitectura, Facultad de Economía, UNAM.

Mier y Terán, A. y Ziccardi, A. (2005). Poverty and Policies of Social inclusion in México City. Mejoramiento de Viviendas. En Herrle, P. y Uwe-Jens, W. (Eds.), *Socially Inclusive Cities* (pp. 51-72). Berlín: LIT.

Oslak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Documento G. E. CLACSO núm. 4. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.

Prats, J. (2007). Gobernanza y Democracia. En Cerrillo, A. y Prats, J. (Eds.), *La Governança a Catalunya*. Barcelona: AIGOB; ECAP; UOC). Disponible en [http://aigob.org/images/libroselectronicos/la\\_governca\\_a\\_catalunya.pdf](http://aigob.org/images/libroselectronicos/la_governca_a_catalunya.pdf).

Machado da Silva, L. A. y Ziccardi, A. (1983). *Notas para una discusión sobre los movimientos sociales urbanos*. Quito: Ciudad.

Soja, E. W. (2009, septiembre). The city and spatial justice. *Spatial Justice*, (1). Minneapolis: University of Minnesota Press.

Soja, E. W. (2010). *Seeking spatial justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Subirats, J. (2014, 24-25 de febrero). Innovación social y políticas urbanas. El debate sobre lo público en la ciudad. Ponencia presentada en el Seminario internacional *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*. Ciudad de México.

Subirats, J. (2016). Políticas sociales e innovación social. En Carrión, F. y Erazo, J., *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política* (pp. 49-71). México: PUEC-CEALC; UNAM; IDRC-CRD.

Ziccardi, A. (1983). Villas miseria y favelas. Sobre las relaciones del Estado y la organización social en las democracias de los años sesenta. *Revista Mexicana de Sociología*, 45(1), 45-67. UNAM.

Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: IISUNAM; Miguel Ángel Porrúa.

Ziccardi, A. (Coord.). (2004). *La planeación participativa en el espacio local. 5 Planes de Desarrollo Urbano*. México: Instituto de Investigaciones Sociales; PUEC; UNAM.

Ziccardi, A. (2008). *Las políticas sociales en las ciudades del siglo XXI*. Barcelona: UOC.

Ziccardi, A. (2012). Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la ciudad de México. *Revista Gestión y Política Pública*, 187-226. México: CIDE.

Ziccardi, A. (2018). Las nuevas políticas urbanas y el derecho a la ciudad. En Carrión, F. y Dammert, M., *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*. Lima: Universidad Católica de Lima/CLACSO.

## **Parte 3**

---

**Políticas habitacionales y  
estudios urbanos**



# Políticas urbanas y construcción del espacio urbano: aspectos conceptuales<sup>1</sup>

## I. La lógica de la producción del espacio urbano

### 1. Política urbana y clases sociales

Desde fines de los años sesenta el pensamiento marxista ha incorporado el concepto de política urbana para intentar explicar un componente clave en los procesos de conformación del espacio y en la propia dinámica social de la ciudad capitalista. La cuestión urbana, desarrollada por Manuel Castells, recorrió el trabajoso camino de revisar críticamente el cuerpo conceptual que la producción académica –utilizando herramientas teóricas propias de la teoría política liberal (la tradición de la Escuela anglosajona) y construyendo interpretaciones de la realidad urbana a partir de la observación empírica (la tradición de la Escuela de Chicago)– había ofrecido a la sociología urbana.

La opción teórica escogida por el autor fue la crítica y el desarrollo de ideas contenidas en germen en el pensamiento marxista.<sup>2</sup> En lo fundamental, Castells comenzó discutiendo la validez científica del propio universo de análisis: la comunidad local. El examen de la política urbana pasaba a sustentarse en el concepto de poder, extraído de la esfera

---

1. Extraído de Ziccardi, A. (1991). Políticas urbanas y construcción del espacio urbano: aspectos conceptuales. En *Las obras públicas de la Ciudad de México (1976-1982). Política urbana e industria de la construcción* (pp. 21-54). México: Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México.

2. Nos referimos principalmente a las ideas contenidas en los trabajos de Henri Lefebvre (1973 y 1978)

del comportamiento de los agentes individuales e insertado en el proceso de lucha de la sociedad global en tanto la capacidad de una clase o fracción de imponer sus intereses al conjunto.<sup>3</sup> La política urbana –como cualquier política pública– debe analizarse en el contexto de la estructura social, considerando “dos campos analíticos indisolublemente ligados en la realidad social: la planificación urbana, bajo sus diferentes formas, y los movimientos sociales urbanos” (Castells, 1977, p. 310).

El intento de sistematizar y formalizar un conjunto muy amplio de ideas otorgó rigidez a este pensamiento. Detectados los campos analíticos, el esfuerzo se centró en ofrecer una definición que, interpretando la complejidad de los fenómenos que pretendía captar, pudiese formar parte de las herramientas conceptuales y las proposiciones que el materialismo histórico incorporaba polémicamente en el interior del cuerpo teórico. Como Castells reconoció años más tarde, entre las dificultades que presentaba su propuesta debe mencionarse que su sistema urbano era una construcción teórica que permitía clasificar elementos y relaciones de la estructura urbana y su articulación con la estructura social; pero lo importante no era organizar la información –los datos urbanos en apego a un sistema en cierta medida ideal– sino, más bien “detectar las leyes históricas actuales en las contradicciones y prácticas llamadas urbanas” (Castells, 1977, p. 482, Advertencia final a la “cuestión urbana”). Los análisis históricos que el autor aportó sobre diferentes realidades urbanas de los países capitalistas centrales y periféricos validan esta convicción.<sup>4</sup>

Castells influyó decisivamente en el rumbo que tomó la investigación urbana latinoamericana. Por ello es importante detenerse en su análisis; no con el afán de introducir nuevamente la polémica sobre conceptos ya redefinidos por el propio autor, sino para considerar la orientación que le imprimió a la investigación teórica y empírica de la sociología urbana marxista.

Investigar la política urbana desde la propuesta de Castells implicaba construir un doble horizonte de prácticas sociales que, en principio, incluye el proceso de planificación, definido complejamente como:

---

3. Cfr. Nicos Poulantzas (1980).

4. Entre otros, véase Castells (1979 y 1981).

La intervención de lo político sobre las diferentes instancias de una formación social (incluido lo político) y/o sobre sus relaciones, con el fin de asegurar la reproducción ampliada del sistema; de regular las contradicciones no antagónicas; de reprimir las contradicciones antagónicas, asegurando, de esta forma, los intereses de la clase social dominante y la reproducción estructural del modo de producción dominante (p. 310).

En tanto lo urbano es para el autor principalmente el espacio de reproducción de la fuerza de trabajo, la política urbana constituye una práctica gubernamental que debe resolver las contradicciones (antagónicas y no antagónicas) que dicho proceso genera en el interior de las formaciones sociales en las que el modo de producción capitalista es dominante. El énfasis de Castells en no confundir planificación con planes y programas –sino considerar el proceso social que esta práctica encierra– fue rápidamente olvidado en el análisis de documentos producidos por instituciones gubernamentales formalmente encargadas de elaborar la política urbana. Por lo general, la consideración de las acciones efectivamente realizadas por esos u otros aparatos del Estado, no formó parte del análisis de la política urbana.

A esta incidencia de la sociología urbana francesa, y de Castells en particular, se agregaron las investigaciones que exploraban en el interior del concepto de planificación los alcances de la llamada planeación urbana. Gustavo Garza (1986, pp. 76-78), al presentar un análisis sobre las características de los alcances de la planeación urbana en México en los recientes años de crisis, ofrece una revisión conceptual en la que recupera los desarrollos teóricos de las corrientes anglosajonas. Ello contribuye a admitir concepciones diferentes sobre la planificación en función de qué privilegia en el análisis: el carácter del Estado que la instrumenta, el método y enfoque teórico utilizados, o el objeto de la planificación. Sin embargo, estas conceptualizaciones aún no han sido incorporadas ampliamente por la producción académica latinoamericana sobre el tema.

La propuesta de Castells implicaba también considerar el concepto de movimiento social urbano, otro elemento relevante en su análisis, definido como la “organización del sistema de los agentes sociales (coyuntura)

de las relaciones de clase con el fin de producir un efecto cualitativamente nuevo sobre la estructura social (efecto pertinente)” (Castells, 1977, p. 310).<sup>5</sup> Sin duda, el reconocimiento de la existencia de formas de organización social, particularmente desarrolladas por las clases populares a partir de reivindicaciones urbanas (vivienda, tierra, servicios, equipamientos, transporte), constituyó un aporte trascendental de Castells a la comprensión del proceso de constitución del espacio urbano. Los países latinoamericanos ofrecían ya una vasta experiencia de acciones colectivas protagonizadas por los trabajadores de las ciudades las cuales, por los efectos urbanos y políticos que habían generado, permitían corroborar la pertinencia de la noción de movimientos sociales urbanos. También en relación con esta dimensión del análisis, la propuesta teórica de Castells dio origen a la proliferación de una abundante bibliografía latinoamericana, cuyo principal aporte es el haber recuperado los procesos de organización y lucha protagonizados por las clases populares urbanas en demanda de mejores condiciones de vida.<sup>6</sup>

En adelante, el vínculo Estado (política urbana)-clases populares (pobladores de barrios populares) pasó a ser un objeto privilegiado por la investigación. Es decir, no es azaroso que el trabajo académico en México –y, podría decirse, en la mayoría de los países del área latinoamericana– se haya preocupado por analizar esta díada. Las herramientas teóricas y la simple observación empírica en escenarios en los que prevalecían coyunturas signadas por una continua movilización urbana confluyeron en privilegiar ambos componentes.

Para los objetivos de esta investigación conviene entonces subrayar la ausencia de una preocupación similar respecto de la incidencia que tienen las clases dominantes en la elaboración y aplicación de determinada

---

5. Existen varios trabajos que revisan críticamente estas conceptualizaciones a partir de la experiencia latinoamericana. Entre otros Machado y Ziccardi (1980).

6. La República de Chile durante el gobierno de la Unidad Popular fue el espacio privilegiado por la investigación a principios de los setenta. El propio Manuel Castells y el equipo del CIDU desarrollaron allí trabajos pioneros. Cfr. entre otros Castells (1981). Brasil es otro país en el que aun en el contexto de la dictadura militar de los setenta, se llevaron a cabo importantes movilizaciones reivindicativas y políticas en las grandes ciudades, lo que dio lugar a un conjunto de trabajos de investigación, entre los cuales pueden mencionarse los del CEDEC y el NERU. También en Argentina, Colombia y México se han llevado a cabo trabajos sobre la problemática de los movimientos sociales urbanos. Un conjunto de artículos sobre la cuestión puede verse en *Revista Mexicana de Sociología*, (2)84.



política urbana. Esto no quiere decir que no existan trabajos empíricos sobre el comportamiento de determinadas parcelas del capital que participan directamente en los procesos de estructuración del espacio urbano.<sup>7</sup> Pero ello no ha dado origen a desarrollos teóricos más generales, con mayor incidencia en la selección de nuevos temas de investigación.

Una explicación para este hecho se deriva de que ha prevalecido en el análisis la concepción del Estado como representante de los intereses del capital. Si la política urbana es la que ejerce el Estado sobre el espacio urbano, en el concepto mismo de política urbana queda implícita la tendencia que asumirá: favorecer los intereses de la acumulación capitalista. El análisis debe considerar, en cambio, otros agentes ocultos o, por lo menos, no claramente visibles: los involucrados en la práctica planificadora y los actores sociales de una lucha por orientar la política urbana.

Las más recientes aportaciones de Castells (1987) ofrecen nuevos elementos para la observación de los fenómenos urbanos. El autor dedica consideraciones sustanciales a los efectos espaciales que provocan la creciente internacionalización de la economía y la actual revolución tecnológica –particularmente la informática–; fenómenos de importancia central para la comprensión de las modificaciones que presenta el comportamiento colectivo en la ciudad capitalista de los países centrales. Sin embargo, estos nuevos trabajos del autor centran su análisis en los progresos tecnológicos que se han adoptado mundialmente, donde la preocupación por el espacio y el territorio, aunque presente, ya no es fundamental.

Los desarrollos teóricos iniciales de Castells encontraron en los representantes de la teoría del capitalismo monopolista de Estado una respuesta crítica. Para Jean Lojkin (1979), la política urbana exige explicar previamente cuáles son las funciones que cumple el Estado en la urbanización capitalista. De manera primordial, su desarrollo considera la acción gubernamental en la creación de las llamadas condiciones generales de la producción, concepto fundamental para esta investigación.

En su conceptualización sobre política urbana, Lojkin adhiere

---

7. En el caso de México, véanse los trabajos de Martha Schteingart (1984), Beatriz García Peralta (1981) y Martín Lovera (1987).

explícitamente a la crítica que efectúa Castells a los análisis funcionalistas. Pero al mismo tiempo, se distancia de él, al señalar que la intervención de los aparatos del Estado en la organización del espacio no puede limitarse a la planificación. Las políticas urbanas de los estados capitalistas desarrollados, en un nivel elevado de generalidad teórica, “son ‘contratendencias’ creadas por el propio modo de producción capitalista para regular, atenuar los efectos negativos –en el nivel de funcionamiento de conjunto de las formaciones sociales– de la segregación y la mutilación capitalistas de los equipamientos urbanos” (Lojkine, 1979, p. 162). Para su estudio, Lojkine propone un cuerpo de hipótesis construidas en torno a dos ejes: el contenido de la política y su función sociológica, o sea su efecto real en la situación urbana de las diferentes clases sociales.

Distingue también tres dimensiones de la política urbana: una primera dimensión planificadora; una dimensión operacional, que corresponde al conjunto de las prácticas reales por las cuales interviene financiera y jurídicamente el Estado central y los aparatos estatales locales en la organización del espacio urbano; y, por último, una dimensión propiamente urbanística que condensa, materializa y mide los efectos sociales –en el espacio– de la pareja planificación urbana-operaciones de urbanismo (p. 174).

En cierta medida, incorpora una concepción de política en la cual el juego de las diferentes fuerzas sociales se dirime en el interior mismo del aparato del Estado y no en su “exterioridad”. Curiosamente, la práctica social más nítida –las acciones colectivas protagonizadas por los movimientos sociales urbanos (en la conceptualización de Castells)– queda fuera de esta primera definición de política urbana. Esos movimientos fueron discutidos por Lojkine en cierta medida tangencialmente al concepto de política urbana y buscando otro interlocutor: Alain Touraine. El debate escapa al objetivo de este trabajo, pero parece importante señalar que, aunque Lojkine incorpora la cuestión, de los movimientos sociales, su atención hacia lo urbano queda subordinada a una preocupación política fundamental: el trinomio Estado-movimiento social-partido político. Los sujetos identificados por Castells como capaces de provocar profundos cambios en las estructuras urbana y social se desdibujan en una caracterización de las luchas urbanas que para Lojkine son “parcelarias e

intermitentes” en la década de los años sesenta, y una década después deben ser introducidas en las expresiones partidarias como prácticas colectivas de enfrentamiento a las formas de dominación propias de la etapa de internacionalización de la producción y el intercambio.<sup>8</sup>

El análisis de la política urbana del capitalismo monopolista de Estado no podía ser trasladado mecánicamente a los países capitalistas periféricos. La propia naturaleza de los Estados nacionales en el contexto latinoamericano limitaba su adopción. Por ello cabe pensar que la propuesta de Lojkin puede ser recuperada más bien desde una perspectiva metodológica en la que la operacionalización del concepto de política urbana contribuye a ejemplificar el tratamiento que debe otorgarse a esta variable en el análisis social.

Un último autor que debe considerarse al analizar el concepto de política urbana en relación a la incidencia que tiene su pensamiento en la producción latinoamericana es Jordi Borja. Su interés original fue comprender las formas de organización y los efectos urbanos y sociales del comportamiento de las clases populares urbanas en el contexto del franquismo (Borja, 1975). Con posterioridad, la instalación del proceso democrático español dio origen al desarrollo de otras preocupaciones: la acción institucional, la descentralización, el fortalecimiento de los poderes locales (Borja, 1986). Pero, también en este autor, la relación instituciones del Estado-clases populares continuó siendo el núcleo de un análisis en el que prevalece la dimensión política.

Lo importante es que estas conceptualizaciones ofrecieron una perspectiva globalizadora de los fenómenos urbanos y de las acciones del Estado en la materia. Sin embargo, los estudiosos latinoamericanos casi nunca se plantearon como objeto de análisis la política urbana; por lo general se limitaron a estudiar algún aspecto específico (vivienda, transporte y, en escasa medida, equipamientos y servicios). Quizá por esto mismo los resultados de la investigación urbana aportan elementos desde una problemática particular y poco contribuyen a elucidar problemas generales tales como: la naturaleza del Estado encargado de elaborar y aplicar dicha política, sus vínculos con las clases y fracciones involucradas en

---

8. Cfr. Lojkin (1979). Capítulo 6: De la política urbana a los movimientos sociales urbanos.

estos procesos sociales o la presencia de intereses inmediatos y estratégicos en el juego de la acción estatal. Las relaciones entre la política urbana y determinadas fracciones del capital potencialmente beneficiarias de las acciones gubernamentales –como es el caso de la industria de la construcción–, es una cuestión no considerada con la profundidad que merece ni en los desarrollos teóricos ni en la investigación empírica. Ello ha sido así no obstante las aproximaciones teóricas existentes sobre el tipo de bienes que conforman el espacio urbano y que constituyen un aspecto fundamental de la concreción de determinada política urbana.

## **2. Condiciones generales de la producción**

Existen distintos autores que desde una perspectiva marxista han introducido la problemática de la producción de bienes (medios) de consumo colectivo y, más genéricamente, la cuestión de la acción del Estado en la creación de las llamadas condiciones generales de la producción.

Gustavo Garza, partiendo de la definición marxista original, ha definido las condiciones generales de la producción como “todas aquellas condiciones materiales que han de concurrir para que el proceso de trabajo se efectúe”, pero que no forman parte de los medios de producción internos de la empresa (Marx, 1968, p. 133, cit. en Garza, 1986, p. 204).

La referencia a un tipo de bienes urbanos –los de consumo colectivo– otorga mayor especificidad a la definición de Castells sobre lo urbano. En efecto, lo urbano en tanto espacio de reproducción de la fuerza de trabajo reclama que el Estado capitalista tome a su cargo la provisión de un conjunto de bienes esenciales (salud, educación, vivienda). En esto radica justamente la importancia de la política urbana en tanto manifestación de la acción que asume el Estado como “organizador del proceso de consumo en su conjunto” (Castells, 1974, p. 504). El autor distingue consumo productivo, individual y de lujo aludiendo a aquellos bienes que contribuyen, respectivamente, a la reproducción de los medios de producción, de la fuerza de trabajo y al consumo individual que excede la satisfacción de las necesidades esenciales, históricamente determinadas, para la reproducción de la fuerza de trabajo (consumo suntuario). Destaca que en el capitalismo monopolista de Estado de los países centrales se origina

una forma de consumo claramente diferenciada y hasta contrapuesta al consumo individual: el consumo colectivo. Para el autor, el “consumo colectivo es entendido como el consumo cuyo trato económico y social, aun permaneciendo capitalista, no se efectúa a través del mercado sino a través del aparato del Estado” (1974, p. 504). El Estado capitalista se hace cargo de la producción de estos bienes porque, en tanto reporta una tasa de beneficio inferior a la media, carece de interés para el capital privado. Al mismo tiempo, la importancia que poseen como bienes indispensables para la reproducción de la fuerza de trabajo obliga al Estado a asegurar su provisión. En ese proceso se desvaloriza una parte del capital social –mediante inversiones sin beneficio– contribuyendo a elevar o, por lo menos, a contrarrestar la tendencia decreciente de la tasa de ganancia del sector privado.

Castells sostiene también que es necesario distinguir entre la producción de medios de consumo y el propio proceso de consumo, pero coloca el acento en la manera en que estos bienes colectivos se incorporan a la reproducción de la fuerza de trabajo cumpliendo la función de salario indirecto. Esto aleja su desarrollo teórico del propósito de este trabajo: estudiar el momento de la producción de dichos bienes. Sin embargo, sí interesa aquí analizar desde la conceptualización de Castells la política urbana en tanto gestión pública en la producción de estos bienes, soportes materiales de valores de uso de la sociedad. El objeto de análisis de esta investigación es la construcción de las escuelas, hospitales, ejes viales, el metro; y no la manera en que el Estado organiza la educación, ofrece asistencia médica o participa en el servicio de transporte colectivo.

En el fondo, el presente estudio tiende a develar de qué manera la crisis del capitalismo se traduce en un deterioro de estos servicios colectivos, tal como lo afirma Castells para el caso de los países centrales cuando, a partir de mediados de los setenta, la reducción del gasto público afectó decididamente los renglones del salario indirecto garantizado por el Estado social desde la postguerra (Castells, 1981).

En este trabajo se considera el comportamiento del Estado en México durante los momentos de auge o de crisis que comprende el período estudiado. En este aspecto, la construcción de obras públicas no solamente es considerada un gasto sino que, en la economía mexicana, es una palanca

de reactivación accionada con relativa frecuencia. De paso, es importante señalar que la escasez y deterioro en el acceso de las clases populares a estos medios colectivos son característicos incluso de épocas anteriores a la crisis de estas últimas décadas, es decir, no son un efecto coyuntural como ocurre en los países centrales.

Jean Lojkin (1978 y 1979) en su análisis sobre la actuación del Estado en relación con los capitalistas privados y con los efectos y contradicciones que esta relación genera sobre el proceso de urbanización capitalista, ofrece otra perspectiva sobre el consumo colectivo. Para este autor lo fundamental, según la tradición marxista, es distinguir entre las condiciones que hacen posible la realización del proceso de producción en el interior de la unidad de producción, y las condiciones generales de la producción que permiten la realización y circulación del capital.

Gustavo Garza cree que esta interpretación es errónea, “pues no es el proceso general de producción lo que define a las condiciones generales, sino las condiciones materiales externas a la unidad productiva en que se sustenta” (1986, p. 204).

Lojkin considera que los medios de comunicación y transporte forman parte de estos bienes esenciales a la producción, y los denomina “medios de circulación material”. En la etapa actual del capitalismo –dice– deben agregarse otros que, junto con aquellos, pasan a formar parte de las llamadas condiciones generales de la producción: los medios de consumo colectivo y la propia concentración espacial de los medios de producción y reproducción de las formaciones sociales capitalistas (la aglomeración) (Lojkin, 1979, p. 115).

El autor presenta un conjunto de criterios que caracterizan a estos medios de consumo colectivo. Ellos son: el valor de uso de los medios de consumo colectivo se dirige no a una necesidad particular de un individuo sino a una necesidad social que no puede satisfacerse sino colectivamente (por ejemplo: los transportes colectivos de pasajeros, los cuidados hospitalarios o la enseñanza escolar son valores de uso colectivos); se trata de medios que no se destruyen con su consumo y que presentan lentitud en su renovación, lo cual ofrece una “rentabilidad, capitalista muy escasa” y supone valores de uso complejos (difícilmente divisibles), duraderos e inmóviles (p. 124)

Aclara que no deben confundirse los “edificios escolares, hospitalarios, culturales, equipamientos para transporte de pasajeros, vialidad y servicios diversos como agua, gas, electricidad, etcétera, esos equipamientos materiales, productos separados del proceso de producción de los medios de consumo colectivo, no deben en efecto, confundirse con los servicios y prestaciones, cuyo soporte material constituyen” (p. 127). Así, lo fundamental en la comprensión de lo urbano es ver la posibilidad que ofrece la ciudad de aglomerar estos valores de uso. Más concretamente, la forma en que el Estado, proveyéndolos, está incidiendo en el proceso de valorización del capital generando efectos útiles que, aunque necesariamente consumidos por la fuerza de trabajo (viajes, educación, asistencia), no añaden valor a las mercancías, son parte de los gastos improductivos (gastos de capital, para Boccara) que forman un capital desvalorizado por la intervención pública.<sup>9</sup>

Un aporte interesante de Lojkin consiste en introducir en la discusión la noción de necesidad que presentan las diferentes condiciones generales de la producción. Sostiene que “mientras que los medios de circulación material (medios de comunicación) y social (bancos, créditos) son condiciones necesarias para la reproducción del capital, los medios de consumo colectivo no intervienen sino en el nivel de la reproducción de la fuerza de trabajo” (p. 154). Con ello el autor está indicando que estos últimos son gastos superfinos que es preciso comprimir al máximo y que gravan la rentabilidad capitalista desde el punto de vista de los agentes que lo producen (inmovilización del capital, inadaptación a los criterios mercantiles). Esto lo lleva a sostener que se produce una disociación entre

---

9. A pesar de esta aclaración, Lojkin se detiene en la “infraestructura” ligada a la producción material y se interesa por clasificar el equipo de “soportes” producidos y aglomerados que caracterizan y especifican la urbanización capitalista. Las infraestructuras son clasificadas en: a) de formación (conjunto de medios de enseñanza); b) socioculturales (vivienda, instalaciones de salud, tiempo libre) y, c) económicas propiamente dichas (zonas industriales, vías de comunicación, redes de energía y telecomunicaciones). Al mismo tiempo otorga mayor complejidad a esta clasificación al considerar que estos tres tipos de infraestructura se integran en diferentes niveles de espacio regional: a) infraestructura de la empresa (zonas industriales que comprenden compras de terrenos, equipamientos comunes y eventualmente preconstrucción); b) infraestructuras urbanas que comprenden equipamientos “estructurales” (centros públicos), equipamientos de “acompañamiento” (zonas residenciales y conexiones con las redes), equipamientos intermedios (centros sociales); e infraestructuras regionales: universidad, instituciones y organizaciones de investigación, red nacional del transporte y de telecomunicaciones. Las dificultades teóricas que encierra esta clasificación impiden su adopción en nuestro trabajo. *Cfr.* Lojkin (1979).

las “condiciones generales de la producción rentables y las condiciones generales de la producción que no son necesarias para la reproducción del capital ni rentables, o sea los medios de consumo colectivo” (pp. 155-156). A partir de esta afirmación el autor se preocupa por jerarquizar y seleccionar estos medios de consumo colectivo considerando que desde la perspectiva del capital son más importantes los gastos de educación, de supercarreteras o telecomunicaciones que los de salubridad, los equipamientos socioculturales o el transporte colectivo.

Estas diferenciaciones del autor no son claras, puesto que por momentos intenta clasificar los soportes (las infraestructuras) de aquellos valores de uso que le interesa estudiar, mientras que en otros, al introducir la necesidad, los usa indistintamente y considera ambos: salubridad y supercarreteras, educación y telecomunicaciones. Al mismo tiempo abandona su aportación original—la idea de introducir la provisión de estos bienes como una de las funciones económicas del estado capitalista y que en ello debe buscarse la pertinencia de la política urbana— tanto como preocupación teórica cuanto en su análisis de la política urbana francesa. Luego, al ofrecer una operacionalización de la variable política urbana, distingue solamente tres tópicos: la planeación, lo urbanístico y lo jurídico. Los medios de consumo colectivo en que se materializa esa política quedan relegados frente al análisis de lo general.

Préteceille (1986), en un trabajo reciente, contextualiza esta producción y la considera una etapa que se inicia en Europa en los años sesenta y que tiene, en un principio, como mira la crítica de la política urbana capitalista. Es el período en que carencia y segregación en los equipamientos colectivos expresan las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. Sin embargo, para este autor estos análisis se superan justamente al introducirse la crítica de la socialización estatal del consumo y, con posterioridad, cuando las investigaciones avanzan en el examen de prácticas de consumo colectivo y modos de vida, dando lugar finalmente al estudio de las políticas de descentralización en la crisis. Tal vez, estos desarrollos teóricos iniciales tuvieron más trascendencia en Latinoamérica que en sus propios países, donde la crítica sistemática abrió nuevos horizontes de investigación.

Para los propósitos de esta investigación, las limitaciones teóricas



quedan resueltas en el tratamiento que hace Gustavo Garza de las condiciones generales de la producción. La tipología elaborada por este autor recupera los diferentes elementos que desde el materialismo histórico fueron incorporados al concepto. Pero la principal aportación de su trabajo teórico y empírico consiste en especificar que:

[...] la relación entre los medios de producción y la fuerza de trabajo (composición orgánica del capital) aumenta a medida que se desarrolla el proceso de producción; en México se incrementó de 18,3 en 1930 a 31,7 en 1970. Se establece hipotéticamente que en forma paralela al aumento en la composición orgánica del capital ocurre un aumento histórico en lo que se podría llamar composición interna del capital constante (representado por el valor de las condiciones generales de la producción) respecto al capital constante fijo privado, que tiende a elevarse a través del tiempo (Garza, 1986, p. 204).

En este orden, la participación de la industria de la construcción será creciente en la medida en que la ciudad cumpla con la caracterización de Henri Lefebvre (1978) de constituir en sí misma una fuerza productiva.

Ofrecer una tipología permite avanzar en el estudio de estos bienes tan diferentes entre sí, tanto desde la perspectiva de su producción como de su uso. Garza distingue condiciones generales de la producción construidas de condiciones de producción denominadas naturales. Las primeras son condiciones generales de la circulación, medios de producción socializados y medios de consumo colectivo.<sup>10</sup> Las características que les atribuye a estos bienes y que llevan al Estado a proporcionarlos son: que representan una necesidad general para la producción, circulación y para los trabajadores; que su edificación demanda inversiones de gran escala, muchas veces indivisibles, imprescindibles para mantener el mismo paso que el desarrollo económico y la urbanización –lo cual se asocia con el hecho de que la infraestructura debe realizarse regularmente y en

---

10. Una tipología alternativa es la ofrecida por Emilio Pradilla (1984) al distinguir: 1) soportes materiales (edificios, redes, oleoductos), 2) medio de trabajo (escuelas, hospitales) y, 3) valores de uso (agua, energía eléctrica).

forma coordinada entre sus renglones específicos– y que son inversiones a veces de baja rentabilidad y reducida rotación del capital (Garza, 1983).

En el mismo sentido, Samuel Jaramillo (1986, p. 23), preocupado por presentar las características que asumen los medios de consumo colectivo en los países periféricos coincide en adjudicarles las características señaladas. Pero es importante para él agregar que en la producción de estos bienes existen barreras jurídicas y políticas difíciles de manejar por un capitalista particular, cuestiones que intentará detectar esta investigación a partir del concepto de política urbana utilizado.

Las tres categorías que distingue Garza no son necesariamente excluyentes, y pueden clasificarse indistintamente. Tal es el caso del agua o de la electricidad, que son medios de producción socializados y medios de consumo colectivo a la vez. También debe considerarse que su impacto espacial no es directo ni lineal, como es el caso del sistema ferroviario localizado físicamente en todo el territorio pero que beneficia principalmente a la Ciudad de México (Garza, 1983, p. 360). Frente a esto, el autor opta por un criterio general: “el usufructo o utilización que se haga de ellas, independientemente de donde se localicen” (p. 365). Este criterio es relevante desde el interés del autor por explicar las razones de la centralización económica y la concentración espacial de la Ciudad de México, no así para los objetivos de esta investigación. Lo importante de este desarrollo teórico para este trabajo es que ofrece una aportación básica para considerar diferentes tipos de obras públicas y las formas de la acción estatal.

### ***3. Los productores del espacio urbano***

Uno de los rasgos más distintivos de la producción de los espacios urbanos en los países latinoamericanos es la presencia de las clases populares tanto en la autogestión de su vivienda como en el acceso a los principales servicios urbanos. Puede decirse, entonces, que la construcción de los bienes urbanos, principalmente la habitación, es producto de la acción que desarrollan los trabajadores y sus familias. Obtener un terreno a bajo precio, conseguir materiales, disponer de mano de obra –retribuida o gratuita–, organizar el proceso de trabajo, gestionar la instalación de

los equipamientos y servicios colectivos más indispensables son procesos protagonizados por las clases populares. La masividad que presentan ha permitido afirmar que estos actores sociales son los principales constructores de las ciudades latinoamericanas. Sin embargo, la validez de esta afirmación debe ser relativizada cuando se consideran estos espacios urbanos como totalidad. Junto a esa ciudad, superpuestos a ella misma en muchos casos, existen otros espacios de distinta fisonomía constituidos por lujosas construcciones habitadas por la burguesía local o altos condominios acordes a las aspiraciones de las clases medias urbanas, edificios comerciales, bancarios, financieros, escuelas, hospitales, vialidades y, en las más grandes ciudades, el metro. Existe un sistema de vialidad y transporte, un sistema hidráulico y un sistema de energéticos para los requerimientos de la industria localizada en pocas y muy grandes metrópolis. Todos estos bienes urbanos forman un mosaico de diferencias contrastantes.

Los procesos de producción de estos bienes del espacio atraviesan caminos sustancialmente diferentes conforme se trate de unos u otros edificios, de acuerdo con la capacidad de pago de los usuarios, según sea un requerimiento del sector público o del privado. Para la demanda del sector privado solvente existe un mercado de tierras controlado por propietarios, un elevado número de profesionistas dedicados a producir diseños originales, una intensa actividad constructora desarrollada por una industria formalmente estructurada a partir de sus exigencias, mecanismos financieros que garantizan el ritmo de su construcción y venta, y figuras tales como los promotores inmobiliarios, encargados de gestionar el proceso de producción de estos bienes inmuebles hasta su realización en el mercado.

Debe señalarse que el caso de la vivienda financiada por el Estado y otorgada a los trabajadores que participan de los fondos habitacionales constituye un universo de análisis distinto. En este caso, el Estado es un intermediario, un administrador que promueve la producción de un bien que, con posterioridad, pertenecerá en propiedad privada a familias de trabajadores. La lógica del proceso de producción de viviendas populares, fundamentalmente condominios, es otra que la de los bienes colectivos. El tipo de producto, las empresas constructoras, las relaciones entre los

fondos institucionales y las firmas, y las formas de financiamiento presentan características distintivas que permiten identificar un submercado de estos bienes inmuebles.

El caso de las obras públicas de la ciudad es diferente. Es precisamente la concentración de estos bienes colectivos lo que califica de urbano al espacio que este trabajo pretende considerar. En su producción participan numerosos agentes sociales entre ellos los principales son, por un lado, el Estado –considerado en estricto sentido como gobierno– a través de un conjunto de instituciones promotoras de la producción de estos bienes y, por otro, la industria de la construcción encargada de realizar el proceso productivo. A estos agentes se suman otros que pueden o no estar presentes en función del tipo de bien que se trate y de las modalidades del proceso de producción: propietarios de tierras afectadas por la realización de obras, organismos financieros internacionales, organizaciones sociales de usuarios, etcétera.

#### **4. La industria de la construcción**

El proceso productivo de bienes inmuebles puede ser analizado a partir de la identificación de los principales componentes del proceso de trabajo (tierra, materiales, máquinas, herramientas y mano de obra), las relaciones técnicas y sociales de producción que los organizan y las características que adquiere el producto. Para los fines de esta investigación, el otro elemento central es el comportamiento del Estado, especialmente cuando asume su condición de cliente.

La tierra es el insumo básico para la producción de los bienes inmuebles, pero es una mercancía cuyo comportamiento económico en el mercado es sustancialmente diferente al que presenta cualquier otra mercancía. Es un bien escaso, no reproducible y apropiable individualmente a partir de la existencia de un requisito legal: la propiedad privada. Quienes detentan la propiedad de una parcela de tierra pueden ejercer el derecho de retenerla, es decir de no incorporarla al mercado. De igual forma, en la constitución del precio de mercado aparecen elementos tales como la localización, el acceso a los servicios y equipamientos, las propias características físicas sobre las cuales se funda la posibilidad de obtener

ganancias y sobreganancias diferenciales (rentas diferenciales).<sup>11</sup> La obtención de este insumo fundamental constituye un obstáculo que debe sortear necesariamente la industria de la construcción.

Cuando el Estado contrata una obra pública, este obstáculo está en principio resuelto. Es decir, las firmas constructoras no necesitan competir en el mercado por la obtención de una parcela de tierra sino que el mismo cliente la suministra. En este caso puede ocurrir que sea el propio Estado el propietario de las tierras sobre las que va a construir determinada obra pública, con lo cual simplemente asigna el terreno a dicha construcción. Pero también puede darse el caso de que deba adquirir predios a particulares porque la realización de determinada obra los afecta. Entonces, las instituciones del Estado entran en un proceso de negociación donde a los componentes económicos que fijan el monto de una indemnización se agregan otros de tipo sociopolítico. La capacidad de los propietarios (y/o usuarios, en algunos casos) de obtener una retribución monetaria o alguna propuesta alternativa acorde a sus demandas, depende de la posición que ocupen en la estructura económica y de su capacidad de ejercer recursos de poder. De todas formas debe subrayarse que, en el caso que el Estado sea el cliente, la obtención de este insumo no constituye para la industria de la construcción un problema a resolver. Otra característica de estos procesos es el impacto que sobre la valorización de las tierras cercanas produce la realización de determinada obra. El problema aquí es identificar quién se apropia de estas sobreganancias generadas por la acción estatal al construir un bien colectivo urbano.

Existe además un conjunto de materiales básicos para la construcción. La adquisición de estos insumos atraviesa por típicos mecanismos de mercado, algunos de ellos estratégicos para el proceso productivo de los bienes inmuebles y relativamente irremplazables. El cemento, el acero, la arena, la arcilla y la grava constituyen componentes indispensables de los procesos tecnológicos empleados actualmente por la industria de la construcción.<sup>12</sup> El abastecimiento de estos productos debe estar ga-

---

11. Sobre la renta urbana existen importantes trabajos que pueden consultarse. Entre estos, véase: Smolka y Vieira Da Cunha (1980); Low Beer (1983) y Fidel (1988).

12. Sobre los materiales de la construcción y las cadenas productivas generadas en el caso de México, véase Fidel, García y Godínez (1985) y Slim (1987).

rantizado, razón por la cual los grandes grupos constructores tienden a desarrollar en su interior empresas dedicadas a su producción. Con ello se aseguran no solamente el abastecimiento oportuno y mejores precios que en el mercado sino que también pueden extraer ganancias del proceso de su producción. Es decir, en la política de diversificación de la producción y del riesgo que suelen aplicar los grandes grupos económicos, el controlar los principales insumos significa obtener mayores ganancias.<sup>13</sup>

La industria de la construcción ha incorporado avances tecnológicos fundamentales para el desarrollo del proceso de producción, pero estos se han concentrado en determinadas etapas del mismo. Así, las tareas de excavación y cimentación se han transformado sustancialmente en las últimas décadas con la incorporación de máquinas que reemplazan la actividad manual. Sin embargo, en muchos aspectos del proceso de trabajo la industria emplea herramientas simples incorporadas en etapas anteriores al capitalismo. Por ello la construcción es una rama industrial con baja composición orgánica del capital: incorpora una elevada proporción de trabajo en relación con las maquinarias y materiales empleados en la producción.<sup>14</sup>

El importante sobrevalor generado por los trabajadores de la construcción es disputado a esta industria por otros agentes sociales, fundamentalmente por los propietarios de la tierra. Según Michael Ball (1985), esta apropiación de la renta por otros segmentos del capital limita el incentivo de los capitalistas-constructores de invertir en la adquisición de nuevas técnicas, por lo que prefieren alquilar desarrollos tecnológicos.

Así, se afirma que esta industria está atrasada en relación con la tecnología incorporada por otras ramas.

Como en todo proceso productivo, la fuerza de trabajo es el único componente que valoriza el capital. Pero las modalidades que asume la incorporación de mano de obra en el proceso de producción de bienes inmuebles presenta un conjunto de características particulares. La construcción es una industria que absorbe mano de obra de manera intensiva.

---

13. Ball, M. (1985, 6 de marzo). *Seminario sobre industria de la construcción*. México: IIS-UNAM.

14. Riboulet (1975) analiza el desarrollo histórico del proceso de trabajo privilegiando la cuestión tecnológica y de la racionalidad industrial. Vitelli (1976) presenta un profundo análisis de las modalidades que asume el cambio tecnológico en el caso argentino.

Algunas tareas del proceso productivo demandan cierto grado de calificación de los trabajadores, pero de hecho las hay de tipo artesanal (como son los acabados: puertas, ventanas; la instalación de agua, luz, etcétera).

Consideradas globalmente, estas actividades absorben un número elevado de trabajadores con escasa o nula calificación. Esta característica torna a la industria de la construcción de los países dependientes en un sector hacia el cual se dirigen importantes recursos gubernamentales, puesto que contribuye a disminuir las elevadas tasas de desempleo que sus economías presentan recurrentemente.

Por otra parte, los trabajadores de la industria de la construcción se desempeñan en condiciones de trabajo y de retribución marcadamente desventajosas en comparación con las que prevalecen en otras ramas.<sup>15</sup> Esta situación es aún más grave en el caso de los países dependientes, donde la mano de obra que se incorpora a la actividad constructora no recibe las remuneraciones fijadas legalmente, carece de los beneficios sociales que le corresponden y se halla sujeta a elevados riesgos por accidentes de trabajo. No obstante, al mismo tiempo, la construcción demanda la participación de técnicos y profesionistas que ejercen funciones de diseño y de control de las obras y, en los niveles intermedios, de maestros que supervisan el proceso técnico de trabajo y se ocupan de la incorporación de la mano de obra y su retribución.<sup>16</sup>

Existen diferentes formas de caracterizar el proceso de producción de la industria de la construcción. Las tres más relevantes son: la descripción de un proceso físico-técnico de producción de bienes en el espacio; las explicaciones estrictamente económicas basadas en el comportamiento del mercado de servicios constructivos (oferta y demanda de la actividad constructora) y los intentos de comprender de manera global la actuación de las empresas constructoras en el marco de la sociedad capitalista, en determinados contextos nacionales y en momentos históricos precisos.

---

15. No solamente en el caso de los países dependientes las retribuciones son menores. Ball (1985) señala que esta es una característica más general, incluso presente en Gran Bretaña, y que debe asociarse con las del producto. Para el caso de México, véase Slim (1987).

16. Esta última figura del proceso productivo, el maestro de obra, es clave para comprender la forma en que la fuerza de trabajo se inserta en la construcción. Para el caso de México, véase Connolly (1986).

Estos abordajes no son excluyentes; por el contrario, un análisis que pretenda captar la complejidad que encierra el comportamiento de esta industria debe contemplar las tres perspectivas conjuntamente. El producto físico obtenido a partir de un proceso de trabajo técnico dado y las relaciones sociales que entablan en el mismo diferentes agentes (propietarios de la tierra, organismos del Estado, fuerza de trabajo, profesionales del diseño), constituyen un único y complejo proceso técnico, económico y social. Quienes resaltan el aspecto técnico y físico de la industria de la construcción consideran esta actividad como “la erección, mantenimiento y reparación de todo tipo de estructuras y sus instalaciones integrales, las obras de urbanización y la demolición de estructuras existentes y constituye por sí misma una parte importante de la actividad económica” (CNIC, 1977, p. 4).<sup>17</sup>

Este tipo de definición es adoptada por las estadísticas oficiales, cuya principal finalidad es considerar la actividad constructora como la rama productora de bienes de capital fijo, medir los requerimientos de insumos que presenta (cemento, acero, ladrillo) y evaluar su capacidad de absorción de mano de obra. Por ello, este tipo de análisis se instala en el marco de las tendencias globales que presenta el conjunto de la economía; es decir, se vincula al segundo tipo de concepciones que estudian el mercado de la industria de la construcción.

Esta perspectiva económica ha dado lugar a importantes investigaciones y conceptualizaciones surgidas de la observación de determinada realidad. Guillermo Vitelli (1976), a partir de un estudio del caso argentino, señala algunas de las principales características del sector de la construcción: una demanda localizada geográficamente, ausencia de economías de escala en el proceso de trabajo, participación de formas que no necesariamente se integran al proceso productivo (proyectistas, organismos financieros), capacidad técnica para subcontratar parte de una obra o mano de obra, demanda diferenciada por tipo de obras y consecuente aparición de submercados, existencia de normas legales que regulan la contratación de obras públicas y elementos que definen la existencia de una estructura técnica de la oferta tales como: variabilidad en el tipo de

---

17. CNIC: Cámara Nacional de la Industria de la Construcción.



equipos empleados en las distintas obras, dificultad de estandarizar dentro de cada submercado y una aparente relación inversa entre el grado de especialización y el tamaño de la firma (Vitelli, 1976, pp. 12-13). Este tipo de descripciones contribuye de manera importante a apuntar elementos clave de este particular proceso de producción, sin embargo no trasciende los límites de la observación empírica.

Michael Ball (1985) sostiene que la principal característica que presenta la industria de la construcción en el capitalismo es el haber creado un tipo distintivo de empresa productiva en la cual se fusionan en una unidad las relaciones de producción e intercambio. Esto se traduce en el hecho de que las firmas constructoras adoptan un papel dual: son productoras y comerciantes. En esto se basa para explicar las modalidades del proceso de construcción, el empleo intensivo de fuerza de trabajo y las razones de la evolución histórica que ha presentado el cuerpo institucional específico en Inglaterra. Como cualquier empresa capitalista, las firmas constructoras producen para obtener ganancias y sobreganancias. Pero este sector logra el objetivo a partir de controlar otras esferas, más allá de la producción.

Ball destaca que el éxito de estas empresas depende en gran medida del conocimiento que las mismas tengan del cuerpo social en el que actúan, de las formas que asumen las relaciones sociales entre capital y trabajo, y de los determinantes institucionales. Esto último establece parámetros a los dos tipos de mercados identificados por el autor: por contrato y especulativo; en la “cartera de contratos”, Ball halla una fuente de especulación que permite a las grandes empresas diversificar sus riesgos.

Otro aporte interesante es el que ofrece Christian Topalov (1980) al analizar el ciclo de reproducción del capital en la industria de la construcción civil. Su objeto de estudio es la producción de vivienda (su carácter de mercancía, la relación costo y precio, los ciclos del capital industrial, el capital de financiamiento en la producción y circulación, el capital promocional de consumo) y también otorga particular atención a la formación de sobreganancias. Estas se generan en el proceso de producción, ya sea a través de los diferentes tipos de renta de la tierra o de las tecnologías que son incorporadas para agregar a los beneficios obtenidos de la propia localización los de la mayor productividad.

El tipo de bienes que considera el presente trabajo es producido por la industria de la construcción que analizan tanto Ball como Topalov, pero a través de un proceso de producción en el que se alteran totalmente las reglas del juego. Los bienes de consumo colectivo se caracterizan porque no exigen al capital industrial resolver problemas tales como la obtención del insumo tierra ni los derivados del proceso especulativo que media entre el momento de la producción y su venta en el mercado. Pero lo central para nuestro análisis es considerar la forma como esta industria se organiza y actúa cuando el Estado se transforma en su principal cliente, para lo cual se constituye un tipo de relación económica y social particular.

## **II. Política urbana e industria de la construcción**

### **1. Una relación teórica**

Una de las funciones que cumple el Estado, como ya se señaló, es la creación de las llamadas condiciones generales de la producción. En ese proceso confluyen los resultados de diferentes políticas económicas y sociales. Sin embargo, la política urbana constituye la forma más explícita de actuación del Estado en la producción y gestión de los bienes necesarios para que el espacio urbano se adapte tanto a los requerimientos de la acumulación capitalista como a la obligación de ofrecer condiciones de vida adecuadas a la ciudadanía. Otras formas de acción/inacción gubernamental producen efectos sobre la constitución del espacio en las ciudades, pero las políticas urbanas expresan claramente la posición que asume el Estado en la conformación de sus condiciones generales. La orientación que adquiere esta política elaborada e instrumentada por diferentes organismos gubernamentales –federales, estatales, municipales, paraestatales– expresa la forma en que los intereses de diferentes clases, fracciones de clases y sectores sociales inciden para que sus demandas o exigencias sean incorporadas a la acción/inacción del Estado. Así, la política urbana atraviesa diferentes momentos: la producción, la distribución y la gestión de los bienes urbanos. A la vez encierra en su interior distintas dimensiones: económica-financiera, social y política.

Las relaciones de dominación que se estructuran alrededor de determinada política urbana han ocupado la mayor atención de la investigación en este campo del conocimiento. Ese interés por la dimensión política ha centrado el análisis principalmente en el estudio de la formulación de las políticas urbanas de manera sectorial, privilegiando la política de vivienda y, en particular, la planeación desde una perspectiva ideológica e institucionalista. También ha abordado el comportamiento de los movimientos sociales urbanos y el conjunto de formas de organización y lucha protagonizadas por las clases populares en demanda de bienes colectivos (vivienda, tierra, educación, agua, transporte, salud) y, más recientemente, ha comenzado a desarrollar trabajos sobre la actuación de otros agentes directamente involucrados en los procesos de ocupación del espacio urbano –fraccionadores, promotores, sindicatos– que entablan relaciones sociales en el interior de los procesos de elaboración e instrumentación de las políticas urbanas a fin de defender sus intereses particulares.<sup>18</sup> La industria de la construcción, en tanto fracción del capital industrial interesado principalmente en el momento de la concreción de la política urbana, ha sido muy poco tratada en los estudios sobre el tema.

#### *Cinco hipótesis sobre la relación política urbana-industria de la construcción*

La política urbana expresa las diferentes formas de acción/inacción gubernamental sobre el espacio urbano. La creación de las condiciones generales de la producción constituye un objetivo importante de la misma, aunque no el único. Muchas actuaciones o inacciones gubernamentales, aun siendo claras expresiones de política urbana, no se traducen en la producción de bienes colectivos. Es decir que por un lado, la política urbana excede las funciones de creación de las condiciones generales de la producción capitalista en la ciudad y, por otro, no todos los bienes colectivos que reclama la producción capitalista forman parte de los espacios urbanos. (El Estado debe crear también condiciones para la producción rural, por ejemplo, actuación que se inscribe en el interior de otras políticas gubernamentales).

El análisis de la política urbana, particularmente en el momento de la

---

18. Los principales trabajos están incluidos en la bibliografía temática que presentamos en este libro.

.producción de bienes colectivos sobre el espacio de la ciudad, debe otorgar particular importancia a la influencia decisiva que ejerce un segmento del capital industrial que constituye la industria de la construcción (a través de sus representaciones corporativas, grupos empresariales, firmas particulares).

La política urbana no solo debe ser considerada en el marco de las políticas sociales. Aunque las acciones de las instancias gubernamentales se destinen a la comunidad (como al producir o gestionar los llamados medios de consumo colectivo indispensables a la reproducción de la fuerza de trabajo), la política urbana, en el momento de la producción de bienes sobre el espacio, encierra siempre una dimensión económica-financiera, y la obra pública en el medio urbano, particularmente en coyunturas de crisis económicas, puede contribuir a reactivar la economía mediante la demanda de insumos y la generación de empleo.

La política urbana constituye un campo de relación de la burocracia estatal con un segmento de la burguesía industrial: los empresarios de la construcción. El comportamiento social de este sector del capital y sus relaciones con el aparato del Estado se traducen en la generación de distintos vínculos que dan origen a relaciones sociales más armoniosas que las que se estructuran en torno a la relación Estado-burguesía. La autonomía relativa del Estado se traduce en este campo en la capacidad del aparato institucional para tomar decisiones que se articulan directamente con los intereses de determinada fracción del capital; independientemente de que ciertas acciones respondan a la satisfacción de reivindicaciones de las clases populares y/o que otras políticas públicas no representen intereses de la burguesía.

El personal del Estado encargado de la política urbana suele incluir profesionales con trayectoria en la iniciativa privada ocupando posiciones de dirección. La identidad de constructor es anterior a la adquirida por la posición ocupacional: por ello se produce un proceso de circulación de élites dirigentes entre la iniciativa privada y los aparatos gubernamentales.

## **2. Identificación de vínculos**

Dado el tipo de bienes que produce, la industria de la construcción puede responder tanto a la demanda del sector privado como del público. Cuando un particular contrata la obra, el producto se incorpora al mercado inmobiliario o se transforma en un bien de uso cuyo usufructo pertenece a su propietario. En estas circunstancias la producción está marcada por las características de la mercancía producida por encargo –es decir, para un cliente que incluso puede financiar parte del proceso productivo– y para ser incorporada al mercado inmobiliario con todos los riesgos que ello encierra. En ambos casos, el único condicionante institucional existente es que la obra se adecúe a las disposiciones legales vigentes en materia de ocupación y uso del suelo, normas y especificaciones, leyes sobre la posesión y traspaso de bienes inmuebles. La industria de la construcción entabla entonces determinados vínculos con ciertas instituciones del Estado, que por su forma, pueden denominarse vínculos indirectos. Esto es, existe una normatividad institucional que la industria debe respetar en la realización de un bien inmueble, y a la que debe someterse para obtener la aprobación de las obras aunque estén destinadas al mercado privado.

Muy diferentes son los vínculos que se estructuran cuando el Estado es quien demanda la realización de determinada obra. En esta situación las relaciones Estado-empresa constructora dan lugar a la constitución de vínculos directos. Es decir, se trata de una relación entre una o varias firmas constructoras y una o más instituciones gubernamentales en la que la producción tiene por cliente al Estado y se somete a un régimen particular, que varía en cada país y en distintos momentos históricos. El contexto institucional impone los requisitos que deben cumplir las firmas oferentes. Es obvio que estos requisitos son resultado de las formas y dimensiones, de la injerencia que poseen y de las relaciones políticas que se han estructurado entre los diferentes actores sociales involucrados en la producción del espacio (propietarios de la tierra, empresas constructoras, trabajadores, profesionales). A pesar de ello, estos procesos presentan algunos rasgos comunes en los más diversos contextos nacionales. Los más importantes son el concurso público previo para la realización

de determinada obra y la vigencia de padrones que registran las empresas que aspiran a obtener contratos de las instituciones del Estado a fin de constatar la capacidad técnica y administrativa de la firma, evaluar su trayectoria y experiencia, el grado de compromiso financiero que pueden asumir, etcétera. Así, el propio proceso de producción está subordinado a condiciones institucionales y ello da lugar a la constitución de vínculos directos entre instituciones gubernamentales y firmas constructoras.

Introduciendo otros aspectos superpuestos a los ya señalados, existen vínculos que pueden ser clasificados de formales o informales. Según lo dicho, las relaciones siempre debieran encuadrarse en el estatuto legalmente establecido, bajo la vigilancia de las instituciones que ejercen el control sobre la producción y de acuerdo con las disposiciones técnicas que rigen los procesos de construcción. Expresiones de esta formalidad son los trámites burocráticos, los expedientes, las autorizaciones, las escrituras, todo el papeleo que demanda una obra. Pero, al mismo tiempo, la realización de un bien inmueble encierra un conjunto de informalidades en la relación que se establece entre autoridades y firmas constructoras. Cuando se trata de una obra para un particular, las licencias de construcción, los requisitos de los programas de zonificación y uso del suelo, la adecuación de las características del terreno a su uso, atraviesan por prácticas sociales de características informales. El conocimiento de los funcionarios, el acceso a los que toman las decisiones, las influencias para lograr que se consideren situaciones particulares y la corrupción implican relaciones de tipo personal entre los representantes de las firmas constructoras y los funcionarios de los diferentes escalones de la burocracia. A partir de ellas se desarrollan prácticas que hacen posible obtener concesiones para construir sorteando las reglamentaciones y requisitos legales, muchas veces poco adecuados a la realidad, o a la inversa, dar lugar a problemas de difícil resolución u obstáculos interpuestos por la ineficiencia de la burocracia que son causa de la situación de “ilegalidad” en que se encuentra la mayor parte de las construcciones privadas.

Cuando se trata de realizar una obra pública estas informalidades también están presentes. Justamente, el hecho de que sean las instituciones del Estado las demandantes amplía el grado de dependencia de la industria frente a las decisiones gubernamentales, por ello se ha constituido

una amplia gama de vínculos informales a partir de los cuales las empresas obtienen informaciones estratégicas sobre los asuntos de su interés; un prolongado y complejo proceso que se inicia en el momento en que se decide la realización de determinado bien colectivo y que concluye con su concreción. Estas relaciones ponen en juego al personal del Estado sin exclusión de las cúspides del poder en sus vínculos con los constructores en sus más variados niveles de decisión empresarial.

### **3. Definiciones operacionales**

#### *Política urbana*

La política urbana es estudiada aquí en tanto forma de intervención de los aparatos del Estado en la organización y el uso del espacio urbano. Ello implica que un determinado espacio es objeto de actuación de un conjunto de políticas elaboradas y realizadas por instancias gubernamentales de diferente nivel (federal, estatal, municipal) y distinta naturaleza institucional (secretarías de Estado, paraestatales). Sin embargo, siempre existe entre ellas una que asume formalmente la función de ejercer la política urbana en determinado territorio. Para el caso de México durante el período 1976-1982, pueden distinguirse inicialmente dos niveles de análisis:

- La política urbana del Gobierno federal, que se refiere específicamente a la elaborada y efectivizada por la principal agencia del Gobierno federal, desde 1976: la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP).
- La política urbana del Gobierno de la Ciudad de México, que considera particularmente la desarrollada por el Gobierno de esta capital: el Departamento del Distrito Federal (DDF).

En el interior de estos niveles de análisis se estudiará la política urbana en sus diferentes dimensiones. Para los fines de esta investigación hemos operacionalizado esto de la siguiente manera: 1) el análisis institucional; 2) la planeación urbana; 3) el ordenamiento jurídico; 4) las acciones y la inversión en las obras públicas construidas.

### *Industria de la construcción*

Se define aquí a la industria de la construcción como aquella rama de la actividad económica encargada de la organización económica, técnica y social del proceso de producción –edificación– de bienes inmuebles en el territorio y se considera particularmente el universo de empresas que realizan aquellos bienes de la ciudad, globalmente agrupados en torno a la denominación de condiciones generales de la producción. Esto implica poner en el centro un estrato particular de firmas –mayoritario, por cierto– que hace del Estado su principal cliente. Por ello, los niveles de análisis de esta variable se corresponden con los señalados para la política urbana:

- La industria de la construcción formalmente organizada, productora de bienes para el Gobierno federal e instituciones paraestatales.
- La industria de la construcción productora de bienes colectivos para el territorio de la Ciudad de México, la cual tiene diferentes clientes y, en particular, el Departamento del Distrito Federal.

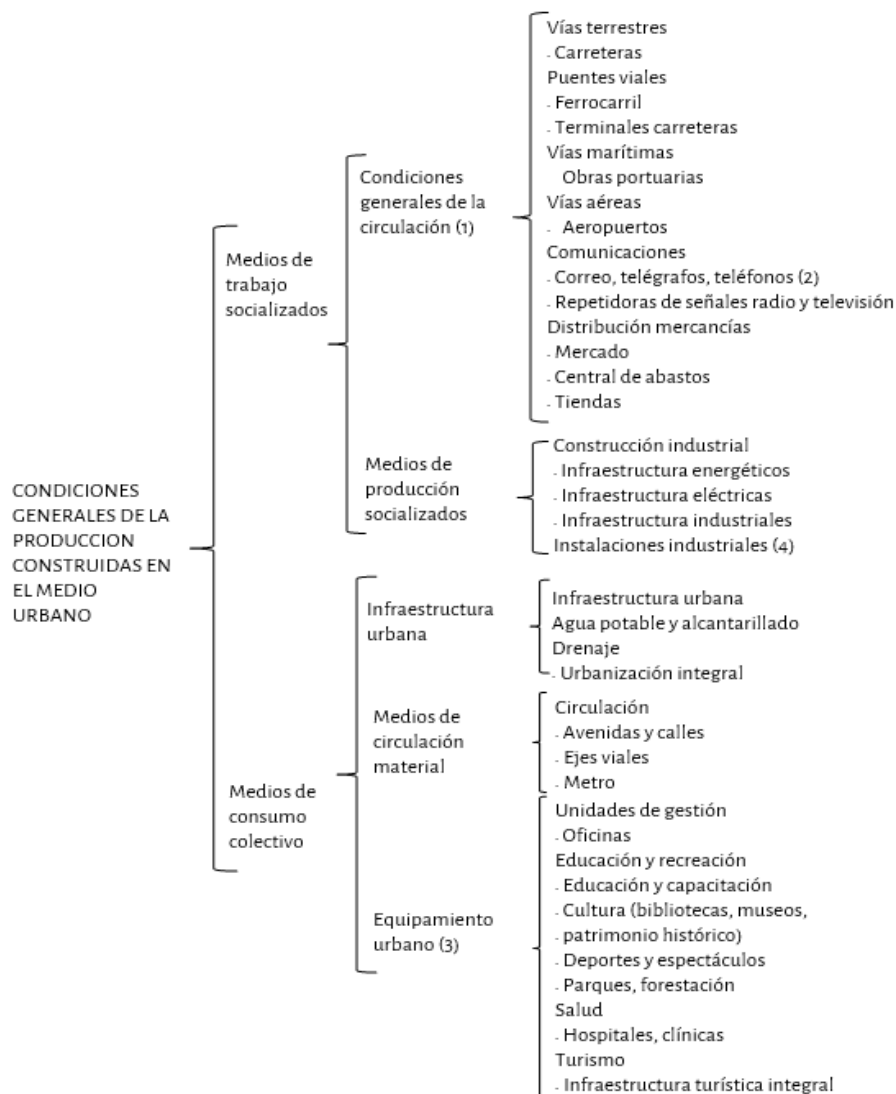
#### *4. Bienes colectivos urbanos: una tipología*

Las relaciones que entablan las empresas constructoras con las instituciones del Estado se estructuran a partir de la realización de un bien inmueble colectivo.

La diversidad de los bienes colectivos urbanos edificados durante el período bajo estudio impuso la necesidad de elaborar una tipología, que se ha construido sobre las bases que ofrecía Gustavo Garza en su clasificación de las condiciones generales de la producción (Cuadro 1). Esta clasificación indica la variedad y complejidad de los procesos que cumple la industria de la construcción en respuesta a la amplia gama de productos que demanda el Estado. Así, al hacerse cargo de la creación de esas llamadas condiciones generales de la producción, las instancias gubernamentales se transforman, en la mayoría de los países, en el principal cliente de las empresas constructoras.



**Cuadro 1.** Tipología de obras<sup>19</sup>



**Notas.** (1) La CNIC incluye estas obras en su rubro “Construcción pesada”. (2) La CNIC incluye estas obras en su rubro “Construcción industrial”. (3) La CNIC incluye estas obras en su rubro “Edificación no residencial”. (4) La CNIC incluye estas obras en “Trabajo”.

**19.** Esta tipología intenta clasificar las obras siguiendo el esquema teórico propuesto por Gustavo Garza para el conjunto de las “condiciones generales de la producción”.

## Bibliografía

- Ball, M. (1985). *Is the construction industry backward?* Londres.
- Borja, J. (1975). *Movimientos sociales urbanos*. Buenos Aires: SIAP.
- Borja, J. (1986). Transformaciones territoriales e instituciones en Europa. *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVIII, 4. IIS-UNAM, México, 225-257.
- Castells, M. (1974). Consommation collective, interest de classe et processus politique dans le capitalisme avancé. *Papers*, 3. Barcelona, 63-89.
- Castells, M. (1977). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI.
- Castells M. (1979). *Ciudad, democracia y socialismo*. México: Siglo XXI.
- Castells M. (1981). *Crisis urbana y cambio social*. Madrid: Siglo XXI.
- Castells M. (1987). Ocho modelos de desarrollo tecnológico. *Nuevo Siglo*, 1. Madrid, 4-13.
- Fidel, C.B.; García C. y Godínez, E.A (1985). Relaciones de dominio en la dinámica del complejo de la construcción. AA.VV. *Eslabonamientos productivos y mercados oligopólicos*. México: UAM, 231-283.
- Carlos, F. (1988). *Elementos teóricos sobre la renta urbana. Los fraccionamientos*. México: Universidad Autónoma de México - Gernika.
- Connolly, P. (1986). Productividad y procesos laborales en la industria de la construcción. En *Memorias del Primer Seminario de Economía Urbana*. México: IIE, UNAM.
- Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CNIC). (1977). *La importancia socioeconómica actual y futura de la industria de la construcción*. México, p. 4.
- García Peralta, B. (1981). Estado y capital privado en el fraccionamiento Izcalli-Chamapa. *Revista Mexicana de Sociología*, 43(4), 1439-1464.
- Garza, G. (1983). Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano-regionales en México (1900-1982). *El Colegio de México, Demografía y Economía*, vol. XVII, núm. 2 (54), México.
- Garza, G. (1986, enero-abril). Planeación urbana en México en período de crisis (1983-1984). *Estudios Demográficos y Urbanos*, 1(1). COLMEX, México, 73-96.
- Jaramillo, S. (1986). Crisis de los medios de consumo colectivo urbanos y capitalismo periférico. *Espaço e Debates*, año VI. São Paulo, 19-39.
- Lefebvre, H. (1973). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.

Lefebvre, H. (1978). *De lo rural a lo urbano*. Barcelona: Península.

Lojkine, J. (1978). O papel do Estado na urbanização capitalista. En Forti, R. *Marxismo e urbanismo capitalista* (pp. 15-51). São Paulo: Ciências Humanas.

Lojkine, J. (1979). Capítulo III. En *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*. México: Siglo XXI.

Lovera, M. (1987). *Cambios en el uso del suelo y problemática habitacional de la colonia Anáhuac*. Tesis de Licenciatura. México: FCPyS, UNAM.

Low Beer, J. (1980, enero-abril). Renda da terra, algumas noções básicas para a compressão do caso urbano. *Espaço e debates*, 8, 31-41. São Paulo.

Machado, L. y Ziccardi, A. (1980). Notas para uma discussão sobre movimentos sociais urbanos. *Cuadernos CERU*, 13. São Paulo, 79-91.

Poulantzas, N. (1980). Las transformaciones actuales del Estado, la crisis política y la crisis del Estado. En AA.VV. *El marxismo y la crisis del Estado*. México: UAP.

Pradilla, E. (1984). *Contribución a la crítica de la economía urbana*. México: UAM.

Préteceille, E. (1986). Políticas urbanas, equipamentos e serviços coletivos: elementos para um balanço de pesquisas. *Espaço e Debates*, año VI, 2(18), 5-8. São Paulo.

Riboulet, P. (1972). Elementos para una crítica a la arquitectura. *CAU: construcción, arquitectura, urbanismo*, (13), 31-36.

Schteingart, M. (1984). Los grupos inmobiliarios en el área metropolitana de la ciudad de México. En AA. VV. *El Estado y la clase dominante* (pp. 157-184). México: UNAM.

Schteingart, M. (1984). El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis. En AA. VV. *El desarrollo urbano en México* (pp. 175-202). México: UNAM.

Slim, V. (1987). *El complejo del cemento*. Tesis de maestría. México: FCPyS, UNAM.

Smolka, M. y Vieira Da Cunha, P. (1980). Notas críticas sobre a relação entre rendas fundiárias e uso do solo urbano. *Estudos*, 27, 25-55. CEBRAP, São Paulo.

Vitelli, G. (1976). *Competencia, oligopolio y cambio tecnológico en la industria de la construcción. El caso argentino*. Buenos Aires: Programa BID/

CEPAL, Monografías de trabajo-Programa de Investigación en Temas de Ciencia y Tecnología, núm. 3.

Topalov, C (1980). Análise do ciclo de reprodução do capital invertido na produção do indústria da construção civil. En Forti, R. *Marxismo e urbanismo capitalista* (pp. 53-80). São Paulo, Ciências Humanas.

# Los organismos de vivienda de los asalariados y la política social<sup>1</sup>

## Introducción

Este trabajo presenta un análisis del desempeño que han tenido los organismos de vivienda del sector público en las últimas décadas e incorpora algunas ideas sobre las modificaciones recientemente introducidas en la política de vivienda del Estado mexicano. En este sentido puede decirse que los organismos de vivienda están cerrando un capítulo en la historia de la política social; particularmente, los fondos de vivienda de los trabajadores, los cuales están transformando actualmente sus formas de operación de manera sustancial. Lógicamente, estas transformaciones no pueden ser evaluadas exclusivamente como cambios intrainstitucionales sino que deben ser interpretadas en el interior de las directrices de la política económica neoliberal adoptada, el debilitamiento del corporativismo, la reforma del Estado y la modernización financiera y de los organismos del sector público.

De esta manera, las modificaciones recientemente introducidas en las formas de operación de los organismos de vivienda, en particular del más importante, el Instituto del Fondo de Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), alteran las bases de las relaciones tripartitas –gobierno, trabajadores, empresarios– que fueron clara expresión del corporativismo mexicano e indican el reacomodo de fuerzas económicas y sociales que se vive actualmente en el país.

---

1. Extraído de Ziccardi, A. (1993, julio). Los organismos de vivienda de los asalariados y la política social. *Revista Estudios Urbanos Regionales (EURE)*, (XIX) 57. Santiago de Chile.

## Los organismos y la política de vivienda en las dos últimas décadas

En los primeros años de la década de los setenta se crean en México INFONAVIT y FOVISSSTE, fondos constituidos con el aporte patronal –sea del gobierno o de los particulares– para financiar vivienda de interés social. Con la creación de estos organismos se dispensaba a los patrones de la obligación constitucional de suministrar vivienda a sus trabajadores, cuando estos excedían el número de cien, y se creaban fórmulas originales de financiamiento para la adquisición de vivienda de los asalariados. La labor de los fondos habitacionales en estos 20 años fue realmente importante, medida esta tanto en términos numéricos como de gestión institucional tripartita.

Los fondos habitacionales expresaban el poder económico y político de los sindicatos mexicanos, pero no menos importante era la presencia y los recursos que manejaban desde allí las principales representaciones patronales y la burocracia técnico-política que controlaban estas instituciones.<sup>2</sup>

Con posterioridad a su creación, en 1976, se fundó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) y fue la Dirección General de Vivienda y Equipamiento Urbano la instancia encargada de formular el primer Programa Nacional de Vivienda. El mismo presentaba una normatividad básica, una tipología de programas (vivienda terminada, progresiva, mejoramiento de vivienda), los objetivos y las metas de la acción pública, la corresponsabilidad sectorial, etc. La concentración de información cuantitativa sobre la materia permitió avanzar en las evaluaciones de la acción de los organismos y a la vez puso en evidencia las limitaciones de la acción del sector público en términos de número de acciones, destinatarios, tipos de vivienda, etc. En una evaluación de estos 20 años no puede dejarse de lado la influencia que ejerció este equipo de la original SAHOP en la formulación de una política habitacional popular, particularmente en la creación o, mejor dicho, en el rescate del FONHAPO, como organismo financiero destinado a atender la demanda de los mayoritarios sectores de no asalariados de muy bajo ingreso.<sup>3</sup>

Entre 1982 y 1988 la Secretaría se transformó en Secretaría de

---

2. Véanse: Garza y Scheingart (1978); INFONAVIT (1988); Ziccardi y Mier y Terán (1990).

3. Véase: Ziccardi (1987 y 1991).

Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), incorporándose así al más alto nivel la problemática ecológica del país. En materia de vivienda se creó la Subsecretaría, se promulgó la Ley Federal de Vivienda y se dio un amplio apoyo a la acción del Fondo de las Habitaciones Populares (FONHAPO), promoviéndose la participación institucional gubernamental masiva en los procesos de poblamiento popular.

Una de las principales críticas realizadas a esta experiencia gubernamental en materia habitacional fue el divorcio que existía entre la planificación y la acción que efectivamente desarrollaban los organismos de vivienda. Mientras la SAHOP-SEDUE estableció los lineamientos generales para la acción, los organismos actuaron de acuerdo a sus propios criterios, intereses y clientelas; y/o los establecidos por las instancias gubernamentales encargadas de decidir sobre el presupuesto, es decir, las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público (SPP y SHCP). Solo el terremoto de 1985 sacudió la estructura burocrática secretarial y llevó a que la SEDUE asumiera un rol de coordinación de las acciones habitacionales de reconstrucción de las viviendas de los damnificados. En un contexto de alta conflictividad, la problemática de la vivienda era muy compleja ya que el desastre afectó conjuntos del sector público, vecindades céntricas deterioradas y condominios del sector privado. Solo una instancia de nivel superior a los propios organismos productores de vivienda podía asumir la coordinación de un programa factible en acciones y plazos que incorporara las demandas de las organizaciones de damnificados.<sup>4</sup>

En este sentido puede decirse que las organizaciones sociales de damnificados, en particular la Comisión Única de Damnificados (CUD), fueron unas de las pocas protagonistas sociales del sector popular que lograron ser un interlocutor con poder para incidir en la formulación de una política habitacional. Esta experiencia y la de algunas organizaciones que demandaron apoyo financiero al FONHAPO, son los únicos antecedentes de participación directa de los usuarios en la formulación de programas habitacionales. La acción sindical en los fondos habitacionales supuso, en cambio, una representación de los asalariados mediatizada a través de la

---

4. Véanse: Mecatí; Michel y Ziccardi. (1987); Connolly; Coulomb y Duhau (1991).

figura del promotor. No obstante, trabajos recientes indican que quienes habitan las viviendas de INFONAVIT, en un alto porcentaje –más del 60%–, consideran que las mismas son adecuadas.<sup>5</sup>

Una evaluación de la acción desarrollada por los organismos de vivienda puede obtenerse del análisis de las estadísticas oficiales. La serie histórica contenida en el Cuadro 1 permite ver que el número de viviendas producidas por INFONAVIT, entre 1971 y 1990, representa el 29,67% del total de las unidades producidas y/o financiadas por organismos del sector público, acción solo superada por FOVI-FOGA/BANCA, la cual representa el 31,27% para el mismo período. El FONHAPO/BANOBRAS aportó el 13,12% de las acciones; el FIVIDESU, el 9,32% y el FOVISSSTE, el 8,75%.

**Cuadro 1.** Unidades de vivienda concluidas por organismos

Organismo	1925-1946	1947-1964	1965-1970	1971-1976	1977-1982	1983-1988	1989-1990*	Total
INFONAVIT	0	0	0	101.448	262.889	414.206	161.461	940.004
PENS. CIV. DE RETIRO ISSSTE-FOVISSSTE	9.600	45.302	1.300	27.027	56.628	92.658	44.658	277.173
FOVI-FOGA/BANCA	0	0	92.015	92.419	209.313	468.637	128.347	990.731
BANOSPSA/BANOBRAS/FHP/FONHAPO	0	24.098	16.664	18.537	6.192	245.068	105.160	415.719
PEMEX	0	13.100	0	0	3.939	23.037	531	40.607
CFE	0	0	0	0	12.313	11.555	3.016	26.884
DR. PENS. MILITARES FOVIMI/ISSFAM	0	1.100	0	1.566	2.369	2.549	969	8.553
INV/INDECO/AURIS/FIVIDESU	0	22.300	9.800	46.877	96.904	22.660	96.946	295.487
Otros organismos	0	4.700	0	0	0	45.656	42.289	92.645
Programas de Reconstrucción	0	0	0	0	0	66.063	3.167	69.230
IMSS	0	10.600	0	0	0	0	0	10.600
<b>TOTAL</b>	<b>9.600</b>	<b>121.200</b>	<b>119.779</b>	<b>287.874</b>	<b>650.547</b>	<b>1.392.089</b>	<b>586.544</b>	<b>3.167.633</b>

\* Cifras programadas. **Fuente:** SEDUE

5. Cfr. Villavicencio (1992).



Estos datos indican que, de las 3.167.633 unidades producidas por los organismos del sector público en toda su historia, correspondió a INFONAVIT, entre los fondos de los trabajadores asalariados, la mayor acción; una acción que mantiene un ritmo sostenido desde su creación. Sin embargo, se advierte una creciente importancia, principalmente a partir de la década de los ochenta, de las acciones financieras apoyadas por el FOVI-FOGA/BANCA, dirigidas a los sectores de medios y altos ingresos.

Se advierte también la limitada acción del Fondo de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), lo cual expresa, entre otras cosas, el debilitamiento del poder sindical de este sector de los trabajadores, la limitada acción desplegada por esta burocracia técnica y la descapitalización del fondo.

La acción de FONHAPO corresponde a la de un organismo que, con solo una década de existencia y con limitados recursos, desarrolló un total de 415.719 acciones en apoyo a la autogestión y autoproducción, introdujo modalidades novedosas de financiamiento a la vivienda popular y, no obstante la heterogeneidad de los productos obtenidos, sirvió para atender por vez primera y de forma masiva la demanda de los que se hallan en las posiciones más bajas de la escala social.

Evaluada globalmente la acción de los diferentes organismos habitacionales mexicanos, debe decirse que la misma, por su magnitud, fue de las más importantes de las desarrolladas en América Latina, sobre todo en la década de los ochenta, período de crisis, de políticas de ajuste, de reducción del gasto social, de achicamiento del aparato del Estado. Sin embargo, a pesar de su importancia, esta política habitacional dio origen a una cantidad de problemas, entre los cuales merecen señalarse:

- 1) El número de trabajadores que accedió a una vivienda del sector público representa un porcentaje muy limitado de los derechohabientes de los fondos. Para millones de trabajadores los aportes patronales de 20 años no se tradujeron en ningún apoyo para adquirir o mejorar su vivienda. Como veremos luego, la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), en 1992, creó "cuentas

- individualizadas” para los trabajadores con los aportes que, de allí en adelante, hicieran los patrones a su favor.
- 2) Las bajas tasas de interés (4% anual durante más de 15 años) y los largos plazos de amortización provocaron la descapitalización de las instituciones, particularmente en los ochenta cuando el proceso inflacionario se aceleró.
  - 3) Los recursos de los fondos eran captados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual condicionó su disponibilidad y permitió que con los mismos se afrontaran otros compromisos del aparato gubernamental.
  - 4) La participación tripartita excedió las funciones de administración y en los hechos surgieron los promotores y las empresas constructoras vinculadas directamente a los dirigentes sindicales y empresariales, lo cual generó las más variadas formas de clientelismo en los procesos de producción y asignación de las viviendas a los trabajadores.
  - 5) La vivienda producida por los fondos fue evaluada muchas veces como cara y no siempre de buena calidad, a lo cual se agregó el hecho de que la acción de estos organismos generó en ocasiones un proceso especulativo sobre el mercado de tierras, dada la importancia que ejercía sobre el mismo esta demanda institucional.
  - 6) La ausencia de coordinación entre la acción de las instituciones de vivienda y los gobiernos locales llevó a que los primeros debieran asumir los costos de un proceso de urbanización e instalación de infraestructuras que encarecía el precio de las viviendas; pero también fue posible advertir situaciones inversas en las que los gobiernos municipales, una vez concluidas las obras de construcción de los conjuntos habitacionales, se veían ante la exigencia de dotar de servicios urbanos a los mismos, sin haber participado en su diseño y sin contar con recursos suficientes para asumir estas funciones. Todo ello se tradujo en encarecimiento y problemas de mantenimiento de la vivienda de los trabajadores.
  - 7) La participación vecinal en la administración de los conjuntos se transformó en una prolongación de los espacios de poder de los

promotores, sin que ello garantizara calidad de vida para los usuarios de estos espacios.

- 8) Los diseños de las viviendas y los materiales utilizados no siempre fueron los más adecuados en relación con las características físicas y naturales de las ciudades y las prácticas y tradiciones culturales.

Sin embargo, más allá de las críticas que se hicieran a este esquema en términos de sus formas de operación y de los resultados obtenidos, los organismos tal como estaban estructurados no podían subsistir en el interior de un Estado y una economía que se transforma rápidamente para insertar al país en el concierto internacional neoliberal. Hoy, la política social toma nuevos rumbos, aún poco claros en términos de recursos, destinatarios, instituciones y programas, pero que permiten perfilar la intención de transformar alianzas, clientelas, mecanismos de operación y destinatarios de la acción.

### **La política habitacional de los noventa**

Una de las cuestiones que más preocupa en relación con las profundas reestructuraciones que en lo económico ha emprendido la actual administración son los efectos que esta política tiene sobre las condiciones de vida de los trabajadores. Si en materia de política económica se escogió un camino a seguir y se enfatiza permanentemente su unidireccionalidad y firmeza, en relación con la política social la propuesta gubernamental recién comienza a articularse, pasados ya tres años del presente sexenio.

Sin embargo, en 1992 se tomaron tres medidas de gran trascendencia para la redefinición de la política social: 1) la SEDUE se convirtió en Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), 2) se creó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), y 3) se introdujeron profundas modificaciones en las formas de operación y crédito del INFONAVIT.

Desde el inicio del gobierno de Carlos Salinas de Gortari se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) destinado a atender las demandas y carencias de los sectores más necesitados de la

población rural y urbana del país. Con recursos provenientes de la venta de las empresas paraestatales y la reprivatización de los bancos, este programa lleva a cabo una intensa acción en materia de introducción de infraestructura y equipamientos básicos y apoyo a actividades productivas. Sin embargo, mínimamente destina recursos a apoyar la construcción o autogestión de vivienda popular.<sup>6</sup> PRONASOL no puede reemplazar la necesidad de formular una política social institucionalizada capaz de atender a diferentes sectores de la población en sus demandas por bienes y servicios básicos.

Por otra parte, la vivienda es un bien caro, pero tan caro como indispensable para la constitución y desarrollo de la familia; por ello, a pesar de las restricciones presupuestales, ningún gobierno puede dejar de atender esta cuestión cuando la inmensa mayoría de la población, dado su limitado ingreso, no puede acceder a este bien por la vía del mercado.

Con la transformación de SEDUE en SEDESOL se modifica poco el panorama institucional respecto a la problemática del desarrollo urbano, la vivienda y la ecología. SEDESOL continúa siendo una instancia normativa, pero las principales decisiones en materia de política habitacional se siguen tomando en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. SEDESOL es una instancia coordinadora, que establece acuerdos institucionales con el sector privado (notarios, empresarios de la construcción) y con organizaciones de la sociedad civil, tales como el recientemente publicado Acuerdo de Fomento a la Vivienda. Pero no es la instancia encargada de atender toda la política social, ya que la salud y la educación tienen sus propios organismos sectoriales.

En materia de vivienda de interés social, el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, dado a conocer a principios del actual sexenio, anunciaba ya algunas modificaciones en relación con los objetivos y estrategias de la política habitacional y la revisión de los esquemas financieros, con el objetivo de “disminuir los subsidios y las formas de operación de las líneas de crédito de los organismos”.

En el Acuerdo de Fomento a la Vivienda, que promovió SEDESOL en

---

6. Según informaciones de la SEDUE, en 1993 solo el 1,9% de los recursos de PRONASOL se destinará a vivienda popular.

1992, se retoman mecanismos ya conocidos de apoyo a la vivienda popular, tales como: 1) la descentralización de las acciones de vivienda a los estados y municipios en el marco del Programa de Cien Ciudades y de los Convenios de Desarrollo Social, 2) la desregulación y simplificación normativa, administrativa y fiscal de la producción, comercialización y financiamiento de insumos y viviendas de interés social y popular, 3) la creación de reservas, modernización de catastros, creación de centros de abasto de materiales, disminución de gastos notariales, elevación de la densidad habitacional y aprovechamiento de infraestructura existente<sup>7</sup>.

Pero todo ello, más que de una *desregulación*, se trata de mecanismos e instrumentos de una *nueva regulación* para la producción y financiamiento a la vivienda. Por ello, el reto actual para la SEDESOL es que los convenios, acuerdos y pactos que firman con el sector privado se cumplan.

En cuanto al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), con el mismo se crean cuentas de ahorro individualizadas en las instituciones de crédito, la banca privada, con las aportaciones de las cuotas que depositen los patrones, correspondientes al seguro de retiro del 2% al IMSS y del 5% para el Fondo Nacional de la Vivienda (INFONAVIT). La subcuenta de vivienda generará intereses para el cuentahabiente y los fondos podrán ser retirados por el mismo, cuando: a) el cuentahabiente reciba un crédito del INFONAVIT, b) cumpla 65 años de edad o adquiera derecho a cesantía por diferentes causas (vejez avanzada, invalidez, etc.), c) fallezca y lo soliciten sus herederos, o d) por el traspaso de los fondos a cualquier otra institución de crédito.<sup>8</sup>

Pero otra decisión que modificó sustancialmente la política de vivienda fue la tomada el 24 de febrero de 1992, según la cual el INFONAVIT deja de ser un *organismo productor* de vivienda para pasar a ser un *organismo financiero*. El dinero de los trabajadores es subastado, previa convocatoria pública, para que dispongan del mismo personas inscritas en el registro de constructores, quienes se encargarán de construir las viviendas.

---

7. Diario Oficial de la Federación del 20 de octubre de 1992.

8. SAR, reglas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1992. Al 24 de agosto de 1992 existían ya 10,2 millones de cuentas individuales de trabajadores, las que, en total, sumaban 2,9 billones de pesos. Cfr. IV Informe de gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Más precisiones sobre la nueva política habitacional se dieron a conocer el 20 de octubre de 1992 cuando se publicaron en el Diario Oficial de la Federación: 1) un acuerdo que reforma y complementa el Reglamento de la Asamblea General del INFONAVIT, 2) otro acuerdo que establece las reglas a que deben someterse las subastas de financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales, y 3) las reglas para el otorgamiento de créditos a los trabajadores.

En adelante, los créditos serán otorgados a los trabajadores titulares de depósitos para la adquisición en propiedad, la construcción, reparación ampliación o mejoramiento, el pago de pasivos contraídos con terceros por la adquisición de una vivienda y de acuerdo a un *sistema de puntaje* que contempla características del cuentahabiente (capacidad de pago, edad, saldo de la subcuenta de vivienda, número de aportaciones, dependientes económicos). Pero la medida más importante para los intereses de los trabajadores es que se extiende el plazo de amortización de los créditos de 20 a 30 años.

Sin duda, la nueva política no solo transforma la operación de las instituciones sino las bases mismas del poder de la dirigencia sindical y empresarial que estuvo al frente de este organismo desde su creación. Hasta ahora los promotores de las viviendas eran los propios sindicalistas o algún promotor vinculado al sector empresarial, los cuales organizaban la demanda, proponían la empresa que construía principalmente los conjuntos habitacionales y asignaban las viviendas. Legalmente, por cumplir esta función, el promotor recibía el 1% de la inversión total. La subasta tal como se hace hoy es un mecanismo totalmente diferente que coloca a la empresa constructora, cualquiera sea su propietario, en la obligación de ofertar el dinero para la construcción de las viviendas a una determinada tasa de interés, lo cual deberá estar asociado con su capacidad técnica, administrativa y financiera.

Por otra parte aparece un nuevo agente que interviene en este proceso de producción y/o financiamiento de la vivienda de los trabajadores: la *banca privada*. Por ello cabe hacer una pregunta fundamental: ¿cómo se van a controlar los ahorros que los trabajadores tienen depositados en su cuenta bancaria? Se espera que la incorporación de estos recursos al sistema financiero global permita obtener buenos rendimientos, pero

ello será así solo si las instituciones bancarias garantizan un manejo eficiente y honesto de los mismos. Aún no se conoce a través de qué mecanismos se llevará a cabo ese control sobre las instituciones bancarias y, en contrapartida, es muy reciente la historia de especulación financiera que protagonizó la banca en el país a principios de los ochenta y que llevó a tomar la drástica decisión de decretar su privatización.

Finalmente, debe recordarse que la adopción de estas políticas económicas neoliberales incrementa la desigualdad económica y social, y refuerza la segregación espacial. Tal vez permite una utilización más eficiente de los recursos públicos, medidos estos por criterios estrictamente económicos y financieros. Pero una política social necesariamente debe incorporar “criterios sociales” que permitan que los excluidos del acceso a bienes y servicios básicos por la vía del mercado, entre estos la vivienda, puedan obtenerlos a través de fórmulas institucionales. En países como México, en los que la mayoría de los trabajadores percibe un bajo e inestable ingreso y vive en condiciones de franca precariedad, no puede dejar de preocupar la adopción de estos modelos y las orientaciones que adquiere la actual política social.

### **Ejido**

El ejido, en sentido jurídico, es aquella extensión de terreno y sus pertenencias que el Estado dota o restituye a un núcleo de población no superior a 10.000 habitantes ni inferior a 20, quien es propietario con la modalidad de que los derechos sobre los bienes agrarios son indivisibles, inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y, por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte. Serán inexistentes los actos en contravención a lo anterior.

Esta extensión de terreno deberá aplicarse a la explotación de todos los recursos que contiene, bien con carácter individual o colectivo.

Extraído de SAHOP (1978). *Glosario de términos sobre Asentamientos Humanos*. México, p. 59.

## **Abreviaturas**

### *Organismos productores de vivienda*

AURIS	Instituto de Acción Urbana e Integración Social del Estado de México.
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC.
CFE	Fondo do Habitación y Servicios Sociales de los Trabajadores Electricistas.
CUD	Convenios Únicos de Desarrollo.
FIVIDESU	Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano.
FONHAPO	Fondo Nacional de Habitantes Populares.
FOVISSSTE	Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.
FOVI-FOGA/BANCA	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.
FOVIMI/ISSFAM	Fondo de Vivienda Militar - Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social.
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
PEMEX	Unidad de Administración de Obras Habitacionales de Petróleos Mexicanos.
SAR	Sistema de Ahorro para el Retiro.

### *Secretarías del Estado*

PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad.
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto.



## **Bibliografía**

Connoly, P; Coulomb, R. y Duhau, E. (1991). *Cambiar de casa pero no de barrio. Estudios sobre la reconstrucción en la Ciudad de México*. México: CENVI- UAMA.

Garza, G. y Schteingart, M. (1978). *La acción habitacional del Estado mexicano*. México: COLMEX.

INFONAVIT (1972, 24 de abril). *Ley de creación de INFONAVIT y modificaciones posteriores*. México.

INFONAVIT (1992, 20 de octubre). *Acuerdos publicados en el Diario Oficial*. México.

INFONAVIT (1988). *15 Años*. México.

INFONAVIT (1992). *Financiamiento de vivienda de INFONAVIT. "La vivienda de los trabajadores"*, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), México. 24 de noviembre de 1992.

Mecatl, J.L.; Michel, M. y Ziccardi, A. (1987). *Casa a los damnificados. Dos años de política habitacional en la reconstrucción de la Ciudad de México (1985-1987)*. México: IIS-UNAM.

Poder Ejecutivo Federal (1989). *Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994)*. México.

SAHOP (1979). *Programa Nacional de Vivienda*. México.

Salinas de Gortari, C. (1992, 2 de noviembre). *IV Informe de gobierno*. México.

SAR (1992, 30 de abril). *Reglas a que deben sujetarse las cuentas individuales*. *Diario Oficial de la Federación*. México.

SEDESOL (1992, 20 de octubre). *Acuerdo de Fomento a la Vivienda*. *Diario Oficial de la Federación*. México.

SEDUE (1990). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1990-1994)*. México.

SEDUE (1990). *Programa Nacional de Vivienda (1990-1994)*. México.

Villavicencio, J. (1992, noviembre): *La vivienda de INFONAVIT y sus usuarios. ¿Problema técnico o de política habitacional?* "La vivienda de los trabajadores", Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), México.

Ziccardi, A. (1987). Problemas urbanos: proyectos y alternativas ante la crisis. En Aguilar Camín, H. y González Casanova, P. *México ante la crisis*. México: Siglo XXI.

Ziccardi, A. (1991). Parte II. *Las obras públicas de la Ciudad de México*. México: IIS-UNAM.

Ziccardi, A. y Mier y Terán, A. (1990). La producción de vivienda del sector público en México (1980-1990). *Vivienda*, 1-2. INFONAVIT, México.

# El estatus de la capital: descentralización, reforma del Estado y federalismo<sup>1</sup>

## Introducción

La Ciudad de México es una de las metrópolis más grandes del mundo; una compleja realidad metropolitana, de alrededor de 15 millones de habitantes, cuya ciudad central es el Distrito Federal, la capital del país, territorio donde se localizan los poderes de la federación.<sup>2</sup> Su forma de gobierno, prácticamente la misma que fue creada en 1928, se halla bajo el control del presidente de la república, quien delega su autoridad en la figura de un regente (por él designado), quien está al frente de un aparato administrativo: el Departamento del Distrito Federal.<sup>3</sup> Este mecanismo de designación de autoridades en la capital lo ejerce también el regente, quien nombra a un funcionario como autoridad máxima en cada una de las delegaciones en que se divide el territorio del D.F. En la actualidad, ya se ha iniciado un proceso de reforma al gobierno de la capital, pero por ahora (1996), la ciudadanía solo participa en la elección de los representantes de partidos políticos para la constitución de la

---

1. Extraído de Ziccardi, A. (1996, julio-septiembre). El estatus de la capital: descentralización, reforma del Estado y federalismo. *Revista Mexicana de Sociología*, (58)3, 99-117.

2. Según el Censo de 1990, en las 16 delegaciones del D.F. vivían 8.235.685 habitantes y en los 27 municipios conurbados del Estado de México, un total de 6.811.941 habitantes. Cfr. INEGI (1993). Las principales características que presenta la metrópoli son la marcada desigualdad social y la segregación urbana.

3. Sobre la desaparición de los municipios de la ciudad de México y la creación del Departamento Central y las delegaciones, véase entre otros: De Gortari y Hernández (1988); González Oropeza (1995); Cruz Rodríguez (1994); Ziccardi (1993); Perló Cohen (1980).

Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de los consejeros ciudadanos delegacionales.

Esta es la forma de gobierno que existe en este pequeño territorio en el que se localiza buena parte de la industria manufacturera y de los servicios del sector (comercio, informática, finanzas), se concentran los mejores equipamientos (de salud, educación y cultura), una elevada proporción de la inversión y el gasto público, y también se generan importantes recursos de la nación.

A partir de esta breve descripción, el principal interrogante de este trabajo es ¿cuál es el estatus que se ha otorgado a la capital del país en el interior de los diferentes proyectos gubernamentales de descentralización, reforma del Estado y “nuevo federalismo”, que se formularon y/o ejecutaron en México en la última década?

Comenzaremos por distinguir las nociones de descentralización y desconcentración, ejercicio útil para evaluar los alcances de esos proyectos. En este sentido, debe señalarse que entre los estudiosos de la problemática urbano-regional ha existido una gran preocupación y un interesante debate sobre esta cuestión; sobre todo, cuando la descentralización se asoció a los procesos de democratización política que se protagonizaron desde los años ochenta en diferentes países de América Latina.<sup>4</sup>

El federalismo mexicano, en cambio, ha sido materia de estudio sistemático y profundo de juristas e historiadores.<sup>5</sup> La centralidad que ha adquirido recientemente en el interior del debate político nacional nos obliga a considerar la importancia que posee la dimensión territorial dentro del mismo. Por ello, su inclusión en los estudios urbano-regionales se torna hoy ineludible, permite dar continuidad y enriquece los

---

4. Un interesante debate se desarrolló a partir de un artículo de Jordi Borja (1984) publicado en la *Revista Mexicana de Sociología* bajo el título “La descentralización: una cuestión de método”, en el cual este autor afirmaba que la descentralización era consustancial a la democracia. Véase De Mattos (1989); Coraggio (1989 y 1991); varios artículos contenidos en Borja *et al.* (1989); Ziccardi (1990). Un balance sobre América Latina puede hallarse en Rufián y Palma (1993). En México, entre otros véase Moreno Toscano (1982); Jacobs y Ziccardi (1984); Perló y Ziccardi (1989); Massolo (1991); Martínez Assad y Ziccardi (1992); Aguilar Barajas (1992); Aguilar y Graizbord (1992).

5. Sobre el federalismo mexicano véase: Carpizo (1973); Sales (1987); Ortega Lomelín (1988); Vázquez (1993); Hernández Chávez (1993b); Carmagnani (1993); González Oropeza (1995); Lujambio (1995), Ocaña (1996).

estudios que sobre la descentralización, el fortalecimiento municipal y la reforma del Estado se han realizado en México.

Al mismo tiempo, este artículo parte de una doble constatación: a) la excesiva concentración territorial de población y actividades en el territorio de la Ciudad de México; interesa considerar aquí exclusivamente el territorio del Distrito Federal, en tanto capital de la nación y sede de los poderes federales, aunque el mismo es parte de una compleja realidad metropolitana que se extiende territorialmente sobre los municipios conurbados del Estado de México; y b) la excesiva concentración de recursos, principalmente financieros y de poder político, en manos del Gobierno federal.<sup>6</sup> Ambas cuestiones son diferentes y analíticamente distinguibles, se refuerzan entre sí y están presentes en la inocultable adversidad que existe de parte de la provincia hacia el centro (la Ciudad de México y el Gobierno federal localizado en su territorio).

## **II. La desconcentración territorial y las propuestas descentralizadoras**

Desde la perspectiva del análisis territorial, la noción o concepto de descentralización ha dado origen a un intenso debate. En un trabajo realizado a finales de los ochenta, afirmábamos que era muy difícil

encontrarse con algún gobierno, partido político, agencia internacional u organización científico-social que no estuviera de acuerdo con la descentralización. Reagan en Estados Unidos, Pinochet en Chile, Marcos en Filipinas, Thatcher en Inglaterra, pero también los socialistas franceses, los impulsores del proceso autonómico español, los laboristas británicos, así como científicos sociales y economistas como Milton Friedman y Abby Hoffman, el Banco Mundial, y en México, el Gobierno de Miguel de la Madrid, enarbolaban programas descentralizadores (Perló y Ziccardi, 1989).

---

6. Recientes análisis exponen las características actuales del federalismo. Cfr. Aguilar Villanueva (1995); Gadsden *et al.* (1995); Martínez Assad (1994).

Por esta razón, nos propusimos rastrear los orígenes teóricos de este binomio centralización-descentralización y coincidimos con Rondinelli (1981), quien afirmaba que

la descentralización era la transferencia o delegación de autoridad legal y política para planear, tomar decisiones y administrar funciones públicas de agencias centrales del gobierno a organizaciones de base, unidades subalternas de gobierno, corporaciones descentralizadas, autoridades regionales, funcionales, gobiernos autónomos y locales y organizaciones no gubernamentales (p. 135).

El problema de fondo en los procesos de descentralización es entonces *la cuota de poder* que se transfiere, así como el carácter del *otorgador* y del *receptor*. Y la noción de “descentralización” se distingue de la de “desconcentración”, porque esta última solo hace referencia a los cambios que se producen en la autoridad administrativa de la línea central a niveles más bajos, y puede restringirse solamente a la “desconcentración geográfica de oficinas centrales hacia áreas dispersas, pero íntimamente relacionadas o dependientes del centro en diferentes órdenes (administrativo, financiero, etcétera)” (*Ibidem*).

Ahora bien, en México, en los primeros años de la década de los ochenta, la propuesta de “descentralización de la vida nacional” fue un componente central en la agenda del Gobierno de Miguel de la Madrid (1983-1988). La misma dio lugar a un proceso de desconcentración de funciones y recursos del Gobierno federal a los estados (y, en menor medida, a los municipios), sin que se lograra alcanzar un proceso auténticamente descentralizador. La contrapartida de esta desconcentración fueron las restricciones impuestas en la capital del país para la localización de nuevas actividades (sobre todo las que requerían consumir agua y/o contribuían a deteriorar el ambiente urbano). Sin duda, esta política incidió para que el capital privado agregara un motivo más a su decisión de localizarse, cada vez más, en otras ciudades del país.

Durante esa administración se formuló un amplio y vasto programa de desconcentración que abarcaba inicialmente todas las dimensiones de la actuación gubernamental (económica, política, de educación,

salud y servicios públicos). Un impulso inicial del gobierno federal fue promover reformas al art. 115 constitucional, traspasando a estados y municipios un conjunto de responsabilidades en relación con el suministro de servicios públicos (agua potable y alcantarillado, recolección de basura), el mantenimiento y administración de bienes colectivos (espacios verdes, mercados), la planeación del territorio y la captación de recursos propios (impuesto predial y traslado de dominio). Los principales instrumentos con que contó la administración pública para llevar a efecto esta desconcentración de recursos fueron los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), que dentro del marco de los Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplade), establecían el destino de los recursos, de acuerdo con prioridades fijadas localmente (Cfr. Martínez Assad y Ziccardi, 1992).

En materia de política urbano-regional, esta posición inicial del gobierno federal y el uso de los instrumentos ideados para desconcentrar y fortalecer la acción en el nivel estatal, se sustentaban en diagnósticos físico-espaciales elaborados por el personal de la entonces Secretaría de Asentamientos Urbanos y Obras Públicas (SAHOP), instancia del Gobierno federal creada en 1976. La eficacia de esta práctica planificadora centralizada fue ampliamente criticada, principalmente porque dio origen a la proliferación de miles de planes y programas, muchos de los cuales carecían de rigor técnico y de la consideración de los actores gubernamentales (niveles de gobierno y/o tipo de organismos), económicos (empresariales, bancos) y sociales (organizaciones y/o movimientos sociales) que actuaban en los procesos de ocupación y uso del suelo.<sup>7</sup> Pero esta planeación urbano-regional partía de un diagnóstico global correcto en el que se señalaba que muchos problemas nacionales provenían de la existencia de un patrón de urbanización caracterizado por una marcada concentración de población y actividades en las grandes áreas metropolitanas (en particular la ciudad de México y, en orden de importancia, Guadalajara y Monterrey). Su contrapartida era la dispersión de población y actividades en miles de pequeñas localidades (Cfr.

---

7. Un balance sobre la planificación urbano-regional de esos años puede hallarse en el libro colectivo coordinado por Gustavo Garza (1989).

Unikel, 1976). Las propuestas de la época consistieron en promover una desconcentración, a fin de que disminuyeran las desigualdades regionales y, por esta vía, se contrarrestaran los efectos de la aguda crisis que presentaba la economía nacional.

Según se afirmaba en el Plan Nacional de Desarrollo de 1983, la Ciudad de México (considerada en ese texto como la zona metropolitana constituida por el D.F. y los municipios conurbados del Estado de México) era un espacio altamente concentrador de los recursos nacionales, “más allá de lo que es económicamente eficiente en el contexto interregional”. El principal efecto de esta primacía urbana, que por cierto iba perdiendo peso en la década de los ochenta,<sup>8</sup> era el producir un proceso de desarrollo innecesariamente lento y costoso que se traducía en la creciente exigencia de realizar cuantiosas inversiones públicas para atender las necesidades básicas de la población de la zona. Por ello, la principal propuesta de la tecnocracia de la época era la reordenación de las actividades económicas en el territorio nacional, para lo cual debía desestimularse la inversión industrial en la Ciudad de México, territorio que presentaba ya serias dificultades para garantizar el suministro del agua potable a vastos sectores de la población, así como elevados niveles de contaminación ambiental. En contrapartida, el discurso de la época retomaba nuevamente las viejas ideas de estimular el desarrollo regional y el desarrollo estatal integral y, agregaba, el fortalecimiento municipal.

Era evidente que la Ciudad de México históricamente, y por razones de índole geográfica, económica y política, había concentrado fuertemente la inversión pública federal. Pero esta situación había comenzado a ceder en los ochenta ante los requerimientos de infraestructura exigidos por el auge de las actividades petroleras principalmente en el Golfo de México, el fomento al turismo y los proyectos vinculados a la

---

8. Investigaciones posteriores realizadas por el Consejo Nacional de Población (1994, p. 29) indican que entre 1900 y 1950 se observó un aumento gradual de la primacía de la Ciudad de México respecto de las otras tres principales ciudades: Guadalajara, Monterrey y Puebla; en las décadas siguientes se presentó una disminución; y entre 1970 y 1980 no existía variación significativa del índice de primacía, aunque se mantuvo una tendencia a la disminución respecto de las diez principales ciudades. Pero es en la década de 1980-1990 cuando se observa claramente que la zona metropolitana de la Ciudad de México ha perdido peso frente a los otros centros urbanos más grandes del país, lo cual no significa que no continúe creciendo su población.



creación de parques y puertos industriales. Por otra parte, la producción de insumos o productos intermedios comenzó a localizarse en el interior del país, en ciudades en las que existía ya una importante oferta de mano de obra y ofrecían otras ventajas locacionales (ej.: la maquila en las ciudades de la frontera norte). Todo ello llevó a que, en esta década, las llamadas ciudades medias o secundarias adquiriesen una creciente importancia en el mapa de la nación (Cfr. Aguilar y Graizbord, 1992).

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, la SAHOP se convirtió en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), otorgándosele rango de subsecretaría al tema de la vivienda y al ambiente. Pero esta instancia gubernamental, que perdió entonces su anterior capacidad de ejecutar obras públicas, asumió un carácter exclusivamente normativo y careció de capacidad para influir en la formulación de políticas y acciones gubernamentales que tenían efectos territoriales.<sup>9</sup> Fue la entonces existente Secretaría de Programación y Presupuesto la que diseñó la política de desarrollo regional y definió la asignación de la inversión pública federal. La Ciudad de México continuó aportando importantes recursos a la federación y también recibiendo una alta proporción de los mismos para su administración y para la producción de obras públicas.

Los alcances de este proceso de desconcentración administrativa y territorial ya fueron estudiados (véanse, entre otros, Jacobs y Ziccardi (1984), Massolo, 1991, Moreno Toscano, 1984). Entre los principales obstáculos a los proyectos desconcentrados impulsados por el Gobierno federal deben mencionarse las propias resistencias de los gobiernos estatales y del sindicalismo, que vio amenazado su poder sobre los recursos de los trabajadores. En lo fundamental, se trató de una desconcentración centralizada, programada y ejecutada por el Ejecutivo federal, lo cual generó algunos beneficios, pero también altos costos económicos y sociales en los estados y municipios receptores de la misma.

Sin embargo, la forma de operar del sistema federal mexicano comenzaba a ser cuestionada. Más allá de la intención gubernamental de reestructurar profundamente la economía, los partidos de oposición

---

9. En particular nos referimos a las obras de infraestructura (caminos, carreteras) que se trasladaron a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Cfr. Ziccardi, 1991).

comenzaban a disputar y obtener puntuales pero importantes triunfos en gobiernos municipales; varias ciudades del norte del país pasaron a manos del PAN, por ejemplo Ciudad Juárez (Cfr. Padilla, 1995), mientras que la izquierda, lograba controlar un combativo gobierno local en Juchitán, Oaxaca (Cfr. Zermeño, 1987). Los triunfos de la oposición en el nivel municipal fueron la base de las exigencias que sistemáticamente comenzaron a colocar los estados ganados por la oposición, cuyos gobiernos locales pugnaban por una distribución más justa de los recursos de la nación, puesto que de ello dependía el lograr mayor autonomía respecto del gobierno central (Cfr. Martínez Assad, 1983; Lujambio, 1995).

Pero la disputa centro-provincias se funda en una histórica adversidad y su sobrevivencia señala la necesidad de reestructurar un aparato estatal fuertemente controlado por el nivel federal y a la vez revisar las relaciones entre órdenes de gobierno. El gobierno de Miguel de la Madrid propició una desconcentración territorial de recursos, pero esto se hizo de manera centralizada; por ello no hubo descentralización (en el sentido en que fue definida en este trabajo) ni una profunda revisión de las relaciones intergubernamentales entre órdenes de gobierno.

Mientras tanto, la ciudad de México transformaba profundamente su economía y su estructura urbana. Hacia el final del sexenio se aprobó el Plan General de Desarrollo Urbano del D.F. (1987-1988), en el cual se planteaban algunas tesis básicas como: controlar y ordenar el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), formular políticas de descentralización y de desconcentración de industrias contaminantes, prohibir nuevos fraccionamientos, reconstituir la zona central de la Ciudad de México, reordenar la ciudad en ocho sectores (centros, subcentros, corredores urbanos y zonas especiales de desarrollo conurbado [ZEDEC]), conservar el ambiente y desarrollar instrumentos de planeación y normas jurídicas.

Pero en los hechos, la ciudad de México, continuó absorbiendo buena parte de la inversión pública federal para dar continuidad a sus monumentales y necesarias obras de infraestructura y equipamiento (en particular, el metro y el drenaje profundo). A ello se agregaron los efectos urbanos de los sismos de 1985, efectos contradictorios que pusieron nuevamente de manifiesto la difícil relación capital-nación. Así, por un lado,

fue necesario que la nación (el Gobierno federal) asumiese la atención de las justas demandas de vivienda de los damnificados, para lo cual se usaron recursos del presupuesto y se obtuvieron apoyos de organismos internacionales, los cuales fueron aplicados a la construcción de aproximadamente cien mil viviendas y a la reconstrucción de infraestructuras y equipamientos. Por otro, los sismos provocaron que un considerable número de familias optaran por trasladarse a vivir en el interior del país. Un efecto sociopolítico importante fue que con la tragedia y ante la capacidad de organización que demostraron los damnificados, se lograron modificar las tradicionales y autoritarias relaciones que prevalecían entre las instituciones gubernamentales y la ciudadanía, y se dio origen a un proceso de reconstrucción con participación social.<sup>10</sup>

Hacia el final del sexenio en 1987 se creó la Asamblea de Representantes del D. F. (ARDF), primer paso para democratizar, por la vía de la elección directa de representantes políticos, la estructura de gobierno de la ciudad capital. Con ello se abrió un canal de representación política de la ciudadanía. Aunque en su primera etapa solo tuvo funciones reglamentarias, esta instancia se encargó de gestionar diferentes demandas ciudadanas; es decir, fue una válvula de escape ante la fuerte tensión social que se había generado en la capital del país y que se transformó luego en un importante caudal electoral para el movimiento de oposición que llevó a Cuauhtémoc Cárdenas a la candidatura para la presidencia en 1988 (Cfr. Bassols, Mario y Rocío Corona, 1992). Pero lo importante es registrar que a casi 60 años de la creación del Departamento del Distrito Federal (medida con la cual se suprimieron los municipios de la Ciudad de México), se daba un primer paso para avanzar en la reforma política al gobierno de la ciudad capital. En adelante, el binomio descentralización-reforma política pasaba a ocupar un lugar central en el interior de la agenda política local y nacional.

---

10. Existe una abundante bibliografía sobre los efectos urbanos, sociales y políticos que generaron los sismos de 1985 en la Ciudad de México; entre otros pueden consultarse: Mecatl, Michel y Ziccardi (1987); Massolo (1886); Connolly, Duhau y Coulomb (1991).

### **III. La reforma del Estado y la reforma al gobierno de la Ciudad de México**

Para la ciudad de México, la política de descentralización territorial marcó el inicio de un proceso de desindustrialización de la economía local, el cual se intensificó durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994), cuando se adoptó un conjunto de políticas económicas neoliberales y se puso en marcha un proyecto de reforma del Estado, dando lugar a procesos de reestructuración económica e institucional acordes con lo que ocurría en el contexto internacional.

Entre las principales decisiones que afectaron directamente los procesos de uso del territorio nacional deben mencionarse: la disminución del tamaño y funciones del gobierno central y el traspaso de responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales, la desregulación de las formas de acceso y uso del suelo y demás componentes de la estructura urbana, y la privatización de servicios urbanos en algunos estados y municipios del país (ej.: el agua potable, la recolección de basura, etcétera). A ello se agregan los efectos propios del Tratado de Libre Comercio (TLC) (principalmente en las ciudades de la frontera norte) y las modificaciones al artículo 27 constitucional sobre la tenencia de la tierra. La descentralización, aunque no estaba ausente del discurso gubernamental, se reinscribió en el interior de las políticas de reforma del Estado. Como parte de las mismas, se trató de neutralizar el intermediarismo (particularmente sindical) y se reestructuraron las políticas sociales de corte corporativo, que habían prevalecido durante varias décadas. Esta acción también tuvo importantes efectos sobre el gobierno y la administración urbana.

El discurso planificador, heredado del sexenio anterior, enunciaba objetivos de la descentralización, el desarrollo económico, el mejoramiento en la calidad de los servicios urbanos, el fortalecimiento municipal y el impulso a la planeación democrática para el desarrollo urbano y regional (Cfr. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994). Pero lo cierto es que las políticas territoriales, urbano-regionales carecían de importancia en el interior del aparato gubernamental. En lugar de reestructurarlas, ponderando el significado que encierra la dimensión territorial en

los procesos de reestructuración económica, se optó por su omisión. La instancia encargada de su tratamiento, la SEDUE, cambió su nombre por el de Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), pero ello no significó que esta secretaría dejase de lado la normatividad territorial para asumir el diseño y/o ejecución de las políticas sociales (salud, educación) o el control del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR, nuevo mecanismo de seguridad social y ahorro para la vivienda de los asalariados, creado en 1992). La SEDESOL se transformó, en cambio, en el aparato institucional desde el cual se operaba el publicitado programa social de distribución de bienes y servicios destinado a contrarrestar los efectos del ajuste sobre los sectores pobres de la población: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Este programa se enmarcaba en los lineamientos que formularon los diferentes gobiernos latinoamericanos, de acuerdo con las recomendaciones de los organismos prestatarios internacionales, en particular el Banco Mundial.

Durante el salinismo, el presidencialismo ejerció un fuerte control sobre la vida económica y política de los estados y municipios del país, y el PRONASOL fue un mecanismo eficaz para ello, concentrando los recursos del ramo 26 del presupuesto federal.<sup>11</sup> Sin embargo, la presión política de una oposición que creció en los estados del interior del país y obtuvo primero importantes triunfos en el nivel municipal y, luego, en el estatal, generó los embriones de una exigencia de descentralización. Principalmente, en los estados en los que alcanzó el control del Ejecutivo (Baja California, Guanajuato y Chihuahua, donde sus gobernadores habían sido ya presidentes municipales), el PAN comenzó a demandar una relación entre la federación y los estados más justa y más igualitaria en la distribución de los recursos y en el interior de las relaciones intergubernamentales.<sup>12</sup>

Si bien la dimensión territorial no fue explícitamente incorporada en la formulación de las políticas públicas, los movimientos del capital y la misma inversión pública federal (ej.: carreteras construidas y otorgadas

---

11. Seguramente pocos programas gubernamentales han sido tan evaluados y estudiados como PRONASOL, programa sobre el cual existe una abundante bibliografía; véanse entre otros: Dresser (1994); Molinar y Weldom (1994); Gordon (1993); Arzaluz (1995); Padilla (1995).

12. Véase Lujambio (1995); Aziz Nassif (1995).

en concesión al capital privado) contribuyeron presumiblemente al avance del proceso de desconcentración de actividades y población de la ZMCM hacia el resto de la región centro de otras ciudades del país.

En general, los efectos territoriales de las políticas públicas fueron poco o nada considerados en el interior de las mismas, el estallido de violencia en Chiapas es un indicador de ello. Los índices de marginalidad que dio a conocer el Consejo Nacional de Población (CONAPO) en 1993, en donde se advierten crudamente las desigualdades inter e intra-regionales, estatales y municipales que prevalecen en el país en relación con los bienes y servicios básicos, no contribuyeron a diseñar nuevas políticas públicas capaces de contrarrestar el grave rezago social.

En materia de política urbana se formuló el Programa de las 100 Ciudades, según el cual se justificaba la organización y distribución territorial de la inversión pública federal, y los convenios con los estados cambiaron nuevamente su nombre para transformarse en Convenios de Desarrollo Social, instrumentos suscritos entre la federación y los estados de la república. En materia de política de vivienda, la situación fue desconcertante porque se optó por una actitud de desinterés y desconocimiento de la acción gubernamental desarrollada en el país durante los 20 años anteriores. Así, se regresó a la vieja y errónea idea de que el problema de la vivienda popular podía resolverse introduciendo mecanismos propios del mercado, se improvisaron nuevas y poco exitosas fórmulas de operación en los organismos de vivienda (como las subastas en INFONAVIT) o el desmantelamiento del único organismo para no asalariados, FONHAPO, que en su primera etapa había logrado ser una experiencia innovadora y con eficacia social. Sin duda, con esta política urbana se debilitaba el clientelismo sindical que, como una forma de distribución de bienes y servicios urbanos, prevaleció durante dos décadas para los asalariados; pero también se intentó debilitar las organizaciones sociales autónomas que habían aprendido a gestionar recursos para la vivienda y que, en adelante, debieron optar por disputar los limitados recursos de los organismos locales. Por ello puede afirmarse que, en general, la política urbana de nivel federal, lejos de fortalecer los gobiernos locales, los debilitó.

En la ciudad de México, los efectos no fueron diferentes. La política

contenida en el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) formulaba como principal objetivo el mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Para ello se anunciaban propósitos precisos tales como: el control y ordenamiento de la ciudad, la disminución de los niveles de contaminación del aire, la regularización de la tenencia de la tierra, la creación de empleos, garantías de seguridad pública, reestructuración del servicio de transporte, preservación del Centro Histórico. Esto implicaba a su vez tomar medidas drásticas, como prohibir estrictamente el establecimiento o ampliación de industrias altamente contaminantes o grandes consumidoras de agua, adoptar políticas de ahorro de energía, detener la expansión desordenada de la mancha urbana y la pérdida de reservas estratégicas para el equilibrio ecológico. Para ello se requería, entre otras cosas, mejorar la relación financiera y fiscal de la capital con el resto del país.

Pero durante el sexenio no se actualizó el Plan General de Desarrollo Urbano, tal vez porque el mismo se había aprobado en 1987, un año antes de comenzar el sexenio salinista, durante la gestión del regente Ramón Aguirre Velázquez. Solo se expidió la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el 4 de enero de 1991, en la cual el Plan Director para el Desarrollo Urbano del D.F. estaba constituido por el conjunto de reglamentos, normas técnicas o disposiciones relativas para ordenar los destinos, usos y reservas del Distrito Federal y el mejor funcionamiento y organización de espacios urbanizados. Sin duda, la ley no podía reemplazar la existencia de un plan, pero quienes estaban al frente de la oficina de Coordinación de Reordenación Urbana y Protección Ecológica se mostraron abiertamente renuentes a elaborar instrumentos de planeación global y normativa para el D.F. y optaron por impulsar proyectos estratégicos.<sup>13</sup>

Los noventa significaron cambios profundos en la ciudad de México, ya que este territorio asumió un papel central en los intentos de integrar la economía nacional a la globalización. La capital presentó profundas transformaciones en su estructura económica y se agudizó un doble proceso ya en marcha: la desindustrialización y la tercerización de su economía; esto se tradujo en la expansión de los servicios del sector

---

13. Cfr. Garza (1995); Ziccardi (1992).

moderno (el capital financiero, las actividades de la informática, el comercio) y del sector informal (principalmente la fuerte presencia de los vendedores ambulantes en el centro de la ciudad). Sin embargo, la desigualdad social y la segregación urbana en la ZMCM (e inclusive en el interior del Distrito Federal) no disminuyó, y con ello la movilización ciudadana por bienes y servicios urbanos, en particular vivienda, ejerció una presión permanente sobre el Gobierno de la ciudad.

La reducción del subsidio federal para el mantenimiento del aparato burocrático propició una reforma fiscal basada en la ampliación del número de contribuyentes y en la desregulación de la normatividad existente para usos del suelo, lo cual contribuyó a su vez a estimular la inversión privada. Según informaciones oficiales, el nivel de endeudamiento de la ciudad fue acorde a su capacidad de generar recursos propios, y las costosas obras públicas realizadas en el territorio de la capital fueron construidas con recursos propios (ej.: el metro se extendió hasta el Estado de México). Pero es claro que la metrópoli cambió su fisonomía también con cuantiosos recursos procedentes de otras instancias del gobierno federal, como es el caso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (STC) para la realización de obras de infraestructura (puentes, vialidades, etcétera). Es precisamente en este punto donde la temática de la descentralización está directamente relacionada con la del federalismo.

Pero quizá lo más notorio fue que la gran ciudad vio transformar su espacio urbano a través de la realización de importantes megaproyectos, como fueron los centros comerciales en los que participó intensamente el capital privado y donde el gobierno local construyó la costosa infraestructura requerida (ej.: Santa Fe); este tipo de acción se enmarcó claramente en el papel de facilitador de las inversiones del capital privado que ha asumido el Estado y en la aplicación de las políticas neoliberales en la construcción del espacio urbano. También se impulsaron proyectos en los que participaron directamente los sectores populares, siendo el más importante el Proyecto de Rescate Ecológico de Xochimilco, y hubo otros que fracasaron a pesar de la centralidad que poseían, como fue el caso del Proyecto Alameda. Por otra parte, las reservas territoriales en el Ajusco pretendieron controlar la expansión de la mancha urbana,



pero al mismo tiempo se desestimó la importancia de la planeación global de la ciudad y hubo que conciliar las exigencias de las clases altas y los intereses inmobiliarios sobre el uso del suelo (ej.: las ZEDEC y los ejes comerciales en Polanco o Altavista) con las exigencias de las clases populares (ej.: la demanda por servicios básicos en Iztapalapa).

En síntesis, la administración central privilegió los proyectos considerados estratégicos por la tecnocracia, tratando de conciliar los diferentes intereses que estaban en juego. Así, se realizó una intensa acción gubernamental vinculada, por un lado, con el capital privado y, por otro, con organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales (particularmente, de atención a la vivienda popular). La concertación fue una forma de relación que privó con las organizaciones ciudadanas en un contexto de creciente politización y de expansión de la oposición política.

En 1993, la reforma al gobierno de la Ciudad de México pasó a ser un tema central en el debate nacional. La reforma ya era una demanda de los partidos políticos de la oposición que solicitaban la creación del estado 32 (Estado de Anáhuac o del Valle de México) y el Gobierno de la ciudad, el DDF, decidió encabezarla. Su propuesta de reforma al gobierno de la capital dio lugar a una consulta pública sobre diferentes temas, los cuales fueron analizados en innumerables ponencias presentadas en las cuatro mesas que se constituyeron para tal efecto: 1) forma de gobierno y derechos ciudadanos; 2) hacienda pública, aspectos financieros y económicos del D.F.; 3) coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de servicios; y 4) procuración y administración de justicia. Pero la riqueza y variedad de las ideas expuestas no logró plasmarse en una profunda reforma institucional y política. Solo se introdujeron reformas en los artículos respectivos de la Constitución para transformar la forma de gobierno y se aprobó un Estatuto de Gobierno del D.F. el 14 de julio de 1994. Sin duda, los limitados alcances de esta reforma deben enmarcarse en el contexto que prevalecía en el país. Se trataba de una reforma política iniciada con posterioridad a la recuperación del PRI en 1991, que contemplaba la elección indirecta del regente para 1997, la elección directa de consejeros ciudadanos delegacionales, mayores atribuciones a la Asamblea de Representantes del D.F. (en particular el control de la

cuenta pública del DDF) y la creación de un Consejo Metropolitano para atender cuestiones relativas al suministro de servicios de escala metropolitana (ambiente, agua y transporte público).

Pero el estatus de la capital en el interior del pacto federal continuó inalterado; solo se trató de introducir mejores o más eficaces mecanismos para institucionalizar la participación ciudadana y se dio un limitado avance con la propuesta de elección indirecta del regente por parte de los millones de capitalinos que habitan este territorio. No se introdujeron las propuestas sobre las necesarias transformaciones institucionales que se requerían para mejorar la gestión urbana, tales como traspaso de funciones y recursos del DDF a las delegaciones, con lo cual la ciudad continuaría gobernándose con un presupuesto fuertemente concentrado en el nivel central.

La Ciudad de México era considerada territorial y administrativamente como el Distrito Federal y no como la realidad metropolitana que la constituye.<sup>14</sup> Para los diferentes órdenes de gobierno que conviven en este territorio: el DDF, las delegaciones, la ARDF, las instancias de gobierno del Estado de México y las autoridades municipales no se propusieron transformaciones sustanciales en cuanto a sus funciones, sus formas de relación y de coordinación.

Pero la reforma fue un paso importante en el sentido de poner a debate, en el espacio local (particularmente en la ARDF) y en el órgano de representación de los estados de la federación (el Senado), la forma de gobierno de la capital del país. Los tiempos políticos del orden nacional no la beneficiaron, ya que el sexenio expiraba y en consecuencia la forma de gobierno de la capital se dirimió en medio del tenso escenario de la sucesión presidencial. El entonces regente de la ciudad, Manuel Camacho Solís, no ocultó sus aspiraciones a ser el candidato del PRI a la presidencia de la república y esto condicionó marcadamente los alcances de la misma; por lo menos, la sujetó a los condicionamientos del presidencialismo. Así, la reforma se concretó a introducir algunas modificaciones en la forma de gobierno, las cuales estaban lejos de garantizar

---

14. Sobre la complejidad de la administración de los principales servicios urbanos de la zona metropolitana de la Ciudad de México, véase Navarro y Ziccardi (Coords.) (1995).

una gestión urbana eficiente y una gobernabilidad democrática. La capital tampoco lograba redefinir su lugar en el interior de un sistema federal que, desde la creación de esa forma de gobierno, se benefició con una alta concentración de recursos de poder, económicos y políticos.

#### **IV. La reforma inconclusa y el nuevo federalismo**

Desde hace casi diez años se anunció la intención de reformar el gobierno de la ciudad de México y se avanza lentamente en su concreción. Sin duda, la capital es un espacio de poder real y simbólico, donde la oposición partidaria (PAN y PRD) tienen un importante caudal electoral y, por ende, grandes posibilidades de disputar el gobierno al PRI. Por ahora, solo se han realizado las elecciones de consejeros ciudadanos, previstas en el Estatuto de Gobierno, donde prevaleció un alto abstencionismo y un abierto desinterés de la ciudadanía por participar en un proceso en el que se limitó la actuación de los partidos políticos al control del proceso electoral.

Lograr concretar el objetivo de la reforma política es de fundamental importancia para avanzar en la transición e inaugurar una forma de gobierno democrático en la capital de México, una de las ciudades más grandes del mundo. Pero el gobierno de la ciudad de México requiere también una profunda reforma institucional que permita otorgar mayor eficiencia y eficacia a la gestión del territorio y que garantice calidad de vida para el conjunto de la población que habita la gran metrópoli. Por ahora, solo están en juego las propuestas democratizadoras, pero las mismas deben articularse necesariamente al debate actual sobre el federalismo. Por ello, la reforma ahora deberá ser más profunda y compleja.

En el discurso gubernamental actual existen muy pocas alusiones sobre cuál es el estatus de la capital en el interior de lo que se ha dado en llamar el “nuevo federalismo”. Sin embargo, el tema de la capital es central para saber cuál es el alcance de las reformas que se proponen. Se reitera la necesidad de realizar una descentralización de funciones y de recursos de la capital del país hacia los demás estados y municipios, lo cual no puede limitarse a una redistribución de las participaciones

federales (una reforma fiscal) ya que es necesario considerar la importancia y centralidad que posee la economía urbana de la capital para el conjunto de la economía nacional. Así, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el D.F. aporta actualmente alrededor de un 24,1% del PIB global, principalmente porque aquí se localizan aún las principales actividades de la industria manufacturera y de los servicios de la producción. De igual forma, absorbe una proporción similar de la inversión pública federal, a lo que se agregan las transferencias de recursos que se dan entre el gobierno federal y el DDF, los recursos extraordinarios que se obtienen a través de la deuda y que sirven para financiar obras en la ciudad, etcétera. Lo fundamental es señalar que mientras no exista transparencia en las cuentas de la nación, y de cada nivel de gobierno, perdurará la idea de que la capital se beneficia por encima de lo que le corresponde en el pacto federal.

Pero el federalismo es mucho más que un arreglo fiscal; es un sistema de gobierno según el cual el poder se distribuye funcional y territorialmente entre los estados que constituyen la nación. El problema de la forma de gobierno de la capital, en los países que han optado por el federalismo, va más allá de lo económico y se ha resuelto de muy diversas maneras.<sup>15</sup> En Argentina, la capital federal es una gran ciudad gobernada por una municipalidad que, hasta 1995, estaba en manos de un intendente designado por el presidente de la república y que ahora es electo por la ciudadanía, al igual que los miembros del Consejo Deliberante. Es decir, la forma de gobierno de su capital hasta hace poco era similar a la de la capital mexicana. En Brasil, en cambio, la capital se trasladó a finales de los años cincuenta de la ciudad de Río de Janeiro hacia Brasilia, una nueva ciudad que es asiento del gobierno federal y cuya máxima autoridad, el gobernador, es electo por la ciudadanía.

En México, hoy coincide temporalmente la intención de reformar el gobierno de la ciudad (o más bien, de crear un gobierno donde solo exista un aparato administrativo y una instancia legislativa) con los proyectos de reestructurar la forma de funcionamiento del sistema federal. Las

---

15. Sobre la ciudad capital en los federalismos latinoamericanos véase Carpizo (1973); Carmagnani (1993).

tareas son complejas y deberán contemplar, entre otras, las siguientes cuestiones: 1) Crear una forma de gobierno democrática, lo cual implica que los habitantes del D.F. elijan de manera directa a sus autoridades más inmediatas (regente y delegados); 2) realizar una reforma político-institucional que descentralice hacia las delegaciones recursos económicos, técnicos, humanos y políticos, y modernice el aparato administrativo, poniendo fin a la corrupción que está presente, de diferentes maneras, en las instancias de gestión del territorio y de los servicios urbanos; y 3) formular una propuesta de reforma al gobierno de la ciudad de México, desde y en el interior del federalismo, integrando la transformación del gobierno de la capital a las transformaciones del gobierno de la nación.

## **Bibliografía**

### ***Descentralización***

Aguilar, A.G. y Graizbord, B. (1992). Las ciudades medias y la política urbano-regional. Experiencias recientes en México. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, número especial, 145-167. UNAM, México.

Aguilar Barajas, I. (1992). Descentralización industrial y desarrollo regional en México, 1970-1980. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, número especial, 101-145. UNAM, México.

Ahumada Pacheco, J. (1995, enero-febrero). El gobierno y la administración pública local en escenarios de la descentralización. *Federalismo y Desarrollo*, año 8, 47, 7-28. México,

Borja, J. (1984, octubre-diciembre). Descentralización: una cuestión de método. *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVI, 4, 5-34.

Borja, J.; Calderón, F; Grossi, M. y Peñalva, S. (Comps.). (1989) *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*. Santiago de Chile: CLACSO, SUR, CEUMT-Barcelona.

Consejo Nacional de Población. (1994a). *Evolución de las ciudades de México 1900- 1990*. México.

Consejo Nacional de Población. (1994b). *La población de los municipios de México 1950-1990*. México.

Coraggio, J.L. (1989). La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular. En Laurelli, E. y Rofman, A. (Comps.), *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis* (pp. 491-522). Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert y CEUR.

Coraggio, J.L. (1991). *Las dos corrientes de la descentralización en América Latina*. Montevideo: Cuadernos del CLAEM.

Cornelius, W., Craig, A. y Fox, J. (1994). *Transforming State-society Relations in Mexico*. San Diego: Center for US-Mexican Studies, University of California.

De Mattos, C. (1989). La descentralización. ¿Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional? En Laurelli, E. y Rofman, A. (comps.) (1989). *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis* (pp. 335-363). Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert y CEUR.

Dresser, D. (1994). Bringing the poor back in: National solidarity as a strategy of regime legitimation. En Wayne, C. *et al.*, *Transforming State-society Relations in Mexico* (pp. 143-165). San Diego: Center for US-Mexican Studies, University of California.

Garza, G. (1989). *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*. México: El Colegio de México.

Gordon, S. (1993, abril-junio). La política social y el Programa Nacional de Solidaridad. *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, 2, 351-366.

INEGI (1993). *Ciudad de México (Área Metropolitana). Perfil sociodemográfico*, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. México.

Jacobs, M. y Ziccardi, A. (1984, septiembre). La política de reordenamiento territorial en México: desconcentración y crisis. *Revista Interamericana de Planificación*, XVIII(71), 178-185.

Laurelli, E. y Rofman, A. (comps.) (1989). *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert y CEUR.

Martínez Assad, C. y Ziccardi, A. (1992). Propuestas de descentralización del Estado mexicano. En Bazdresch, C. *et al.*, *México, auge, crisis y ajuste* (pp. 414-443). México: Fondo de Cultura Económica.

Molinar, J. y Weldom, J. (1994). Electoral determinants and consequences of national solidarity. En Wayne, C. *et al.*, *Transforming*

*State-society relations in Mexico* (pp. 132-141). San Diego: Center for US-Mexican Studies, University of California.

Moreno Toscano, A. (1982). México, modelo a desarmar". En AA.VV. *El desafío mexicano* (pp. 165-173). México: Océano.

Perló, M. y Ziccardi, A. (1989). Déconcentrer ou descentraliser, telle est la question. En Schteingart, M. (Comp.). *Changement social et mutations urbaines en Amérique Latine* (pp. 201-221). París: CNRS-ORSTOM.

Poder Ejecutivo Federal (1983). *Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)*. México.

Poder Ejecutivo Federal (1989). *Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994)*. México.

Poder Ejecutivo Federal (1995). *Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)*. México.

Rondinelli, D. (1981). Government decentralization. *Comparative Perspective, International Review of Administrative Sciences*, XLVII(2), pp. 133-145.

Rufián, D. y Palma, E. (1993). *La descentralización, problema contemporáneo en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, Dirección de Programas y Políticas Sociales.

Unikel, L. (1976). *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México.

AA.VV. (1995). *¿Descentralizar en América Latina?* Quito: Programa de Gestión Urbana, Banco Mundial, GTZ, UNCHS, PNUD.

Ziccardi, A. (1990). Reflexiones sobre la investigación urbana y el poder local. En Martínez Assad, C. (Coord.), *Balance y perspectivas de los estudios regionales en México* (pp. 369-396). México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM y Porrúa.

## **Federalismo**

Aguilar Villanueva, L.F. (1996, julio-septiembre). El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes. *Revista Mexicana de Sociología*, año LVIII, 3, 3-38.

Carmagnani, M. (1993). *Federalismos latinoamericanos México/Brasil/Argentina*. México: El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica.

Carpizo, J. (1973). *Federalismo en Latinoamérica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Gadsden Carrasco, C. et al. (1995). *Memoria del Foro Nacional. Hacia un auténtico federalismo*. Guadalajara: Tlacuilli Comunicación.

González Oropeza, M. (1995). *El federalismo*. México: UNAM.

Hernández Chávez, A. (1993a). *La tradición republicana del buen gobierno*. México: Fideicomiso de las Américas, Fondo de Cultura Económica, COLMEX.

Hernández Chávez, A. (1993b). Federalismo y gobernabilidad en México. En Carmagnani, M. *Federalismos latinoamericanos México/Brasil/Argentina* (pp. 263-299). México: El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica.

Lujambio, A. (1995). *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. México: UNAM.

Martínez Assad, C. (1994). Diagnóstico del federalismo mexicano. En AA.VV. *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia* (pp. 143-173). México: Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación.

Ocaña, L. (1996 enero-marzo). La recomposición del Pacto Federal. *Revista Mexicana de Sociología*, año LVIII, 1, 43-55.

Ortega Lomelín, R. (1988). *El nuevo federalismo y la descentralización*. México: Porrúa.

*El Nacional* (1994, 7 de noviembre). *Política* (semanario político), nueva época, (5). México.

*El Nacional* (1995, 7 de mayo). *Nuevo Federalismo* (suplemento), México.

Sales Gutiérrez, C. (1987). *Federalismo y fortalecimiento municipal*. México: Banobras.

Vázquez, J.Z. (1993). El federalismo mexicano, 1823-1847. En Carmagnani, M., *Federalismos latinoamericanos México/Brasil/Argentina* (pp. 15-50). México: El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica.

### ***Ciudad de México-Forma de gobierno***

Bassols, M. y Corona, R. (1992). Entre la sociedad y el gobierno: la ARDF. *Ciudades*, año 4, 13, 52-57. México.



Beristáin Iturbide, J. (1993). *Comparecencia ante la ARDF*. México. Mimeo.

Connolly, P; Duhau, E. y Coulomb, R. (1991). *Cambiar de casa pero no de barrio*. México: CENVI, UAM-A.

Cruz Rodríguez, M.A. (1994). *Crecimiento urbano y procesos sociales en el D.F. (1920-1928)*. México: UAM-A.

De Gortari, H. y Hernández, R. (1988). *La ciudad de México y el Distrito Federal: memoria y encuentros, 1824-1928*. México: Departamento del Distrito Federal-Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Departamento del Distrito Federal (1987). *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1987-1988)*. México.

Garza, G. (1995). *Normatividad urbanística en la Ciudad de México*. México: mimeo.

González Oropeza, M. (1995). *El federalismo*, UNAM, México.

Massolo, A. (1986, abril-junio). ¡Qué el gobierno entienda, lo primero es la vivienda! *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVIII, 2, 195-238.

Mecatí, J.L.; Michel, M.A. y Ziccardi, A. (1987). *Casa a los damnificados*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Moreno Armella, F. (1993, agosto-septiembre). Representación vecinal y gestión urbana en el D.F. *El Cotidiano*, 57. UAM, México.

Navarro, B. y Ziccardi, A. (Coords.). (1995). *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*. México: UAM-X y Programa de Estudios sobre la Ciudad-UNAM.

Perló Cohen, M. (1980, 2 de julio). De cómo perdió la ciudad de México su municipalidad sin obtener a cambio una democracia de manzana. *Revista Siempre*, 954. México.

Samaniego Breach, R. (Comp.). (1992). *Ensayos sobre la economía de la ciudad de México*, México: Departamento del Distrito Federal.

Sánchez Mejorada, C. (1993, agosto-septiembre). Las clases medias en la gestión y el gobierno de la ciudad. *El Cotidiano*, 57. México.

Ward, P. (1991). *México: una megaciudad. Producción y reproducción de un ambiente urbano*. México: Porrúa.

Ziccardi, A. (1991). *Las obras públicas de la ciudad de México*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Ziccardi, A. (1992, enero-septiembre). Las grandes ciudades: política urbana y modernización. *Gestión y estrategia*, número especial, 81-95. UAM-A-Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, Estado de México.

Ziccardi, A. (1993, 18 de junio) 1928, un año difícil para el país y para su capital. El Perfil de *La Jornada*, México.

Ziccardi, A. (1995). Gobiernos locales: entre la globalización y la ciudadanía (reflexiones sobre las transformaciones recientes en el D.F. En Calva, J. L. y Aguilar, A. (Coords.), *Desarrollo regional y urbano. Tendencias y alternativas* (145-162). Tomo I. México: CIIH, Instituto de Geografía-UNAM.

### **Municipios-Forma de gobierno**

Arzaluz, S. (1995). Del movimiento urbano al gobierno local: el caso de la gestión del Partido del Trabajo en el municipio de Durango. En Ziccardi, A. (Coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas* (pp. 199-236). México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Porrúa.

Aziz Nassif, A. (1998). La construcción de un gobierno estatal de oposición: ¿rompimiento temporal del régimen de partido de Estado? En Alba, C.; Bizberg, I. y Rivière d'Arc, H. (Comps.), *Las regiones ante la globalización, competitividad territorial y recomposición sociopolítica* (pp. 635-660). México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, CEMCA, ORSTOM.

Cabrero, E. (1995). *La nueva gestión municipal en México. Análisis, de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: CIDE y Porrúa.

Guillén, T. (1993). *Baja California 1989-1992. Alternancia política y transición democrática*. México: COLEF, CIIH.

Martínez Assad, C. (1983). *Municipios en conflicto*. México: IIS-UNAM-GV.

Massolo, A. (1991). Descentralización y reforma municipal ¿fracaso anunciado y sorpresas inesperadas? En AA.VV. *Procesos rurales y urbanos en el México actual* (13-62). México: UAM-Iztapalapa.

Merino, M. (1994). *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México: El Colegio de México.

Padilla, H. (1995). Administración pública y conflicto político en la experiencia de un gobierno panista. En Ziccardi, A. (Coord.), (1995). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas* (pp. 129-166). México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Porrúa.

Zermeño, S. (1987). *Juchitán: límites de una experiencia democrática*. México: Cuadernos de Investigación Social 15, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Ziccardi, A. (Coord.). (1995). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Porrúa.



## Características y percepciones sobre la habitabilidad en las regiones de México<sup>1</sup>

En este artículo se realiza un análisis de las condiciones de habitabilidad de la vivienda en México incorporando una perspectiva regional. Para ello se retoman las cuatro regiones que se identificaron en la Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad en México (ENCHV-UNAM, 2015) –norte, centro, ZMVM y sur– y, a partir de las mismas, se organiza la información censal —los Censos Nacionales de Población y Vivienda 2000 y 2010– con la intención de ofrecer un marco general de las condiciones de habitabilidad de la vivienda y el entorno territorial, introduciendo un análisis comparativo sobre el comportamiento de los principales indicadores y variables.

La ENCHV-UNAM 2015 permite confrontar algunos datos desde una perspectiva regional y, sobre todo, nos aproxima a las percepciones que tienen los entrevistados sobre su vivienda y entorno territorial, ambiental y social. En primer lugar, se expondrán algunas de las principales características de las regiones y el perfil de los entrevistados en esta encuesta. Después, se analizarán el comportamiento de las condiciones de habitación y la forma de tenencia y propiedad de la vivienda, así como

---

1. Extraído de Ziccardi, A. (2015). Capítulo 3 de *Cómo viven los mexicanos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda. Encuesta nacional sobre las condiciones de habitabilidad de la Vivienda* (pp. 129-182). México: Instituto de investigaciones Jurídicas, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, UNAM.

Debido a que este artículo forma parte de otro libro mantuvimos la numeración de cuadros y gráficas del original. [N. de la E.].

las formas de adquisición en las cuatro regiones en la década 2000-2010, poniéndose el énfasis en las desigualdades regionales.

A partir de este marco general se analizan las condiciones de habitabilidad de la vivienda –número de cuartos y ocupantes, materiales de los muros, techos y pisos, dotación de servicios públicos (agua, drenaje), entorno material y servicios públicos, las vialidades, el drenaje pluvial, las banquetas, el alumbrado público– y de los equipamientos –escuelas, mercados, clínicas de salud, centros comunitarios–; y las percepciones que tienen los entrevistados sobre su existencia y uso en el barrio, la colonia o el territorio. En la última parte de este capítulo se analizan las particulares y diferentes percepciones que los entrevistados de cada región tienen sobre la satisfacción de las condiciones de la vivienda y el entorno, así como la manera como califican la calidad de su vivienda, los principales problemas que asocian a su vivienda, su opinión sobre las principales soluciones para enfrentarlos y a quién le corresponde la responsabilidad de solucionarlos. Finalmente, dada la importancia y las particularidades que tienen las condiciones de habitabilidad de la vivienda en los grandes conjuntos habitacionales producidos en las dos últimas décadas, que provocaron la expansión urbana de muchas ciudades del país y que un elevado número de viviendas estén actualmente deshabitadas, se recuperan los principales resultados ofrecidos por otros estudios realizados por académicos y por organismos de vivienda del sector público.

## **Caracterización de las regiones**

En esta investigación se construyeron cuatro grandes regiones según la localización de las 31 entidades, y el Distrito Federal y su distribución poblacional: norte, centro, sur y la región de la ZMVM. Lo anterior permite identificar problemáticas comunes y diferenciadas sobre la vivienda.

La región centro está integrada por los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Tlaxcala. Tiene una superficie de 313.645 km<sup>2</sup>, que representa 16% del territorio nacional, donde habitan 34,8

millones de personas, casi un tercio del total de la población en México. Después de la ZMVM, es la región con la densidad poblacional más alta (110,2 hab/km<sup>2</sup>). De acuerdo con el INEGI 2012 (ENCHV-UNAM 2015), una cuarta parte de su población habita en localidades rurales y 4,7% habla una lengua indígena. La mitad de su población (17,6 millones) vive en condiciones de pobreza, 4,8 millones tiene carencias por calidad y espacios de la vivienda, y 7,6 millones carece de los servicios en la vivienda (CONEVAL, 2012). De acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales, su participación porcentual para la conformación del PIB es de 24,8%. Por sector de actividad, su contribución al PIB más importante es en las actividades primarias (37,2%); en esto destaca la participación del estado de Jalisco, que en esta actividad aporta 10,7% al PIB del sector primario nacional.

La ZMVM incluye al D.F. y al Estado de México, está ubicada en solo 1,2% del total de la superficie de nuestro territorio, pero habita en ella poco más de una quinta parte de los mexicanos, por lo que la densidad poblacional es la más alta de entre todas las regiones (1.007 hab/km<sup>2</sup>). Es una región predominantemente urbana (84%) y solo 2,2% de su población habla alguna lengua indígena. Estas dos entidades aportaron en el 2013 poco más de una cuarta parte del PIB nacional (26,2%) y destaca su contribución en las actividades terciarias con 34% (INEGI, 2013). Sin embargo, 40,1% de su población es pobre, 2,2 millones viven con carencias en los espacios de la vivienda y 2,1 millones con carencias por servicios en la vivienda (CONEVAL, 2012).

La región norte está constituida por los estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas. Es la región con la mayor extensión de territorio, que abarca poco más de la mitad de la superficie nacional (58,8%), y en la que habita casi una cuarta parte de la población en México. Así, tiene la densidad de población más baja (23,8 hab/km<sup>2</sup>). Un 16% habita en localidades rurales y solo 1,6% habla alguna lengua indígena. Asimismo, 9,8 millones de personas viven en condiciones de pobreza, 2,3 millones tienen carencias en los espacios de la vivienda y 2,5 millones carecen de servicios de la vivienda. Pero, en conjunto, las entidades agrupadas en esta región aportan al PIB nacional 28,1%,

siendo particularmente importante su participación en las actividades primarias (Sinaloa y Sonora) y secundarias (Nuevo León).

La región sur está integrada por los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, tiene una extensión territorial de 468.659 km<sup>2</sup>, una población de 25,9 millones de habitantes y una densidad poblacional de 55,3 hab/km<sup>2</sup>. Una importante parte de su población habita en áreas rurales (40%) y casi dos de cada 10 habitantes hablan una lengua indígena (Cuadro 12). Además, un elevado porcentaje de su población vive en condiciones de pobreza (61,2%), 6,2 millones enfrenta carencias en los espacios de su vivienda y 12,6 millones es carente de los servicios de la vivienda. Aun así, en el 2013 aportó una quinta parte del PIB nacional (20,9%).

**Cuadro 12.** Superficie y población en las regiones, 2010

	EXTENSIÓN TERRITORIAL (KM2)	% DEL TERRITORIO TOTAL NACIONAL	POBLACIÓN	% DE LA POBLACIÓN TOTAL NACIONAL	DENSIDAD POBLACIONAL (HAB/KM2)
TOTAL NACIONAL	1.956.239	100	112.336.538	100	57
REGIÓN CENTRO	313.644	16	34.829.107	31	110,2
ZMVM	23.713	1,2	24.026.942	21	1.007,6
REGIÓN NORTE	1.150.222	58,8	27.507.786	24	23,8
REGIÓN SUR	468.659	24	25.972.703	23	55,3

Fuente: INEGI, 2010.

## El perfil de los entrevistados

La Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México (ENCHV-UNAM, 2015) fue aplicada a una proporción similar de hombres (51,9%) y mujeres (48,3%). El promedio de edad es de 38,2 años cumplidos, casi en su totalidad (93,8%) sabe leer y escribir; dos de cada 10 tiene como último nivel o grado de estudios primaria;



más de tres de cada 10, secundaria; poco menos de tres de cada 10, preparatoria o bachillerato; 6,2%, licenciatura y 2,6%, carrera técnica. Solo 10% de los entrevistados asiste a la escuela.

En cuanto al estado civil, la mitad declara estar casado, una quinta parte que vive en unión libre, otro tanto es soltero, alrededor de 3% es viudo o separado y 1,9% es divorciado.

Poco menos de la mitad (46,8%) son trabajadores y trabajadoras, una tercera parte se dedica a los quehaceres de su hogar (32,9%), 7,9% son estudiantes, 5% busca trabajo y 4,3% son pensionados o jubilados.

Una tercera parte son comerciantes y vendedores, uno de cada 10 son profesionistas, funcionarios de los sectores público y privado, trabajadores industriales, trabajadores de labores agropecuarias, o trabajadores en servicios personales y conductores de vehículos, también 6,8% es personal administrativo (Gráfica 25).

**Gráfica 25.** ¿Cuál es el nombre del oficio, puesto o cargo que usted desempeñó en su trabajo principal la semana pasada? Porcentajes



**Fuente:** Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

Por otra parte, una amplia mayoría (59,4%) son trabajadores a sueldo fijo, salario o jornal y una cuarta parte (24,7%) son trabajadores por cuenta

propia, 7,5% son patrones, 3,1% son trabajadores por honorarios, 2,3% trabajadores a destajo y 1,15% trabajadores a comisiones o porcentaje.

El ingreso promedio es de 2.867,1 pesos, pero la mitad de los entrevistados (46,7%) gana menos de 1.966 pesos y poco menos de una quinta parte (17,9%), entre 1.967 y 3.933. El 7,8% gana entre 3.934 y 5.900 pesos; 4,2% entre 5.901 y 7.867 pesos; 3,5 % entre 7.868 y 9.834 pesos; y menos de 4% gana más de 9.834 pesos.

El ingreso promedio del hogar es de 6.405,4 pesos, pero una cuarta parte reúne menos de 3.932 pesos; casi tres de cada 10, entre 3.933 y 7.865 pesos; 14%, entre 7.866 y 11.798 pesos; y solo 8,7%, más que esta última cantidad.

En síntesis, el universo de las y los entrevistados es representativo de hombres y mujeres cuyo perfil es: adultos en edad productiva que trabajan, la mayoría recibe una remuneración con regularidad y se desempeñan proporcionalmente en todos los sectores de la economía. No obstante, la mayoría recibe un salario promedio muy bajo (menos de dos salarios mínimos) y el ingreso promedio del hogar también lo es, aunque han sido entrevistados también grupos de ingreso medio y alto.

## **Condición de habitación y tenencia de la vivienda en las regiones de México**

Según la información censal disponible, el número de viviendas particulares habitadas creció en las cuatro regiones entre 2000 y 2010. En la región centro se dio el mayor aumento con 2,2 millones de viviendas y también se registró el mayor crecimiento poblacional en el periodo, en la región norte el crecimiento fue de 1,9 millones y la región sur incrementó su parque habitacional en más de 1,6 millones de viviendas. El menor crecimiento se registró en la región de la ZMVM, que pasó de 4,8 millones a 6,2 millones de viviendas en el periodo (Cuadro 13 y Mapa 1).

**Cuadro 13.** Población total y número de viviendas particulares habitadas, 2000-2010

	2000		2010	
	POBLACIÓN	VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS	POBLACIÓN	VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS
Total nacional	97.483.412	21.513.235	112.336.538	28.607.568
Región centro	29.991.498	6.320.401	34.829.107	8.558.113
ZMVM	21.701.925	4.846.896	24.026.942	6.202.137
Región norte	23.326.017	5.432.309	27.507.786	7.332.957
Región sur	22.463.972	4.913.629	25.972.703	6.514.361

**Fuente:** Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010, INEGI.

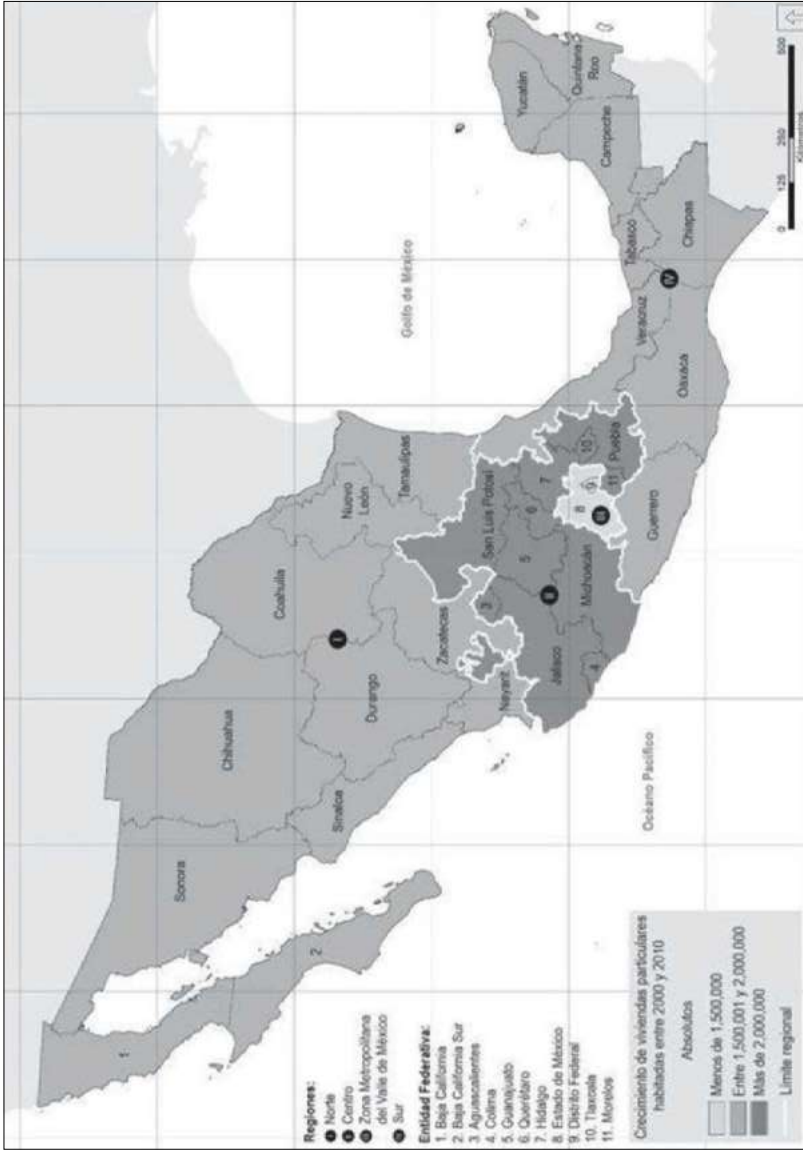
En cuanto a las viviendas colectivas, estas disminuyeron, entre 2000 y 2010, de manera importante en la zona norte, al pasar de 3.767 a 2.320; en el sur de 2.710 a 1.271 y en el centro de 4.011 a 2.700. En mucho menor medida, las viviendas colectivas se redujeron en la región de la ZMVM pasando de 1.545 a 1.132 en el mismo periodo.

Como se expuso en el capítulo 2, en el año 2010, 80% de las viviendas del país estaban habitadas, 14% deshabitadas<sup>2</sup> y 6% eran de uso temporal.<sup>3</sup> Ya se hizo referencia a las diferentes causas (urbanas, de inseguridad, sociales) que explican este elevado número de viviendas deshabitadas que en total son más de 4,9 millones, poniendo énfasis en que esto es producto de la política habitacional que se impulsó a partir del año 2000, la cual ha generado en muchos casos condiciones de habitabilidad poco adecuadas para sus ocupantes.

2. Según INEGI (2010b), las viviendas deshabitadas son aquellas que están totalmente construidas y disponibles para ser habitadas y que al momento del levantamiento censal no tienen residentes habituales, no son de uso temporal y no son utilizadas como local con actividad económica.

3. De acuerdo con la misma fuente, las viviendas de uso temporal son aquellas que están totalmente construidas y disponibles para ser habitadas y que al momento del levantamiento censal están destinadas para vacacionar, descansar o vivir algunos días, semanas o meses, no tienen residentes habituales ni se ocupan como local con actividad económica.

Mapa 1. Crecimiento de las viviendas particulares deshabitadas entre 2000 y 2010, por región



Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

Lo que el análisis regional pone de manifiesto es que los mayores porcentajes de vivienda deshabitada se registran en las regiones norte y centro, que es donde se construyeron más viviendas de interés social, donde existe mayor desarrollo económico y donde se genera empleo formalizado (Cuadro 14 y Mapa 2). Es decir, es en donde existe una demanda solvente, por lo que el abandono de las mismas debe atribuirse a que la vivienda a la que accedieron estos trabajadores no se correspondió con sus necesidades –tamaño de la vivienda acorde al número de miembros de la familia, materiales de la vivienda de calidad, acceso adecuado a los servicios urbanos– y que su localización es demasiado distante de los centros de trabajo, lo que incrementa los gastos de transporte. Pero además, el abandono genera otros efectos ambientales, sociales y jurídicos cuyos costos los deben asumir los gobiernos y la sociedad local.

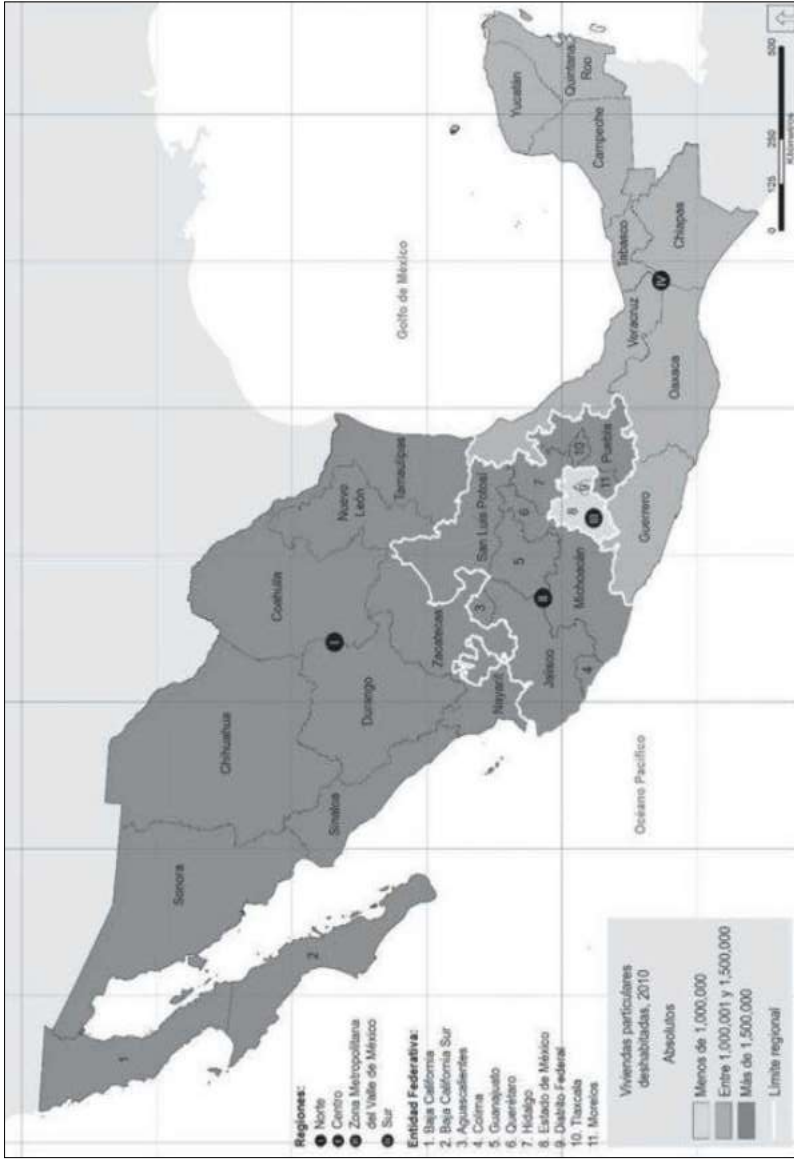
**Cuadro 14.** Viviendas por condición de habitación, 2010, por regiones

	TOTAL DE VIVIENDAS PARTICULARES	HABITADAS		DESHABITADAS		DE USO TEMPORAL	
		NÚMERO	%	NÚMERO	%	NÚMERO	%
Total nacional	35.617.724	28.607.568	80	4.997.806	14	2.012.350	6
Región centro	10.889.266	8.558.113	79	1.656.552	15	674.601	6
Región de la ZMVM	7.239.192	6.202.137	86	749.465	10	287.590	4
Región norte	9.415.184	7.332.957	78	1.576.760	17	505.467	5
Región sur	8.074.082	6.514.361	80	1.015.029	13	544.692	7

**Fuente:** Censo de Población y Vivienda 2010, cuestionario básico, INEGI.

En relación con la vivienda temporal, el mayor número se encuentra en las regiones centro y sur, mientras que es mucho menor en la ZMVM, lo cual está seguramente asociado a las características geográficas y los atractivos turísticos que ofrecen las diferentes regiones.

**Mapa 2.** Viviendas particulares deshabitadas 2010, por regiones en números absolutos



**Fuente:** Censo de Población y Vivienda 2010. INEGI.

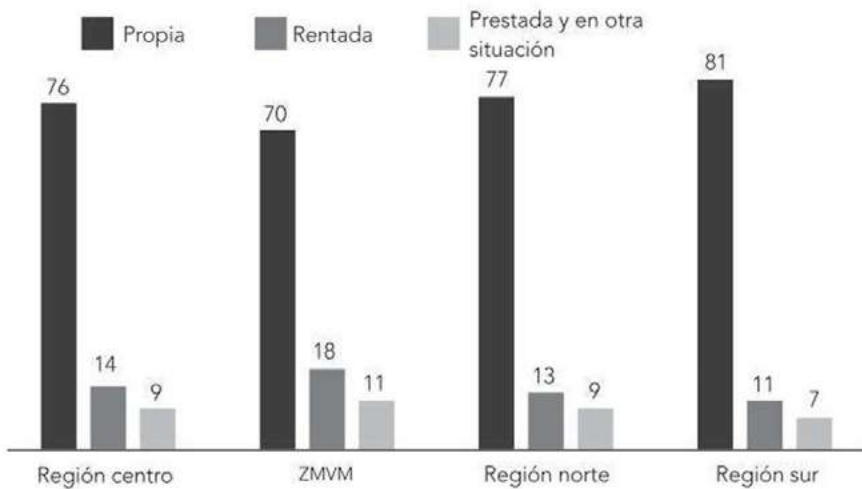
## Propiedad de la vivienda

En México, tres cuartas partes de la vivienda se poseen en propiedad, mientras que la vivienda alquilada, aunque se incrementó en la última década, representa poco más de un 10% del total de las viviendas. Por otra parte, entre 6 y 10% son viviendas prestadas o en otras formas de tenencia. La vivienda prestada puede incluir el pago de un alquiler no registrado contractualmente y también puede tratarse de viviendas que tienen una tenencia legalmente confusa, como es el caso de las viviendas intestadas, las cuales suelen usarse a cambio de un pago no formalizado contractualmente, porque no se puede comercializar este bien ya que la propiedad es legalmente confusa.

Las condiciones de habitabilidad se ven afectadas cuando la vivienda se encuentra en una situación legal indefinida. Por ejemplo, en los centros históricos es bastante frecuente que quienes habitan una vivienda no sean propietarios o inquilinos legales, sino que se trata de un bien heredado sin que se hayan realizado los trámites legales de cambio de propietario correspondiente. Esto lleva a que no se realicen las inversiones que requiere el mantenimiento de estos predios, que al estar localizados en zonas patrimoniales deben cumplir con las normas de conservación, lo cual suele encarecer el proceso. Por ello, es bastante frecuente que el gobierno local organice campañas masivas conjuntamente con asociaciones de notarios para que los ciudadanos realicen su testamento, ya que la tenencia confusa o incluso ilegal afecta la habitabilidad.

En la región sur, la proporción de viviendas en propiedad es más de 80%, la más alta del país, mientras que en las regiones norte y centro alcanzan a poco más de las tres cuartas partes. En la ZMVM, aunque es mayoritario el número de propietarios, es un poco menor en relación con las demás regiones. Pero en contrapartida, es precisamente en esta zona donde se registra la mayor proporción de vivienda alquilada, casi 2 de cada 10 viviendas. También se registra 11% de vivienda prestada o en otra situación (Gráfica 26).

**Gráfica 26.** Tenencia de la vivienda por regiones, 2010. Porcentajes



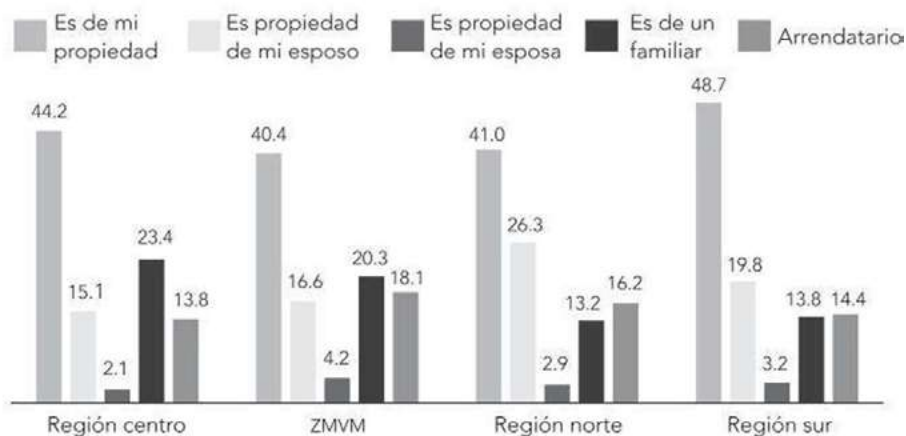
**Fuente:** Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

\*Los porcentajes no suman 100 porque no se grafica "no especificado".

En la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México (ENCHV-UNAM, 2015), al preguntar “¿a quién le pertenece esta vivienda?”, prácticamente la mitad de los entrevistados en las cuatro regiones contestaron que *era de su propiedad*, mientras que otro tanto especificó que *pertenecía a otro miembro de la familia*; un porcentaje menor de los entrevistados afirma que *es de su esposa*. En la región norte, una cuarta parte afirma que *es de su esposo*; y en las otras tres regiones, poco menos de una quinta parte del total afirma esto. Asimismo, se confirma el porcentaje de la vivienda en renta (Gráfica 27).



**Gráfica 27.** ¿A quién pertenece esta vivienda? Porcentajes



**Fuente:** Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México. En *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. México: Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015. \*Los porcentajes no suman 100 porque no se grafica "no sabe" y "no contestó".

Los datos corroboran la idea de que la propiedad de la vivienda en México es predominantemente masculina, sin que sea posible saber en qué medida las mujeres contribuyeron con su trabajo en alguna actividad económica y con el trabajo doméstico a la adquisición de esta vivienda. Esto coloca a los hombres en una situación de poder económico, de control y disponibilidad de un bien que es el sustento del hogar. Seguramente, en esta situación incide el hecho de que más hombres poseen trabajo formal, lo que los transforma en sujetos de crédito de fondos habitacionales. Pero en el proceso de adquisición de las viviendas, particularmente de interés social, debiera protegerse a las mujeres y con ello a la familia, garantizando la copropiedad de la pareja sobre la vivienda.

Llama también la atención que en las regiones centro y la gran ZMVM una quinta parte de los entrevistados afirma que la vivienda es de un familiar, lo cual puede ser de familias cuyos padres tienen más de una vivienda y la prestan a un hijo, sobrino, o incluso a su padre o a una amiga, pero también puede encubrir otras formas de renta no declaradas.

Por otra parte, según la ENCHV-UNAM 2015, 1 de cada 10 entrevistados de la ZMVM tiene otra propiedad, mientras que quienes viven en las

demás regiones reportan un porcentaje mucho menor. Seguramente, esto está asociado a los mejores niveles de ingresos que poseen los hogares en esta zona central del país y a la oferta de bienes inmuebles del sector público y privado. El tipo de segunda propiedad que poseen es mayoritariamente casas; solo en la región sur, un considerable número de entrevistados dice tener un terreno y en la región centro, un departamento.<sup>4</sup>

Ahora bien, la mayoría dice poseer esta segunda propiedad en el mismo municipio donde viven: en la región sur (93,2%) y en la centro (81,6%); mientras que una quinta parte de los entrevistados en la región norte y 18,5% de los de la ZMVM tienen su segunda propiedad en un municipio o delegación diferente del que habitan.<sup>5</sup>

## Forma de adquisición de la vivienda

Los datos del censo de 2010 sobre la forma de adquisición de la vivienda permiten conocer el universo de viviendas cuyo propietario es residente de la misma y la manera como la adquirió. En la región norte, la forma predominante es a través de operaciones de compra, pago al contado o a crédito, lo cual representa cuatro de cada 10 viviendas. También, en la ZMVM esta es la principal forma de adquisición con casi cuatro de cada 10 viviendas. En menor medida, la región centro, con poco menos de 3 de cada 10 viviendas, y la sur con solo una quinta parte de las transacciones, adquieren su vivienda de esta manera. De acuerdo con esta misma fuente, sigue en importancia la autoconstrucción, que en la región norte es aproximadamente una tercera parte del total de las viviendas, proporción similar en las regiones centro y sur, siendo un poco menor en la ZMVM (Gráfica 28).<sup>6</sup>

La categoría “vivienda mandada a construir” constituye también una

---

4. Cfr. Tabla 26-33, pregunta 19, en [www.losmexicanos.unam.mx/vivienda](http://www.losmexicanos.unam.mx/vivienda).

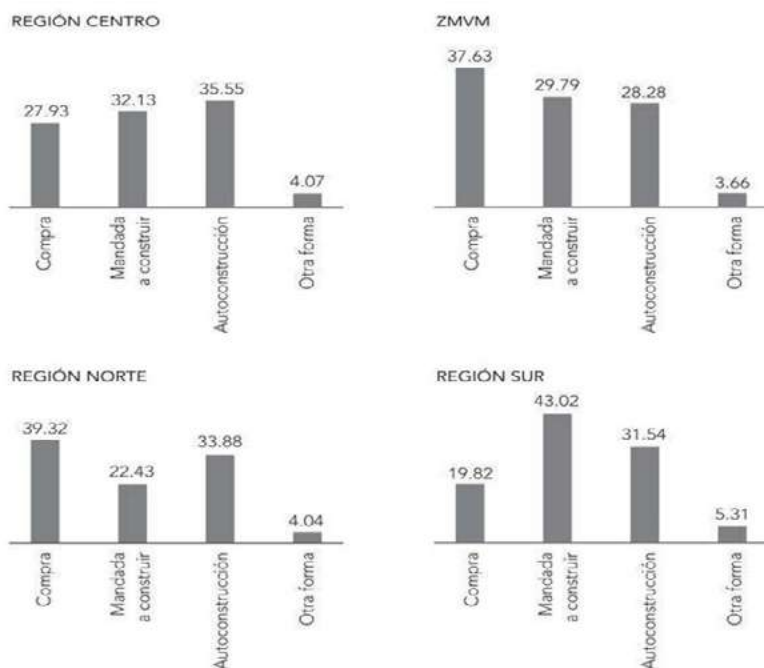
5. Cfr. Tabla 35, pregunta 22, en [www.losmexicanos.unam.mx/vivienda](http://www.losmexicanos.unam.mx/vivienda).

6. De acuerdo con el INEGI, se refiere a la vivienda construida por la familia propietaria sin la participación de alguna persona contratada por medio de un pago.

forma muy generalizada de adquisición de la vivienda, estimándose que es la forma predominante en la región sur con poco menos de la mitad, representa alrededor de una tercera parte en la región centro y ZMVM, y una quinta parte en la región norte (22,43%) (Gráfica 28).<sup>7</sup>

Así, en la región norte y la ZMVM, la mayoría compró ya construida su vivienda, en la región sur predominantemente “la mandaron a construir” y en la región centro predominan los procesos de “autoconstrucción”. Sin embargo, los límites entre estas dos últimas categorías son poco precisos cuando se trata de la vivienda de los sectores populares y de hecho podrían englobarse en una categoría única que es la llamada “producción social de vivienda”.

**Gráfica 28.** Forma de adquisición de la vivienda por regiones, 2010. Porcentajes



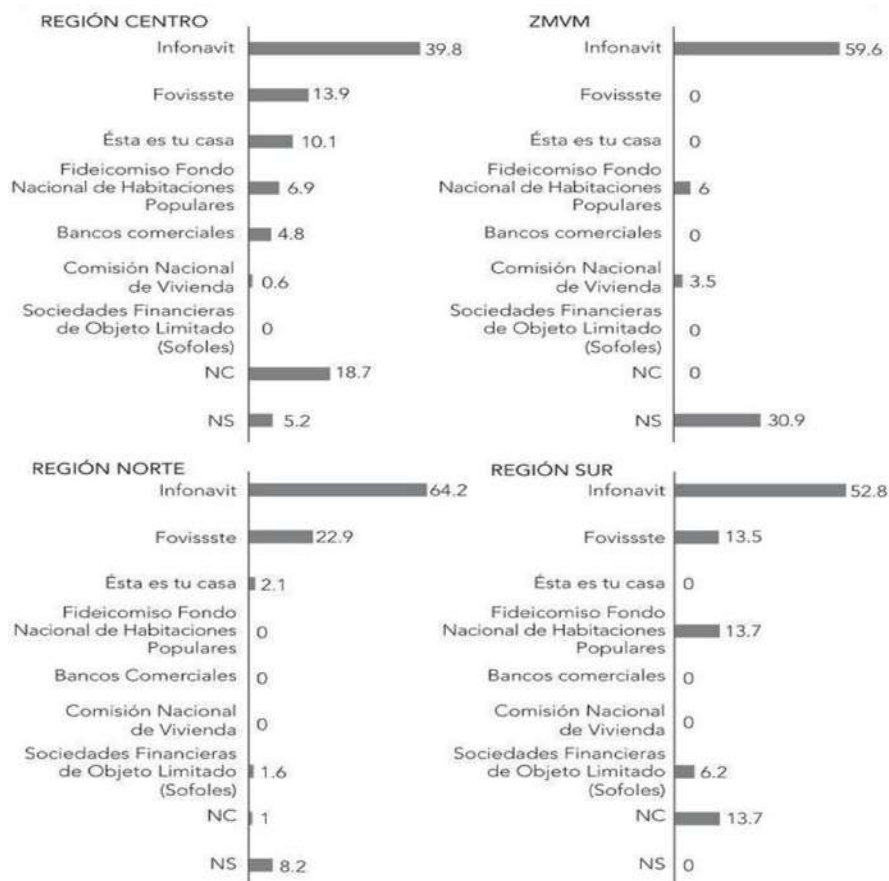
**Fuente:** Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

\* Los porcentajes no suman 100 porque no se grafica “no especificado”.

7. El INEGI define así a las viviendas que se encargan a alguien para su construcción y se paga por el trabajo de albañiles, arquitectos, ingenieros, etcétera.

La ENCHV-UNAM 2015 permite otra aproximación al reportar que más de la mitad de las viviendas que fueron adquiridas a través de un financiamiento de organismos de vivienda corresponde al INFONAVIT, lo cual se corresponde con la información disponible en el SNIIV (Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda) de la CONAVI (Gráfica 29).

**Gráfica 29.** En caso de haber adquirido su vivienda en una institución, ¿en cuál fue? Porcentaje



**Fuente:** Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México. En *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. México: Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

## Condiciones de habitabilidad de las viviendas en las regiones

Según el censo de 2010, el promedio de ocupantes por vivienda en las cuatro regiones es de alrededor de cuatro personas y el promedio de cuartos oscila entre tres y cuatro. Pero, según la misma fuente, el porcentaje de viviendas con más de 2,5 ocupantes por cuarto es más bajo en la región norte, centro y en la ZMVM, solo es más significativo en la región sur (14,42%), donde, como se dijo, predomina como forma de producción la autoconstrucción o el mandar a construir una vivienda (Cuadro 15).

**Cuadro 15.** Cuartos y ocupantes de la vivienda

REGIÓN	PROMEDIO DE OCUPANTES POR VIVIENDA	PROMEDIO DE CUARTOS POR VIVIENDA	PORCENTAJE DE VIVIENDAS CON MÁS DE 2,5 OCUPANTES POR CUARTO
Región centro	4,02	3,80	6,55
Región de la ZMVM	3,83	3,99	6,12
Región norte	3,79	3,91	4,69
Región sur	3,96	3,14	14,42

**Fuente:** Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

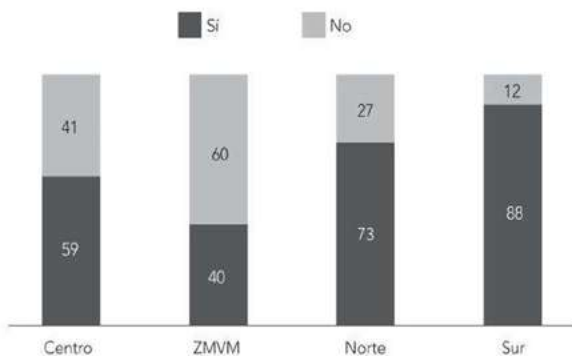
Si se consideran los datos del censo de 2010 en relación con cuántos cuartos se usan para dormir (sin contar pasillos), se observa más claramente la brecha que existe entre regiones en las condiciones de habitabilidad. Mientras que, en la región sur, en el 46% de las viviendas existe un dormitorio y en el 36% dos dormitorios; en las regiones centro y ZMVM, una tercera parte solo tiene un dormitorio y otro tanto dos. En la región norte, en cambio, más de 40% de las viviendas tiene dos dormitorios.

Según la misma fuente, casi todas las viviendas tienen un cuarto para cocinar (90% del total); solo en la región sur este porcentaje es un poco menor. En esta misma región, poco más de una tercera parte de las viviendas usa leña y carbón para cocinar; y en las otras tres regiones predomina el uso del gas licuado.

Pero según los datos de la ENCHV-UNAM 2015, en un alto porcentaje

de las viviendas de todo el país, en el cuarto donde la familia cocina también duerme; esta situación es muy marcada en la región sur, donde prácticamente 90 % de los entrevistados así lo declara, mientras que en las otras tres regiones se afirma que esto ocurre en el norte en casi tres cuartas partes, en el centro, en más de la mitad; y en la ZMVM, poco menos de la mitad (Gráfica 30). Sin duda, esta situación afecta la privacidad e incluso puede afectar las condiciones de salubridad de la familia y es causa de una mala calidad de vida.

**Gráfica 30.** En el cuarto donde cocinan, ¿también duermen? Porcentajes



**Fuente:** Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México. En *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. México: Área de Investigación Aplicada y Opinión, IIJ-UNAM, 2015.

Otro indicador importante de las condiciones de habitabilidad es el tamaño de las viviendas. Según los datos que arroja la ENCHV-UNAM 2015, es en la región sur donde se registra la mayor proporción de viviendas más pequeñas, de hasta 40 metros cuadrados; una de cada cinco viviendas mide entre 41 y 60 metros cuadrados en la ZMVM y en la región sur, mientras que en las regiones centro y norte es un porcentaje cercano pero un poco menor (Cuadro 16).

**Cuadro 16.** Contando todos los cuartos, incluyendo sala, baño/s, balcón y zotihueta, ¿la superficie de su vivienda es...?

REGIÓN	HASTA 40 M2	DE 41 A 60 M2	DE 61 A 75 M2	DE 76 A 90 M2	DE 91 A 120 M2	MÁS DE 120 M2	OTRO (ESP)	NS	NC
Región centro	16	18	12,6	8	12,4	14,9		17,7	0,4
ZMVM	10,6	20,8	9	12,6	15,4	11,7	0,3	17,9	1,7
Región norte	16,8	16,1	12,7	20,1	17,1	4,7		11,8	0,8
Región sur	26,9	26	20,4	9,6	4,2	0,6	0,3	10,3	1,6

**Fuente:** Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México. En *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. México: Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

Estos datos indican que las malas condiciones de habitabilidad, considerando cualquiera de las variables relacionadas con las características de la vivienda, se localizan sobre todo en la región sur, ya que un alto porcentaje de las viviendas de las familias mexicanas no solo son pequeñas, sino que, además, sus miembros carecen de espacios propios, lo que afecta negativamente la convivencia, la intimidad de sus miembros y las posibilidades de realizar tareas escolares que requieran concentración, entre otras cuestiones de la vida familiar.

## Materiales de las viviendas

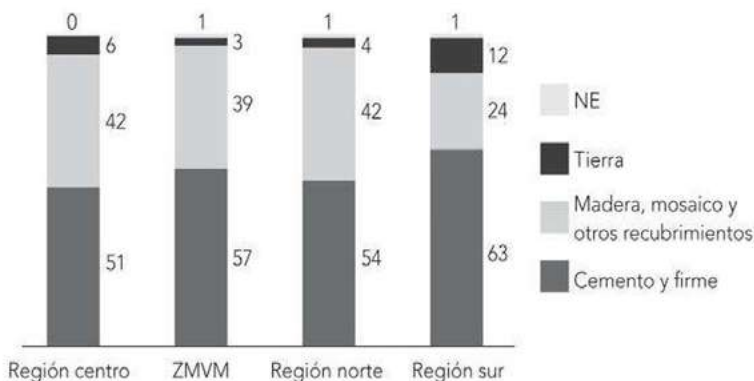
En el país, los materiales predominantes en los muros –tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento y concreto– son durables y en el censo del 2010 se registran en un 76% de las viviendas en la región sur y 95% en la ZMVM. Cabe mencionar que el adobe, que es también un material durable cuya producción requiere gran habilidad, existe en 9% de las viviendas de la región norte, 6% en las regiones sur y centro, y solo en 2% de la ZMVM.

De igual forma, el material predominante en los techos es la losa de concreto, tabique, ladrillo y terrado con vigería en porcentajes que van

del 85% de las viviendas en la ZMVM, 78% en la región centro y 74% en la región norte; solo en el sur representa la mitad de las viviendas (48%) y cabe señalar que en esa región también es importante el uso de la lámina de asbesto y la lámina metálica (39%).

En cuanto al piso predominan las viviendas con algún tipo de recubrimiento y en el nivel regional las diferencias se hacen evidentes, ya que mientras en las regiones centro, ZMVM y norte la proporción de viviendas que conserva el piso de tierra es mínima, en el sur 12% del total de viviendas se encuentra en esta condición (Gráfica 31).

**Gráfica 31.** Material en los pisos de la vivienda por regiones, 2010. Porcentajes



**Fuente:** Censo de población y vivienda 2010, INEGI.

Sin duda, para evaluar las condiciones de habitabilidad en relación con los materiales que se usan en la producción de la vivienda, se deben también contemplar diversas situaciones tales como las características geográficas y el clima de cada región, la disponibilidad de recursos naturales, de habilidades y destrezas que se transmiten de generación en generación, entre otras cuestiones, lo que requiere un cuidadoso análisis de campo en las diferentes regiones y localidades del país.



## Los servicios públicos habitacionales

Puede decirse que una de las principales brechas entre la región sur y las otras tres regiones es la disponibilidad de agua entubada dentro de la vivienda, ya que mientras en esta región menos de la mitad de las viviendas tienen este servicio, en las demás regiones representa más de las tres cuartas partes, alcanzado en la región norte 82,9% del total de las viviendas. Así, en la región sur, la otra mitad de las viviendas dispone de agua entubada fuera de la vivienda, pero dentro del terreno, o agua de pozo, río, lago, arroyo u otra. También llama la atención que en la ZMVM y en la región centro, una quinta parte de las viviendas solo tiene agua entubada fuera de la vivienda pero dentro del terreno (Gráfica 32).

Es decir, el acceso al agua como uno de los derechos básicos no está garantizado para todos los mexicanos y particularmente es muy limitado en la región sur. Estas dificultades en el acceso son aún más deficientes cuando se considera la dotación de agua diaria en las cuatro regiones. La mejor situación se registra en la región norte, donde 89,6% de las viviendas accede diariamente a este líquido vital, pero en las regiones sur, centro y la ZMVM una tercera parte carece a diario de agua (Gráfica 33).<sup>8</sup>

La proporción de viviendas que accede al agua cada tercer día, o una o dos veces por semana, afecta considerablemente la vida de millones de mexicanos; por ello es uno de los más importantes indicadores de las precarias condiciones de vida que prevalecen.

A esto se agrega la mala calidad del agua que llega a las viviendas o la zona. En la ENCHV-UNAM 2015, 62% de los entrevistados afirma que es de mala calidad (mucho, poco o algo). En la región centro, 30,3% de los entrevistados considera que en mucho o algo es de mala calidad, 48% en la ZMVM, 27,2% en la región norte y 24,1% en la sur opina lo mismo (Gráfica 34).

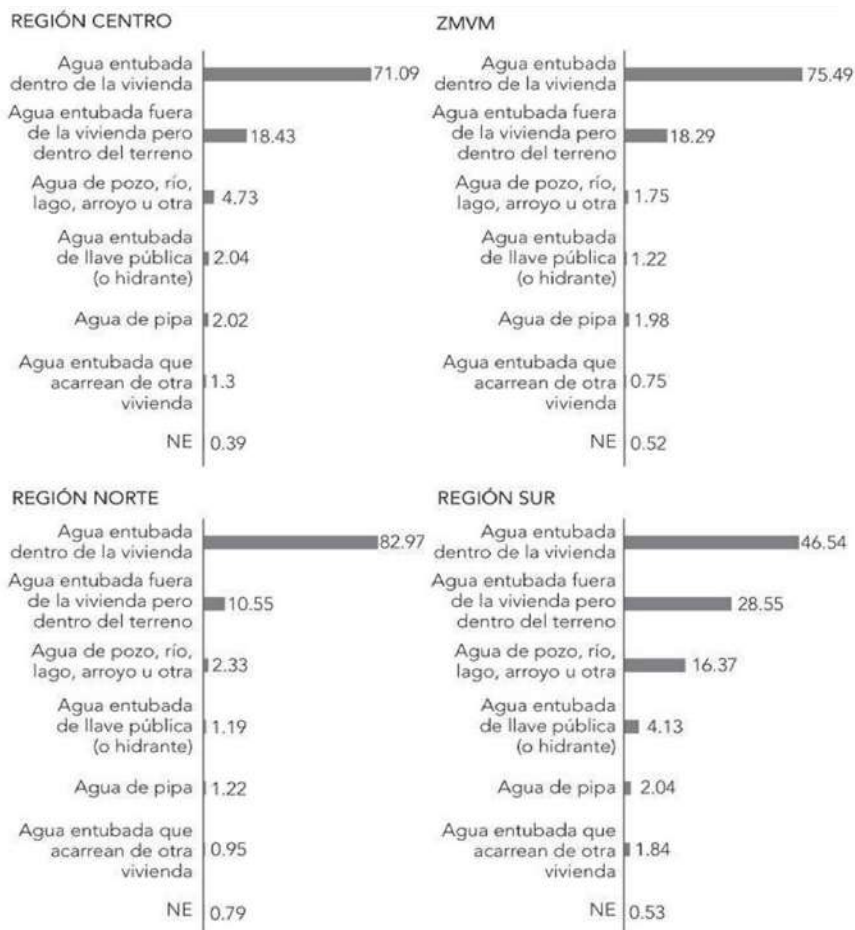
La infraestructura de drenaje de la vivienda conectada a la red pública tiene una cobertura bastante similar en las regiones norte, centro y

---

8. Sobre los efectos que esta situación genera sobre la salud, véase entre otros: Ziccardi y González (2013).

ZMVM, pero según datos del censo de 2010, en la región sur es un servicio muy deficitario, ya que menos de la mitad de las viviendas tiene esta conexión y 35% tiene fosa séptica (Gráfica 35).

**Gráfica 32.** Disponibilidad de agua en viviendas por regiones, 2010. Porcentajes



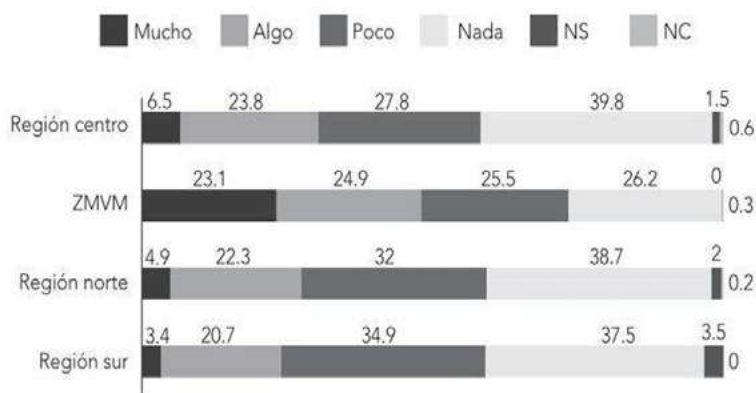
Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

**Gráfica 33.** Dotación de agua por regiones, 2010. Porcentajes



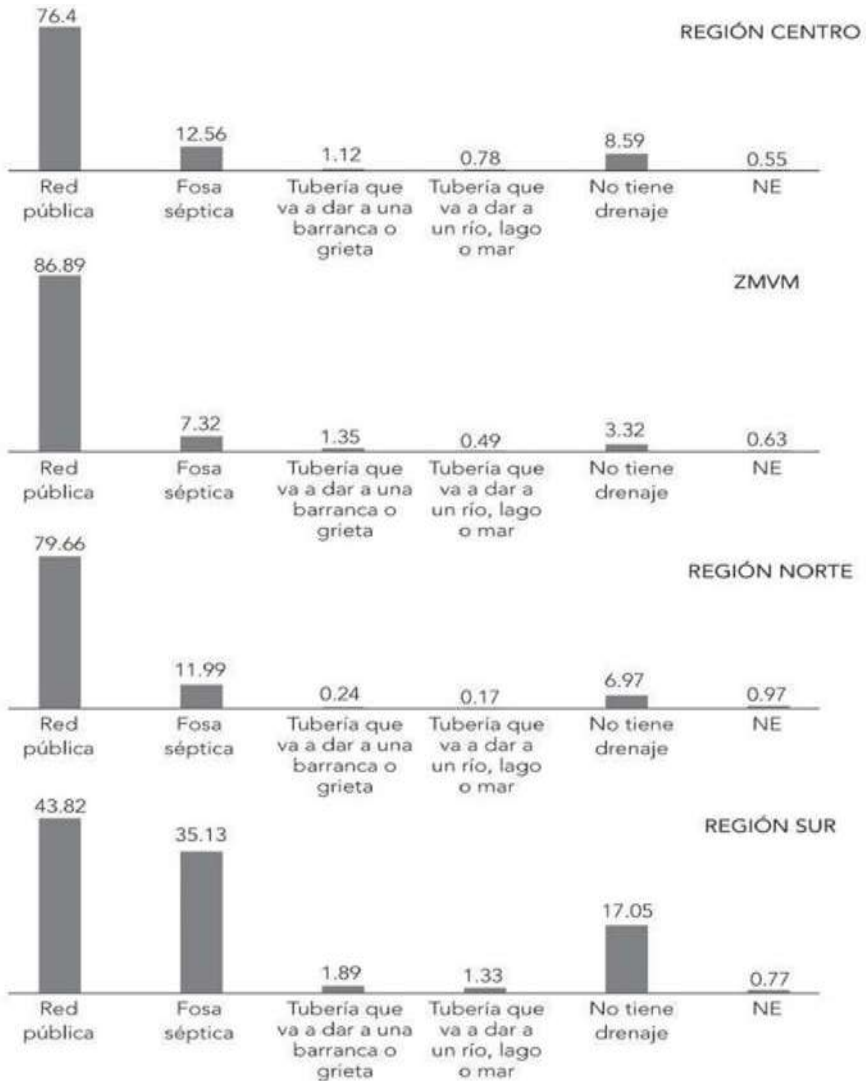
**Fuente:** Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

**Gráfica 34.** Dígame, por favor, en el lugar donde usted vive, ¿qué tanto el agua de consumo es de mala calidad?



**Fuente:** Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México. En *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. México: Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

**Gráfica 35.** Viviendas particulares habitadas según disponibilidad y tipo de drenaje



**Fuente:** Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

Un indicador que presenta una cobertura casi universal es la electricidad, ya que prácticamente la totalidad de las viviendas tiene energía

eléctrica; solo en la región sur se registra 3,36% de viviendas que carecen de este servicio.

## **El entorno urbano y los servicios públicos**

Según el censo de 2010, la principal carencia en las vialidades de la manzana de los hogares son las rampas para sillas de ruedas que alcanza 88% en la región sur, 81% en la norte, tres cuartas partes en la ZMVM y en la centro. Este dato debe adquirir mayor importancia si se tiene en cuenta que la principal discapacidad que existe es motriz. Otro déficit es el drenaje pluvial que es mayor al anterior indicador en el caso de la región norte, ya que alcanza 85%, mientras que en las regiones sur y centro es 63%. La situación es mejor solo en la ZMVM, donde 22% carece de esta infraestructura. Otras carencias en el entorno del hogar son la falta de plantas de ornato en ninguna vialidad, banquetas, drenaje, letreros (Gráfica 36).

Como se puede apreciar, en todas las regiones existen diferentes carencias, falta de letreros con nombre de la calle, de alumbrado público, de plantas de ornato, de banquetas, lo que afecta el paisaje urbano y la calidad de vida de muchos barrios, colonias y pueblos del país tanto en el medio urbano como en el rural, e incide negativamente en las condiciones de habitabilidad que ofrece la vivienda y la ciudad o localidad.

Estos datos permiten observar no solo las carencias de infraestructura y servicios en las vialidades de la manzana por región, sino también las grandes asimetrías que existen entre las mismas en relación con su acceso o suministro, en particular las condiciones deficitarias que se presentan en la región sur.

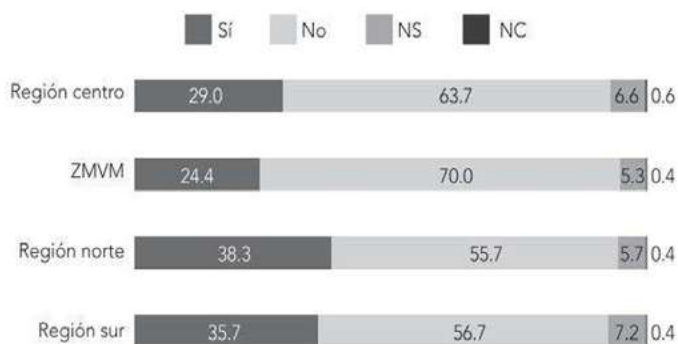
La ENCHV-UNAM 2015 permite detectar también las carencias de áreas de saneamiento (separación de residuos). En la región centro solo disponen de este servicio poco menos de una tercera parte de las calles; la ZMVM, una cuarta parte; y en el norte y el sur, poco más de una tercera parte (Gráfica 37). De igual forma, se corrobora la falta de infraestructura para discapacitados, ya que en la encuesta se registra que solo tienen rampa entre 12 y 30% de las vialidades en las cuatro regiones.

**Gráfica 36.** Tipos de carencias de infraestructura y de servicios en las vialidades de la manzana, 2010



**Fuente:** Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

**Gráfica 37.** ¿La calle donde usted vive cuenta con los siguientes servicios? Área de saneamiento (separación basura...)



**Fuente:** Encuesta Nacional sobre Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México. En *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

En la ENCHV-UNAM 2015, los entrevistados afirman que los principales servicios y equipamientos que se encuentran cerca de sus viviendas en las cuatro regiones son: las escuelas, las iglesias, los templos o centros de oración, los mercados, tianguis y tiendas que existen prácticamente en todas las regiones, mientras que las principales carencias son los parques y áreas verdes, equipamientos comunitarios y recreativos, juegos de niños, cines y gimnasio al aire libre, así como puestos de policía y centros de atención a la comunidad, particularmente en las regiones centro, norte y sur (Gráficas 38 y 39).

Es claro que debe hacerse un estudio de campo para precisar en cada localidad, barrio, colonia o pueblo cuáles de estos elementos del espacio urbano y rural existen, cuáles deben construirse y cuáles requieren mantenimiento. Asimismo, no basta con producir el soporte material sino también garantizar que en los mismos se suministren servicios de calidad y/o se desarrollen actividades físicas y culturales que sean gratificantes para los ciudadanos.

**Gráfica 38.** Por favor, dígame, ¿cuáles de los siguientes equipamientos hay cerca de donde usted vive? Porcentajes



**Fuente:** Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México. En *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. México: Área de Investigación Aplicada y Opinión, IIJ-UNAM, 2015.



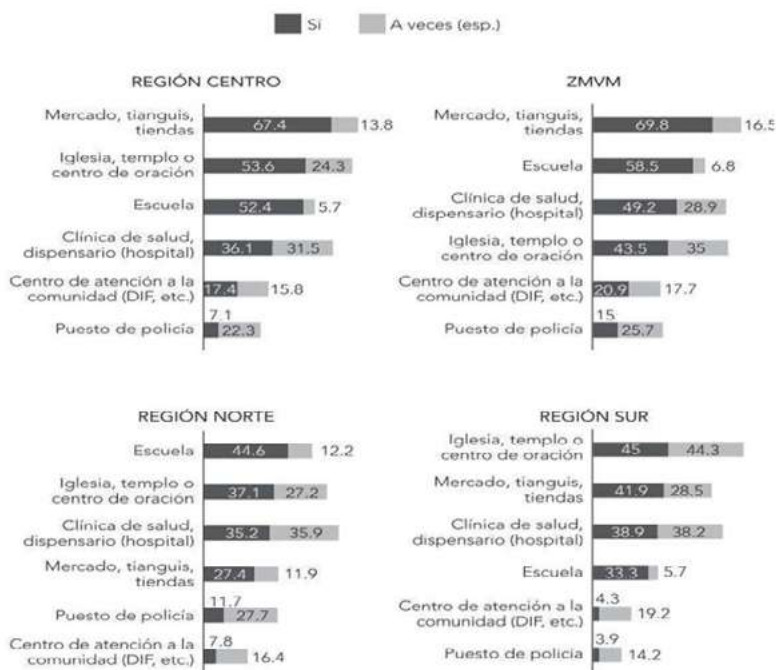
**Gráfica 39.** Por favor, dígame, ¿cuáles de los siguientes servicios hay cerca de donde usted vive? Porcentajes



**Fuente:** Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México. En *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. México: Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

En cuanto a la utilización de los equipamientos y servicios públicos por la población: el transporte público es el principal y lo usa más de la mitad de los entrevistados, alcanzando a 7 de cada 10 en la ZMVM. Otros de los equipamientos de mayor uso son los mercados, tianguis y tiendas, casi tres cuartas partes de los entrevistados de las regiones centro y ZMVM, y la mitad en la región sur, los utilizan (Gráfica 40). Pero existen equipamientos que se usan relativamente poco. Por ejemplo, las escuelas, solo más de la mitad de los entrevistados declaran que las usan en las regiones centro, ZMVM y aun poco menos en la norte y sur. De igual forma los puestos de policía, los centros de atención de la comunidad, los espacios para actividades deportivas, centros sociales, cines, gimnasio al aire libre, en las cuatro regiones, mayoritariamente, los entrevistados afirman que no los utilizan.

**Gráfica 40.** ¿Y sí los utiliza? Porcentajes



**Fuente:** Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México. En *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. México: Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

Asimismo, los parques y áreas verdes son los principales equipamientos que más de la mitad de los entrevistados afirma tener en sus barrios y colonias. Pero los espacios deportivos solo los reporta alrededor de la mitad de los entrevistados en las regiones, así como los juegos de niños. Mientras que los centros sociales es de alrededor de una tercera parte, cuando se trata de soportes materiales necesarios para el desarrollo de la vida comunitaria.

Lo que estos datos indican es que la oferta de equipamientos y servicios no está necesariamente en correspondencia con la demanda. En el caso de los establecimientos educativos disponibles, puede ocurrir que no responden al nivel de la demanda educativa que tiene la población de acuerdo con su edad y los requisitos escolares que se exigen en los diferentes niveles. Pero al igual que los otros equipamientos, infraestructuras y servicios, este uso relativamente bajo de los mismos puede ser por la mala calidad material tanto de los establecimientos como de las actividades que allí se realizan.

Sobre otras características y bienes del entorno, el ruido del exterior de la vivienda, la falta de alumbrado público y de limpieza en las calles, la contaminación del aire, la delincuencia, violencia o vandalismo en la casa o barrio, el consumo de agua de mala calidad, entre otros, son los problemas más mencionados en las cuatro regiones del país.

Ahora bien, según la ENCHV-UNAM 2015, solo una tercera parte de los entrevistados responde que existen medios de transporte público cerca de donde viven y el tiempo que se requiere para ir al trabajo varía según la región.<sup>9</sup> Es en la región sur donde se tardan menos, reportándose alrededor de 33 minutos, tanto para ir al trabajo como para ir a la escuela. En cambio, las otras tres regiones dicen invertir en promedio más de 40 minutos para ir al trabajo. Para ir a la escuela, los entrevistados que reportaron más tiempo promedio fueron los que viven en la ZMVM, lo cual es consecuencia de la expansión de la periferia y la formación de una gran y dispersa región metropolitana, lo que ha aumentado las distancias entre el lugar de habitación y el de trabajo o estudio (Ziccardi y González, 2015).

---

9. Cfr. Tabla 143, pregunta 39, en [www.losmexicanos.unam.mx/vivienda](http://www.losmexicanos.unam.mx/vivienda).

Por lo general, los entrevistados afirman tomar más de un medio de transporte para ir tanto al trabajo como a la escuela y en la ZMVM declaran usar mayormente más de dos medios de transporte, lo cual se explica por la característica de ciudad dispersa que tiene esta gran región urbana. En cuanto al tipo de transporte, el principal es el camión o colectivo en las cuatro regiones y, en un segundo lugar, el automóvil particular y el taxi. En las cuatro regiones se usan también bicicletas y motocicletas en proporciones considerables. En la ZMVM más de la mitad utiliza el tren urbano (metro, suburbano, tren ligero) y 39% metrobús. Un tercio dice usar el transporte eléctrico (tranvía y trolebús) e inclusive 8,4% reporta patines/patineta. En la región centro también es importante el autobús foráneo y, en menor medida, el metrobús y el tren. En el norte y sur, predomina el uso del autobús foráneo, el tren e incluso transporte animal.<sup>10</sup>

En cuanto a los bienes de la vivienda, según el censo de 2010, mucho más de 90% de las viviendas del país cuenta con televisor, solo en la región sur es un poco menor este porcentaje, con 85%. También el refrigerador es un bien que posee la gran mayoría de las viviendas, en particular en la región norte donde llega a 92% y alrededor de 80% tiene radio en esa región, siendo 10 puntos menor en la región sur. Las viviendas que tienen lavadora representan 70% en las regiones norte, centro y ZMVM, mientras que en el sur solo tiene este electrodoméstico la mitad de las viviendas. Alrededor de la mitad de la población cuenta con un automóvil o camioneta en las regiones centro y ZMVM, mientras que en el norte este porcentaje se incrementa 60% y en el sur es solo 26%.

En cuanto al acceso a la telefonía, un mayor porcentaje de las viviendas tiene ya celular, 62% en el centro, 71% en la ZMVM, 74% en el norte, y en el sur solo 53%. El mismo comportamiento tiene la línea telefónica fija, aunque el porcentaje es menor: 42% en el centro, 59% en la ZMVM, 46% en el norte y 26% en el sur.

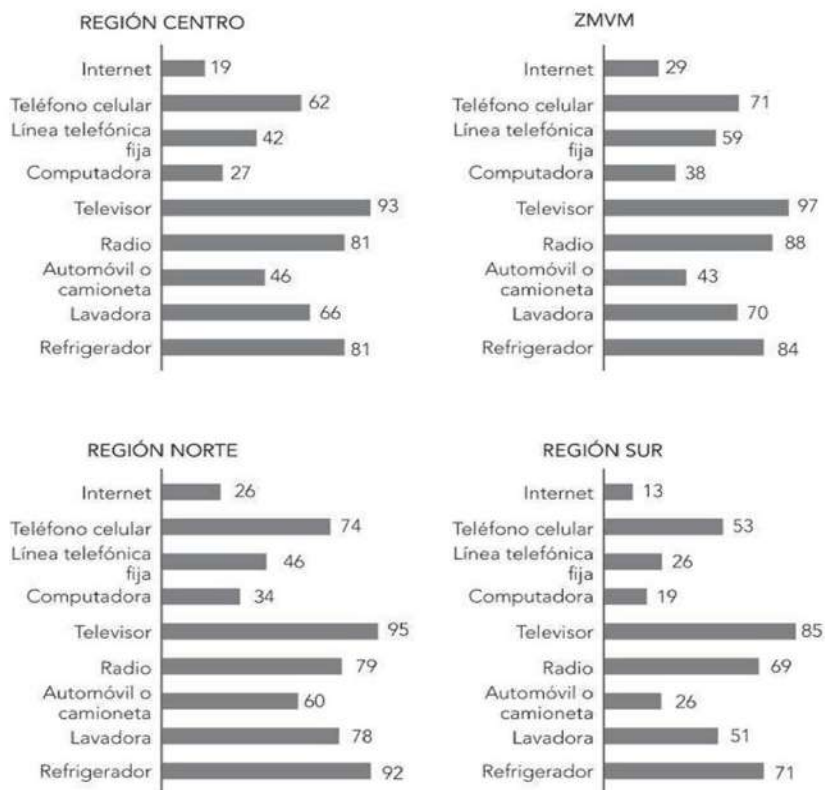
En cuanto al acceso a las tecnologías de la información y comunicación, solo 27% de las viviendas en la región centro, 38% en la ZMVM, 34% en la región norte y solo 19% el sur tienen una computadora. De igual forma, la conexión a internet sigue siendo muy baja: 19%, 29%, 26% y 13%

---

10. Cfr. Tabla 42-62, pregunta 27, en [www.losmexicanos.unam.mx/vivienda](http://www.losmexicanos.unam.mx/vivienda).

respectivamente. Lo que estos datos indican es que en el país existe aún un importante déficit de acceso a las nuevas tecnologías, y que también existe una marcada brecha tecnológica entre las regiones y el sur, ya que en esta última región se reporta un muy bajo nivel de uso de las TICs (Gráfica 41).

**Gráfica 41.** Bienes de la vivienda



**Fuente:** Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

## Las percepciones sobre la habitabilidad

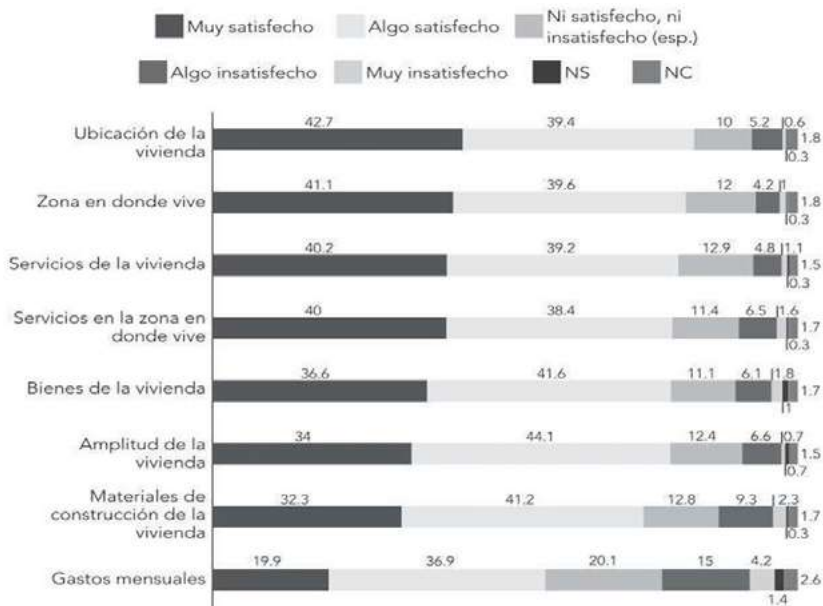
Aunque los entrevistados afirman mayoritariamente que están satisfechos o algo satisfechos con los diferentes componentes de su vivienda, se pueden observar variaciones significativas cuando se pregunta sobre la calidad de la vivienda y la región en que viven.

## La región centro

Solo 4 de cada 10 entrevistados están muy satisfechos con la ubicación, la zona donde vive, los servicios de la vivienda y los servicios de la zona; un número prácticamente similar está algo satisfecho. Es decir, casi 8 de cada 10 muestran algún grado de satisfacción con las condiciones de habitabilidad urbana (Gráfica 42).

En contrapartida, el número de entrevistados que afirma estar algo o muy insatisfechos con las condiciones materiales de su vivienda es mayor. El 11% respondió estar insatisfecho con los materiales de construcción de la vivienda. En cuanto a las características de la vivienda, 7,3% de los entrevistados está insatisfecho con la amplitud de la vivienda, 7,9% con los bienes de la vivienda y 5,9% con los servicios de la vivienda (Gráfica 42).

**Gráfica 42.** Hablando de su vivienda, dígame, ¿qué tan satisfecho o insatisfecho se siente con respecto a...? Región Centro. Porcentajes

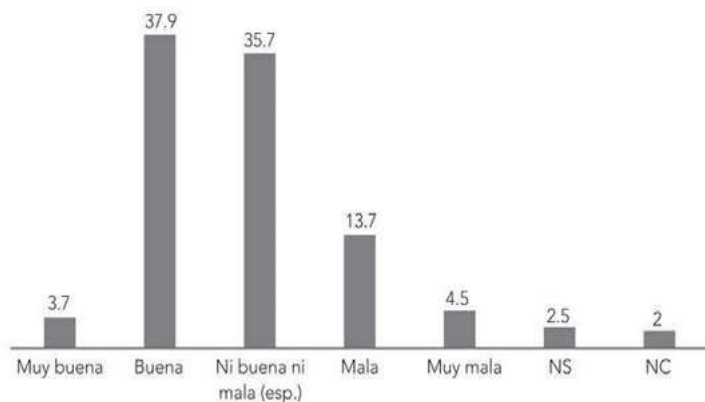


**Fuente:** Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México. En *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. México: Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

Sin embargo, cuando se les preguntó “¿Cómo calificaría la calidad de la vivienda en México?”, solo 3,7% respondió que era muy buena, cerca de la tercera parte dijo que es buena y otro tanto que es regular (ni buena ni mala), mientras que 13,7% de los entrevistados afirmó que es mala y 4,5% que es muy mala (Gráfica 43).

Es decir, en esta región, los entrevistados afirman estar más satisfechos con las condiciones del entorno y los servicios que con las condiciones de habitabilidad de la vivienda. Pero los encuestados expresan el más bajo grado de satisfacción al referirse a los gastos mensuales, con los cuales 2 de cada 10 manifiestan estar algo o muy insatisfechos.

**Gráfica 43.** ¿Cómo calificaría la calidad de la vivienda en México? Región Centro



**Fuente:** Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México. En *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. México: Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

### ***La región de la Zona Metropolitana del Valle de México***

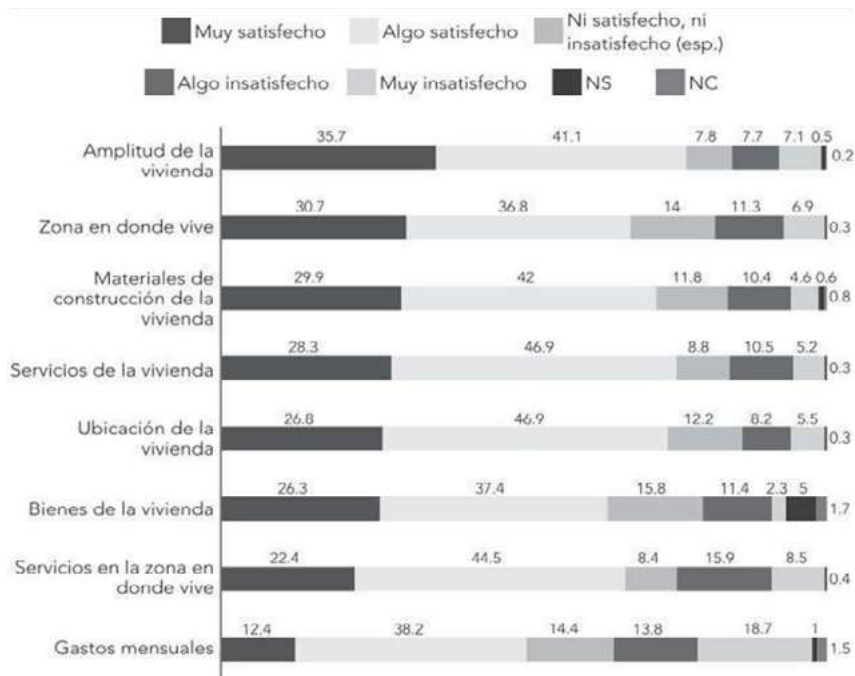
En esta región, los niveles de satisfacción sobre las condiciones de habitabilidad de la vivienda y urbana son más bajos que en la región centro. En términos generales, alrededor de 2 y 3 de cada 10 encuestados están muy satisfechos con el entorno urbano –zona donde vive, ubicación y servicios de la vivienda– y 4 de cada 10 expresan estar algo satisfechos. Pero en términos de condiciones de habitabilidad, casi una quinta parte

de los entrevistados expresa que está algo o muy satisfecho con la localización o los servicios de la zona donde vive (Gráfica 44).

En cuanto a las características de la vivienda, 3 de cada 10 entrevistados dice estar satisfecho con la amplitud de la vivienda, con los materiales de construcción y los servicios.

En conjunto, en esta región, al preguntarse directamente “¿Cómo calificaría la calidad de la vivienda en México?”, más de 3 de cada 10 (35,9%) entrevistados responden que es mala o muy mala y solo 2,6% que es muy buena. En este caso, solo 2 de cada 10 entrevistados responden que es buena (21,4%), y 36,5% que es regular (Gráfica 45).

**Gráfica 44.** Hablando de su vivienda, dígame, ¿qué tan satisfecho o insatisfecho se siente con respecto a...? Región ZMVM. Porcentajes



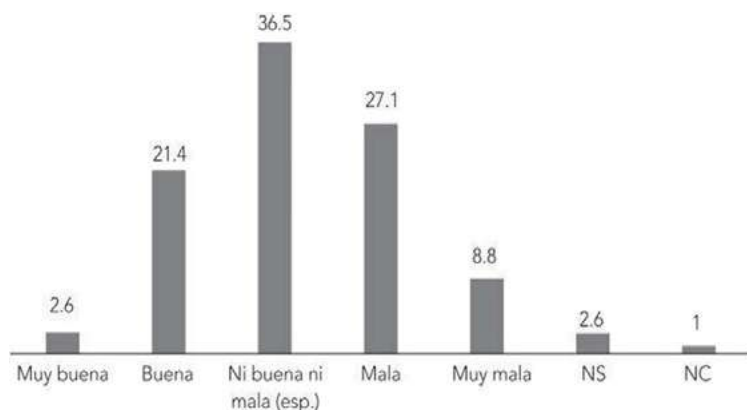
**Fuente:** Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México. En *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. México: Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.



Al igual que en la zona centro, en la ZMVM los entrevistados expresan el mayor grado de insatisfacción con los gastos mensuales de la vivienda. Más de 3 de cada 10 dice que está algo o muy insatisfecho.

Sin duda, esta es la región urbana más poblada del país y en ella se concentran grandes desigualdades económicas, sociales y territoriales, y lo que las respuestas expresan es que, más que la calidad de la vivienda, es la mala calidad de los servicios urbanos lo que afecta las condiciones de habitabilidad.

**Gráfica 45.** ¿Cómo calificaría la calidad de la vivienda en México? Región ZMVM



**Fuente:** Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México. En *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. México: Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

### **La región norte**

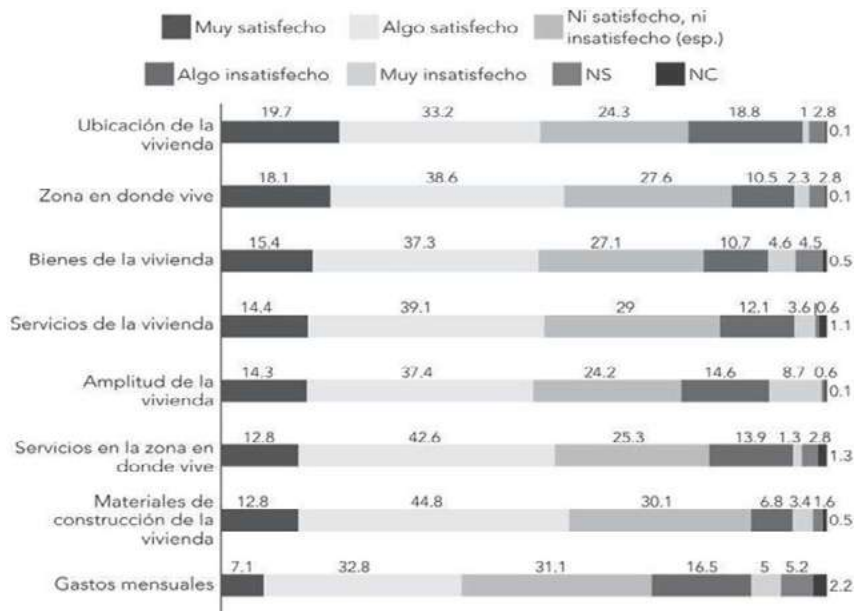
En la región norte, los entrevistados expresan los menores niveles de satisfacción en las seis características de la vivienda y del entorno urbano. Solo 2 de cada 10 están muy satisfechos con la ubicación y la zona donde viven y poco más de tres, algo satisfechos. Pero también 1 de cada 10 entrevistados está satisfecho con los servicios de la zona donde vive y 4 de cada 10, algo satisfechos.

En cuanto a las condiciones de habitabilidad de la vivienda, los entrevistados expresaron su descontento al responder poco más de 1 de cada

10 estar muy satisfechos con la amplitud, los servicios y los materiales de construcción de la vivienda. También puede observarse que la respuesta indecisa, es decir, cuando los entrevistados respondieron que no estaban satisfecho ni insatisfechos, es mucho más elevada que en las otras dos regiones (Gráfica 46).

Pero al solicitarse a los entrevistados una calificación más general sobre su vivienda, se advierte que solo 2,1% la considera muy buena, mientras que más de una tercera parte la considera buena y otro tanto ni buena ni mala. Solo 2 de cada 10 entrevistados consideran que su vivienda es mala o muy mala (Gráfica 47).

**Gráfica 46.** Hablando de su vivienda, dígame, ¿qué tan satisfecho o insatisfecho se siente con respecto a...? Región Norte. Porcentajes

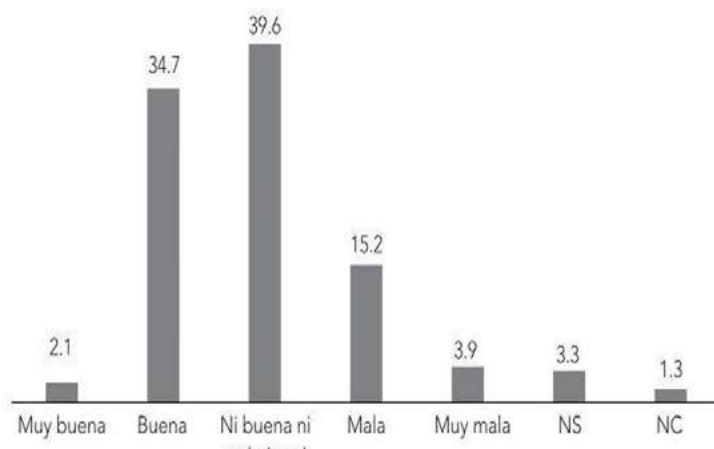


**Fuente:** Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México. En *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. México: Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

En esta región se ha producido masivamente vivienda nueva tanto del sector público como privado y social, viviendas de baja calidad y

localizadas en periferias lejanas, las cuales ofrecen a sus habitantes muy malas condiciones habitacionales y urbanas. Pero, en contrapartida, es también la región donde se registran los mejores niveles de ingreso, lo cual se advierte claramente al revisar la respuesta sobre los gastos mensuales, donde solo 2 de cada 10 está algo o muy insatisfecho.

**Gráfica 47.** ¿Cómo calificaría la calidad de la vivienda en México? Región Norte



**Fuente:** Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México. En *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. México: Área de Investigación Aplicada y Opinión, IIJ-UNAM, 2015.

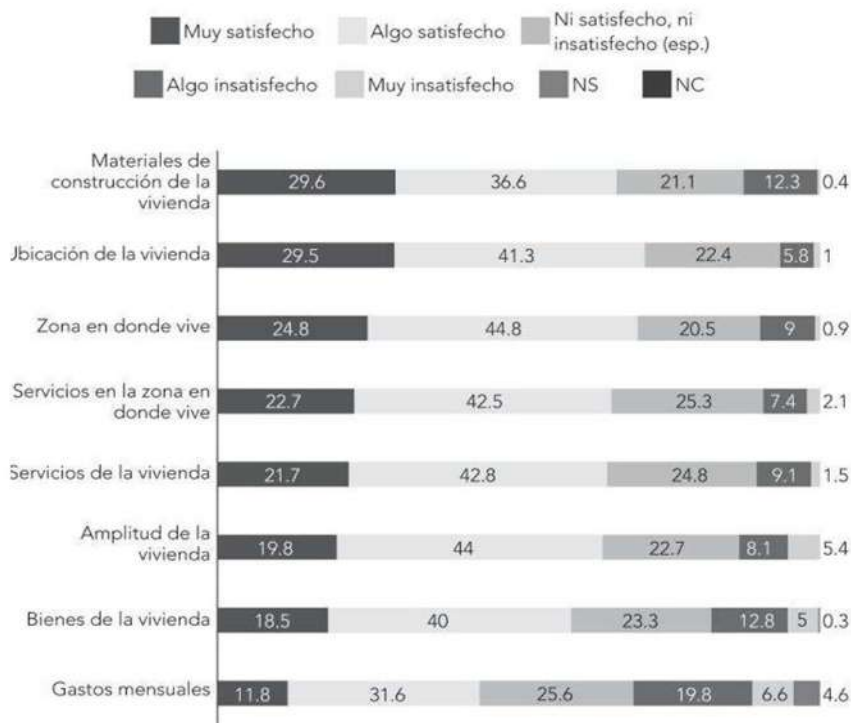
### **La región sur**

En esta región predominan las respuestas en las que los entrevistados expresan que están algo satisfechos; prácticamente 4 de cada 10 evalúan así sus condiciones de vivienda y su entorno. Sobre las condiciones de habitabilidad urbana, alrededor de 3 de cada 10 están muy satisfechos con la ubicación, y 2 de cada 10, con la zona en la que vive y con los servicios de la zona, y más de 4, algo satisfechos.

En relación con la vivienda, el mayor grado de satisfacción es con los materiales de construcción (3 de cada 10 entrevistados), mientras que para los servicios de la vivienda, y los bienes solo expresan estar muy satisfechos poco más de 2 de cada 10 entrevistados. Pero, al igual que en la

habitabilidad urbana, predomina la respuesta “algo satisfecho”, ya que 4 de cada 10 califican de esta manera las condiciones de la vivienda. Sobre la amplitud de la vivienda, únicamente expresan estar satisfechos 2 de cada 10, lo que se corresponde con los datos censales del 2010, que registran en esta región un elevado número de viviendas de un solo cuarto.

**Gráfica 48.** Hablando de su vivienda, dígame, ¿qué tan satisfecho o insatisfecho se siente con respecto a...? Región Sur. Porcentajes

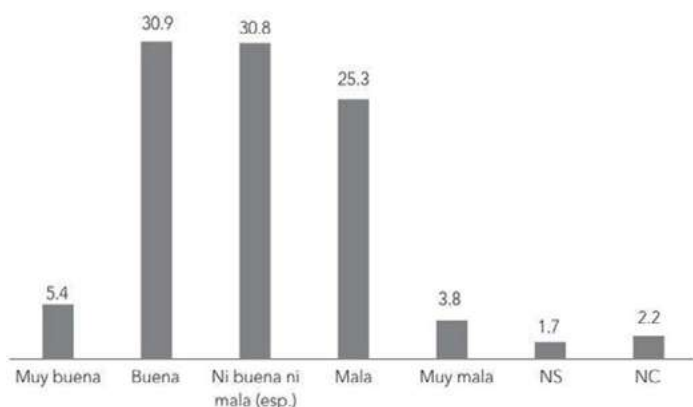


**Fuente:** Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México. En *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. México: Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

En una visión de conjunto sobre la calidad de la vivienda en México, solo 3,4% considera que es muy buena, 3 de cada 10 que es buena, pero también un porcentaje similar expresa que su vivienda es “ni buena ni mala”, 2 de cada 10, mala y 5,1% que es muy mala (Gráfica 49).

En cuanto a los gastos mensuales de la vivienda, se registra la mayor insatisfacción, lo cual debe estar asociado a los bajos salarios que se perciben.

**Gráfica 49.** ¿Cómo calificaría la calidad de la vivienda en México? Región Sur



**Fuente:** Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México. En *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. México: Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

### ***Principales problemas sobre la vivienda***

Todos los entrevistados coinciden en que el principal problema de la vivienda es que es muy cara. 1 de cada 4 entrevistados así lo expresa. El segundo problema señalado en las regiones centro, ZMVM y norte en un poco más de 10% es que son muy pequeñas, porcentaje un poco menor en el sur. En esta última región, el segundo problema mencionado como más importante es que están mal construidas o son de mala calidad, según 2 de cada 10 entrevistados, lo cual es afirmado también en las demás regiones aunque con porcentajes menores. Además, en la región centro y sur, se menciona no tener recursos para adquirirlas, mientras que en el centro, norte y en la ZMVM se menciona que están en zonas de riesgo.

Es decir, los entrevistados tienden a coincidir en mencionar que esas son las cuatro principales causas, pero debe observarse que en realidad se trata de un problema de difícil comprensión, porque alrededor de una

tercera parte, ante la pregunta “En su opinión, ¿cuál es el principal problema de la vivienda en México?”, responde que no sabe. Esto sin duda limita las posibilidades de hallar formas de resolver este problema; es decir, no solo existen barreras económicas, sino seguramente culturales para comprender y diagnosticar la problemática de la vivienda (Cuadro 17).

**Cuadro 17.** En su opinión, ¿cuál es el principal problema de la vivienda en México? Porcentajes

	REGIÓN CENTRO	REGIÓN ZMVM	REGIÓN NORTE	REGIÓN SUR
Son muy caras	24,1	27,4	21,1	24,6
Son muy pequeñas	15,9	12,3	20,7	9,7
No tener los recursos para adquirirlas	8,9	3,7	1,8	6,2
Mal construidas, de mala calidad	7,8	8,5	15,8	19,7
Están en zona de riesgo	7,6	7,3	8,8	3,1
Los malos servicios que tienen	3,6	5,6	4,7	0,1
Los materiales son de mala calidad	3,3	3,4	3	5,7
Otras (menciones dispersas)	16,9	33,5	24,9	26,2
NS	33	24,2	33,7	29,1
NC	4,6	5,7	6,4	3,7

\*Respuesta espontánea y múltiple, no suman 100%.

**Fuente:** Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México. En *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. México: Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

### ***Percepciones sobre las causas y soluciones al problema de las viviendas de interés social***

En el caso de las viviendas de interés social, pareciera que existen percepciones más claras sobre cuáles son los principales problemas que tienen, ya que alrededor de 3 de cada 10 entrevistados en la zona centro afirman que son muy pequeñas y muy caras. Mientras que en la región

sur, si bien 3 de cada 10 comparten con las demás regiones que están mal construidas, menos de 2 de cada 10 afirman que son muy pequeñas. Pero la opinión que comparten todos los entrevistados de todas las regiones es que las viviendas están mal ubicadas o en fraccionamientos muy retirados, lo cual, como se dijo, es considerado el principal factor de incidencia de los altos niveles de viviendas deshabitadas (Cuadro 18).

**Cuadro 18.** En su opinión, ¿cuál es el principal problema de las viviendas de interés que construye el gobierno?

	REGIÓN CENTRO	REGIÓN ZMVM	REGIÓN NORTE	REGIÓN SUR
Son muy pequeñas	37,1	38,3	28,2	25,4
Son muy caras	32,9	18,7	22	18,1
NS	31	23,2	39,7	33,3
Mal construidas, de mala calidad	15,3	19,5	19	37,8
Los materiales son de mala calidad	5,8	9	8,5	15,5
Los fraccionamientos están muy retirados	5,7	7,5	10,3	6,3
NC	5	7,6	4,8	3,6
Los malos servicios que tienen	2,5	3	5,5	3,2
Piden muchos requisitos	2,4	5,9	0,8	0,7
Están mal ubicadas	2,1	3,1	5,1	6,7
Están en zona de riesgo	4,2	3,4	2,1	1,6
Trámites muy largos	1,5	4,7	1,2	0,2
Otras (menciones dispersas)	18,5	15,9	17,1	11,6

\*Respuesta espontánea y múltiple, no suman 100%.

**Fuente:** Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México. En *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. México: Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

En cuanto a las soluciones, alrededor de la mitad de los entrevistados en las cuatro regiones coinciden en que las principales soluciones son hacer viviendas de calidad, dar más ayuda a la compra de vivienda y favorecer

la rehabilitación de las viviendas; también alrededor de 2 o 2 de cada 10 mencionan el tener alquileres más baratos, hacer que bajen los intereses y facilitar la construcción de más viviendas. Se puede observar en estas respuestas que no hay diferencias regionales significativas (Cuadro 19).

**Cuadro 19.** Según su opinión, ¿cuáles cree que sean las soluciones principales a los problemas de la vivienda en México? Porcentajes

	HACER VIVIENDAS SEGURAS	DAR MÁS AYUDA A LA COMPRA DE VIVIENDA	FAVORECER LA REHABILITACIÓN DE LAS VIVIENDAS	TENER ALQUILERES MÁS BARATOS
Centro	51,1	49,3	36,3	27,8
ZMVM	50,0	58,6	26,7	24,6
Norte	46,6	58,9	21,3	42,9
Sur	45,6	56,9	33,5	36,0

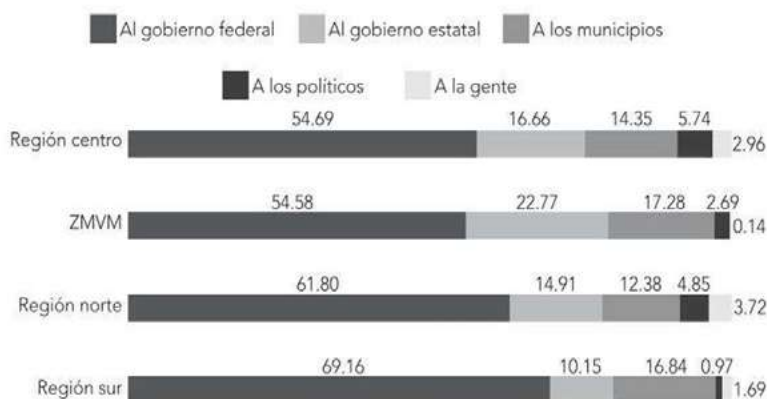
	HACER QUE BAJEN LOS INTERESES HIPOTECARIOS	FACILITAR LA CONSTRUCCIÓN DE MÁS VIVIENDAS	ABARATAR EL PRECIO DEL SUELO	OTRO	NC
Centro	35	30,4	26,2	2,2	2,3
ZMVM	39,1	36,9	20,4	5,1	2,7
Norte	38,9	38	25,4	9,2	1,7
Sur	44,8	38,1	24,5	3,1	0,1

**Fuente:** Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México. En *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. México: Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

Finalmente, cuando se pregunta a los entrevistados “¿A quién corresponde principalmente la responsabilidad de solucionar el problema de la vivienda en México?”, en las cuatro regiones responden por mayoría que al Gobierno federal y solo 1 o 2 de cada 10 mencionan al gobierno estatal o municipal (Gráfica 50).



**Gráfica 50.** ¿A quién corresponde principalmente la responsabilidad de solucionar el problema de la vivienda en México?



**Fuente:** Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México. En *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. México: Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

Dado que esta encuesta no permite distinguir las diferentes percepciones que se tienen según el tipo de vivienda y el lugar donde se habita, en el próximo apartado se retoman los resultados de algunos estudios que han analizado las condiciones de habitabilidad de la vivienda localizada en los grandes conjuntos habitacionales.

### ***Las condiciones de habitabilidad de los grandes conjuntos habitacionales***

Un índice general elaborado por el PUEC-UNAM en el 2013 (índice integrado de calidad de la vivienda) afirma que más de la mitad de las viviendas del país pueden ser consideradas de buena o adecuada calidad, 24% presentaba alguna carencia y 17% más de una carencia en alguna de las dimensiones de la vivienda: constructivas, de espacio o de servicios. Este mismo indicador mostró una relación entre el nivel de desarrollo de cada una de las entidades federativas y la calidad de las viviendas. Así, las mayores necesidades de vivienda se encontraron en la zona sur, donde predominan las formas de autoconstrucción y autoproducción de la vivienda (PUEC-UNAM, ONU-Hábitat y CONAVI, 2015, p. 27).

El pionero y profundo estudio realizado por Roberto Eibenschutz y Carlos Goya (2009), puso en evidencia las marcadas limitaciones que presentaban las condiciones de habitabilidad en los conjuntos habitacionales financiados por los organismos nacionales de vivienda.<sup>11</sup> Entre sus principales conclusiones, interesa destacar que hace casi 10 años se detectó un déficit de los espacios habitables en 6 de cada 10 de los conjuntos estudiados, que el tamaño de la vivienda de los entrevistados era menor respecto al de su vivienda anterior y que esta condición se agudiza cuando los hijos crecen y/o son de sexo distinto. Estos autores advirtieron que: “si la vivienda no es sujeta a un proceso de ampliación, esta por sí misma no satisfará los requerimientos de habitabilidad” (p. 135).

Por otra parte, aun cuando la mayoría de los entrevistados declaró que su vivienda era cómoda, se advirtió que en su interior la convivencia se veía afectada por la “disputa” de los espacios y que existió cierta insatisfacción con la calidad de los materiales de la vivienda. En relación con el entorno urbano, afirmaron que los servicios mejor evaluados eran el alumbrado público y la recolección de basura, y entre los peor evaluados, la seguridad. Del mismo modo, el transporte público fue calificado de regular a malo o inexistente y se registró un evidente déficit de jardines de niños. También los entrevistados expresaron que la lejana y periférica ubicación de sus viviendas ha repercutido de manera negativa en su economía, en la convivencia familiar, en su integración social y en la relación con los vecinos; cabe mencionar que más de 90% de los entrevistados declaró que no participaba en ningún tipo de organización. Es decir, según este estudio, la vida en los conjuntos habitacionales es muy insatisfactoria.

Esto mismo se corrobora en los resultados obtenidos al aplicarse el Índice de Satisfacción del Acreditado del INFONAVIT (ISA, 2013), el cual se construye a partir del procesamiento de encuestas realizadas a acreditados que usaron su crédito para adquirir una vivienda nueva. Sobre una calificación máxima de 100 puntos, el índice de satisfacción de la vivienda pondera los atributos de la vivienda, el precio, la calidad de

---

11. Para esta encuesta se aplicaron 2.977 cuestionarios en 100 conjuntos habitacionales de 21 ciudades del país, construidos entre 1996 y 2006.

vida en esta y el servicio del desarrollador. De acuerdo con este índice, las entidades mejor evaluadas fueron del norte: Coahuila, Nuevo León y Sinaloa; del centro: Hidalgo; y del sur: Oaxaca. Las peor evaluadas fueron en el norte: Baja California Sur, del centro: Aguascalientes y Zacatecas, mientras que en el sur fueron: Campeche, Chiapas y Veracruz.

La percepción nacional, de “mejora” de la calidad de vida (92,14) y los atributos y servicios de la vivienda (82,55) fueron los indicadores más altos, lo cual se corresponde con la evaluación más amplia de la percepción de satisfacción de la vivienda y su entorno que captó la ENCHV-UNAM 2015. Mientras que la satisfacción general con la vivienda (79,54) y el servicio del desarrollador (69,19) son más bajos. La peor calificación se obtuvo al medir la satisfacción con el precio (51,44).

Otro Índice de Satisfacción con la Vivienda (ISV, 2014) es construido por la Sociedad Hipotecaria Federal<sup>12</sup> y es el promedio ponderado de las calificaciones de las características físicas de la construcción, espaciales y funcionales, adaptaciones y transformaciones y características ambientales. El resultado general de esta evaluación es poco satisfactorio al alcanzar 6+,<sup>13</sup> el cual supone una reducción respecto del año anterior y es más bajo en los estados del norte: Chihuahua, Sonora, Tamaulipas y Coahuila, y en el sureste: Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

El índice de satisfacción con el conjunto habitacional (ISCHC), por su parte, considera las características de localización, urbanización y servicios, percepción del conjunto, equipamiento social y comunitario, y percepción de la ciudad. En el 2014, al igual que el Índice de Satisfacción de la Vivienda, el resultado fue “poco satisfactorio” (6+). Este índice ofrece, además, una evaluación de los constructores y el resultado es que los conjuntos mejor evaluados son los construidos por empresas locales o regionales, desarrollos de nivel medio o residencial y se ubican principalmente en la región centro y la ZMVM. Los peor evaluados son

**12.** Para el año 2014 se realizaron 5.255 entrevistas en las 32 entidades federativas, en 163 municipios, las cuales fueron aplicadas a acreditados y/o su cónyuge.

**13.** La escala del Índice de Satisfacción Residencial (ISR) es: ISR 5 (nada satisfactorio), ISR 6 (poco satisfactorio), ISR 7 (satisfactorio bajo), ISR 8 (satisfactorio medio), ISR 9 (satisfactorio alto), ISR 10 (muy satisfactorio).

los producidos por las grandes constructoras responsables de su edificación, son viviendas de interés social o económico, y se ubican en las regiones norte y sur del país. Cabe mencionar que tanto el ISV como el ISHC fueron más bajos en los Desarrollos Certificados que en el resto de los conjuntos evaluados, aun cuando esta propuesta intenta justamente ofrecer una metodología para garantizar la calidad de vida en los desarrollos.

Pero desde la perspectiva de las condiciones de habitabilidad de la vivienda, estos índices muestran que para los residentes de los conjuntos habitacionales los atributos más importantes son los relacionados con las características físicas de la vivienda –comedor, muros, sala, cocina, baño, techos, pisos, dormitorios–; después, el confort térmico en el interior de la vivienda, las cuestiones relacionadas con la administración del conjunto, la organización de los vecinos y las cuestiones estéticas –belleza y limpieza–. En contrapartida, se otorga menos importancia a las características del entorno. Esta última cuestión parece específica de los conjuntos que han tenido apoyo de este organismo financiero, ya que tanto en los resultados obtenidos en la ENCHV-UNAM 2015 como en la investigación de Eibenschutz y Goya (2009) y el ISA de INFONAVIT, la percepción sobre las características del entorno son bastante desfavorables.

En síntesis, estos diferentes intentos de medir el grado de satisfacción que tienen los mexicanos sobre las condiciones de habitabilidad que ofrece su vivienda y su entorno en el nivel nacional son bastante aceptables, particularmente cuando se los compara con su situación anterior. Sin embargo, en el nivel regional, se advierten grandes desigualdades y, tanto en el análisis de los datos censales y estadísticos sobre las condiciones materiales como en las percepciones de los entrevistados, se observa que quienes expresan las opiniones más positivas son los que viven en la región centro y la ZMVM, mientras que las más desfavorables se registran en la región sur y norte. Por otra parte, en los grandes conjuntos habitacionales producidos en las dos últimas décadas, en particular los producidos por las grandes empresas constructoras y financiados por los organismos del sector público, es donde existen condiciones materiales de habitabilidad, habitacionales y urbanas deficitarias,

principalmente asociadas a su localización lejana y periférica, y donde los entrevistados expresan una considerable insatisfacción con su calidad de vida.<sup>14</sup>

Ante las múltiples quejas sobre los problemas que presentan los conjuntos habitacionales, sus propietarios no solo los abandonan, sino que recurren de manera individual o grupal a las instancias encargadas de hacer efectivos los derechos humanos y de los ciudadanos. Recientemente, la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) han asumido la defensa de los trabajadores propietarios de una vivienda en conjuntos habitacionales, cuyas condiciones de habitabilidad no responden a lo estipulado en los contratos celebrados con las empresas constructoras.

Otras instituciones que se suman a esta acción de defensa del derecho a la vivienda son las comisiones de derechos humanos de las entidades, como en el caso de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Pero, además, existen otras formas de lograr que se reconozcan los derechos de estos trabajadores propietarios de una vivienda en estos desarrollos habitacionales: es la constitución de organizaciones sociales de demandantes para lograr la reparación del daño material y económico que ocasiona este tipo de forma de adquisición de una vivienda nueva.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que, en el nivel internacional, a partir de las crisis financieras que se dieron hace pocos años en el mercado inmobiliario en países como España y EUA, muchos propietarios no pudieron hacer frente al pago de sus cuotas y se generaron importantes movimientos sociales de personas afectadas, en particular los desalojados. Estos movimientos han trascendido el ámbito reivindicativo participando de movimientos ciudadanos más amplios e incluso partidos políticos, como ocurrió recientemente en Barcelona, España.<sup>15</sup>

---

14. Sobre la calidad de vida de los jóvenes de ambos sexos en un conjunto habitacional de la ciudad de Tijuana, véase el excelente material documental de la realizadora Itzel Martínez del Cañizo, titulado “El hogar al revés”.

15. En las elecciones celebradas en junio pasado, la victoria fue del partido “Barcelona en Comu”, cuando resultó electa como alcaldesa Ada Colau, principal dirigente del movimiento de las personas que enfrentan un desalojo (Plataforma de Afectados por la Hipoteca, PAH). Véase Gutiérrez-Rubi (2015).

## La intervención de Profeco

En México, las quejas presentadas por compradores de vivienda en conjuntos habitacionales ante la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) expresan no solo la insatisfacción que tienen con su vivienda, sino la necesidad de recurrir a una instancia gubernamental para que sus demandas sean atendidas. El número de quejas interpuestas ante la Profeco contra las desarrolladoras inmobiliarias ha tenido variaciones en el tiempo, aunque se ha mantenido como uno de los sectores que más quejas ha acumulado en la última década. En 2009 se presentaron 8.464 quejas; en 2011 fueron 6.009 quejas y en 2014 un total de 7.000 quejas. Según datos de esta dependencia, en 2013 las empresas constructoras con mayor número de quejas fueron GEO y ARA y siguen en importancia Inmobiliaria Zeuqram SA de CV, Dinámica de Desarrollos Sustentables, Panorama Communities SA de CV, Desarrollo Residencial Cancún SA de CV, Comebi, Solución Productiva S. A. de CV, Promotora de Edificaciones y Constructora del Centro SA de CV, Inmobiliaria Diarel SA de CV (véase [profeco.gob.mx](http://profeco.gob.mx)).

Esto ha dado lugar a que en 2015 se firme un convenio entre INFONAVIT y Profeco para fomentar la protección de los derechos de los consumidores que son acreditados del instituto, según el cual se establece:

- El intercambio de información para que los derechohabientes tengan la misma información sobre los desarrolladores de vivienda y servicios ofertados.
- Mejorar los medios para resolver las controversias de los desarrolladores de manera eficaz y con soluciones a través de mecanismos de conciliación.
- El INFONAVIT podrá remitir a la Profeco las quejas que reciba por malas prácticas de los desarrolladores.
- El INFONAVIT promoverá que los desarrolladores inscriban sus contratos en el Registro Público de Contratos de Adhesión de la Profeco por medio del cual se revisa que no contengan cláusulas abusivas, lesivas o inequitativas para los intereses de los consumidores.

## La intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Pero dado que el derecho a la vivienda es un derecho nacional e internacionalmente reconocido, los ciudadanos afectados por presuntas violaciones pueden presentar sus quejas a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Los principales organismos que presuntamente son responsable de las quejas presentadas desde 2010 son el INFONAVIT y el FOVISSSTE, pero también existen quejas de la recientemente creada Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), secretaría del Gobierno federal que en sus dos años de existencia ha más que duplicado estas (Cuadro 20).

**Cuadro 20.** Número de quejas presentadas ante la cndh, según autoridades señaladas como responsables de presuntas violaciones a los derechos humanos

	2014	2013	2012	2011	2010
SEDATU	60	22			
INFONAVIT	326	328	134	171	224
FOVISSSTE	44	76	222	73	60

**Fuente:** CNDH, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014.

Ante ello, recientemente se firmó un Convenio General de Colaboración entre CNDH e INFONAVIT, según el cual se establece:

- La promoción de la semana de los Derechos Humanos dentro del INFONAVIT.
- Que el INFONAVIT atenderá con celeridad las quejas que se presenten en la CNDH.
- La creación de un área específica dentro del INFONAVIT para la atención y seguimiento de quejas.
- También acompañando el precepto de cobranza social, la elaboración de un decálogo de derechos que garanticen el derecho a la vivienda.

## Las organizaciones sociales de los adquirentes de viviendas

Existen grupos de vecinos que de manera individual interponen denuncias o quejas ante instancias administrativas o jurídicas, pero también hay grupos más organizados que denuncian diferentes situaciones de incumplimiento por parte de las empresas constructoras. Una de estas organizaciones es el Frente Mexiquense en Defensa para una Vivienda Digna AC, que es un movimiento de clase media que se organiza para buscar la reparación del daño generado por las desarrolladoras de vivienda.<sup>16</sup> Entre los agravios, se encuentran la falta de servicios básicos en el interior de las unidades habitacionales y los créditos hipotecarios sobrevaluados.

Su forma de lucha es en el ámbito legal con la interposición de recursos legales, pero, también, se declaran en “no pago” de los créditos hipotecarios. Sus principales reclamos son contra algunas empresas constructoras, como es el caso de HOMEX, las Sofoles (Hipotecaria Su Casita, Ge Money, Hipotecaria Crédito y Casa, Bancomer, Metrofinanciera) y también los organismos INFONAVIT, FOVISSSTE y SHF. Esta organización no solo actúa en el Estado de México, sino también en Veracruz, Quintana Roo, Nuevo León y Chihuahua.

Otra organización es la denominada Atrás del Silencio, que es una iniciativa ciudadana independiente que denuncia los desalojos de personas en condición vulnerable, las malas condiciones de los conjuntos habitacionales y los grandes descuentos que aplican a los trabajadores en el pago de sus viviendas.<sup>17</sup> Su principal forma de lucha es la denuncia a través de manifestaciones en el espacio público. También recurren a la realización de material audiovisual que documenta los agravios. Esta iniciativa que actúa principalmente en Monterrey, Nuevo León,

---

16. Frente Mexiquense en Defensa de una Vivienda Digna, AC, <http://www.frentemex.org.mx/>. Véase, entre otros, Méndez (2015, 5 de mayo). Defraudados de Urbi solicitan investigar a altos funcionarios de Edomex. *La Jornada*; *El semanario sin límites* (2015, 20 de abril). El problema urbano ha sido la corrupción de las pandillas; Barrientos, H. (2014, 4 de septiembre). Sobrevaloraron 250 mil viviendas en Juárez y Chihuahua, denuncian. *El Diario mx*; y *La Jornada* (2014, 6 de julio). Ampara juez a 10 mil víctimas de créditos hipotecarios en Edo Méx.

17. Atrás del Silencio, AC, <https://vimeo.com/atraselsilencio>. Véase, García, R. (2015, 25 de marzo). Exigen establecer tope en descuento del INFONAVIT. *El horizonte*.



pretende poner un límite en los descuentos a los salarios de los trabajadores para el pago del crédito hipotecario y sus demandas son principalmente contra el INFONAVIT.

Estas evaluaciones, así como la forma en que los residentes de estos conjuntos habitacionales se organizan y reclaman legalmente el ejercicio pleno de su derecho a una vivienda digna y decorosa, constituyen un llamado de atención para que las autoridades responsables incorporen criterios y controles de calidad sobre las diferentes formas de producción, a fin de garantizar adecuadas condiciones de habitabilidad al conjunto de la ciudadanía.

### **Consideraciones finales**

El principal objetivo de este libro ha sido presentar un diagnóstico sobre cómo viven los mexicanos, introduciendo una perspectiva regional y poniendo particular énfasis en las condiciones de habitabilidad que ofrecen las viviendas en nuestro país. Para ello se abordó esta compleja temática en dos dimensiones: 1) las condiciones de habitabilidad que surgen principalmente del análisis cuantitativo realizado con datos censales y estadísticos de INEGI a partir de utilizar una definición normativa y 2) las percepciones que sobre diferentes componentes de la habitabilidad habitacional y territorial han expresado los entrevistados al aplicarse la Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México, UNAM, en el año 2015.

La finalidad de este análisis es aportar ideas que contribuyan a innovar las formas de producción y uso de la vivienda para mejorar las condiciones de habitabilidad. En este sentido, la habitabilidad implica cualidades en el interior y el exterior de la vivienda, no solo está referida a la calidad de los materiales, el diseño de la vivienda y el tamaño en función de las características de sus ocupantes, sino también al entorno ambiental, social y cultural vinculado al desarrollo humano o comunitario, a la construcción de identidad, la convivencia y la seguridad ciudadana. En este sentido, es claro que millones de viviendas habitadas por mexicanas y mexicanos y localizadas en barrios o colonias populares, en

deterioradas vecindades céntricas o en conjuntos habitacionales de la periferia lejana, no reúnen las mínimas condiciones de habitabilidad y que existen grandes inequidades regionales en el acceso y la calidad de la vivienda y de los bienes colectivos.

Por ello, parece necesario reconocer el escenario actual, caracterizado por presencia de diferentes y contrapuestas lógicas de producción habitacional, evaluando la posibilidad de integrarlas en una política nacional que reconozca las grandes asimetrías que existen en las diferentes regiones del país y persiga el objetivo de garantizar buenas condiciones de habitabilidad a todos los ciudadanos.

En este sentido, las principales lógicas que operan actualmente son:

- a) Las empresas de la construcción que poseen una gran capacidad de producción de vivienda industrializada que contribuye considerablemente a garantizar el ritmo de la economía y generar empleo masivo para la mano de obra de menor calificación. En este sector, se ha provocado en las últimas décadas un proceso de financiación de la vivienda. El principal móvil de esta actividad industrial es la obtención de elevadas ganancias, lo cual se logra no solo a través de la producción industrial, sino principalmente de los procesos de especulación inmobiliaria que se generan con la compra de suelo barato, sin garantizar que se ofrezcan adecuadas condiciones de habitabilidad a los mexicanos.
- b) La acción gubernamental que ha promovido la reestructuración jurídica e institucional del sistema nacional de producción de vivienda social constituido principalmente por la CONAVI, INFONAVIT, FOVISSSTE, SHF y FONHAPO. Sin embargo, no se han fortalecido los procesos de la planeación urbana, regional y territorial que deben normar los procesos de ocupación y uso del territorio que son competencia de los gobiernos locales. Asimismo, se crearon diferentes instrumentos financieros que facilitan la ampliación de la oferta habitacional y contribuyen a organizar la demanda de los trabajadores asalariados, mientras que para los no asalariados la acción habitacional es en extremo limitada. Esta lógica llevó a la imposición de un modelo de ciudad dispersa, altamente costosa para

los ciudadanos y los gobiernos locales, un modelo que claramente se aparta de los criterios básicos que pueden generar adecuadas condiciones de habitabilidad.

De esta forma, se creó un mercado protegido en el que las empresas constructoras producen viviendas terminadas, mientras los organismos habitacionales han dejado de ser promotores de vivienda para concentrarse en tareas exclusivamente financieras y facilitadoras del acceso a los recursos disponibles. Pero estas innovaciones financieras no han estado acompañadas de mecanismos efectivos del control de calidad de las viviendas y del entorno. Solo se han creado sistemas de puntajes para la asignación de los subsidios para favorecer la producción de vivienda intraurbana. Y se han delimitado perímetros que impiden la obtención del subsidio cuando el terreno se encuentra dentro de estos contornos. También el haber comenzado a otorgarse subsidios de CONAVI para otras modalidades puede ser el inicio de un tránsito hacia la incorporación de otros criterios que busquen mejor calidad habitacional. De igual forma, la participación de arquitectos en el diseño de las viviendas que reciben subsidio puede contribuir a lograr mejoras sustanciales en estas viviendas. Pero no obstante haberse incorporado en este sexenio criterios de habitabilidad y sustentabilidad, en la Ley de Vivienda y el concepto de vivienda digna y decorosa, el sistema institucional habitacional todavía continúa privilegiando criterios financieros en su operación. Actualmente, la industria de la construcción es la beneficiaria directa de una acción pública basada en otorgar financiamiento a los trabajadores con los recursos que provienen de las aportaciones que sobre los salarios de nómina realizan todas las empresas de la economía.

- c) La lógica de la producción social, que en sus diferentes modalidades –individual, colectiva, progresiva, participativa, asistida– se sustenta en el reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda y a la ciudad y que se traduce en una apelación y exigencia de las organizaciones y movimientos sociales para hacerlos efectivos. En el enunciado de estos derechos, las condiciones materiales de la habitabilidad, las condiciones ambientales, culturales y las ideas del

buen vivir que poseen los pueblos originarios y rurales, adquieren centralidad y constituyen los núcleos conceptuales a partir de los cuales se estructura su acción.

Estas diferentes lógicas pueden actuar en un mismo territorio, particularmente, a partir de que la producción social de vivienda ha logrado obtener recursos o subsidios de los organismos del sector público. Pero lo importante es que cualquiera que sea la modalidad de producción de vivienda, deben incorporarse criterios y controles de calidad habitacional.

En este sentido, uno de los resultados de este estudio es que las condiciones de habitabilidad de las viviendas y del entorno territorial y ambiental, definidas en función de las condiciones materiales, tamaño de las viviendas, acceso a los bienes y servicios básicos y uso de ecotécnicas, han mejorado en las cuatro últimas décadas, cuando desde los organismos del sector público se impulsó la producción masiva de viviendas. Esto se puede corroborar a través del análisis de datos censales y estadísticos y también mediante las respuestas de los entrevistados de la Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de Vivienda en México, UNAM, 2015, quienes expresan en un elevado porcentaje su satisfacción por su vivienda en las cuatro grandes regiones del país. Sin embargo, este grado de satisfacción que declaran es menor cuando se trata de las viviendas producidas con el financiamiento de los fondos o subsidios gubernamentales.

Por otra parte, debe decirse que existen marcadas desigualdades interregionales en términos de indicadores cuantitativos sobre las condiciones de habitabilidad. Así, es evidente que en la región sur se registran las mayores carencias en el acceso y la calidad tanto de las viviendas como de los bienes y servicios públicos, mientras que en las otras tres regiones: norte, centro y ZMVM, se observan mejores coberturas, pero en el terreno de las percepciones sus habitantes no expresan estar mucho más insatisfechos que los de otras regiones. Si bien el acceso a estas viviendas y a los servicios habitacionales ha mejorado en términos generales, subsisten aún enormes rezagos en términos de la calidad que ofrecen estos bienes, particularmente cuando se trata de los sectores

de ingresos medios y bajos. En este sentido, surgen dos principales condiciones:

- a) En la región sur existe una marcada precariedad habitacional material, principalmente relacionada con el número de habitantes (un único cuarto) y el tamaño, así como en el acceso a los servicios y equipamientos básicos. En las otras tres regiones –norte, centro y ZMVM, que son las que presentan un mayor grado de desarrollo económico y urbanización–, las principales limitaciones en materia de habitabilidad provienen de las condiciones de hacinamiento.
- b) Si bien en las regiones –centro, norte y ZMVM– la cobertura de los principales equipamientos y servicios es relativamente aceptable, la calidad de los mismos no está garantizada, lo cual se puede inferir del bajo uso que reportan los entrevistados.

En este marco general, se expondrán enseguida algunas consideraciones particulares sobre diferentes cuestiones que surgen de este análisis y pueden contribuir a crear instrumentos que promuevan mejores condiciones de habitabilidad, en particular cuando las viviendas son producidas con el subsidio gubernamental y el ahorro de los trabajadores, lo cual exige un uso eficaz de los recursos.

Una primera consideración es que la política de vivienda no solo debe estar articulada a criterios y políticas económico-financieras, sino a las políticas de población y empleo. Se trata de incorporar los lineamientos que ponen particular atención en la formación de los diferentes tipos de hogares –multigeneracionales, contemporáneos y tradicionales, de jóvenes dependientes, maduros dependientes y jóvenes no dependientes–, así como todas las implicancias que encierran las convivencias intergeneracionales.<sup>18</sup> De igual forma es necesario incorporar en la política de vivienda una perspectiva de género más clara y efectiva en defensa de sus derechos. En este sentido, es sabido que existe un elevado porcentaje de hogares al frente de los cuales están jefas de hogar, mujeres trabajadoras que han accedido a un crédito para la adquisición de una vivienda

---

18. Cfr. Fernández Ham y Velarde Villalobos (2014); CONAPO (2014).

y que, sin embargo, ello no les ha permitido mejorar sus condiciones de habitabilidad. En ocasiones, para hacer frente al pago de la cuota del mantenimiento, de transporte y los demás gastos de la vivienda, extienden sus horarios de trabajo para incrementar el ingreso familiar, lo cual afecta el cuidado de los niños y la convivencia familiar. Por otra parte, la propiedad actual de la vivienda es predominantemente masculina y debe garantizarse que en caso de fallecimiento del cónyuge, la esposa y sus descendientes no pierdan la certeza jurídica que es considerada una de las principales condiciones de la habitabilidad. Para ello, las mujeres deben estar informadas sobre sus derechos y la forma de ejercerlos, ya que de ello depende la existencia del hogar.

En cuanto a la cuestión del empleo, es fundamental su consideración, pues la mayoría de las viviendas se localizan actualmente en función de la oferta de suelo barato, donde los desarrolladores y constructores tienen reservas territoriales sin que estén próximas a los lugares donde están las opciones laborales. Esta discordancia afecta la calidad de vida de los trabajadores que deben invertir tiempo y recursos en el traslado del lugar de residencia al trabajo.<sup>19</sup> Es por ello que debe privilegiarse la producción de viviendas, allí donde se localizan las actividades económicas.

Una segunda consideración es que las políticas de desarrollo urbano y territorial deben ser fortalecidas en el interior de las políticas públicas y, en particular, en su relación con las políticas de vivienda y buscar sus vínculos con las políticas ambientales. Las mismas deben ser prioritarias, en tanto son las encargadas de construir ciudad y/o espacios naturales de calidad de acuerdo con las competencias asignadas a la recién creada SEDATU. Las distinciones sobre el mundo rural y urbano actualmente tienden a desdibujarse y se observa que ya no hay una clara ruptura entre lo urbano y lo rural, sino que existen grandes regiones en cuyo interior conviven actividades económicas y sociales que se entrelazan en esos macroespacios. Las políticas de desarrollo, en consecuencia, no pueden seguir reproduciendo esta dicotomía rural-urbano, sino que deben ser políticas del ámbito regional que permitan crear condiciones

---

19. Esta situación se presenta en diferentes ciudades del país; véase al respecto el caso del municipio de Silao, donde se concentra actualmente una gran actividad industrial sin que existan programas de vivienda para los trabajadores. Cfr. PUEC-UNAM (2015).

de habitabilidad adecuadas a las características del territorio y la sociedad local.

En este sentido, se trata de construir una política de vivienda integrada a una auténtica política pública de desarrollo urbano y territorial que logre modificar el modelo de ciudad dispersa. Para ello es necesario fortalecer el proceso de planeación y diseño del espacio urbano, periurbano y regional; crear capacidades institucionales locales y otorgar los recursos públicos suficientes a los gobiernos municipales para construir y operar equipamientos y servicios públicos de calidad. En esta tarea, las universidades nacional y estatales, así como centros de investigación del país han desarrollado una actividad relevante incorporando el saber científico y técnico de sus académicos, capacitando a los alumnos en la práctica profesional e incorporando a la ciudadanía en innovadores procesos de planeación participativa. Se trata de procesos de planeación que contribuyen a transparentar y democratizar las decisiones que toman los diferentes ámbitos de gobierno –en particular los gobiernos locales– que están relacionados con la gestión del territorio.<sup>20</sup>

Por otra parte, se debe fortalecer la acción pública gubernamental en el sentido de garantizar que la producción de vivienda nueva y terminada sea accesible a los sectores de más bajo ingreso y reúna adecuadas condiciones de habitabilidad: materiales, sociales, ambientales y culturales. Esto exige monitorear el rumbo de las políticas, pasando de una concepción de abatimiento del déficit cuantitativo y de aplicación de criterios financieros a valorizar una acción pública que recupere las ideas del buen vivir, la creación de bienes durables y confortables, la certeza jurídica de la familia y el uso de espacios ambientalmente sustentables, creando las infraestructuras, los servicios públicos y los equipamientos básicos. Es decir, se trata de construir no solo viviendas, sino ciudades y territorios dotados de los bienes colectivos de calidad requeridos para el desarrollo personal y comunitario de sus habitantes, seguros social y ambientalmente, en particular frente a los efectos del cambio climático. Debe tenerse en cuenta que las ciudades y la vivienda están expuestas a

---

20. Sobre este tema, véanse las experiencias desarrolladas por los Programas Universitarios de Estudios sobre la Ciudad y del Medio Ambiente de la UNAM ([www.puec.unam.mx](http://www.puec.unam.mx) y [www.puma.unam.mx](http://www.puma.unam.mx)). Sobre recientes procesos de planeación participativa en centros históricos, véase Cortés Rocha (2014).

fenómenos naturales que afectan las condiciones de sustentabilidad y que una de las consecuencias de la masiva producción de vivienda en las periferias es que, ante la falta de planeación urbana, se restó capacidad de adaptación a las ciudades y se acentuaron sus condiciones de vulnerabilidad (Ziccardi y González, 2014).

Como lo ha señalado Mario Molina (2014), entre las acciones se requiere una planeación que aproveche el suelo de manera eficiente y procure la optimización del espacio, lo que “permitirá instrumentar adecuadamente el reto de las políticas ambientales y de eficiencia energética haciendo ciudades más resilientes a los fenómenos climáticos extremos y dando mejores condiciones de vida a quienes la habitamos” (p. 13).

Sin duda, esta es una tarea que deben asumir conjunta y coordinadamente los tres órdenes de gobierno, pero en particular el gobierno local que tiene claras competencias en materia de planeación y políticas del desarrollo urbano y territorial, así como en el suministro de servicios básicos (Art. 115). Para ello se deben evaluar las capacidades institucionales y los recursos que poseen los diferentes municipios del país, cuyas características económicas, demográficas, sociales y políticas son en extremo heterogéneas, con la intención de fortalecer su estructura institucional, capacitar sus cuadros técnicos y políticos, y promover la democratización de la vida social y política. Lo fundamental es que en lugar de que se debiliten las competencias locales constitucionales a través instrumentos administrativos, se reconozca la legitimidad que poseen tanto por ser gobiernos democráticamente electos como por tratarse del ámbito de gobierno más cercano a la ciudadanía. Es la autoridad local la que puede mejorar las condiciones de habitabilidad porque es la que tiene una convivencia cotidiana y próxima con la ciudadanía, para lo cual se requiere generar capacidades locales allí donde aún no las hay.

Una tercera consideración es la necesidad de revisar, evaluar el efecto que han generado, en la calidad de la vivienda social, algunas acciones que han creado recientemente los organismos de vivienda del Gobierno federal para incentivar su logro. En este sentido, se han creado instrumentos de gobierno y de gestión desde los organismos de vivienda con el objetivo de mejorar las condiciones del parque habitacional existente. Uno de ellos es el Programa “Mejorando Tu Unidad”



(CONAVI-INFONAVIT-SHF) con la intención de mejorar los conjuntos habitacionales que presentan una alta tasa de desocupación. Otro es el “seguro de calidad” con el que ahora cuentan las viviendas financiadas por INFONAVIT. Además, desde el año 2002 el Gobierno federal organiza el Premio Nacional de Vivienda con el objetivo de generar parámetros que permitan elevar la calidad de las viviendas que se construyen en México. Sin embargo, no existen instrumentos que lleven a replicar estas propuestas que son las mejor evaluadas por un comité integrado por un amplio número de expertos del sector público, privado y social, y solo se deja el registro de las buenas experiencias sin que se produzca un proceso de aprendizaje y de réplica.

Por su parte, las organizaciones sociales y civiles también han desarrollado valiosas experiencias que deben evaluarse porque ponen énfasis en lograr una mejor calidad de vida a través de la producción social de vivienda y con ello hacer plenamente efectivo el derecho a la vivienda, tanto en el medio urbano como rural. La intención que debe prevalecer es replicarlos cuando se considere que se han obtenido buenos resultados en términos de habitabilidad. En las mismas han participado organizaciones de la sociedad civil, se construyeron viviendas que reúnen buenas condiciones de habitabilidad, se crearon las bases para desarrollar una vida social y ambientalmente sustentable.

Un ejemplo en el medio urbano es el trabajo de Casa y Ciudad, AC, centro de asesoría, capacitación e investigación urbana, organismo que impulsó el proyecto de vivienda indígena en la calle Guanajuato 125, colonia Roma, D.F., que obtuvo el Premio Nacional de Vivienda 2004.<sup>21</sup> Se trata de 47 viviendas cuya construcción es de gran valor social porque logra contrarrestar los efectos discriminatorios que existen respecto de los pueblos indígenas en la gran ciudad de México y hace de la vivienda un mecanismo de integración social de la comunidad otomí, procedente de Santiago Mexquititlán, municipio de Amealco en el estado de Querétaro (Coordinación Indígena Otomí AC, Grupo Otomí Guanajuato AC).

Otro ejemplo en el medio rural es la experiencia de producción social de vivienda impulsada por COPEVI, desde una concepción de procesos

---

21. Véase: [www.casayciudad.org](http://www.casayciudad.org).

territoriales integrales, en la sierra norte de Puebla. En particular el proyecto denominado Masewalme Kin Chiwa in Kaliwa, en el municipio de Tepetzintla, en el que participaron 132 familias integrantes de Ciudemaces, una organización conformada por 15 comunidades indígenas nahuas y una totonaca. Una de las principales características de este proyecto es la importancia otorgada a la relación habitabilidad-sustentabilidad-patrimonio cultural a partir de la utilización de materiales locales y la incorporación de baños ecológicos, tanques de captación de agua pluvial y cocinas ahorradoras de leña para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales.<sup>22</sup>

Una tercera experiencia es la desarrollada por Pobladores AC, organización que desde 1997 trabaja en procesos de producción social y programas de vivienda y que en los últimos seis años ha sido reconocida como desarrolladora social por la CONAVI, impulsando la articulación de diversas organizaciones de los estados de Veracruz, Puebla, Tabasco y Oaxaca, para promover el acceso a una vivienda adecuada mediante la transparencia de su modelo operativo y la canalización de recursos finales (UCISV-Pobladores AC, 2013).

Estos son tan solo tres ejemplos de producción social de vivienda asistida que han contado con financiamiento gubernamental para producir viviendas para los sectores de menores ingresos, haciendo efectivo el derecho a la vivienda e incorporando criterios de habitabilidad material, social, ambiental y cultural. Lo importante es que no solo se trata de un proceso de producción habitacional, sino de valiosos procesos de innovación social que podrían replicarse en otros espacios y territorios del país. Por otra parte, estos ejemplos indican la importancia que tiene el hecho de que la política de vivienda sea una auténtica política pública y que no esté solo acotada a un diálogo entre la burocracia y los técnicos de los organismos de vivienda con las empresas de la construcción, sino que sea un espacio incluyente que incorpore a todos los sectores sociales involucrados en la problemática habitacional.

Una cuarta consideración está directamente referida al caso de las viviendas deshabitadas que, como se afirmó, es un hecho que responde

---

22. Véase: [www.copevi.org](http://www.copevi.org).

a múltiples causas aun cuando la ubicación distante de las viviendas sea vista como la principal. Por ello es necesario hacer una evaluación que tome en cuenta las condiciones de habitabilidad, en un sentido amplio, en cada conjunto habitacional, tarea que ha emprendido INFONAVIT. Además, este organismo anunció recientemente que con su nuevo esquema legal se podrían recuperar con mayor velocidad las casas abandonadas cuyos dueños no sea posible localizar, poniéndolas al mercado de nuevo. Al respecto, es muy importante tener en cuenta que debe garantizarse a los trabajadores que no se pondrá en riesgo la seguridad jurídica de la tenencia de aquellos que compraron una de estas viviendas aunque ya no la habiten.

En las dos últimas décadas, el número de viviendas particulares creció en todas las regiones aunque el mayor aumento se dio en las regiones centro y norte, donde también se registró el mayor crecimiento poblacional y se localiza el mayor número de viviendas. Es allí donde se construyeron más viviendas financiadas por los organismos públicos, en particular INFONAVIT, y es en este vasto territorio donde se localiza el mayor desarrollo económico e industrial, y se genera más empleo formal; es decir, en donde existe una demanda habitacional solvente de los trabajadores asalariados. Esto lleva a suponer que el masivo abandono de las viviendas está directamente vinculado con las malas condiciones de habitabilidad que ofrecen. Seguramente los trabajadores adquirieron viviendas que no se correspondieron con sus expectativas y sus necesidades, tales como tamaño de construcción acorde al número de miembros de la familia, calidad de los materiales de la vivienda, acceso adecuado a los servicios urbanos, localización distante de los centros de trabajo. Esto afectó su calidad de vida e incluso empobreció a estas familias que debieron hacer frente al pago de una cuota y crecientes gastos de mantenimiento y transporte. Ante esta situación, los trabajadores han comenzado a gestar formas para defender sus derechos a una vivienda digna y decorosa.

De esta manera, ya existen formas colectivas de los trabajadores en defensa de sus intereses. Particularmente en las regiones norte y ZMVM se registran organizaciones de compradores de viviendas en grandes conjuntos habitacionales que han establecido demandas legales contra

las empresas constructoras para que cumplan con los requisitos de calidad que les ofrecieron en el momento de la compra y que se ven defraudados, como se expuso en el capítulo 3 de este libro. Es necesario entonces que exista un diálogo entre estos constructores y dichas organizaciones, a fin de encontrar caminos que obliguen a mejorar o reconstruir las viviendas de acuerdo con las características ofertadas.

Una quinta consideración es la que hace referencia a que la certeza jurídica es parte de las condiciones de habitabilidad. Entre las cuatro regiones existen formas diferenciadas de adquisición de la vivienda. En la región norte y la ZMVM, para 4 de cada 10 viviendas, la forma predominante es a través de operaciones de compra, pago al contado o a crédito y la “vivienda mandada a construir”, que es también una forma muy generalizada de adquisición. En la región sur y en la centro predominan los procesos de autoconstrucción. Pero en ambos casos, muchas de las viviendas se encuentran legalmente en una situación irregular y la certeza de la tenencia es, sin duda, una condición importante de la habitabilidad. A ello se suma el hecho ya mencionado de que la propiedad de la vivienda en México es predominantemente masculina, lo que coloca a los hombres en una situación de poder económico, control y disponibilidad de un bien que es el sustento del hogar y que debiera proteger los derechos de las mujeres y, con ello, los de la familia. Estas situaciones deben ser analizadas en el nivel regional y local con las autoridades y representaciones gremiales de notarios para hallar caminos que garanticen la certeza jurídica a las mujeres y, en su caso, a otros descendientes.

La sexta consideración se relaciona con las características materiales de la habitabilidad, que han mejorado; pero existen grandes brechas entre las regiones, particularmente entre la norte, centro y ZMVM respecto de la región sur, donde existen grandes rezagos habitacionales, inequidad en el acceso y la calidad de los bienes y servicios básicos. Es en este territorio donde casi la mitad de las viviendas tiene un solo dormitorio, lo que lleva a que en el mismo cuarto donde se cocina, también se duerme y se realiza otro tipo de actividades que va desde cocinar a efectuar las tareas escolares o incluso llevar a cabo labores económicas que son el principal sustento de las familias. Esta situación sin duda afecta el rendimiento escolar, ya que los niños y jóvenes deben desarrollar actividades

extraescolares que exigen concentración en condiciones muy desfavorables y a ello se agrega la falta de privacidad de sus habitantes.

De igual forma, mientras en la construcción de los techos de las regiones centro, ZMVM y norte predomina el uso de losa de concreto, tabique, ladrillo y terrado con viguería, en el sur más de una tercera parte tiene techos de lámina de asbesto y metálica. Aunque el número de viviendas con piso de tierra ha disminuido de manera considerable, en la región sur aún 1 de cada 10 viviendas no cuenta con recubrimiento en el piso. Si bien la mayor parte de los muros de las viviendas en el territorio están contruidos con tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento y concreto, particularmente en la ZMVM donde representa prácticamente el total de las viviendas, en las regiones norte, sur y centro, el uso de materiales tradicionales y ecológicos como el adobe son aún utilizados con cierta frecuencia, lo cual desde la perspectiva de conservar las tradiciones culturales y habilidades artesanales debe ser valorado positivamente.

Por otra parte, el servicio público con mejor cobertura en todas las regiones es el de energía eléctrica, aunque igualmente el déficit se concentra en la región sur. El agua es el servicio que sin duda presenta los mayores déficits en términos de acceso y calidad en todas las regiones, existiendo situaciones muy problemáticas, en particular en la ZMVM y la región centro del país. 7 de cada 10 entrevistados en la Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México, UNAM 2015, señaló que el agua es de mala calidad. En contrapartida, esta región presenta los mejores niveles de viviendas con drenaje conectado a una red pública. En cuanto al equipamiento más deficitario en todas las regiones, son las rampas para silla de ruedas en las vialidades, lo cual debe ser incluido explícitamente como un programa especial, ya que en el país la discapacidad mayoritaria entre las personas es la motriz.

Es decir, si bien es en el sur donde se advierten peores condiciones de habitabilidad, debe analizarse cada carencia porque cada una tiene una dinámica particular; es necesario profundizar en el análisis intrarregional urbano y metropolitano.

La séptima consideración es que se debe prestar mayor atención a

la necesidad de articular la política habitacional, de desarrollo urbano y empleo en torno a la reorganización del comercio popular, tanto establecido como ambulante. Si se quieren mejorar las condiciones de habitabilidad, debe resolverse la presencia de comercio ambulante, fijo o semifijo que está bastante generalizada en las diferentes regiones y en particular en la ZMVM, donde se estima que estas prácticas comerciales ocupan un tercio de las vialidades, lo que ocasiona graves problemas urbanos tales como la generación de basura, la competencia con el comercio establecido y condiciones de insalubridad en la venta de comida. Este desorden territorial facilita las actividades delictivas y la inseguridad. La presencia del comercio en las calles es consecuencia de un modelo económico generador de precariedad e informalidad laboral. Por otra parte, muchos mercados tradicionales localizados en predios centrales de las ciudades se encuentran en franco deterioro aunque son predios de gran valor comercial. Esta situación de abandono de los mercados públicos genera un proceso de deterioro en su interior y propicia la toma de las calles para realizar actividades comerciales, a la vez que crea situaciones de conflictividad social que deben enfrentar cotidianamente los gobiernos locales. Dadas las características que presenta la economía nacional, el comercio formal e informal es una de las principales fuentes de empleo, por lo que la creación y renovación de los soportes materiales de esta actividad –los mercados– deben ocupar un lugar de relevancia en las políticas de desarrollo urbano. Sin embargo, hasta ahora solo se registran algunas pocas experiencias de modernización de estos equipamientos comerciales.

Pero esta observación va más allá, ya que es un llamado a buscar los vínculos entre la política de vivienda, de desarrollo urbano y de desarrollo económico, en particular la de creación de empleo, ya que en muchas ciudades y centros de poblaciones rurales la principal actividad económica es el comercio, formal e informal. Le corresponde a las instancias responsables, al normar el uso del territorio, el contemplar que se pongan en valor los mercados públicos, los cuales, desde que han sido creados, han recibido muy poca inversión.

Una octava consideración está relacionada con los equipamientos, en tanto los mismos son de crucial importancia para garantizar condiciones

de habitabilidad adecuadas y garantizar el desarrollo personal y la vida comunitaria. En el caso de los equipamientos escolares, debe tenerse en cuenta que los niños y jóvenes constituyen el mayor número de personas de la pirámide poblacional y que los equipamientos escolares registran el mayor número del total de equipamientos en las cuatro regiones del país. Sin embargo, los entrevistados de la Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México, UNAM 2015 reportaron que se usan relativamente poco. Esto lleva a enfatizar la necesidad de evaluar la correspondencia que existe en cada región y espacio local entre la oferta y la demanda educativa, así como el estado físico de los establecimientos, que es una tarea emprendida por la SEP y, en algunos casos, los gobiernos locales. Al igual que con otros equipamientos, los resultados de esta investigación arrojan un uso relativamente bajo, lo que puede atribuirse a la inadecuación entre la oferta y la demanda, y también a la mala calidad tanto de los establecimientos y/o de las actividades que allí se realizan.

Sobre otros equipamientos, más de la mitad de los entrevistados en las cuatro regiones afirmó que no existen puestos de policía ni centros de atención a la comunidad cerca del lugar donde viven. Además, existe un déficit importante en los espacios recreativos y deportivos en las cuatro regiones, particularmente en las regiones centro y sur. Sobre esto se pueden extraer dos conclusiones. Una es que deben construirse espacios públicos de calidad que son el soporte de la vida comunitaria y social, componente fundamental de las buenas condiciones de habitabilidad. La otra es que deben introducirse innovaciones en los servicios deportivos, culturales y sociales que se ofrecen a la comunidad, creando nuevas formas de administración público-sociales que garanticen actividades de alto nivel y una gestión eficiente y democrática

La novena consideración está relacionada con la movilidad. En las regiones centro y ZMVM, la mitad de la población declara tener un automóvil o camioneta, mientras que en el norte este porcentaje se incrementa a 60% y en el sur es solo 26% (INEGI, 2010a). Por otro lado, según la Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México, UNAM 2015, solo una tercera parte de los entrevistados afirmó que existen medios de transporte público cerca de

donde viven y el tiempo que se requiere para ir al trabajo, aunque varía según la región, es considerablemente prolongado. En particular, es en la gran ZMVM donde es mayor el tiempo requerido para ir al trabajo y a la escuela, a pesar de la construcción de grandes obras públicas y la implementación de transporte público en la última década para mejorar las condiciones de conectividad y accesibilidad. Sin duda, las obras de vialidad, los caminos, carreteras y puentes son importantes trabajos de la industria de la construcción para reactivar la economía, impulsar la industria automotriz y generar empleo. Pero la política de vialidad y transporte no necesariamente ha estado articulada a la política de vivienda y de desarrollo urbano para garantizar mejores condiciones de habitabilidad.

También existe un impulso al uso de las ciclovías y una política de respeto al peatón que avanza lentamente, cambiando el paradigma de la movilidad. Pero en relación con la movilidad, cabe señalar que es en la región sur donde se tarda menos tiempo tanto para ir al trabajo como para ir a la escuela.

La décima y última consideración que surge de esta investigación está relacionada con la percepción que tienen los entrevistados sobre el nivel de satisfacción que ofrece su vivienda y los bienes según las regiones identificadas en la ENCHV-UNAM 2015. Sobre la calidad de la vivienda, considerada de manera general, las personas entrevistadas en la región centro afirmaron estar más satisfechas con las condiciones del entorno y los servicios que con las condiciones de habitabilidad de la vivienda, y el grado más bajo de satisfacción está relacionado con los gastos mensuales. En la ZMVM, en cambio, los niveles de satisfacción sobre las condiciones de habitabilidad de la vivienda y urbana son más bajos que en la región centro y lo que las respuestas expresan es que más que la calidad de la vivienda es la mala calidad de los servicios urbanos lo que afecta las condiciones de habitabilidad. Además, se repite el mayor grado de insatisfacción con los gastos mensuales de la vivienda. En la región norte es donde los entrevistados expresaron los menores niveles de satisfacción en las seis características de la vivienda y del entorno urbano. Solo 2 de cada 10 están satisfechos con la ubicación y la zona donde viven y poco más de tres, algo satisfechos. Sin duda, en estas



respuestas está incidiendo la masiva producción de viviendas nuevas en grandes conjuntos habitacionales financiados en los últimos 15 años por los organismos habitacionales. En la región sur, se registran las mayores carencias materiales en la vivienda y el entorno urbano, y solo 3 de cada 10 entrevistados están satisfechos con la ubicación, la zona, los servicios de la zona y los materiales de la vivienda, mientras que respecto a los servicios de la vivienda, la amplitud y los bienes, solo expresan su satisfacción 2 de cada 10.

Pero a pesar de estas diferencias regionales que deben estudiarse con todo detenimiento, todos los entrevistados coinciden en que el principal problema de la vivienda es que son *muy caras, muy pequeñas o de muy mala calidad*. Además, en la región sur se menciona no tener recursos para adquirirlas, mientras que en el centro y en la ZMVM se afirma que están en zonas de riesgo.

Asimismo, la mayoría de los entrevistados coincide, en las cuatro regiones y no hay diferencias regionales significativas, en que la principal solución es hacer viviendas seguras, dar más ayuda a la compra de vivienda y favorecer la rehabilitación de las viviendas, a lo que se suma tener alquileres más baratos, que bajen los intereses y facilitar la construcción de más vivienda. Además, los entrevistados expresan mayoritariamente que la responsabilidad de solucionar el problema de la vivienda en México es del Gobierno federal y solo 1 o 2 de cada 10 mencionan al gobierno estatal o municipal.

Finalmente, cabe reiterar que este libro se inscribe en la colección *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, realizada por académicos de la UNAM, y que ofrece un primer análisis regional sobre cómo viven y perciben las mujeres y los hombres de nuestro país el derecho a la vivienda en el siglo XXI, en un contexto de profundas transformaciones económicas globales y locales, de intensos cambios sociales y culturales, de democratización y reestructuración del entramado institucional y de un nuevo rumbo en las políticas públicas. Con esta investigación se intenta alimentar, desde el ámbito académico, un debate necesario e incluyente en el que participen todos los actores – gubernamentales, sociales, económicos y políticos– involucrados en la búsqueda de soluciones para esta problemática. Se trata de ofrecer un

análisis documentado que contribuya a diseñar un camino en el que –con los recursos de los trabajadores y los recursos gubernamentales, buscando una mayor eficacia económica y social–, se pueda avanzar en ofrecer mejores condiciones de habitabilidad a todos mexicanos, disminuyendo las grandes desigualdades regionales y haciendo plenamente efectivo el derecho a una vivienda digna y decorosa.

## **Bibliografía**

Alcalá Pallini, L. (2007). Dimensiones urbanas del problema habitacional. El caso de la ciudad de Resistencia, Argentina. *Revista INVI*, 22 (59), 35-68.

Almejo Hernández R.; Téllez Vázquez, Y. y Velázquez I.M. (2014). Centralidades laborales y condicionantes sociodemográficos para acceder al empleo en las grandes metrópolis de México 2103. En *La situación demográfica de México*. México: CONAPO.

Álvarez, L. y Ziccardi, A. (2015). Políticas sociales y construcción de ciudadanía en un gobierno de izquierda. El caso de la Ciudad de México. En Carrión, F. y Ponce S.P. (Coords.), *El giro a la izquierda: Los gobiernos locales de América Latina* (pp. 367-405). Quito: 5ta. Avenida.

Angotti, T. (2015). Mercado global, territorio urbano, derecho a la vivienda y los mitos del norte. En Ziccardi, A. y González, A. (Coords.), *Habitabilidad y política de vivienda en México* (pp. 589-597). México: PUEC-UNAM.

Asamblea Mundial de Pobladores (2000). Hagamos escuchar nuestra voz. Repensando la ciudad desde la gente. *Hábitat International Coalition-América Latina (canal)*.

Barrios, D.M. (2012). Caracterización de la vivienda sustentable. En Maya, E. y Bournazou, E. (Comps.). *La vivienda en México. Temas contemporáneos* (pp. 79-97). México: Universidad Autónoma de México.

Boils, G. (2007). Balance y perspectivas de las políticas de vivienda en México. En Calva, J.L. (Coord.). *Derechos y políticas sociales. Agenda para el desarrollo. Vol. 12*. México: UNAM/ Miguel Ángel Porrúa.

Cabrero, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México: ¿un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública*, 13(3), 735-784.

Casals-Tres, M.; Arcas-Abella, J. y Cuchí Burgos, A. (2013). Aproximación a una habitabilidad articulada desde la sostenibilidad. Raíces teóricas y caminos por andar. *Revista INVI*, 28(73).

Castro, M.E. (1999, 6-9 de octubre). Habitabilidad, medio ambiente y ciudad (ponencia). 2° Congreso Latinoamericano: *El habitar, una orientación para la investigación proyectual*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires-Universidad Autónoma Metropolitana de México.

Cervantes Borja, J.F. y Maya Pérez, E. (2015). La habitabilidad cero: una buena práctica olvidada en la producción industrial de la vivienda social en México. En *Memorias del 2º Congreso Nacional de Vivienda y 2º Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos*. México: PUEC-UNAM.

Cervantes Borja, J.F.; Maya Pérez, E. y Martínez G., J.G. (2012). Habitabilidad y sustentabilidad de la vivienda industrializada en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. En Maya, E. y Bournazou, E. (comps.). *La vivienda en México. Temas contemporáneos* (pp. 113-124). México: Universidad Autónoma de México.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2012). *Panorama social de América Latina*. CEPAL.

Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI). (2006). *Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006*. México: CONAFOVI.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), (varios años). Informe anual de actividades. [en línea] Disponible en [informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=10071](http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=10071)

Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). (2006). *Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006*. México: CONAVI.

Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). (2010). *El código de edificación de la vivienda*. México: CONAVI.

Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). (2015, abril-junio). *Revista Vivienda*. México: CONAVI.

Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). (2015a). *Financiamientos para vivienda. Detalle por modalidad, Sistema Nacional de Indicadores de Vivienda*. México: CONAVI.

Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). (2015b). *Glosario: Producción social de la vivienda asistida*. México: CONAVI. Disponible en <http://www.conavi.gob.mx/glosario>.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2013). *Informe de pobreza en México*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2010). *Series de información temática y continua de hogares en México. Tamaño de las familias en México*. México: CONAPO.

Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2011a). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010*. México: CONAPO.

Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2011b). *Índice de marginación urbana, 2010*. México: CONAPO.

Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2012). *Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012*. México: CONAPO.

Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2014). *La situación demográfica de México 2014*. México: CONAPO.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2012). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*, México D.F. CONEVAL, 2012.

Cortés Rocha, X. (Coord.). (2014). *Procesos de planeación participativa en centros históricos. Tres casos de estudio: Campeche, Guanajuato y Zacatecas*. México: Facultad de Arquitectura, PUEC-UNAM.

Coulomb, R. (2006). La articulación entre política habitacional y desarrollo urbano nacional: una necesidad no atendida. En *La vivienda en México. Construyendo análisis y propuestas* (pp. 23-38). México: CESOP.

Coulomb, R. y Scheingart, M. (2006). *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. México: UAM-Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa.

*Diario Oficial de la Federación* (1984, 7 de febrero). Decreto de la Ley Federal de Vivienda. México.

*Diario Oficial de la Federación* (2001, 26 de julio). Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda. México.

*Diario Oficial de la Federación*. (2002, 29 de mayo). Programa Sectorial de Vivienda. Casa y hogar para cada quién: una tarea contigo, 2001-2006. México.

*Diario Oficial de la Federación.* (2006, 27 de junio). Decreto por el que se expide la Ley de Vivienda. México.

*Diario Oficial de la Federación.* (2007, 31 de mayo). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México.

*Diario Oficial de la Federación.* (2008, 30 de diciembre). Programa Nacional de Vivienda. Hacia un desarrollo sustentable 2008-2012. México.

*Diario Oficial de la Federación.* (2012, 6 de junio). Plan Sectorial de Desarrollo Social. México.

*Diario Oficial de la Federación.* (2013, 2 de enero). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México.

*Diario Oficial de la Federación.* (2013, 11 de febrero). Acuerdo por el que se agrupan las entidades paraestatales denominadas Comisión Nacional de Vivienda, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, al sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. México.

*Diario Oficial de la Federación.* (2013, 20 de mayo). Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México.

*Diario Oficial de la Federación.* (2013, 16 de diciembre). Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018. México.

*Diario Oficial de la Federación.* (2014, 10 de febrero). Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Vivienda, primera sección. México, p. 4.

*Diario Oficial de la Federación.* (2014, 30 de abril). Programa Nacional de Vivienda 2014-2018. México.

Eibenschutz Hartman, R. y Goya Escobedo, C. (2009). *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones*. México: UAM-Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa.

Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda en México. En *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. México: Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

Espinoza López, A.E. y Gómez Azpeitia, G. (2010). Hacia una concepción socio-física de la habitabilidad: espacialidad, sustentabilidad y sociedad. *Palapa*, 5(10), 59-69.

Falcón Vázquez, J.A. (2015). El hacinamiento en vivienda de interés social y su impacto en las políticas públicas territoriales. En Ziccardi, A. y González, A. (Coords.), *Habitabilidad y política de vivienda en México* (pp. 465-475). México: PUEC-UNAM.

Fernández Ham, P. y Velarde Villalobos, S. (2014). Hogares y convivencias intergeneracionales en México: una mirada a la desigualdad sociodemográfica y los retos de la política pública. En Consejo Nacional de Población (CONAPO). *La situación demográfica de México 2014*. México: CONAPO.

González Ramírez, R. del C. (2015). El proceso de exclusión hacia los jóvenes en cuanto al acceso a una vivienda independiente: una visión desde la política actual de la vivienda. En Ziccardi, A. y González, A. (Coords.). *Habitabilidad y política de vivienda en México* (pp. 117-125). México: PUEC-UNAM.

Guillén, T. y Ziccardi, A. (2004). *Innovación y continuidad en el municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal en 13 estados de la república*. México: IIS-UNAM, Miguel Ángel Porrúa.

Gutiérrez-Rubi, A. (2015, 1° de junio). Así se impusieron en las urnas Manuela Carmena y Ada Colau. *El País*.

Guzmán, V. (2012). La vivienda en México: ¿un problema para el Estado o una necesidad social? En Maya, E. y Bournazou, E. (Comps.), *La vivienda en México. Temas contemporáneos* (pp. 47-78). México: Universidad Autónoma de México,

Hernández Contreras, M.D. (2006). Perspectivas de la vivienda en México. En *La vivienda en México. Construyendo análisis y propuestas* (pp. 149-159). México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados / LIX Legislatura.

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). (2002). *Informe Anual de Actividades*. México: INFONAVIT.

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). (2006). *Informe Anual de Actividades 2006. Visión, estrategia*

y resultados. México: INFONAVIT. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) (2012). *Viviendadeshabitadayabandonada: Dimensionamiento, causas, soluciones, medidas correctivas y preventivas instrumentadas*. México: INFONAVIT.

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) (2013). Índice de Satisfacción del acreditado, México, 2013 [en línea]. Disponible en <http://cii.infonavit.org.mx/IndicesdeCalidad/isa.html>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2000a). *Censo de Población y Vivienda 2000*. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2000b). *Marco conceptual del Censo de Población y Vivienda 2010*. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010a). *Censo de Población y Vivienda 2010*. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010b). *Marco conceptual del Censo de Población y Vivienda 2010*. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2011). *Informativo Oportuno. Conociendo... nos todos. INEGI, Jóvenes*. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2013). *Sistema de Cuentas Nacionales de México*. Producto Interno Bruto Trimestral.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2014a). *Encuesta Nacional de Vivienda*. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2014b). *Perfil sociodemográfico de jóvenes*. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2014c). *Perfil sociodemográfico de adultos mayores*. México: INEGI.

Landázuri Ortiz, A.M. y Mercado Domenech, S.J. (2004). Algunos factores físicos y psicológicos relacionados con la habitabilidad interna de la vivienda. *Medio Ambiente y Comportamiento Humano*, 5(1 y 2), 89-113.

Lentini, M. y Palero, D. (1997). El hacinamiento: la dimensión no visible del déficit habitacional. *Revista INVI*, 12(31).

Leo, J. y Guibrunet, L. (2015). Aspectos socioeconómicos de la sustentabilidad en la producción de vivienda de interés social en México. En Ziccardi, A. y González, A. (Coords.), *Habitabilidad y política de Vivienda en México* (pp. 127-141). México: PUEC-UNAM.

Lezama, J.L. (2013, 5 de octubre). Tierra en llamas. *Periódico Reforma*. México.

Maya Pérez, E. (2012). Pobreza, marginalidad y desigualdad en su relación con la vivienda. En Maya, E. y Bournazou, E. (Comps.). *La vivienda en México. Temas contemporáneos* (pp. 9-27). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Maya Pérez, E. (2015). Del cuarto redondo a la vivienda de interés social. En Ziccardi, A. y González, A. (Coords.), *Habitabilidad y política de vivienda en México* (pp. 527-536). México: PUEC-UNAM.

Maya, E. y Bournazou, E. (Comps.). (2012). *La vivienda en México. Temas contemporáneos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Mellado Hernández, R. (2015). La política de vivienda en las administraciones del Partido Acción Nacional: 2000-2012. En Ziccardi, A. y González, A. (Coords.), *Habitabilidad y política de vivienda en México* (pp. 59-67). México: PUEC-UNAM.

Mier y Terán, A. (2015). ¿Por qué es importante el apoyo a la Producción Social del Hábitat? *Memorias del 2° Congreso Nacional de Vivienda y 2° Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos: "Habitabilidad y Políticas de Vivienda en México y América Latina"*. México: PUEC-UNAM.

Mier y Terán, A.; Ziccardi, A. y Vázquez, I. (2012). Pobreza urbana, segregación residencial y mejoramiento del espacio público en la Ciudad de México. En Ziccardi, A. (Coord.), *Ciudades del 2010: Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social* (pp. 689-724). México: PUEC-UNAM,

Molina, M. (2014). Expansión urbana y cambio climático. *Revista Ciencia*, 65(4), 10-13.

Monkkonen, P. (2015). El Papel de los Créditos de Vivienda en la Tasa Alta Deshabitada en México. *Memorias del 2° Congreso de Vivienda y 2° Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos: "Habitabilidad y Políticas de Vivienda en México y América Latina"*. México: PUEC-UNAM.

Moreno Olmos, S.H. (2008). La habitabilidad urbana como condición de calidad de vida. *Palapa*, 3(2), 47-54.



Morillón, D. (2011). *Edificación sustentable en México: retos y oportunidades*. México: AI México.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). (2014). *Society at a Glance 2014: OCDE Social Indicators*. Paris: OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). (2015). *Urban Policy Reviews: Mexico 2015. Transforming Urban Policy and Housing Finance*. Paris: OCDE Publishing.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2010). *El derecho a una vivienda adecuada*, folleto informativo núm. 21. Ginebra: ACNUDH, ONU-Hábitat.

Organización de Naciones Unidas (ONU) y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR). (1991). *Observación general núm. 4: El derecho a una vivienda adecuada*, párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, sexto período de sesiones. ONU. Doc. E/23.

Organización de Naciones Unidas (ONU) y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR). (1997). *Observación general núm. 7. El derecho a la vivienda adecuada: los desalojos forzosos*, párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, 16° período de sesiones. ONU.

Organización de Naciones Unidas-Hábitat (ONU-Hábitat). (1996). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos*. Estambul: ONU-Hábitat.

Ortiz, E. (2007). *Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de vivienda*. México: HIC-AL.

Ortiz, E. (2010). *Obligaciones internacionales en materia de derechos a la vivienda*. México: HIC-AL.

Patino, L. (2006a). El Fondo de Operación y financiamiento bancario a la vivienda (FOVI) y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). En Coulomb, R. y Schteingart, M. (Coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy* (pp. 239-278). México: UAM-Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa.

Patino, L. (2006b). El Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado (FOVISSSTE). En Coulomb, R. y Schteingart, M. (Coords), *Entre el Estado y el mercado. La*

*vivienda en el México de hoy* (pp. 279-318). México: UAM-Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa.

Pedrotti, C. (2010). Diseño y sustentabilidad. Reflexiones en torno a la producción de conjuntos urbanos y su impacto territorial en el estado de México. *Memorias del coloquio internacional de diseño: el diseño ante los cambios globales en las sociedades locales*. México: UAEM.

Pírez, P. (2013). La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina. *Andamios*, 10(22), 45-67. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62828837003>.

Ponce Sernicharo, G. (2011). *Habitar en México: Calidad y rezago habitacional en la primera década del milenio*, documento de trabajo núm. 112. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). (2011). *Estado de las ciudades de México, 2011*. México: ONU-Hábitat, SEDESOL.

PUEC-UNAM, ONU-Hábitat. (2015). *Perfil del sector de la vivienda en México*. Universidad Nacional Autónoma de México Coordinación de Humanidades Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. Comisión Nacional de Vivienda, ONU-Habitat. Ciudad de México.

Puebla, C. (2006a). El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO). En Coulomb, R. y Schteingart, M. (Coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy* (pp. 319-352). México: UAM-Azcapotzalco/Miguel Ángel Porrúa.

Puebla, C. (2006b). Las instituciones públicas de vivienda en México. En *La vivienda en México. Construyendo análisis y propuestas* (pp. 135-148). México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados / LIX Legislatura.

Puebla, C.; Ponce, G.; Flores, R. y Salazar, C. (2015). Posibilidad de una nueva política habitacional: La vivienda en renta en México. *Memorias del 2º Congreso Nacional de Vivienda y 2º Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos: "Habitabilidad y Políticas de Vivienda en México y América Latina"*. México: PUEC-UNAM.

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad UNAM (PUEC-UNAM), Organización de Naciones Unidas-Hábitat (ONU-Hábitat) y

Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). (2013). *El perfil del sector de la vivienda*. México.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013). *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de Avances 2013*. México: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015). *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, Avance continuo, diferencias persistentes*. México: PNUD.

Presidencia de la República. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Ciudad de México: Talleres de Impresión de Estampillas y Valores (TIEV) de la SHCP.

Presidencia de la República. (2014). *Segundo Informe de Gobierno*. México: Gobierno de la República.

Presidencia de la República. (2015a, 21 de enero). *Medidas de impulso a la vivienda*. Comunicado. México: Gobierno de la República.

Presidencia de la República. (2015b, 21 de enero). Anuncia el Presidente Enrique Peña Nieto un paquete de medidas para que las familias mexicanas accedan a una vivienda propia y digna. Comunicado. México: Gobierno de la República.

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM (PUEC-UNAM). (2015). *Estudios de ordenamiento ecológico territorial para el Centro de Población Silao de la Victoria, Guanajuato*. México: PUEC-UNAM.

Ramírez Navarro, V. (2015). Ilegalidad de las políticas públicas de vivienda: de los dichos a los hechos. En Ziccardi, A. y González, A. (Coords.), *Habitabilidad y política de vivienda en México* (pp. 69-90). México: PUEC-UNAM.

Reygadas, L. y Ziccardi, A. (2010). *México: Tendencias modernizadoras y persistencia de la desigualdad: Historia crítica de las modernizaciones en México*. México: Fondo de Cultura Económica/CIDE.

Rolnik, R. (2012). *Annual report (Main focus: the impact of housing finance policies on the right to adequate housing of those living in poverty)*. A/67/286. Asamblea General, Naciones Unidas.

Rolnik, R. (2013a). *Annual report (Main focus: Analysis of two alternative housing policies: rental and collective housing)*. A/68/289. Asamblea General, Naciones Unidas.

Rolnik, R. (2013b). *Annual report guiding principles on security of tenure for the urban poor*. A/HRC/25/54. Asamblea General, Naciones Unidas.

Rueda, S. (2004). Habitabilidad y calidad de vida. *Cuadernos de investigación urbanística*, 42. Ejemplar dedicado a Textos sobre sostenibilidad II, 29-34.

Sanchez, L, y Salazar, C. (2011). Lo que dicen las viviendas deshabitadas sobre el censo de población 2010. *Coyuntura demográfica*, (1), 66-72.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). (2015). *Modelo geoestadístico para la actualización de los perímetros de contención urbana*. México: SEDATU.

Sociedad Hipotecaria Federal (SHF.) (2006). *Informe de rendición de cuentas de la administración, 2000-2006*. México: SHF.

Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) (2014). *Encuesta de Satisfacción Residencial. Dirección de Estudios Económicos de la vivienda*. Febrero 2014. [en línea]. Disponible en [doc.shf.gob.mx/Transparencia/TranspFocalizada/Documents/Encuesta%20de%20Satisfaccion%20Residencial%202014%20V1.pdf](http://doc.shf.gob.mx/Transparencia/TranspFocalizada/Documents/Encuesta%20de%20Satisfaccion%20Residencial%202014%20V1.pdf)

Sociedad Hipotecaria Federal (2015). *Demanda de vivienda 2015*. México: Dirección de Estudios Económicos de la Vivienda.

UCISV-Pobladores AC (2013). *La producción social y progresiva de vivienda y la ayuda mutua en el sureste de México. Construyendo la política pública en México para la producción social de vivienda*. Xalapa: Códice/Taller Editorial.

Valladares, R. y Chávez, M. (2009). Urbanismo, sustentabilidad y habitabilidad urbana. En Del Toro, M. (Coord.). *Edificación sustentable en Jalisco*. Guadalajara: Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable.

Ziccardi, A. (2012). Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México. *Gestión y Política Pública*, XXI (SPE), 187-226. CIDE, México,

Ziccardi, A. (2015). La dimensión urbana de la desigualdad. *Blog Contrapuntos, El País*, Recuperado de <http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2015/04/la-dimension-urbana-de-la-desigualdad.html>.

Ziccardi, A.; Cordera, R. y Ramírez, P. (2008). *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. México: IIS-UNAM, Siglo XXI.

Ziccardi, A. y González, A. (2013). Pobreza, escasez de agua y salud en la Ciudad de México. En Fidel, C. y Valencia L., E. (Coords.), *(Des)encuentros. Entre Reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América Latina* (pp. 75-100). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Centro de Desarrollo Territorial (CDT), Universidad de Quilmes.

Ziccardi, A. y González, A. (2014). Sustentabilidad y política de vivienda. *Revista Ciencia*, 65(4), 46-51.

Ziccardi, A. y González, A. (2015). Política de vivienda y municipios en México. En Ziccardi, A. y González, A. (Coords.), *Habitabilidad y política de vivienda en México* (pp. 47-67). México: PUEC-UNAM.

Zulaica, L. y Celemín, J.P. (2008). Análisis territorial de las condiciones de habitabilidad en el periurbano de la ciudad de Mar del Plata (Argentina), a partir de la construcción de un índice y de la aplicación de métodos de asociación espacial. *Revista de Geografía Norte Grande* (41).

## Siglas

AGEB'S	Área Geoestadística Básica
AARM	Asociación Americana sobre Retardo Mental
WHO-AIIMS	Informe sobre los Sistemas de Salud Mental en América Latina y el Caribe
AINES	Antiinflamatorios No Esteroideos
APS	Atención Primaria en Salud
AVD	Actividades de la Vida Diaria
CAUSES	Catálogo Universal de Servicios Esenciales de Salud
CENAPRECE	Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades
CIDDM	Clasificación Internacional de las Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías
CIF	Clasificación Internacional del Funcionamiento
CONAFOVI	Consejo Nacional de Fomento a la Vivienda

CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONSAME	Consejo Nacional de Salud Mental
CV	Calidad de Vida
CVRS	Calidad de Vida Relacionada con la Salud
DESCA	Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas
DGED	Dirección General de Evaluación del Desempeño
DGIS	Dirección General de Información en Salud
DM	Discapacidad Motriz
DSM	Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales
ENA	Encuesta Nacional de Adicciones
ENASEM	Estudio Nacional de Salud y Envejecimiento
ENEP	Encuesta Nacional de Epidemiología y Psiquiatría
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
ENT	Enfermedades No Transmisibles
FIM	Escala de Independencia Funcional (por sus siglas en inglés)
FM	Facultad de Medicina
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IJ	Instituto de Investigaciones Jurídicas
IESM-OMS	Informe sobre el Sistema de Salud Mental en México
IMC	Índice de Masa Corporal
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores

ISSEMYM	Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
MICS	Encuesta de Aglomerados de Indicadores Múltiples (por sus siglas en inglés)
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PREVENIMSS	Programas Integrales de Salud del IMSS
PREVENISSSTE	Programas Integrales de Salud del ISSSTE
SEDEÑA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESA	Servicios de Salud
SEMAR	Secretaría de Marina Armada de México
SESA	Servicios Estatales de Salud
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SINAIS	Sistema Nacional de Información en Salud
SMNG	Seguro Médico para una Nueva Generación
SPSS	Sistema de Protección Social en Salud
SSA	Secretaría de Salud
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UPEIS	Unidad de Proyectos Especiales de Investigación Sociomédica
VIH	Virus de la Inmunodeficiencia Humana
WHODASH	World Health Organization Assessment Schedule II
WHOQOL	World Health Organization Quality of Life





## El barrio universitario de la Ciudad de México a inicios del siglo XX<sup>1</sup>

Como parte de los festejos del Centenario de la Independencia, Justo Sierra, ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, logró concretar el proyecto para la creación de la Universidad Nacional de México, a partir de una reagrupación institucional de varias escuelas de educación superior que funcionaban en diferentes predios del centro de la Ciudad. Este hecho contribuyó a crear un fuerte sentido de pertenencia en la nueva comunidad universitaria y dio origen a la conformación del llamado *barrio universitario*. Aunque el número de profesores y alumnos era relativamente pequeño muchos de sus miembros estaban destinados a desempeñar un papel protagónico en la vida política y social del país. Su paso por las escuelas que conformaron inicialmente la Universidad y su presencia en las calles y espacios públicos, le dieron un nuevo dinamismo al centro, puesto que los predios que ocuparon estaban localizados en unas pocas manzanas del primer cuadro de la Ciudad.

Así se fue construyendo en el imaginario de los habitantes de la capital la existencia de un *barrio universitario* enclavado en un pequeño territorio que era el escenario privilegiado de las actividades económicas,

---

1. Extraído de Ziccardi, A. (2011). El barrio universitario de la Ciudad de México a inicios del siglo XX. En Martínez Assad, C. y Ziccardi, A. (Coords.). 1910: *La Universidad Nacional y el barrio universitario* (pp. 47-74). México: Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC). Para la realización de este capítulo se contó con la colaboración de los alumnos de la UNAM: Luz Estrello, Job Luna Díaz y Cynthia Gómez Camargo, a quienes se agradece su apoyo en el trabajo de revisión bibliohemerográfica y de revisión de materiales en el Archivo Histórico de la Ciudad de México.

sociales, culturales y políticas del país. La comunidad universitaria encontró en este espacio urbano central un entorno propicio para compartir fuera de las aulas una enriquecedora vida social. En sus calles, plazas, en sus librerías, bibliotecas; en la gran variedad de espectáculos que ofrecían los teatros, cines y clubes, así como en los bares, fondas, restaurantes, la comunidad universitaria tenía sus puntos de encuentro o reunión, compartía vivencias, podía acceder a conocimientos y debates que enriquecían tanto su formación académica como profesional.

Ciertamente, es una tarea difícil intentar reconstruir el entorno urbano de los primeros años de la vida universitaria y la conformación del *barrio universitario*. Sin embargo, en este trabajo se recuperan algunos componentes, tanto de la fisonomía urbana como de las condiciones de vida que prevalecían en el centro de la ciudad; se pone particular atención en aquellos que están más directamente vinculados con las actividades académicas y culturales. La idea central es que en el *barrio universitario* se fue creando un inventario de bienes y servicios culturales, un conjunto de actividades y un estilo de vida que enriquecían la creación y difusión de los conocimientos. Sin duda, lo que signó y acuñó su nombre fue la presencia de los universitarios en sus calles y espacios públicos. Una presencia que trascendió la vida académica y que llevó a que de esta comunidad surgieran destacados protagonistas de los profundos cambios que ocurrieron en la sociedad y en las instituciones mexicanas.<sup>2</sup>

## **Las transformaciones del centro de la Ciudad de México**

En la primera década del siglo XX, el centro de la Ciudad de México mostraba una importante transformación urbana producto del proceso de modernización que se impulsó en la última época del Porfiriato. Sin embargo, eran inculcables las condiciones de desigualdad social, los altos niveles de pobreza y el descontento social que comenzaba a manifestarse en las calles de la capital del país.

De acuerdo con el censo, en 1900 vivían en el Distrito Federal, en la

---

2. Véase Aguilar (1951), González de León (2003).

capital de la República, 541.516 habitantes, de los cuales 68% lo hacían en la Municipalidad de México. El centro ocupaba el territorio de la antigua ciudad construida por los colonizadores luego de que destruyeron la monumental ciudad indígena, un espacio en el que se concentró el valioso patrimonio arquitectónico y cultural que sobrevivió a la Reforma y a los intentos de transformación de la fisonomía urbana que promovió el proceso modernizador de la última etapa del gobierno de Díaz.

Pero se iniciaba una década en que la Ciudad de México se caracterizó por un marcado crecimiento poblacional, producto principalmente de las migraciones provenientes del medio rural de otros estados de la República (Estado de México, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, Puebla y Michoacán), que llegaban en busca de mejores condiciones de trabajo y de vida.<sup>3</sup> La capital del país era también la principal opción para aquellos sectores que poseían altos ingresos o que estaban dispuestos a realizar grandes sacrificios para enviar a sus hijos a la gran ciudad para dar continuidad a sus estudios universitarios o para trabajar e integrarse a esa dinámica economía local. Además, el desarrollo económico logrado en la etapa final del Porfiriato estimuló la migración de extranjeros llegados principalmente de Estados Unidos de América y de Europa (españoles, franceses, alemanes), muchos de ellos inversionistas que instalaron importantes negocios e industrias.<sup>4</sup> Así, en el censo de 1910, se registró un crecimiento considerable de la

crecimiento considerable de la población, un total de poco más de 720 mil habitantes para el Distrito Federal, de los cuales 471 mil; es decir 65%, vivía en el territorio central de la Municipalidad de la Ciudad de México. Sin embargo, a pesar de este aumento, el territorio del centro de la ciudad perdió proporcionalmente población, ya que la urbe se expandió sobre otras municipalidades: Tacuba, Tacubaya, Azcapotzalco y Guadalupe, que quedaron integradas al área urbana de la capital (Morales, 2000).

En 1903, de acuerdo con lo establecido en el decreto de 1898, se fijaron nuevamente los límites territoriales del Distrito Federal y su territorio se dividió en 13 municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco,

---

3. Cfr. Aguirre (1972), De Gortari (1987).

4. Véase Martínez Assad (Ed.) (2009).

Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa. La Municipalidad de la Ciudad de México, a su vez, estaba dividida en ocho cuarteles; y es en este espacio central donde transcurría la vida universitaria, un paisaje urbano que transformó rápidamente su imagen en la primera década del siglo XX. Para ello se diseñaron e implementaron contundentes e innovadoras políticas en la ciudad. Como resultado de las mismas los procesos urbanos más importantes fueron: a) la construcción y remodelación de nuevos edificios públicos que cambiaron la fisonomía y el funcionamiento del centro de la ciudad, acciones urbanas promovidas por un régimen que pretendía dejar una huella arquitectónica de la modernización y el progreso logrados por la paz porfiriana; b) la expansión y el ensanche del centro histórico con la apertura de nuevos fraccionamientos, tanto para las clases medias y altas como para los sectores populares; y c) las mejoras en las vialidades y el transporte público de pasajeros, que ampliaron las posibilidades de movilidad de los capitalinos y de expansión de la ciudad.<sup>5</sup>

En relación con el primer punto puede decirse que para realizar esta profunda reestructuración urbana el presidente de la República, en 1903, envió una iniciativa de ley de la Organización Política y Municipal del Distrito Federal y Territorios. Esta ley, aprobada por el Congreso el 26 de marzo, estableció que los bienes, recursos y funciones de los ayuntamientos pasarían a una nueva instancia: el Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal, que dependería del Ejecutivo federal. Con ello se centralizaba el poder de decisión en una instancia directamente dependiente del Poder Ejecutivo federal, el cual tendría amplias facultades sobre la reglamentación de los servicios públicos, la realización de proyectos, la contratación de obras públicas y la expedición de leyes. La intención era garantizar el buen funcionamiento de la administración urbana restándole facultades al Ayuntamiento.<sup>6</sup> Formaban parte de este consejo tres funcionarios que dependían de la Secretaría de Estado y del despacho de Gobernación: el gobernador del Distrito Federal, que lo

---

5. Cfr. Morales (1978 y 2000).

6. Esta particular forma de gobernar y administrar la capital funcionó hasta 1916. Cfr. Jiménez (1993).

presidía y que era nombrado por el presidente de la República, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el director general de Obras Públicas. Con ello, la Municipalidad de la Ciudad de México y los demás ayuntamientos del Distrito Federal continuaban siendo órganos de elección popular, pero en adelante solo serían consultivos al perder su personalidad jurídica y su capacidad de administración, de generar recursos propios a través del cobro de los impuestos, de ser propietarios de inmuebles y de prestar los servicios públicos. Sin duda, estas sustanciales modificaciones a la forma de gobierno del Distrito Federal recentralizaban el poder de decisión y los recursos para garantizar la transformación y modernización de la estructura y el paisaje urbanos de la ciudad.

En la primera década del siglo XX, la ciudad contaba con un invaluable inventario: equipamiento urbano conformado por edificios públicos para las funciones de gobierno y de educación, hospitales, cárceles, oficinas de telégrafos, panteones, mercados y el desembarcadero en el canal de La Viga. Pero es en estos años cuando se construyeron en el centro nuevos y afrancesados edificios públicos y se remozaron otros destinados a las actividades gubernamentales, el creciente comercio, la banca y el desarrollo de la vida cultural y social. En 1904 se inició la construcción del nuevo Teatro Nacional, actual Palacio de Bellas Artes, que se interrumpió durante el periodo revolucionario y se terminó finalmente en los años treinta y, en 1908, se inauguró el Edificio Central de Correos en el predio donde funcionó el Hospital de Terceros.<sup>7</sup> En su discurso del 16 de septiembre de 1910, el presidente Porfirio Díaz informaba que la reconstrucción del Palacio Municipal de la Ciudad de México estaba muy avanzada y que, aunque faltaban obras de importancia, la fachada de la Plaza de la Constitución había quedado terminada, así como también las obras para ensanchar varias calles de la capital.

También se construyó el anfiteatro de la Escuela Nacional Preparatoria, cuyo costo total fue de 150 mil pesos.<sup>8</sup> En él se inauguró la Universidad Nacional de México, el 22 de septiembre de 1910, y en esta ocasión

---

7. Véase Azuela (2010).

8. *El Imparcial* (1993, 27 de septiembre). Nuevo Anfiteatro de la Escuela Preparatoria, p. 7.

el rector de la Universidad de París, señor Ernest Martinenche, en un discurso muy aplaudido por la concurrencia y por los periodistas de la época, puso de manifiesto el valor relativo de las construcciones frente a la inmensa tarea educadora que debía emprenderse en el país:

Para México, como para cualquier democracia, el problema siempre nuevo y urgente es el de la educación. Infundir la instrucción en todas las partes del país, y, para formar maestros en los distintos grados de la enseñanza, coordinar los esfuerzos y los modos diversos de la investigación científica, esa es la tarea esencial en todos los pueblos que se jactan de civilizados [...]. No nos encontramos, señores, delante de un edificio recién construido; tampoco estamos convidados a ver echar una paletada de cemento sobre una piedra pomposamente llamada la primera. Lo que presenciamos, señores, es algo más duradero que los palacios más suntuosos; es, si se permite la expresión, la integración en un alma entera de las diversas fuerzas educadoras de la gran República de México. A la gloriosa evolución de esta nueva entidad moral, ninguna Universidad más que la de París dará vivos y sinceros aplausos. Muy agradecida está del honor que se le ha dispensado.<sup>9</sup>

Pero las obras más importantes de la ciudad fueron las de infraestructura hidráulica y drenaje a fin de mejorar las condiciones de salubridad. El 21 de septiembre de 1910 se inauguraron las grandes obras del desagüe del Valle de México en un acto público en el que participaron los representantes de las delegaciones extranjeras que vinieron a los festejos del Centenario. *El Imparcial*, periódico progubernamental, registraba así este hecho:

El carácter monumental de las obras demuestra que el gobierno ha querido resolver de una vez el problema, que antes parecía insoluble, de dotar a la población de agua pura y en cantidad más que suficiente para sus necesidades, y así lo reconocieron ayer los

---

9. *El Imparcial* (1910, 27 de septiembre). La Universidad de París y la Universidad de México.

miembros de las delegaciones especiales, que por primera vez visitan nuestro país, enterándose punto por punto de los distintos trabajos emprendidos y de los resultados que habrán de alcanzarse.<sup>10</sup>

Una segunda línea de acción urbana fueron las autorizaciones expedidas por el gobierno del Distrito Federal para realizar nuevos fraccionamientos de viviendas destinadas a diferentes grupos sociales. Entre 1900 y 1910 se crearon 28 nuevos barrios que debían cumplir con lo establecido en las Reglas para Admisión de Nuevas Colonias expedidas en 1903. Con ello se aceleró el proceso por el que las clases medias y altas dejaron el viejo centro para vivir en la periferia cercana del contorno central. Las empresas fraccionadoras y constructoras debían celebrar un contrato con el Ayuntamiento, el cual aprobaría el trazo de las calles, en terrenos cedidos por el concesionario; a su vez, este debía construir las atarjeas, encargarse de la dotación de agua potable, la pavimentación de las calles y la plantación de árboles. Pero si bien para las colonias de las clases altas se cumplían todos estos requisitos, cuando se trataba de viviendas para los sectores populares, las colonias y las habitaciones eran sumamente precarias, inseguras e insalubres (Jiménez, 1993).

El crecimiento de la ciudad se dio hacia el sur poniente, creándose nuevas colonias para las clases altas, como La Teja, Roma, Cuauhtémoc, Juárez, Escandón y Condesa, producto de originales diseños urbanos que ofrecían viviendas de calidad. En cambio, las colonias Scheibe, Romero Rubio, Valle Gómez, Peralvillo, La Bolsa, Santa Julia, Maza, Guerrero y Díaz de León eran verdaderos tugurios con casas precarias en las que vivían numerosas familias hacinadas y en pésimas condiciones de salubridad. Por otra parte, las colonias Santa María, San Rafael, Imparcial, Estación del Ferrocarril Interoceánico y Parque Obrero Balbuena ofrecían mejores condiciones de vida y de vivienda y fueron opciones a las que las capas medias tuvieron acceso (Morales, 1978 y 2000; Berra, 1982; Espinosa, 1991).

Pero el crecimiento económico y la expansión urbana promovida por

---

10. *El Imparcial* (1910, 22 de septiembre). Provisión de Aguas Potables para la Ciudad de México, p. 1. Véase Connolly (1991).

el gobierno y los fraccionadores exigían mejorar los servicios públicos y administrativos que según los diagnósticos de la época se proveían de manera muy deficiente. En particular debía mejorarse el transporte público, lo cual era un requisito para realizar el ensanche del centro de la ciudad y garantizar la movilidad de la población. El principal medio de transporte público era el tranvía, que pertenecía a una empresa privada y que en 1910 transportaba en promedio 180 mil viajeros diarios y en días festivos o de asueto entre 210 y 240 mil pasajeros (De Gortari y Hernández, 1988). A los de mulita se sumaron los tranvías de vías electrificadas, que eran expresiones de la modernidad y que en los primeros años del siglo XX recorrían 112 kilómetros partiendo del centro de la ciudad hacia las otras municipalidades de la Ciudad de México.<sup>11</sup>

Los cambios en el sistema de transporte permitieron la expansión de la ciudad y el ferrocarril del Valle fue de gran importancia para la creación de las colonias Hidalgo e Indianillas donde se instaló la planta eléctrica, los depósitos y las oficinas de la Compañía de Tranvías Eléctricos. Asimismo el número de automóviles se incrementó notablemente y se aprobó un reglamento que estableció que la velocidad no fuera mayor de 10 km por hora en las calles de mayor circulación. Sin embargo, pese a estos signos de modernidad aún transitaban trajineras y chalupas por el canal de La Viga transportando mercancías del sur al centro de la ciudad.

En síntesis, todos estos procesos urbanos no solo contribuyeron a cambiar profundamente los usos del suelo y la fisonomía del centro de la ciudad, sino también a disminuir la densidad de población que habitaba en este territorio, ya que esta se fue desplazando hacia otras zonas de la ciudad. Sin embargo las transformaciones no implicaron mejoras sustanciales en la calidad de vida de los sectores populares, sino que por el contrario se acrecentaron las desigualdades económicas y sociales, así como el acceso a los bienes y servicios urbanos básicos.

---

11. Cfr. López Rosado, D.G (1976). *Los servicios públicos de la Ciudad de México*. México: Porrúa, p. 194. Cit. en Espinosa (1991). Véase también Barros y Buenrostro (1996) y De los Reyes (2006).



**Foto 1.** Grupo de alumnas de la Escuela Normal rodean al profesor Ezequiel A. Chávez en el patio del plantel.



**Fuente:** IISUE.AHUNAM.EACH-0136

## **El barrio universitario de la Ciudad de México**

“La historia de la Universidad es la historia de la Ciudad de México”, ha afirmado Vicente Quirarte (2003) y para ejemplificar este hecho retoma los *Diálogos latinos* de Cervantes de Salazar, quien en la época de la Colonia relata la presencia de los jóvenes estudiantes ataviados con “capas largas y bonetes cuadrados metidos hasta las orejas, caminando de dos en dos o acompañando a un maestro por honrarle” al ingresar al predio que describe por sus:

tantas y grandes ventanas arriba y abajo [que] por un lado da a la plaza y por el frente a la calle pública [...]. La Universidad donde se



educa a la juventud: los que entran son los alumnos, amantes de Minerva y de las musas [...] donde sus profesores son empeñosos, y versadísimos en todas ciencias (p. 22-23).

En 1551, por Cédula Real, se autoriza la fundación de la Real y Pontificia Universidad de México. En el actual inmueble de Moneda número 2 es donde se imparte la primera cátedra, el 3 de junio de 1553, y que hoy es la sede del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM. Pero debe decirse que después de varios siglos de turbulenta existencia, a principios del siglo XX, tanto los profesores como los alumnos de la Universidad desarrollaban sus actividades no solo en los salones y espacios interiores de los predios en los que funcionaban las diferentes escuelas, sino también en un sinnúmero de lugares extra aula. De esta forma se fue construyendo la idea de la existencia de un *barrio universitario*, un barrio del centro de la ciudad del cual, si bien no es posible establecer límites precisos, se le puede reconocer por las muchas actividades vinculadas con la vida universitaria que se realizaban en este pequeño territorio.<sup>12</sup> Así, el barrio localizado en las calles y manzanas más cercanas al Zócalo, que entonces era un espacio arbolado, con un quiosco que se extendía hacia el nororiente, una plaza mayor que ha sido históricamente el principal espacio público del país y el símbolo de las funciones de centralidad en la ciudad.<sup>13</sup>

A partir de ubicar la localización de los edificios de las escuelas que conformaron originalmente la Universidad Nacional de México en 1910 y de referenciar espacialmente las principales actividades culturales y académicas que desarrollaban en este espacio central, se realizó una primera delimitación del *barrio universitario* (Mapa 1). Los edificios de la naciente universidad estaban muy cerca unos de otros y se ubicaban en los límites de cuatro (de los ocho) cuarteles que conformaban entonces

---

12. Algunos historiadores de la época consideran que en la Ciudad de México se produce una fragmentación urbana que permite identificar *rumbos* en los que se realizaban diferentes actividades comerciales en las calles centrales. Sin embargo, no se han encontrado referencias sobre la presencia y actividad universitaria como un rumbo universitario. En cambio, parece incuestionable la existencia de un *barrio universitario*. Véase: Barbosa (2006).

13. Véase De Icaza (2007).

la Municipalidad de la Ciudad de México. La Escuela de Jurisprudencia y la Escuela Nacional Preparatoria, que funcionaba en el Antiguo Colegio de San Ildefonso, estaban localizadas en el borde del perímetro del cuartel uno. La Academia de San Carlos, a la que pertenecía la Escuela de Arquitectura, en el cuartel dos, al igual que el Rectorado y la Escuela de Altos Estudios, donde actualmente funciona el Palacio de la Autonomía de la UNAM. La Escuela de Medicina estaba en el cuartel tres y la de Ingeniería, en el cuatro. La Escuela Nacional Preparatoria era la más importante no solo porque concentraba casi la mitad de la población universitaria, sino por el valor histórico del inmueble que la albergaba, símbolo de la educación superior del país.<sup>14</sup> Además estaba localizada en la calle Donceles, que tenía un gran dinamismo cultural y económico y que concentraba la riqueza de la vida urbana del centro de la ciudad.

Pero la identidad del *barrio universitario* no se fundaba solamente en el conjunto de predios escolares, sino también en un entorno que favorecía las actividades culturales y sociales, que se localizaba principalmente en el cuartel cuatro. Además sus límites tienden a corresponderse con el actual perímetro “A” del Centro Histórico de la Ciudad de México,<sup>15</sup> que en la época era el espacio urbano que presentaba la mayor concentración de los equipamientos comerciales, culturales y de recreación.

Según el censo realizado el 28 de octubre de 1900, por la Dirección General de Estadística, a cargo del Doctor Antonio Peñafiel, en el cuartel cuatro vivían 45.738 personas a inicios del siglo XX; es decir, solo 12% del total de la Municipalidad de la Ciudad de México. Aunque es sabido que los censos de la época no ofrecían gran confiabilidad, el análisis de esta rica información permite realizar una primera caracterización desagregada por cuarteles; realizar un análisis a una escala territorial menor y caracterizar de manera más precisa a una población y un espacio que por definición eran extremadamente heterogéneos. El censo de 1910, en cambio, solo ofrece información para la Municipalidad de la Ciudad de México.<sup>16</sup>

---

14. Cfr. Garzón (2000); véase Boils (2010).

15. Véase: Decreto de declaratoria de la zona de monumentos históricos denominado *Centro Histórico de la Ciudad de México* (1980, 8 de abril).

16. Para 1910 se debió recurrir a una revisión bibliográfica y a la consulta de fuentes primarias en diferentes archivos, en particular el Archivo Histórico de la Ciudad de México, donde se revisaron los

## Actividades económicas, empleo y espacios públicos

La población económicamente activa de la municipalidad de México ascendía a 178.822 personas, de las cuales solo 24.828 vivían en el cuartel cuatro. La mayoría de estos trabajadores y trabajadoras se inscribe en la categoría “industria, bellas artes y oficios” donde se concentran 9.285. En este rubro se incluye un amplísimo y diverso número de actividades, siendo la principal, entre los hombres, los obreros industriales (textiles y tabaco), siguiendo en importancia los oficios manuales: carpinteros, zapateros, albañiles, sastres, sombrereros, herreros, pintores decoradores, mecánicos, carretoneros; entre las actividades de los “servicios personales” destacan los peluqueros. En esta zona se localizan también las principales panaderías y reposterías de *La Parisienne*, *El Águila de Oro* y *La Paz* estaban en el cuartel cuatro y en el tres, *La Violeta* y *La Canaria*, establecimientos en los que trabajaba un importante número de panaderos, pasteleros, bizcocheros y dulceros. A estos se sumaban los comerciantes y propietarios, que eran un número considerable para la época y aquellas actividades que han sido calificadas de “pequeñas industrias ambulantes” tales como tejedores de sombreros de palma, talabarteros, organilleros, zapateros remendones, consideradas por un periódico local como una opción laboral para aquellos trabajadores que preferían ser libres aunque recibieran insignificantes remuneraciones.<sup>17</sup>

Entre los oficios desempeñados por trabajadores manuales y que estaban relacionados con la educación y la cultura destacan los tipógrafos, encuadernadores, litógrafos, seguidos por los taquígrafos, escritores y filarmónicos. Pero también en esta zona vivían empleados de empresas particulares, así como de la administración pública y de los 20 bancos existentes, los cuales estaban localizados en este perímetro. Pero además muchas otras actividades no están registradas como categorías ocupacionales a pesar de que seguramente eran una opción laboral importante, tal es el caso de los meseros, lavaplatos, personal de limpieza, así como

---

expedientes de las secciones correspondientes a las condiciones de vida y a las actividades económicas y culturales que se desarrollaban en este espacio central.

17. *El Mundo Ilustrado* (1903, 22 de febrero). Las industrias de la calle. Cit. en De los Reyes (2006, p. 30).

los propietarios de comercios dedicados al suministro de comidas o bebidas, ya que documentos hallados en el Archivo Histórico de la Ciudad de México permiten detectar la existencia de un amplio número de bares, restaurantes, pulquerías y tequilerías en esta zona central en 1910.<sup>18</sup>

En cuanto a las actividades económicas femeninas, destaca en el censo de 1910 la categoría “propietario”, la cual registra un 60% de mujeres viviendo en esta zona central, seguramente pertenecientes a los sectores de más altos ingresos. Pero la actividad económica predominantemente femenina era la docencia en el nivel básico. De los 2.543 “profesores de instrucción” que vivían en el Distrito Federal, 80% pertenecían a la Municipalidad de la Ciudad de México, de los cuales 70% eran mujeres. En el espacio del barrio universitario se corrobora también esta tendencia, ya que en el cuartel cuatro vivían 328 profesores de instrucción siendo 71% mujeres, proporción esta que era aún mayor en el cuartel dos, donde alcanzaba 78% del total.

También en el ámbito artístico, principalmente teatral, destacaban las mujeres. Al respecto, Pérez Montfort (2003) afirma:

Las señoras Fábregas e Iris junto con las hermanas Blanch, las también legendarias hermanas Moriones; Mimí Derba, María Conesa, y varias artistas más, demostrarían al mundo masculino que en el mercado de la escena, el crédito femenino tenía bastante más que decir o decidir a la hora del reparto general del público y las ganancias. Ahí estarían para demostrarlo cientos de divas, coristas y partiquinas que, desde finales del siglo XIX hasta entrados los años treinta de la presente centuria, poblaron las pasarelas y los corrillos de la farándula capitalina.

Pero es sabido que para las mujeres la función social establecida en el modelo de sociedad patriarcal de la época era la vida privada y ser ama de casa. A pesar de ello, las mujeres de las clases populares cuyas necesidades económicas las obligaban a trabajar fuera del hogar eran

---

18. En 1864 en el Distrito Federal había 51 cantinas y, en 1885, eran 817. Para 1901 eran 946 pulquerías diurnas y 365 nocturnas, o sea, una por cada 359 habitantes; el alcoholismo era uno de los principales problemas de salud que presentaba la población capitalina (Espinosa, 1991; Cossío Villegas, 1957).

costureras, lavanderas, sirvientas; y un considerable número eran obreras industriales, principalmente cigarreras de la fábrica más importante en este ramo: El Buen Tono.<sup>19</sup> El comercio en las calles era también una importante actividad para estas mujeres pobres, las cuales trabajaban a la salida de los mercados, en las estaciones de tranvías y de ferrocarriles, así como en las escuelas, baños públicos, jardines, albercas, plazas o plazuelas, donde vendían diferentes mercancías u ofrecían sus servicios.<sup>20</sup>

También debe tenerse en cuenta que en las calles del centro trabajaba un elevado número de niños, un hecho social doloroso y preocupante que ponía en evidencia los altos niveles de pobreza que existían en la capital y en el país:

Por las calles de la capital, a todas horas del día y de la noche, el transeúnte se ve asaltado por una turba de billeteros, voceadores de periódicos y vendedores de cerillos y otros pequeños artículos [...] entre ellos se encuentra multitud de niños de corta edad, los cuales con la industria atienden sus necesidades, que en razón de su corta edad son muy pequeñas, pero que más tarde y con el crecimiento natural no podrán llenarse con las pequeñas utilidades que obtienen. Esta precariedad los orilla muchas veces a delinquir, por lo que es necesario atender este problema (*El Pabellón Español*, 3 de abril de 1887, cit. en Del Castillo Troncoso, 2006, p. 3).

## El acceso a la educación de los habitantes

En la Municipalidad de la Ciudad de México en 1900 vivían 112.713 personas mayores de 12 años que no sabían leer ni escribir, mientras que en el Distrito Federal la cantidad ascendía a 188.054 personas. Es decir, en esta zona central donde se concentraban las principales actividades de

---

19. Esta fábrica fue creada por el empresario francés don Ernesto Pugibet y estaba localizada en la Plazuela de San Juan, en un edificio que ocupaba la manzana entera y donde trabajaban 1.000 obreros y más de 1.200 obreras. Cfr. Departamento del Distrito Federal, Secretaría General de Desarrollo Social, Comité Interno de Ediciones Gubernamentales, 1988.

20. *El Mundo Ilustrado* (1903, 22 de febrero). Las industrias de la calle. Cit. en De los Reyes (2006, p. 30).

la educación y la cultura vivía 60% del total de analfabetos de la capital. De estos, 8% estaba en el cuartel cuatro y 17%, en el tres. Mientras que en el cuartel dos era donde se registraba mayor número de personas que no sabían leer ni escribir, alcanzando un total de 23.942, lo que representaba una quinta parte del total.

La categoría “niños escolares” registraba 11.045 personas, de las cuales 56% eran hombres y 44% mujeres. En el cuartel cuatro había 1.728 escolares, siendo prácticamente la mitad mujeres y en el tres, de un total de 2.172 escolares, que es el número más alto de la Municipalidad de la Ciudad de México, solo 39% eran mujeres.

**Foto 2.** Los estudiantes enfrentaban la tentación de asistir a los bares, restaurantes, pulquerías y otros sitios de diversión. Cabaret Ideal, calle de San Felipe Neri (hoy República de El Salvador).



**Fuente:** © GDF, Secretaría de Cultura, Museo Archivo de la Fotografía.

En la época comienza a incrementarse el número de escuelas oficiales y, a pesar de la vigencia de las Leyes de Reforma, muchas escuelas



particulares eran religiosas. La educación no era mixta, pocas mujeres estudiaban más allá de algunos años de primaria y las de familias de mayores ingresos lo hacían en la casa, mientras en la escuela se les daba clases de bordado, pintura y costura, que se consideraban complementos importantes para una buena ama de casa (Barros y Buenrostro, 1996).

En contrapartida, entre los “estudiantes” de nivel medio existen claras evidencias de que se profundiza la desigualdad de oportunidades entre géneros, con una clara situación de desventaja para las mujeres. No obstante que la población femenina en edad de estudiar era mayor que la masculina, los estudiantes eran mayoritariamente hombres. En total, en la Municipalidad de la Ciudad de México se registraban 5.824 estudiantes, de los cuales las tres cuartas partes eran hombres y vivían en esta zona central poco menos de la mitad de ellos. El mayor número de estos estudiantes, 1.209, vivía en el cuartel tres, de los cuales 76% eran hombres, mientras que en el cuartel cuatro vivían 647; es decir, menos de la mitad, y de estos, 83% eran hombres.

En cuanto a los estudiantes de nivel superior, se trataba de un grupo constituido por un número muy reducido de jóvenes, en el cual existían unas pocas mujeres que lograron superar todos los obstáculos que existían en la sociedad de la época para que estas pudieran dar continuidad a estudios de nivel superior, tal como lo analiza Lourdes Alvarado (2010).

## **La vivienda y la calidad de vida**

El *barrio universitario* estaba enclavado principalmente en este espacio urbano central del cuartel cuatro, el cual, según Moisés González Navarro (1974), era un territorio que podía considerarse uno de los mejores de la ciudad, ya que contaba con calles pavimentadas, drenaje, agua y presentaba condiciones de vida bastante buenas, destacando la no existencia de industrias nocivas. Según el censo de inicios del siglo XX, vivía en este cuartel 12,4% de la población de la Municipalidad de México, poco más de 10.000 familias. Además se trataba de un centro de baja altura en el que había 1.786 casas, de las cuales 413 eran de un piso, 817 de dos y solo 345 de tres. Sin duda, esto respondía a las propias características de

un centro construido sobre la ciudad lacustre de los indígenas y sobre un suelo sometido a fuertes movimientos sísmicos, como los ocurridos en 1909 y 1910.

Pero el principal rasgo de aquella morfología urbana eran las condiciones de vida extremadamente desiguales que prevalecían en este espacio central, ya que mientras las clases altas gozaban de una muy buena calidad de vida, los sectores populares y las clases medias enfrentaban diferentes carencias. Pérez Montfort (2003) describe claramente este ambiente urbano extremadamente polarizado:

Así, entre virtudes y defectos, la Ciudad de México a la vuelta del siglo, podía enseñar una cara particularmente halagadora y divertida para algunos, cuando no patética y desesperanzadora para otros (p. 58).

Efectivamente, las viviendas habitadas por las clases populares presentaban pésimas condiciones de salubridad, principalmente las localizadas en el norte, sur y oriente, mientras que el centro y el poniente contaban con mejores condiciones. Las vecindades eran viejas casonas abandonadas o casas que habían sido construidas para este fin, y allí vivían familias con numerosos miembros que ocupaban pequeñas habitaciones compartiendo precarios servicios. Además algunas familias aún más pobres vivían en barracas instaladas en terrenos baldíos y en diferentes tipos de alojamientos temporales (casas de huéspedes, mesones, posadas y dormitorios públicos) localizados en el centro de la ciudad; y para los estudiantes que provenían de otros estados de la República se ofrecían cuartos en casas de huéspedes o en casas de estudiantes donde existían reglas muy rígidas sobre el uso de los espacios.

Pero en las vecindades del centro vivían no solo sectores pobres, sino también medios. Al comenzar el siglo XX, en algunas vivían más de un centenar de familias cuyos cuartos estaban separados por unos callejones internos en los que corrían los desperdicios y excrementos de sus habitantes.<sup>21</sup> A estas viviendas precarias se sumaban las habitaciones en

---

21. AHDF, Sección: Policía-Salubridad, vol. 3672, exp. 290, cit. en Barbosa (2003).

acesorias en las que también se desarrollaban actividades económicas y, según el censo de 1900, eran en total 2.350 piezas.

Se registraba también más de un centenar de personas viviendo en la calle, en chozas y jacales, considerados “alojamientos temporales” contruidos de materiales perecederos o desechos, donde habitaban las clases populares en condiciones miserables. Existían dormitorios públicos que eran cuartos grandes o medianos con filas de camas en donde los viajeros pagaban unos centavos por noche, y en algunos ni siquiera tenían camas, solo petates donde dormían hombres, mujeres y niños en las galeras.<sup>22</sup>

Se censaron también ocho casas de huéspedes en las que vivían 136 personas, nueve colegios de internos que alojaban a 432 niños y jóvenes y tres hospitales con 257 personas. Pero además el cuartel cuatro era la zona de la ciudad con la mayor concentración de hoteles, un total de 30, que alojaban en el momento del censo a 1.348 personas y, según el trabajo realizado en esta investigación, para 1910 existían ya 40. Entre los que ofrecían mejores servicios estaban el Hotel Iturbide, Biarritz, Gillow, Juárez, Colón, Europa, Palacio, París, De France, Barcelona, Inglés, por mencionar algunos. En el cuartel tres se localizaban el Hotel Roma y el Hotel Central (véase Mapa 1).<sup>23</sup>

Ante el grave déficit de vivienda, el último día de 1910 se anunció la creación de la Caja Nacional Mexicana de Pensiones Vitalicias y Casas Populares que contó rápidamente con 174 suscriptores, aunque el proyecto no prosperó (González Navarro, 1974). La pobreza se expresaba claramente en la precariedad de las condiciones habitacionales, así como en la insalubridad e inseguridad que afectaban principalmente a los sectores populares pero que dañaban al conjunto de la sociedad. Las malas condiciones de higiene que presentaba el centro favorecían las epidemias en las que morían muchas personas, como lo reconoció el mismo director de Obras Públicas del Distrito Federal, el Ingeniero Roberto Gayol. La escasez y la mala calidad del agua potable eran motivo

22. Los había en las colonias La Bolsa y en la Plaza Juan José Baz, al norte de la ciudad (Barbosa, 2003).

23. Véase AHDF, Ayuntamiento, sección casas y alojamientos, vols. 1376, 1377, 1378; bebidas embriagantes, vol. 1335, 1344; diversiones, vols. 1386; Sanborn Map Company (1905); Plano oficial de la Ciudad de México 1889-1890 (1891); Directorio Comercial de la Ciudad de México (1883).

de constantes quejas y se las consideraba la primera causa de la insalubridad que existía en la capital, por lo que aun los periódicos progubernistas afirmaban que sin agua era inútil tener un Código Sanitario (Espinosa, 1991).

Cosío Villegas (1957), en su trabajo pionero sobre la vida social en el Porfiriato, analizó no solo la magnitud del problema de la vivienda, sino la insuficiencia de agua potable. Según este autor, la escasez e impureza de los alimentos, y otros factores análogos, como la misma miseria, eran las causas más importantes de las enfermedades. Ante esto, las autoridades sanitarias dictaron medidas higiénicas que deberían observarse en toda la ciudad: barrer tres veces al día las calles, recoger la basura en la mañana e incinerarla en la tarde, cegar las coladeras, limpiar los muladares, bardar los terrenos baldíos, aumentar la irrigación de las atarjeas, proporcionar agua suficiente a todos los barrios, establecer duchas en las comisarías para bañar a las personas sucias que llegasen a ellas y recoger a los pordioseros.<sup>24</sup>

Sin duda estas condiciones de vida incidían en las altas tasas de mortalidad infantil registradas al nacer o antes de los cinco años de edad, como consecuencia de enfermedades gastrointestinales, respiratorias o de epidemias, puesto que aunque en la capital la viruela se había erradicado en 1900, 10 años después de hacerse obligatoria la vacuna no se controlaban el tifo, la influenza ni el cólera (Barros y Buenrostro, 1996). El gobierno había realizado, desde finales del siglo XIX, diferentes obras para generar mejores condiciones de salubridad en las ciudades, en particular en el Distrito Federal, y también tomó importantes medidas de este tipo, de las que se dio cuenta en los primeros días de septiembre en medio de los festejos del Centenario de la Independencia. Así, cuando se realizó la Exposición de Higiene se otorgó particular atención al tema de bebidas, comestibles y mercados, poniendo especial énfasis en que el Consejo de Salubridad contaba con aparatos especiales para analizar las sustancias alimenticias y castigar a los comerciantes que atentaban contra la salubridad. También se informaba que en el ramo de mercados

---

24. Cfr. Cosío Villegas (1957).

se había logrado un avance notable, aunque sobrevivían expendios en malas condiciones.<sup>25</sup>

Sin embargo, el presidente Díaz reafirmaba en su discurso del 16 de septiembre de 1910 que la capital conservaba buenas condiciones de salubridad, porque había disminuido el número de casos de las enfermedades transmisibles y en el primer trimestre se había reducido considerablemente la mortalidad respecto de igual periodo del año anterior; informó de la construcción en la capital de 5.000 metros de atarjeas, cerca de 800 albañales y que habían progresado las obras de agua potable.

### La vida cultural y el espacio público

En el territorio del *barrio universitario* se concentraban los edificios y las actividades de los universitarios, pero además era un espacio de encuentro, de aprendizaje extra aula compartido por la juventud de la época y un sitio privilegiado de la vida cultural donde circulaba una élite intelectual y artística con vínculos en diferentes países. Renate Marsiske (1989), al referirse a los estudiantes universitarios de aquella época, afirma:

[...] los estudiantes no solo convivían en los salones de clase, sino también en actividades de tipo social. Ellos organizaron recepciones, comidas, bailes y fiestas, donde se eligió cada año entre las alumnas la reina de los estudiantes [...]. Los estudiantes universitarios, de la Escuela Nacional Preparatoria o de las facultades o escuelas superiores, pasaban gran parte de su tiempo en el centro de la Ciudad de México, alrededor de la Plaza de Santo Domingo, de las calles de San Ildefonso, Argentina, Brasil, Tacuba, etc., donde se encontraron sus escuelas. Se encontraban en los patios de los edificios coloniales de la universidad, en los cafés y librerías que abundaban (p. 192).

---

25. *El Imparcial* (1910, 8 de septiembre). La Tercera Conferencia de Higiene, p. 4.

Sin duda un punto de encuentro importante para los estudiantes e intelectuales de la época eran las bibliotecas, ya que poseían un valioso acervo para las tareas docentes, entre estas: la Hispanoamericana, la Carlos Prieto y la de la Escuela Nacional de Ingenieros, localizadas en el cuartel cuatro, y muy cercanas a estas estaban las bibliotecas de las Escuelas de Medicina, Jurisprudencia, Bellas Artes y de la Escuela Nacional Preparatoria.<sup>26</sup>

**Foto 3.** Cuando proliferó el uso del automóvil, se estableció el límite de velocidad en 10 kilómetros por hora en las calles con mayor circulación. Primera calle de Isabel la Católica, esquina con la cuarta calle de Tacuba.



**Fuente:** ©121141.CONACULTA.INAH.SINAFO.FN.México.

---

<sup>26</sup> Cfr. Zahar (1995) y Morales (2010). Véase: Mapa 1.

**Foto 4.** El teatro era uno de los principales entretenimientos; ofrecía una amplia y variada cartelera. Teatro Arbeu, declarado sede oficial de las Fiestas del Centenario de la Independencia, en San Felipe Neri.



**Fuente:** © 655953 CONACULTA.INAH.SINAFO.FN.México.

De igual forma, este estrecho vínculo entre la vida universitaria y la ciudad se expresaba en el elevado número de librerías que existía en el centro; en el cuartel cuatro se localizaban, entre otras, la Rosa y Bouret, General, Biblos, Herrero, Mariano Galván, De la Torre. Muy cercanas a estas, en el cuartel tres, estaban la Botas, Modernista, la Orortiz y en el cuartel dos, la Casa de la Primera Imprenta, Juan López, Araluce. En el cuartel uno, en la esquina de la Escuela Nacional Preparatoria, ya existía la actual librería Porrúa Hermanos y la Robredo. Algunas de ellas eran

sumamente valoradas, como consta en el periódico crítico *El Diario del Hogar*, fundado en 1881 por Filomeno Mata, quien recomendaba la librería Modernista, ubicada en la calle Vergara número 10 porque “era la más popular de esta Capital, su género y existencia responde a todo lo que se llama progreso, adelanto, libertad bien entendida”.<sup>27</sup>

Pero, además, la Universidad ofrecía entonces un entorno ciudadano ideal para los jóvenes universitarios quienes, como lo describe Javier Garcíadiego (1989), podían acceder a actividades que estaban:

embarcadas en una ciudad en rápida modernización y acordes con su tiempo, actividades extracurriculares estudiantiles de tipo absolutamente mundano: veladas, serenatas y juegos florales (p. 142).

Así las principales actividades sociales de los capitalinos se realizaban en los espacios públicos abiertos. La ciudad contaba con 18 jardines públicos que estaban en la zona del *barrio universitario*: la Alameda, el Zócalo, el atrio de la Catedral, La Corregidora, el atrio de Santo Domingo, Juárez (San Pablo), 5 de Mayo (Colegio de Niñas), Carlos IV (circundando la estatua), del Carmen.<sup>28</sup>

En las fiestas cívicas y religiosas participaban los diferentes sectores sociales, pero uno de los principales entretenimientos era el teatro. El gran Teatro Nacional, el más elegante, fue demolido en 1901 para prolongar la actual calle 5 de Mayo. Los teatros Iturbide, Principal, Arbeu, el Renacimiento (que se convirtió en 1905 en el Teatro Virginia Fábregas) o el Esperanza Iris (que al comenzar el siglo XX pasó a llamarse Teatro Ideal) ofrecían una amplia y variada cartelera. En 1909 se incendió el Teatro Iturbide, que había alojado la Cámara de Diputados desde 1872.<sup>29</sup>

Las tandas del Teatro Principal eran sumamente concurridas, a pesar de que la prensa local consideraba el teatro por hora un género menor. En este teatro se estrenó una obra de José Ignacio González y

---

27. Cfr. *El Diario del Hogar* (1910, 15 de agosto). Librería Modernista, p. 4.

28. Véase: Dirección General de Obras Públicas. Plano de la Ciudad de México 1907. Cit. en Espinosa (1991, pp. 109-110).

29. Cfr. Pérez Montfort (2003) y Barros y Buenrostro (1996).



Julio B. Uranga, titulada *El pájaro azul*, en la que se criticaba a Díaz, hecho bastante inusual en un espectáculo público dadas las condiciones de censura que existían. También en el Teatro Colón se presentaban las tandas de moda en funciones en las que tomaban parte luchadores grecorromanos.<sup>30</sup>

Funciones de conciertos, ópera, operetas y zarzuelas, eran puestas en estos escenarios en diferentes temporadas y la clase alta también asistía al ballet:

En 1903 gustosamente se disfrutó de Coppelia y Brahama, interpretados por las hermanas Costa y años después un numeroso público admiró las danzas de Ana Pavlova. Asimismo los conciertos de música clásica eran un espectáculo para el gusto fino; baste recordar las noches de concierto en la sala Wagner (De Gortari y Hernández, 1988, p. 117).

Sin duda las opciones culturales estaban directamente relacionadas con la capacidad de pago del público y existía una amplia cartelera anunciada en los principales periódicos locales.<sup>31</sup> Los estudiantes, ante los precios de las entradas, solicitaron a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes que les hicieran una rebaja en el Teatro Arbeu durante la temporada de ópera.<sup>32</sup> El periódico *El Diario del Hogar* reclamaba que la concurrencia a este teatro no correspondía a la buena labor de los artistas, ya que el público era muy escaso y que se esperaba ver este teatro más concurrido en las próximas funciones.<sup>33</sup> Además, con motivo de las fiestas del Centenario, se podía disfrutar de las tandas y las funciones populares organizadas para un amplio público por la Secretaría de Instrucción Pública.

Para las clases altas existían grandes casinos y clubes donde se ofrecían entretenimientos de salón, banquetes, conciertos y bailes. *El Mundo*

---

30. *Fin de Siglo* (1910, 16 de enero). Teatros y artistas en el Colón, p. 3.

31. Véase la cartelera, en sección Gaceta Teatro del periódico *El Diario del Hogar*.

32. *El Imparcial* (1910, 2 de agosto). Un viejo problema, p. 3.

33. *El Diario del Hogar* (1910, 13 de enero). Por los teatros, p. 3.

*Ilustrado* decía: “para que se vea que existe en nuestra metrópoli lo que hay en las principales capitales del mundo”.<sup>34</sup> Todos estos espacios recreativos estaban localizados precisamente en el cuartel cuatro. El Jockey Club, el Casino Nacional, que era el más popular y más conocido de México, el Club Inglés, el Club Alemán, el Club Español, el Británico, el Americano y el Francés eran espacios donde concurrían las diferentes colonias de extranjeros.

Los títeres como la compañía de Rosete Aranda o de la de Salvador Aycardo eran una diversión familiar para todas las clases sociales. Entre los circos, el primero en llegar a la Capital fue el Chiarini y el más famoso fue el Orrin, en el cual actuaba el famoso payaso Bell. A estos se sumaron el circo Treviño, Jordán y Magnolia. Había también corridas de toros, un frontón e hipódromos (Peralvillo e Indianilla) y se podía disfrutar con los globos de Cantolla o patinando en el Tívoli del Eliseo (De los Reyes, 2006).

En 1895 se comenzó a exhibir en la calle de la Profesa el cinetoscopio de Edison, donde se cobraba 25 centavos por una visita de medio minuto (Krause y Medina, 1993), y Salvador Toscano Barragán acondicionó a fines del siglo XIX, un salón ubicado en las calles San Francisco (hoy Madero) y Coliseo (hoy Bolívar) para abrir el Cinematógrafo Lumière, el cual fue vendido y reinaugurado en 1906 como Salón Rojo.<sup>35</sup> También en ese año se construyó el Granat y para 1906 la ciudad contaba con 16 salones que proyectaban las novedades de las casas Pathé, Edison, Meliés, Gaumont, Urban Trading, Warwick, Mutoscope y Poliscope.

Pero la vida social de estos universitarios seguramente transcurría diariamente en los cafés, restaurantes, fondas y bares de la zona. Alrededor del *barrio universitario* se concentraba un gran número de restaurantes y en el cuartel cuatro existían el Astoria, Sylvain Daumont, Prendes, Centro Americano, Restaurant Suizo, Gambrines, La Noche Buena, Lunch House, Faust y Fornos, entre muchos otros y se podía comer muy barato en las fondas La Estrella, La Mexicana o Caja Grande, que estaban localizadas en el cuartel cuatro, o en La Poblana, ubicada en

---

34. Cit. en Barros y Buenrostro (1996).

35. Cfr. Alfaro y Ochoa (1999).

el cuartel tres. Entre los cafés más concurridos estaban los de chinos, La Concordia y Veroly. En la calle 5 de mayo se localizaba el Café de París, La Blanca, el Tupinamba y, en los alrededores, La Alameda y el Sorrento. Los bares de moda de los sectores de mejores ingresos eran el del Hotel Del Prado, el Regis, el Reforma.

Pero además en esta zona existían más de 70 cantinas, solo en el cuartel cuatro había 19, entre ellas Dos Naciones, Del Valle Klotz, La Puerta del Sol, La Tertulia, El Kiosco de las Flores, La Ópera, El Gran Salón, La Madrileña, Ocariz, Beer Hall, La Perlas del Risco. En el cuartel tres, en la calle Moneda, una de las esquinas del Zócalo, la más famosa era El Nivel, considerada la primera cantina con licencia de la Ciudad de México; también existían allí otras de nombre La Gran Sociedad y La Valenciana.<sup>36</sup> Debe decirse que a fin de controlar el alcoholismo desde finales del siglo XIX se prohibió abrir nuevas cantinas en la zona central, lo cual llevó a que se localizaran en zonas próximas, como se puede observar en el Mapa 1, y que se promovieran otras actividades recreativas en los teatros, cines y clubes como opciones.

### **La participación de los universitarios en los festejos del Centenario**

Desde los primeros días de septiembre la sociedad mexicana se sumó y disfrutó de los numerosos festejos del Centenario de la Independencia organizados por el gobierno de la República. Así, las calles del centro eran recorridas por muchas familias que acudían a ver los preparativos del gran festejo del 15 de septiembre. *El Imparcial* describía de esta forma la entusiasta presencia de los capitalinos:

El 1º, especialmente al medio día, de doce a dos de la tarde, la gran arteria metropolitana, es decir, la Avenida de San Francisco, mostraba el espíritu de festejo, grupos de gente en las aceras, observando los escaparates entre cuyas mercaderías sobresalen los tres

---

36. Cfr. AHDF, Ayuntamiento, secciones Fondas y Fisgones, vol. 1625; sección juegos permitidos, vol. 1668; bebidas embriagantes, vols. 1338, 1339; licencias diversas, vol. 1711.

colores de la enseña nacional. También contemplaban los adornos de las fachadas y la multitud era tal que las banquetas contenían apenas a los transeúntes de la gran Avenida, que también se desbordaban por las avenidas del 5 de mayo y 16 de septiembre, por los portales de Mercaderes y de las Flores y las calles del Empedradillo y de Isabel la Católica. Otros se internaban en el Zócalo, donde, por ser jueves, una banda militar lanzaba al aire sus alegres notas.<sup>37</sup>

A los gallos de los estudiantes en las calles céntricas se sumaba una kermés en La Alameda, donde los ricos obsequiaban ropa, dulces, juguetes a las familias de las barriadas. Los periódicos describían las transformaciones de las calles céntricas con todo detalle, diciendo que los edificios mejor iluminados eran la Casa Mosler, la Palestina, el hotel de San José el Real, y el gran edificio de una compañía de seguros, en la parte norte de 5 de mayo. El edificio de cinco pisos de la Compañía Blanca lucía banderas, drapeados, gallardetes, escudos, en artísticos moños, en haces de muy buen gusto, en acervos sencillos, pero vistosos. El edificio de la Compañía de Luz atraía espectadores. La sede del edificio de una compañía de seguros de la avenida Isabel la Católica y San Francisco, como principal adorno poseía un letrero luminoso con esta palabra: PAX. En la avenida San Francisco, un restaurante mostraba una gran corona de foquillos de colores. Más hacia el centro, La Suiza se distinguía por su fachada blanca. La Casa Oliver también destacaba entre todas porque sus ventanas y balcones estaban tachonados de foquillos tricolores, verdes, blancos y rojos. En el centro, un almacén del portal de las Flores y otro de Mercaderes arrojaban su resplandor a las aceras. Otro almacén de la Compañía, estaba iluminado *a giorno*.<sup>38</sup>

Como parte de las Fiestas del Centenario se inauguraron varias muestras, entre las cuales la Exposición Japonesa contó con la presencia del presidente de la República y, según los reporteros, acudió también lo más selecto de la sociedad mexicana con la finalidad de:

---

37. *El Imparcial* (1910, 2 de septiembre). La ciudad graba en la noche el esquema luminoso de sus edificios. Una multitud pletórica de júbilo recorre la Capital contemplando el decorado de las calles.

38. *Ibidem*.

admirar los productos del arte y la industria del inteligente pueblo asiático, que con laboriosidad y energía ha sabido utilizar todos los avances de la civilización occidental, sin perder los caracteres propios de su raza y de su genio.<sup>39</sup>

El 4 de septiembre desfilaron por las principales avenidas suntuosos carros alegóricos en medio de una enorme concurrencia que llenaba las aceras desde las nueve de la mañana; iban por la avenida Juárez, San Francisco, Plateros y la Plaza de la Constitución, mientras la gente estaba instalada en los balcones y las azoteas de sus casas y el presidente Díaz y su gabinete en el balcón central del Palacio Nacional. A las 11 dio inicio el desfile de carros del comercio (El Palacio de Hierro, el Centro Mercantil), de la minería, de la industria, siendo particularmente aplaudido el carro de la fábrica Excélsior, de la banca, de grupos de obreros y obreras, de charros y diferentes gremios. Toda esta actividad callejera en el centro de la metrópoli logró paralizar la circulación, ya que había unos mil carruajes estacionados (por dos horas y cuarenta minutos) en la avenida San Francisco, lo cual obligó al Inspector de Policía a hacer un plan sobre cómo se utilizarían estas calles en los días sucesivos.<sup>40</sup>

Por otra parte, en el Informe presentado por el presidente de la República al abrirse el primer periodo de sesiones del XXV Congreso de la Unión, el 16 de septiembre de 1910, se justificaba ampliamente el despliegue de recursos dedicados a los festejos del Centenario diciendo que:

El Ejecutivo ha estimado que el primer Centenario de la proclamación de la Independencia debe ser celebrado con toda pompa y solemnidad, y al efecto, además de haberse constituido una Comisión Nacional, de que organizara los festejos, nombrando comisiones locales en toda la República, se han preparado bajo los auspicios oficiales, numerosas fiestas y solemnidades, entre las que figura la inauguración de importantes institutos, edificios, mejoras

---

39. *Ibidem*.

40. *El Imparcial* (1910, 6 de septiembre). Mil carruajes detenidos durante dos horas cuarenta minutos, primera plana.

materiales y obras de arte (Díaz, Porfirio (1911). Informe presidencial, 1º de abril de 1911).

En realidad esa comisión había sido creada tres años antes, el 1 de abril de 1907 y el modelo a seguir fueron las festividades de la Exposición Universal de París, de 1889. Así, además de los desfiles y concursos de carruajes se sumó la presentación de numerosas obras de teatro y tandas populares. El teatro de las señoras Moriones en la calle del Coliseo destacaba por tener un gran retrato de Hidalgo, banderas, focos de arco de los tres colores nacionales e hileras de foquillos resplandecientes.<sup>41</sup>

En medio de este clima festivo la comunidad universitaria se sumó activamente a los festejos.

El 10 de septiembre se inauguró el XVII Congreso Internacional de Americanistas, cuya solemne sesión de apertura se realizó en el salón de actos de la Escuela de Ingenieros y, como parte del mismo, se hizo una visita a la recién remozada Teotihuacan, encabezada por Justo Sierra, que fue acompañado por los miembros del cuerpo diplomático, académicos participantes y las representaciones de países extranjeros. También se realizó el Congreso Indianista y se inauguró la Normal para Maestros, construida en los terrenos de la Tabla del Rosario, al sur de la calzada de Tacuba. El embajador alemán hizo entrega de la escultura de Humboldt en el jardín de la Biblioteca Nacional, en la calle de Isabel la Católica.<sup>42</sup> El 13 de septiembre se reunieron en la Escuela Nacional de Artes y Oficios para Hombres los representantes de diferentes entidades del país que asistieron al Congreso Pedagógico Escolar convocado por el Ministerio de Instrucción Pública y el 19 de septiembre se inauguró el IV Congreso Médico Nacional.

El 18 del mismo mes fue inaugurada la Escuela de Altos Estudios en el Salón de Actos de la Escuela Nacional Preparatoria, donde el subsecretario de Instrucción Pública y Bellas Artes, don Ezequiel A. Chávez, pronunció un discurso oficial con la presencia de los delegados de universidades extranjeras de California, Cornell, La Habana, París, Pensilvania,

---

41. *El Imparcial* (1910, 2 de septiembre), pp. 1 y 7.

42. García (1991).

Oxford y Yale, así como de los círculos intelectuales mexicanos, designándose como primer director a Porfirio Parra.<sup>43</sup> El 19 de septiembre en la Academia de San Carlos y bajo los auspicios de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, se presentó una exposición de la Asociación de Pintores y Escultores Mexicanos, formada en su mayoría por los más jóvenes artistas de la ciudad: Félix Parra, Jorge Enciso, Saturnino Herrán, Roberto Montenegro, Ramos Martínez, De la Torre, entre muchos otros, la cual fue calificada de “alentadora proeza inicial con que [se] celebró el Centenario heroico” (García, 1991).

**Foto 5.** Solemne inauguración de la Universidad Nacional de México, en el anfiteatro recientemente remodelado de la Escuela Nacional Preparatoria.



**Fuente:** IISUE.AHUNAM.EACH-0415

Pero, sin duda, el desfile histórico del 16 de septiembre fue el momento culminante de los festejos por ser el más concurrido, al que asistieron unas 200 mil personas, el doble de las que acudieron al Grito en el

43. *El Imparcial* (1910, 19 de septiembre). Inauguración de la Escuela de Altos Estudios, p. 12.

Zócalo. Ese mismo día se inauguró la Columna de la Independencia, diseñada y construida por el arquitecto Antonio Rivas Mercado, director de la Escuela de Bellas Artes.<sup>44</sup> También se inauguró el Congreso de la Unión y María Conesa entonó el himno. La comunidad italiana entregó una reproducción de la escultura de San Jorge, de Donatello, que fue colocada en la Academia de San Carlos.

El 22 de septiembre, como se verá en el próximo apartado, se creó la Universidad Nacional y el 23, el presidente Díaz colocó la primera piedra de lo que sería el Palacio del Poder Legislativo, construcción que quedó inconclusa. Finalmente, los festejos llegaron a su punto culminante el 27 de septiembre, cuando la Cámara de Diputados rechazó las impugnaciones y solicitudes de anulación de los comicios y declaró a Díaz y Corral vencedores en las elecciones.

Sin embargo, las calles engalanadas y los festejos gubernamentales no podían ocultar la pobreza en la que vivían las grandes mayorías ni las marcadas desigualdades sociales que presentaba la sociedad mexicana a inicios del siglo XX, las cuales eran fácilmente observables en el barrio central de la ciudad. Alberto del Castillo Troncoso (2006) al describir esta dualidad de la acción gubernamental afirma que las autoridades trataban de mostrar a los mexicanos, pero sobre todo a los extranjeros, el ingreso del país a la civilización y a la modernidad, aunque para ello hubiese que “borrar” de la escena urbana a algunos “indeseables”, como eran los mendigos o los niños de la calle, “nómadas ciudadanos” que según los reportajes de la época, acostumbraban vagar sin rumbo por las calles de la capital.

Sin duda la situación social en México se había agravado y en el año 1910 se registraba un alza del costo de la vida como consecuencia del incremento de la demanda de bienes y servicios que generaba la presencia de más de cien mil visitantes que llegaban a la ciudad para participar en los festejos. Los hoteles y los restaurantes subieron sus precios notablemente con motivo de las fiestas del Centenario y el gobierno intentó poner límites a los comerciantes, incluso con amenazas de clausurar

---

44. Véase Guedea (2009, pp. 55-57).



establecimientos que abusasen de esta situación.<sup>45</sup> Pero además, el descontento social ganaba las calles. El 6 de octubre, Madero se fugó de la prisión de San Luis Potosí y redactó el Plan de San Luis, en el que concluía que el gobierno de Díaz era ilegítimo por lo que convocaba a la rebelión para el 20 de noviembre, dando inicio así a la Revolución Mexicana.

### **La creación de la Universidad Nacional: festejos estudiantiles y protesta social**

El 22 de septiembre, en el Salón de Actos de la Escuela Nacional Preparatoria, se inauguró la Universidad Nacional de México. El reagrupamiento institucional que Justo Sierra propuso para crear la Universidad Nacional de México contribuyó a desarrollar una nueva identidad colectiva a partir del sentido de pertenencia que poseían quienes estaban inscritos en las diferentes escuelas de nivel superior. Una identidad sustentada en compartir cotidianamente los espacios públicos concentrados en un pequeño número de calles del centro histórico de la ciudad capital. Luis Eduardo Garzón (2000) afirma que el barrio universitario conservaría a partir de estas fechas:

la magia de la comunión y de la identidad. Los viejos edificios transformados en nuevas escuelas. Sus patios y corredores cargados de jóvenes sonrientes y soñadores. Los restaurantes, los jardines, las calles aledañas y la piedra con memoria colectiva (p. 128).

Esta identidad colectiva se fue fortaleciendo a medida que la Universidad Nacional se consolidó como la principal institución de educación superior del país, creciendo la población estudiantil, la planta docente, sus empleados y el número de carreras universitarias. Pero sin duda un hecho histórico, además de emblemático en la relación entre la universidad y la ciudad, ocurrió el 22 de septiembre a media mañana, cuando

---

45. *Fin de Siglo* (1910, 7 de agosto). Hay carestía en la metrópoli, p. 1; *Fin de siglo* (1910, 21 de agosto). El alza de los artículos de primera necesidad, p. 3.

luego de realizarse el acto formal de inauguración de la Universidad Nacional, en el nuevo anfiteatro de la Escuela Nacional Preparatoria, se organizó una *procesión universitaria*, que recorrió a pie el trayecto desde aquel sitio al antiguo edificio de la Escuela Normal de Maestros, en el que se instalaron las oficinas de la Universidad Nacional. Tomó posesión el primer rector, el licenciado Don Joaquín Eguía Lis. Luego se ofreció a la concurrencia un almuerzo en el que brindaron el general Díaz y el Excelentísimo señor Curtis Guild Jr., Embajador Especial de Estados Unidos de América. Terminado el acto, la mayor parte de los invitados se dirigieron en tren especial al pintoresco San Ángel, donde fueron “obsequiados con un espléndido banquete por el señor licenciado don Justo Sierra” (García, 1991).

En 1910 había inscritos solo 1.969 alumnos y 380 profesores. Del total de alumnos, 991 pertenecían a la Escuela Nacional Preparatoria y entre las escuelas universitarias, Medicina era la que tenía más estudiantes, siguiendo en número de alumnos la Nacional de Ingenieros, Jurisprudencia y Arquitectura. El mayor número de profesores pertenecía a la Escuela Nacional Preparatoria (92), Medicina tenía 54, Ingeniería tenía 27, Bellas Artes (Arquitectura), 21 y Jurisprudencia, 18.<sup>46</sup> Además existían otras opciones educacionales, tales como las Escuelas Nacionales, Institutos y Museos, que tenían 238 profesoras, más 142 asistentes, lo cual hacía un total de 380 docentes. Para las mujeres la principal opción era la Escuela Normal de Profesoras y muy pocas pudieron acceder a la universidad o escuelas superiores para ejercer una profesión como médicas, escritoras y pintoras.<sup>47</sup> Pero lo fundamental no era el tamaño de la comunidad universitaria, sino que en una sociedad tan elitista como la mexicana de aquellos tiempos lo importante era el papel social que estos grupos sociales podían desempeñar en un contexto que se hallaba en plena transformación.

Particular atención merece el hecho de que en las calles de este espacio central, desde mediados de la primera década del siglo XX, un destacado grupo de jóvenes vinculados con las escuelas de educación superior

---

46. Cfr. Universidad Nacional de México (1990, pp. 167-168).

47. Véase Alvarado (2010).

agrupados en El Ateneo de la Juventud impulsaba diferentes actividades culturales. Su historia sin duda está fuertemente relacionada con la Ciudad de México y con la creación de la Universidad Nacional, a la que pertenecían sus miembros. Susana Quintanilla (2008), estudiosa de este grupo de intelectuales, afirma que “en el trasfondo de sus vidas está la Ciudad de México, solo en ella es posible imaginar a los ateneístas e ir tras sus huellas”.

Los maestros de estos jóvenes eran figuras que gozaban de gran prestigio y reconocimiento social, como José María Vigil, Ezequiel Chávez, Justo Sierra, los que los llevan al terreno de lo que “es la cultura, sus bienes y valores, sus vicisitudes, sus triunfos y sus héroes”.<sup>48</sup> Cuando estos jóvenes formaron El Ateneo y fundaron la Revista *Savia Moderna* (para lo cual Jesús Valenzuela y Alfonso Cravioto contribuyeron con sus recursos económicos) alcanzaron una importante presencia en la vida cultural y social de finales del Porfiriato. En este pequeño grupo, que destacaba del conjunto de los estudiantes, algunos ya se habían graduado, mientras que otros aún eran estudiantes. Quintanilla (2008) afirma que todos pertenecían a la Escuela Nacional de Jurisprudencia: “Nemesio García Naranjo y Rubén Valenti iniciaron sus estudios en esta institución en 1903; en el segundo año ya destacaban Antonio Caso y Eduardo Colín, mientras que José Joaquín Gamboa lo hacía en el tercero y Ricardo Gómez Robelo y Abel C. Salazar en el cuarto”.

Para algunos, la carrera de Derecho era la posibilidad de obtener un título, pero su vocación era la filosofía, la literatura o la sociología; sin duda subyacía entre los estudiantes en general un interés por integrarse a la vida pública:

[...] no pocos optaban por la carrera de abogado [pues] era la más ostensible entonces, asiento de preferencia para el espectáculo de la inminente transformación social, asiento que permitía saltar fácilmente al escenario. La opinión lo esperaba todo de los abogados. Pero ya cuando el Congreso Nacional de Estudiantes [...] los

---

48. Caso, Reyes, Henríquez Ureña, González Peña, Escofet, Vasconcelos (2000, p. 8). Véase Martínez Assad (2010).

alumnos de todas las profesiones manifestaban por primera vez de un modo evidente que todos se sentían llamados a entenderse con los deberes públicos (Reyes, 1997, p. 195).

La nueva revista que publicaron se llamó *Savia Moderna*, solo salieron cinco números y el último fue en 1911, cuando Vasconcelos era el presidente del Ateneo. Esta revista se realizaba en el despacho 32 del edificio de La Palestina, tienda que aún hoy está en la planta baja del predio localizado en la esquina de la calle Vergara (hoy Bolívar) y 5 de mayo, un predio que era un símbolo de la afrancesada y moderna arquitectura que, desde fines del XIX, transformó las calles del centro de la Ciudad. Quintanilla en su excelente libro *Nosotros* (2008) narra cómo este local fue rentado y amueblado lujosamente por Alfonso Cravioto, hijo de un exgobernador de Hidalgo, quien colocó en sus paredes reproducciones fotográficas, tallas de bronce y mármol, óleos de artistas europeos y mexicanos, lo cual lo distinguía de las precarias condiciones en las que funcionaban otras publicaciones de la época. La revista circulaba en el barrio y sus pocos ingresos provenían de la publicidad que pagaban empresas vecinas: La Peletería y Casa de Herrajes La Palestina; Parker, que vendía máquinas de escribir; Cable Company, empresa de pianos y órganos; Scout y Borne, venta de emulsiones; y la Tabacalera Mexicana. Las reuniones del Ateneo eran solo para sus miembros y se hacían una o dos por mes, pero en 1910 estos jóvenes ateneístas, durante los festejos del Centenario, adquirieron una mayor presencia pública, por lo menos en los círculos de mayor nivel educativo, al organizar con el apoyo del ministro y el secretario de Instrucción Pública cinco conferencias en el salón de actos de la Escuela Nacional de Jurisprudencia sobre grandes pensadores mexicanos.<sup>49</sup>

Como lo expresó Pedro Henríquez Ureña, se trataba de un grupo que sentía cierta opresión intelectual con la “filosofía oficial”, y por ello optaba por leer a todos los filósofos a quienes el positivismo había condenado como inútiles, desde Platón hasta Kant y Schopenhauer. Se trataba de un grupo que, según Alfonso Reyes (1997), no estaba inspirado en el

---

49. Véase Garzón (2000).

afán de saltar a puestos educativos, sino de renovar las ideas. Pero seguramente el hecho más relevante en la vida de estos jóvenes ateneístas fue acompañar esta creación:

Si la Universidad nació fue porque ya existía, en la ilusión, pero en la realidad también, el núcleo de una comunidad intelectual que aspiraba a profesionalizar su trabajo, a establecer normas para generar y validar el conocimiento y a lograr autonomía respecto del poder político. Si no la crean, la creamos, había dicho Henríquez Ureña a Reyes en 1908, cuando el segundo debatía su vocación y el primero de las humanidades en una academia verdadera, en México. Dos años y medio después, Caso y Henríquez Ureña serían nombrados Secretario y Oficial, en ese orden, de la Universidad Nacional de México (Quintanilla, 2008, p. 252).

**Foto 6.** Vista de la primera calle de San Francisco (hoy Francisco I. Madero) y San Juan de Letrán (hoy Eje Central Lázaro Cárdenas).



**Fuente:** © 123205 CONACULTA. INAH. SINAFO.FN.México.

Al anunciar la creación de la Universidad Nacional los estudiantes comenzaron a participar en el proceso. Un periódico de la época narra cómo los estudiantes de Medicina estaban alborotados, porque en su escuela una asamblea de doctores mexicanos decidía quiénes serían los candidatos a la Universidad Nacional por sus méritos. Después de cuatro horas, a las diez de la noche, levantaron la sesión, desfilando entre los alumnos que guardaban el mayor silencio y se dijo que después de discutir las candidaturas, habrían quedado definitivamente electos los doctores: Eduardo Licéaga, Alfonso Ruiz, Nicolás Ramírez de Arellano, José Donaciano, Ángel Gaviño, José Ramón Icaza, Miguel Orvañanos, Fernando Zárraga, Luis Ruiz, José A. Vértiz, Manuel Gutiérrez, Demetrio Mejía Toussaint y Ramón Macías.<sup>50</sup>

El gobierno mismo daba señales de que la juventud universitaria tenía un papel que cumplir en el proyecto porfirista. Así, se colocó la primera piedra del edificio de la que fue la Casa del Estudiante y Limantour hizo un donativo para su construcción. Díaz, por su parte, inauguró el edificio de la Asociación Cristiana de Jóvenes en la calle de Balderas, construido con donaciones realizadas por “hombres prominentes”.<sup>51</sup>

Un hecho hasta entonces inédito fue que los estudiantes salieron a las calles durante el Primer Congreso Nacional de Estudiantes, inaugurado el 6 de septiembre, y organizado por la mesa directiva de la Sociedad de Alumnos de la Escuela Nacional de Medicina. Este Congreso se realizó en el salón de actos de la Escuela Nacional de Ingenieros, contando para ello con el apoyo del Ministerio de Instrucción. Acudieron más de mil delegados y delegadas de escuelas y corporaciones estudiantiles de la Ciudad de México y de los estados y territorios del país. Los temas que se discutieron estaban vinculados con la enseñanza y también con la política. Se realizaron críticas al gobierno que, los estudiosos del tema, evalúan que iban más allá de lo permitido en la época. (Velázquez Albo, 1994; Garciadiego, 1989; García, 1991; Marsiske, 1989).

El poeta Rubén Darío había sido invitado a dictar una conferencia

---

50. *El Imparcial* (1910, 18 de agosto). La Universidad Nacional. Los borlados de la Escuela de Medicina, p. 7.

51. *El Imparcial* (1910, 11 de septiembre). Fue inaugurado ayer el edificio de la Asociación Cristiana de Jóvenes, p. 1.

en este congreso, y para ello llegó a Veracruz el 4 de septiembre como representante oficial de Nicaragua, pero por esos días un golpe derrocó al gobierno de José Madriz y el gobierno mexicano, para no comprometerse con Estados Unidos de América, lo recibió oficialmente como huésped de honor en el puerto, pero con la condición de que no viajara a la Ciudad de México hasta recibir instrucciones, las cuales nunca llegaron. El poeta permaneció en Veracruz hasta el día 6 y regresó a su país en el mismo barco. Ante ello, los estudiantes salieron a protestar en la Alameda, el 13 de septiembre, y al intervenir la gendarmería montada varios estudiantes fueron heridos y otros detenidos (Velázquez Albo, 1994). De esta forma, las “discusiones serenas y la labor netamente científica” que reclamaba *El Imparcial*<sup>52</sup> antes de que comenzara el Congreso se vieron rebasadas por la presencia estudiantil en las calles del centro, que sin ser una oposición organizada se sumaba al descontento social que existía en la parte final del Porfiriato.

Las calles del centro también fueron el principal lugar de los festejos de los estudiantes de todas las escuelas superiores que salieron con su bandera, rótulo y farolillos venecianos y se dieron cita frente a los Jardines de El Carmen. Según se relata en los periódicos, aunque las estudiantinas no llegaron, se inició el desfile cantando el himno; redoblaron los tambores y de cuando en cuando bailaban al son de una murga de vihuelas y mandolinas. Los diarios relataron que el Gallo recorrió las calles de Apartado, el Reloj, Brasil, el Palacio Nacional, el Ayuntamiento y Mercaderes, y penetró a las Avenidas de San Francisco y Juárez y que en la Plaza de la Constitución, que asemejaba un mar de personas en constante flujo y reflujo, el servicio de gendarmería montada acompañó a los estudiantes para abrir la calle e impedir que personas que no fuesen gente de aulas se mezclasen con los del *chantecler*. Así se narraba el júbilo estudiantil:

No se cansaron las voces juveniles de dar vivas: se los daban a las mujeres guapas, a la Patria, a ellos mismos, a los bailadores de jarabe y los marinos del “Freya”, del “Montcalm”, del “Presidente

---

52. *El Imparcial* (1910, 7 de septiembre). El Congreso de Estudiantes, p. 3.

Sarmiento” y del “Benjamín Constant”, que encontraban a su paso, discurrendo por la ciudad brillantemente iluminada como una ascua de oro [...] Así pasó el Gallo del Centenario en recordación de aquel otro que muy de mañana cantó en Dolores [...] Los estudiantes de México han probado que saben divertirse: ayer, de todos los balcones y por todo el tránsito, recibieron aplausos aprobatorios, y en muchas calles, especialmente en el Reloj, una lluvia de confeti.<sup>53</sup>

El 27 de septiembre los jóvenes estudiantes tomaron nuevamente la calle para repetir el *chantecler*, con estudiantinas y bandas militares, la cita fue en la calle de Corregidora, atestada de bulliciosos muchachos de cada escuela; latosos, porque llevaban latas vacías y rótulos humorísticos pintados por los alumnos de la Escuela de Bellas Artes.<sup>54</sup>

Los balcones estaban desbordantes de mujeres bonitas, que batían palmas ante el ingenio de los rótulos y el júbilo que animaba a los estudiantes. De Santo Domingo, el Gallo siguió por el Empedradillo, frente de Catedral, Palacio Nacional, Palacio del Ayuntamiento, Portal de Mercaderes, Avenidas de San Francisco y Juárez, Carlos IV, Rosales, Calles de Alvarado, San Cosme, Santa María la Ribera, Alzate, Fresno, Carpio, Alameda, para regresar al centro [...] Al pasar por las calles, los diversos grupos entonaban canciones; era aquello un concierto de orfeones que cantaban ora la “Paloma”, “La viuda alegre”, “El país de las hadas”, “Guarda esa flor”, “La perjura” [...] las turbas alegres de muchachos, las simpáticas caravanas de estudiantes, que tal vez sin un “morlaco” en la bolsa, iban regando por la calle el Pacto, lo inagotable del entusiasmo.<sup>55</sup>

---

53. *El Imparcial* (1910, 17 de septiembre). El Gallo de los Estudiantes, p. 7.

54. Las inscripciones de los estandartes decían: “Verduleras” y abajo “Agricultores”; luego los demás grupos con sus respectivas enseñas: “Fieras Artes” (Bellas Artes), “Estafadores” (Comercio), “Rascatripas” (Conservatorio), “Sacamuelas” (Dental), “Albañiles” (Ingenieros), “Tinterillos” (Leyes), “Matasanos” (Medicina), “Sablistas y maromeros” (Escuela de Esgrima), “Globulitos (Homeopatía), “Maestra burros” (Normal) y “Perritos” (Preparatoria)”. Véase: *El Imparcial* (1910, 28 de septiembre). La repetición del “Gallo” estudiantil será un jornada brillante, pp. 1 y 7.

55. *Ibidem*.



En adelante se fue acrecentando en el imaginario colectivo de los ciudadanos la existencia del *barrio universitario*, un espacio del que se apropió una nueva comunidad universitaria, que no dispuso de un *campus* sino hasta la década de los años cincuenta, pero que vivió, estudió y trabajó intensamente en un pequeño territorio del centro de la Capital compartiendo vivencias que le permitieron fortalecer su identidad de universitarios.

Finalmente, la movilización estudiantil ganó nuevamente la calle el 9 de noviembre cuando organizaron una manifestación que partió de la Escuela de Ingenieros. Los estudiantes salieron por la calle de San Francisco para exigir la libertad de los jóvenes arrestados con motivo de la protesta pública efectuada frente al periódico *The Mexican Herald* por el asesinato del mexicano Antonio Rodríguez en Texas. Frente al periódico *El Imparcial* rompieron vidrios y puertas e invadieron oficinas. Aunque los daños físicos y económicos fueron mínimos, los desmanes estudiantiles provocaron algunos problemas diplomáticos y, sobre todo, constituyeron la primera oposición política violenta en la capital del país en mucho tiempo (Morales, 1963).

Sin duda, la Ciudad de México era un espacio informado y culturalmente potente que estimulaba el intercambio y el debate de ideas entre los universitarios. Pero en los últimos años del régimen porfiriano, cuando los conflictos sociales y políticos se manifestaban públicamente en las calles, también se movilizaron grupos importantes de la naciente Universidad Nacional y concurrieron a la protesta social.

## **Bibliografía**

Alvarado, L. (2010). Las alumnas de las escuelas nacionales. En tiempos del centenario. En Martínez Assad, C. y Ziccardi, A. (Coords.), 1910. *La Universidad Nacional y el Barrio Universitario*. México: PUEC, UNAM.

Aguilar, G. F. (1951). *El barrio estudiantil de México*. México: Latina.

Alfaro Salazar, F. y Ochoa Vega, A. (1999). *Espacios distantes... aún vivos. Las salas cinematográficas de la Ciudad de México*. México: UAM-Xochimilco.

Azuela de la Cueva, A. Las Artes plásticas en las conmemoraciones de los centenarios de la Independencia, 1910, 1921. En Guedea, V. (Coord.),

*Asedios a los centenarios (1910 y 1921)*, pp. 108-165. México: UNAM, Fondo de Cultura Económica.

Barbosa, M. (2003). Insalubres e inmorales: Alojamientos temporales en la Ciudad de México, 1900-1920. *Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona.

Barbosa, M. (2003, 1º de agosto). Insalubres e inmorales: alojamientos temporales en la Ciudad de México, 1900-1920. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, VII (146) (053). Barcelona. Recuperado de <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146-053.htm>.

Barbosa, M. (2006, 1º de agosto). Rumbos de comercio en las calles. Fragmentación espacial en la Ciudad de México a comienzos del siglo xx. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, X (218) (84), Barcelona. Recuperado de <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-218-84.htm>.

Barros, C. y Buenrostro, M. (1996). *Vida Cotidiana. Ciudad de México 1850-1910*. México: CONACULTA, UNAM, Fondo de Cultura Económica.

Connolly, P. (1991). *El contratista de don Porfirio*. México: UAM.

De Gortari, H. (1987, mayo-agosto). ¿Un modelo de urbanización? La ciudad de México de finales del siglo XIX *Secuencia. Revista Americana de Ciencias Sociales*, 8. México.

De Icaza, A. (2007). *Así era aquello. Sesenta años de vida metropolitana*. México: Botas.

De los Reyes, A. (Coord.). (2006). *Historia de la vida cotidiana en México*. Tomo V. Vol. 2. *Siglo XX. La imagen, ¿espejo de la vida?* México: Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México.

Espinosa López, E. (1991). *Ciudad de México. Compendio cronológico de su desarrollo urbano. 1521- 1980*. México: PUEC, UNAM.

García, G. (1991). *Crónica Oficial de las fiestas del Primer Centenario de la Independencia de México*. México, reimpresión de la edición facsimilar de México, Grupo Condumex, S.A. de C.V, Centro de Historia de México.

Garzón, L. E. (2000). *La historia y la piedra. El Antiguo Colegio de San Ildefonso*. México: Porrúa.

González Navarro, M. (Dir. de vol). (1957). *Historia moderna de México*. El Porfiriato. La vida social. Vol. 4. Cosío Villegas, D. (Dir. de Col.). México: Hermes.

Guedea, V. (2009). *La historia de los centenarios de la Independencia: 1910 y 1921*. En Guedea, V. (Coord.), *Asedios a los centenarios (1910 y 1921)* (pp. 21-107). México: UNAM, Fondo de Cultura Económica.

Jiménez, J. H. (1993). *La traza del poder. Historia de la política y los negocios urbanos en el Distrito Federal. De sus orígenes a la desaparición del Ayuntamiento (1824-1928)*. México: Codex.

López Rosado, D. (1976). *Los servicios públicos de la Ciudad de México*. México: Porrúa.

Martínez Assad, C. (Ed.). (2009). *La ciudad cosmopolita de los inmigrantes*. México: GDF, SEDEREC, Fideicomiso del Centro Histórico.

Martínez Assad, C. (2010). *Andanzas y extravíos de los estudiantes en el Barrio Universitario*. En Martínez Assad, C. y Ziccardi, A. (Coords.), *1910. La Universidad Nacional y el Barrio Universitario*. México: PUEC, UNAM.

Morales, M. D. (1978). *Ciudad de México. Ensayo de construcción de una historia*. México: SEP, INAH.

Pérez Montfort, R. (2003, julio-diciembre). *Circo, teatro y variedades. Diversiones en la Ciudad de México a fines del Porfiriato*. *Alteridades*, 13 (26), 57-66. México, UAM.

Zahar Vergara, J. (1995). *Historia de las librerías de la Ciudad de México. Una evocación*. México: UNAM.

### **Publicaciones periódicas**

*El Diario del Hogar*, México, D.F.

*Fin de siglo*, México, D.F.

*El Imparcial*, México, D.F.



# México: De hábitat II a hábitat III

## Evaluación de los compromisos asumidos<sup>1</sup>

### Introducción

Este trabajo tiene como objetivo evaluar los logros alcanzados respecto a los compromisos asumidos por el gobierno de México en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) celebrada en Estambul, Turquía, en junio de 1996. Para ello se identificaron seis grandes temas: gobernanza y desarrollo urbano, medio ambiente, vivienda e infraestructura urbana, economía urbana y productividad, pobreza urbana, desigualdad y exclusión social y morfología urbana, a partir de los cuales se analizan los avances, retrocesos y retos que actualmente enfrentan las ciudades latinoamericanas de cara a la elaboración de una nueva agenda urbana que habrá de definirse este año en Quito, Ecuador, durante la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos.

El caso de México, desde la última Conferencia Hábitat II, continuó registrando un intenso proceso de urbanización. En 1995, 58,4 millones de mexicanos, de un total de 91,2 millones, vivían en alguna de las localidades del sistema urbano nacional,<sup>2</sup> mientras que en 2010 eran ya 81,2

---

1. Extraído de Ziccardi, A. (2016). México: De hábitat II a hábitat III. Evaluación de los compromisos asumidos. En Cohen, M.; Carrizosa, M. y Gutman, M. *Hábitat en deuda: veinte años de políticas urbanas en América Latina* (pp. 23-1009. Buenos Aires: Café de las Ciudades. El artículo se incluye en la primera parte del volumen *Hábitat en deuda*, titulada “Casas sin gente y gente sin casas y otros fenómenos”.

La autora agradece la colaboración de Cynthia Gómez Camargo para la realización de este trabajo. Así como a Teresa Ramírez, Karla Serrano y Oscar Torres por su participación en el proceso de recolección de la información requerida para la elaboración de este texto.

2. El Sistema Urbano Nacional está integrado por localidades de más de 15 mil habitantes.

millones de un total de 112,3 millones. Es decir, según datos del último censo nacional, 7 de cada 10 mexicanos habitaban en áreas urbanas (CONAPO, 2012, p. 21).

Entre las principales características del proceso de urbanización pueden identificarse:

- a) El sistema de ciudades pasó de ser un modelo jerárquico, de concentración de capital e infraestructuras y de especialización en unas pocas zonas metropolitanas, principalmente en Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, a constituir un conjunto de redes de ciudades conformadas por aquellos territorios que han sido beneficiados por el cambio de modelo económico, los cuales están orientados hacia actividades de exportación (maquila, manufactura), servicios conectados a los circuitos globales y/o al turismo. Esta nueva configuración se da en un contexto de bajo crecimiento económico a nivel nacional y con una débil integración de las cadenas productivas regionales, así como de profundización de la desigualdad socioeconómica en el funcionamiento del sistema de ciudades (Sánchez Almanza, 2016, p. 31).
- b) El país ha consolidado un sistema de ciudades metropolitanas. En 1995 se identificaron 31 zonas metropolitanas que concentraban 43% de la población nacional (SEGOB-CONAPO, 1998, p. 59), mientras que en 2010 eran ya 59 zonas metropolitanas donde habitaba poco más de la mitad de la población nacional (56,8%) (CONAPO, SEDESOL, INEGI, 2012, p. 35). En las zonas metropolitanas fronterizas y portuarias la población se aglutinó en áreas centrales; las industriales presentaron procesos de suburbanización y las de mayor tamaño tuvieron despoblamiento de la ciudad central (Guadalajara), o repoblamiento de la misma, (Ciudad de México y Monterrey) (Sobrino, 2014, pp. 50-51).
- c) Desde el punto de vista económico y funcional, en 2010 se identificaron diez metrópolis con estructura bifuncional,<sup>3</sup> cuya base eco-

---

3. Se trata de Monclova, Saltillo, Torreón, Querétaro, Veracruz, Mérida, Puerto Vallarta, Cancún, Playa del Carmen y Guaymas (Sobrino, 2014, p. 52).

nómica son las manufacturas y el sector turismo, y las metrópolis de mayor tamaño transformaron su estructura produciéndose su expansión de manera policéntrica: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Toluca (Sobrino, 2014, p. 52).

- d) El flujo de población dejó de ser rural-urbano y adquirieron mayor relevancia los intercambios realizados desde y hacia el sistema urbano nacional. Tan solo en el año 2010 estos flujos migratorios representaron el 73% del total (CONAPO, 2012, p. 31).

Esta dinámica del sistema urbano nacional responde a un escenario económico, social y político muy complejo ocurrido entre 1996 y 2015, en el cual se sucedieron cuatro gobiernos.

El inicio de la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) se dio en un contexto de crisis económica y política. En diciembre de 1994, a pocos días de que hubiera iniciado su gestión, el valor del peso mexicano se devaluó desatándose una de las crisis financieras más importantes del país. En 1995 el PIB disminuyó 6%, y entre 1994 y 1996 el ingreso corriente per cápita se redujo en 27% (INEGI, 2010a). En el mismo año, la tasa de desempleo abierto alcanzó el 6,2% (CEFP, 2005) y la pobreza creció sobre todo en áreas urbanas. Para reducir los efectos de la crisis, a partir de 1997 se introdujo un programa de transferencias monetarias condicionadas: el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa).

En este contexto de deslegitimación del gobierno del partido hegemónico (PRI) y del desarrollo de una creciente competencia política, se produjo una alternancia del gobierno de algunos estados y municipios que empezaron a demandar mayor autonomía y recursos para los gobiernos locales (Ziccardi, 2003). De este modo se avanzó en el proceso de descentralización, a partir de las reformas Legislativas de 1999 que reconocieron al municipio como ámbito de gobierno en el marco del sistema federal (Guillén y Ziccardi, 2004). Asimismo, se creó un fondo para transferir recursos de manera directa a los gobiernos estatales y municipales, aunque con alcances limitados y diferenciados (Ziccardi, 2015b). Otra reforma importante que ocurrió durante este periodo fue la electoral de 1996, a partir de la cual la Ciudad de México pudo elegir por primera vez a su jefe de gobierno, ganando la elección el Ing.

Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del PRD y una coalición de izquierda. Esta coalición ha refrendado su triunfo en otras tres ocasiones y mantuvo cierta autonomía con relación a la política de desarrollo urbano y vivienda del gobierno federal.

El gobierno de Vicente Fox (2000-2006) fue el primero de alternancia y en el mismo se profundizó la política económica neoliberal implantada en México desde mediados de la década de 1980. Aunque se tuvo importantes recursos extraordinarios, petroleros y no petroleros y se aumentó de manera considerable la deuda pública, no se generó el crecimiento esperado. En promedio, el PIB creció 2,3 % en este sexenio, porcentaje menor a lo registrado en otros países de la región y al de los dos sexenios anteriores. El desempleo aumentó entre 2000 y 2006 y se favorecieron actividades de autoempleo de baja calidad y productividad (Terrones, Sánchez y Vargas, 2010, p. 84). A pesar de ello, la pobreza nacional y en áreas urbanas disminuyó. Por otro lado, se controló la inflación y se incrementaron las reservas internacionales.

En este período destaca la reestructuración de la política habitacional, que adoptó criterios de rentabilidad financiera. Para ello se creó la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), instancia no secretarial pero con amplio poder, que llevó a que se liberaran los recursos de los fondos de los trabajadores (INFONAVIT y FOVISSSTE) para incorporarlos a un mercado habitacional protegido, que permitió a las empresas obtener elevadas tasas de ganancia sobre la producción de masivos conjuntos habitacionales en periferias lejanas y carentes de bienes y servicios urbanos básicos (Ziccardi, 2015a).

Durante el segundo gobierno panista (por su partido, el PAN), a cargo de Felipe Calderón (2006-2012) ocurrió una de las más agudas crisis financieras mundiales, la cual repercutió en la economía nacional contribuyendo a la caída del PIB. Aumentó la tasa de desempleo y se incrementó la informalidad,<sup>4</sup> lo que se sumó a la pérdida sostenida del poder adquisitivo de los salarios (Centro de Análisis Multidisciplinario, Facultad de Economía, CAM-FE, UNAM, 2012). La pobreza en áreas

---

4. Entre 2006 y 2012, 3,411 millones de mexicanos se sumaron a la informalidad y 2,137 millones al desempleo abierto (CAM-FE, UNAM, 2012).



urbanas se incrementó, de acuerdo con la nueva medición multidimensional de la pobreza establecida en la Ley de Desarrollo Social del año 2004, la cual incluye tanto los ingresos como los derechos sociales (CONEVAL, 2014b).

Poco antes del inicio de este sexenio se promulgó una nueva Ley de Vivienda (DOF, 2006) que derogó a la que estaba vigente desde 1984. Se consolidó la política de vivienda diseñada en el sexenio anterior, la cual se caracterizó por estar desvinculada del desarrollo urbano, produciendo la expansión de las ciudades y una demanda no resuelta de bienes y servicios urbanos para la población de menores ingresos. Los organismos de vivienda financiaron la masiva producción habitacional y garantizaron altas tasas de ganancias a los desarrolladores inmobiliarios, sin considerar la calidad de los conjuntos habitacionales que se produjeron. Sin embargo, se abrieron nuevas líneas de financiamiento para rehabilitar y mejorar vivienda y para la producción social de vivienda, a las que se asignaron recursos muy limitados. Durante estas dos últimas administraciones se puede afirmar que “se construyó mucha vivienda y poca ciudad” (Ziccardi, 2015a).

Actualmente en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012 al presente), persiste la situación de pobreza, el desempleo y el bajo poder adquisitivo, en particular de la población que vive en áreas urbanas. Aunque se aprobaron las llamadas reformas estructurales, con la finalidad de atraer inversión como palanca del crecimiento económico, en 2013 el crecimiento del PIB fue de solo de 1,4% y en 2015 de 2,5% (INEGI, 2016a). Una de las principales reformas aprobadas es la laboral, que pretendió aumentar el empleo a partir de la flexibilización. Sin embargo, persisten los bajos salarios de los trabajadores y jornadas laborales más largas, que se suman a la pérdida del poder adquisitivo. Esto se ve reflejado en los niveles de pobreza, que muestran que en áreas urbanas esta aumentó. En materia de desarrollo urbano, se identifican algunos esfuerzos por articular una política nacional; se reestructura la arquitectura institucional, centralizando las funciones del desarrollo urbano, agrario, territorial y vivienda al crearse la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Además, actualmente se discute una nueva Ley de Asentamientos Humanos y se realizaron modificaciones a la Ley de

Vivienda. Sin embargo, debe decirse que la política de vivienda establecida en los últimos años es muy difícil de transformar (Ziccardi, 2015a).

## **Políticas nacionales urbanas y gobernanza urbana**

### ***Las políticas nacionales urbanas***

A partir de la Conferencia Hábitat II, la dimensión urbana y territorial se transformó en el interior de las políticas públicas. Se diseñaron de manera sectorial distintos instrumentos legales, normativos y de política – vivienda, ordenamiento territorial, transporte, ordenamiento ecológico, agua, entre otros– que inciden en el territorio urbano. Sin embargo, este entramado normativo actúa de manera pragmática y poco articulada entre sí. En cada sexenio se crearon estrategias para las áreas urbanas de acuerdo con las prioridades establecidas por las políticas económicas de corte neoliberal que, en lo fundamental, buscan atraer inversión nacional y extranjera. Pero lo que predomina es la subordinación del desarrollo urbano a la política financiera de vivienda y débiles procesos de planeación y ordenamiento territorial en las políticas públicas. También se advierte la transferencia de mayores responsabilidades de gestión y administración urbana a los gobiernos locales, sin fortalecer su institucionalidad. Así, puede afirmarse que la acción pública en relación con el desarrollo urbano y de ordenamiento territorial no se ha adecuado a las profundas transformaciones que en los últimos 20 años se registran en la economía, el territorio, la sociedad y la vida política; en particular se advierte su falta de eficacia para generar una mejor calidad de vida al conjunto de la ciudadanía.

### *El gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000)*

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el instrumento del gobierno federal donde se establecen los objetivos, estrategias y prioridades de cada sexenio y de donde se derivan programas específicos de cada sector. El PND del gobierno de Ernesto Zedillo estableció entre sus objetivos lograr un “crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable” y

extender a todo el país “oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia” (DOF, 1995). Estos planteamientos se tradujeron a nivel urbano en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, que estableció como líneas prioritarias: propiciar el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población conforme a las potencialidades de las ciudades y las regiones” e “inducir el crecimiento de las ciudades de forma ordenada, bajo principios sustentados en el equilibrio ambiental” (DOF, 1996a).

Para lograr lo anterior, se desarrollaron cuatro programas estratégicos: 1) El “Programa de 100 ciudades” para impulsar el desarrollo de ciudades medias y reducir la presión sobre las zonas metropolitanas;<sup>5</sup> 2) El Programa de consolidación, regulación y reordenamiento de las zonas metropolitanas más grandes; 3) El Programa de ordenamiento territorial y promoción del desarrollo urbano de las entidades federativas; y 4) El Programa de impulso a la participación social en el desarrollo urbano (DOF, 1996a). La instancia del gobierno federal encargada de la materia en la época era la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, creada en el interior de la Secretaría de Desarrollo Social.

El resultado de esta política fue la reducción de la migración hacia las cuatro grandes zonas metropolitanas, Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, y el aumento de la población del conjunto de ciudades medias. Para ello se construyeron obras de infraestructura urbana de gran magnitud, financiadas a través de recursos federales, estatales, municipales, iniciativa privada y de crédito, lo que permitió que los gobiernos locales incrementaran sus capacidades financieras. Este programa dejó de operar en 1998 y los recursos pasaron al control directo de los gobiernos locales a través de la creación del ramo XXXIII en el presupuesto federal, como parte del proceso de descentralización fiscal.

Otra acción fue la actualización de los programas de desarrollo urbano de las ciudades medias y casi la totalidad de estos fueron aprobados e inscritos en el Registro Público, lo que les dio vigencia legal. También se aprobó el Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM) y la instalación de diferentes comisiones de

---

5. Este programa consideraba a un conjunto de 116 ciudades (DOF, 1995).

coordinación metropolitana en esta zona. A nivel estatal, se actualizaron leyes y planes de desarrollo urbano en casi la mitad de las entidades federativas (Gobierno de la República, 2000).

Al finalizar este periodo se comenzó a adoptar una política de Ordenamiento Territorial, con un enfoque interdisciplinario. Pero al mismo tiempo, en la práctica gubernamental la planeación normativa del territorio comenzó a perder legitimidad de manera gradual. En cambio, los esfuerzos se enfocaron de manera más decidida en los programas sociales, principalmente PROGRESA, para la reducción de la pobreza, y el tema ambiental adquirió mayor relevancia en el ámbito de las políticas públicas (Ziccardi, 2008).

A nivel local, los gobiernos municipales del Partido Acción Nacional (PAN) impulsaron la creación de instancias locales de planeación (IMPLANES). Mientras que en la Ciudad de México, gobernada por el PRD, se aprobó el Programa General de Desarrollo Urbano y se desarrolló una experiencia innovadora de planeación urbana participativa en la realización de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano de 31 zonas de la ciudad de gran conflictividad social y con importantes problemas urbanos, convocando a universidades, ONG y consultores privados (Ziccardi, 2003, p. 148).

En el marco del proceso de democratización del sistema político se fortaleció la participación social, creando “el Consejo Consultivo Nacional de Desarrollo Urbano, con representantes del sector público, privado y social a fin de crear un espacio de convergencia y construcción de consensos orientados a fortalecer la política nacional de desarrollo urbano y ordenamiento territorial” (SEDESOL, 2000).

#### *El gobierno de Vicente Fox (2000-2006)*

Durante este sexenio, el territorio se consideró un elemento estratégico para el desarrollo y la prosperidad económica y social, y se adoptaron nuevas concepciones de planificación estratégica con el objetivo de mejorar las condiciones locales y poder competir en los mercados internacionales. Asimismo, se incorporó la noción de sustentabilidad en el discurso gubernamental y se dio relevancia al fortalecimiento del federalismo, para lo cual se creó en 2002 el Instituto Nacional para el

Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se consideró que las ciudades cumplen una doble función: “ser el soporte material y organizacional de las actividades productivas, sociales y culturales de la sociedad” y ser un mecanismo para “incorporar al desarrollo a grandes regiones del país en condiciones de marginación y pobreza” (DOF, 2001). De acuerdo con estos planteamientos, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PDU) (2001-2006) estableció tres estrategias: desarrollar una política de ordenación del territorio, una política de desarrollo urbano y regional y una política de suelo y reservas territoriales, así como una acción específica orientada a la prevención y atención de impactos ocasionados por desastres naturales. En este contexto se realizaron cambios en el diseño institucional y la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda se transformó en la de Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, con funciones en desarrollo urbano, ordenamiento del territorio, suelo y reservas territoriales, desarrollo regional y superación de la pobreza urbana; esta última línea de acción fue la que en realidad concentró los mayores esfuerzos de la Secretaría.

La cuestión regional cobró un nuevo impulso y se creó en la Presidencia de la República una Oficina para la Planeación Estratégica, la cual instrumentó programas meso-regionales (Ziccardi, 2008; Fuentes, 2007). Otras iniciativas intentaron mejorar específicamente las condiciones de la región sur y realizar su “inserción proactiva en la economía global” (el Plan Puebla Panamá y el Programa Marcha hacia el Sur) (Hiernaux y Torres, 2008, p. 114). Sin embargo, estas estructuras contaron con recursos muy limitados y actuaron al margen de otras secretarías, por lo que se produjeron problemas de coordinación y ejecución de acciones (Garcés y Marques, 2007, p. 18).

Uno de los cambios más relevantes fue la creación de un nuevo órgano desconcentrado: la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), a partir de la cual el sector comenzó a reorganizarse profundamente sentándose las bases para Liberar los recursos de los trabajadores depositados en el INFONAVIT y FOVISSSTE, diseñando acciones financieras que permitiesen una acción masiva.

*El gobierno de Felipe Calderón (2006-2012)*

Durante la gestión del segundo gobierno del PAN, encabezado por Felipe Calderón, se hizo explícita la subordinación de la política de desarrollo urbano a la de vivienda que había iniciado en el sexenio anterior. El Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) estableció como objetivo “ampliar el acceso al financiamiento para proyectos de construcción de vivienda de los segmentos de la población más desfavorecidos, en un contexto de desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos” (DOF, 2007). Para ello, propuso diversas estrategias a fin de generar un mercado de vivienda dinámico, promoviendo el mejoramiento de vivienda e impulsando la vivienda progresiva y la producción social de vivienda. Pero en los hechos se privilegió el financiamiento de vivienda nueva terminada destinada a los asalariados de mejores ingresos.

Aun cuando el desarrollo humano sustentable fue enunciado como el principio rector de la acción pública, la política de desarrollo urbano quedó supeditada a la política de vivienda la cual, a su vez, estuvo estrechamente vinculada con la política económica y financiera. Lo anterior se hizo evidente al no aprobarse el Programa Nacional de Desarrollo Urbano de esta administración, con lo que se debilitó la normatividad en la materia y se facilitó la adopción de un modelo de ciudad dispersa producido por la acción de las empresas constructoras que desarrollaron grandes conjuntos habitacionales de baja calidad en periferias lejanas, incorporando suelo barato no urbanizado y obteniendo con ello grandes ganancias. Este impulso a la vivienda estuvo acompañado de fuertes inversiones en infraestructura destinadas principalmente a proyectos carreteros del centro y norte del país.

Un balance general de este sexenio indica que la planeación territorial y urbana, que ya estaba deslegitimada, sin duda se debilitó más. En un contexto de instituciones públicas relativamente débiles y un sector privado fuerte, el desarrollo urbano estuvo subordinado a la política financiera de vivienda orientada a resolver el déficit habitacional cuantitativo del país (OCDE, 2015a, p. 162).

*El gobierno de Enrique Peña Nieto (2012- al presente)*<sup>6</sup>

Durante el actual sexenio, los instrumentos normativos han puesto énfasis en la importancia que tiene la planeación adecuada del territorio para mejorar la calidad de vida de las personas. Entre las metas del Programa Nacional de Desarrollo (2013-2018) se propuso “alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos” y “promover una mayor productividad mediante políticas que faciliten un uso social y económicamente óptimo del territorio nacional” (DOF, 2013a). En este marco, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PN DU, 2013-2018) estableció seis objetivos: 1) controlar la expansión de las manchas urbanas y consolidar las ciudades, 2) un modelo de desarrollo urbano garantizando la sustentabilidad, 3) diseñar e implementar instrumentos normativos, fiscales, administrativos y de control para la gestión del suelo, 4) impulsar una política de movilidad sustentable, 5) evitar asentamientos humanos en zonas de riesgo y disminuir la vulnerabilidad ante desastres naturales y 6) consolidar la política nacional de desarrollo regional a partir de las vocaciones y potencialidades económicas locales. Asimismo, en este sexenio se elaboró un programa sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (PSDATU), en el cual se colocan el ordenamiento y la planeación territorial como “elementos articuladores del bienestar de las personas y del uso eficiente del suelo”.

Acorde con lo anterior, se realizaron cambios en el diseño institucional para que las responsabilidades en ordenamiento territorial, vivienda y desarrollo sustentable, rural y urbano, se concentraran en una sola secretaría. Para ello se creó en 2013 la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), integrando a la Secretaría de la Reforma Agraria, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).

Con la inversión en infraestructura, principalmente en carretera, se intenta retomar sistemas de transporte que se habían abandonado, como los trenes de pasajeros, con el fin de mejorar la conectividad de los

---

6. El sexenio de Peña Nieto va desde 2012 a 2018. Este artículo fue publicado en 2016. [N. de la E.].

centros de producción, distribución y consumo internos (Gobierno de la República, 2015a), Sin embargo, algunos de estos proyectos han estado marcados por la falta de transparencia ocasionando descontento popular (por ejemplo, la construcción del Tren Interurbano México-Toluca) y la exigencia hacia el gobierno de acabar con las prácticas de corrupción que se generan en la construcción de obra pública.<sup>7</sup>

En cuanto al vínculo entre la vivienda y la expansión urbana, se han desarrollado sistemas que orientan los subsidios hacia proyectos bien ubicados con relación al empleo, con mejores equipamientos urbanos y que adoptan tecnologías ambientales. Este mecanismo, sin embargo, no ha sido muy eficaz, entre otras cosas, porque acota las competencias que en materia de planeación tienen los municipios. Por otra parte, los desarrolladores que poseen reservas fuera de los perímetros definidos para recibir subsidios, ejercen su capacidad de influencia para que sean autorizados sus proyectos más lejanos.

En síntesis, en estos 20 años la política de desarrollo urbano se debilitó y se subordinó a una política habitacional que impulsó la expansión territorial de las ciudades, registrándose graves déficits en materia de equipamientos, infraestructuras y servicios básicos, generando procesos de segregación residencial y un incremento de las desigualdades urbanas y sociales. Un indicador de la mala calidad de la vivienda y su lejana localización es el saldo de 4,9 millones de viviendas deshabitadas registrados en el Censo de 2010 (Ziccardi, 2015a).

---

7. El 27 de mayo de 2015 se publicó una reforma constitucional que, entre otras cosas, creó el Sistema Nacional Anticorrupción como una "instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos" (DOF, 2015). El 18 de julio de 2016, el presidente de la república promulgó siete paquetes de leyes secundarias de este sistema. Entre ellas, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (en el que se establece la creación de un Comité Coordinador integrado por las diversas instancias con competencias en la materia en los tres órdenes de gobierno, así como un Comité de Participación Ciudadana), la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.



### ***El proceso de descentralización y gobernanza urbana***

En las últimas décadas se ha llevado a cabo un proceso de descentralización a partir del cual el gobierno central delegó facultades y recursos a los gobiernos locales, aunque con un alcance y resultados limitados (Martínez Assad y Ziccardi, 2000). En 1999 se reformó el artículo 115 y se reconoció al municipio como ámbito de gobierno en el marco del sistema federal (Guillén y Ziccardi, 2004). La reforma a Ley de Coordinación Fiscal de 1997 posibilitó a los municipios para ser sujetos de crédito y creó el ramo XXXIII del Presupuesto de Egresos federal. A través de este ramo, la federación transfiere a los gobiernos estatales y municipales recursos para educación básica, salud y creación de infraestructura social. Desde su creación, estos recursos han ido aumentando pero no lo suficiente y se observan situaciones muy diferentes en relación con la eficiencia con que los gobiernos locales asumen sus responsabilidades, aunque en este proceso de descentralización fiscal se advierte un mayor ejercicio del gasto público de los gobiernos subnacionales (Ziccardi, 2015b). En 2000, el Gobierno federal ejerció el 71,2% del gasto público, el estatal, el 23,7% y el municipal, el 5,1%; mientras que en 2012 el Ejecutivo federal ejerció el 50%; los estados, el 39%, y los municipios, el 11% (Ziccardi, 2015b).

A nivel local prevalece una situación marcada por:

un diseño institucional obsoleto, que reproduce la estructura sectorial y vertical de los gobiernos central o estatal sin coordinación institucional; una fuerte dependencia de las transferencias federales o del gobierno central en el caso de la Ciudad de México (ex Distrito Federal); el personal gubernamental se recluta a partir de criterios de lealtades políticas en lugar de calificación profesional; las políticas públicas locales sectoriales están desarticuladas y las políticas de promoción del desarrollo económico local están ausentes (Ziccardi, 2008, p. 133).

Por otra parte, la situación de los municipios se vio agravada en los últimos años por

la masiva producción de vivienda, que produjo efectos sobre la acción del gobierno municipal, ya que ocasionó una mayor demanda de suelo y la apropiación privada de grandes reservas territoriales, sin que los gobiernos locales posean instrumentos legales, financieros y de rendición de cuentas para regular o controlar los procesos especulativos y las prácticas de corrupción (Ziccardi, 2015a, p. 56).

En el caso de las áreas metropolitanas se establece constitucionalmente la posibilidad de que los municipios se asocien para el suministro de los servicios públicos, incluso si no pertenecen al mismo estado, para lo cual deben solicitar la aprobación de los congresos locales (Ziccardi, 2003). También existen experiencias de coordinación metropolitana, principalmente en la Ciudad de México, donde han funcionado varias comisiones sectoriales de coordinación entre las entidades de esta zona metropolitana, pero con escasa participación de sus municipios (pp. 138-139).

Finalmente, entre los instrumentos financieros para promover el desarrollo urbano deben mencionarse los Fondos Metropolitanos constituidos con recursos federales que se asignan a las zonas metropolitanas del país. El Fondo Metropolitano es un instrumento que se incorporó al Presupuesto de Egresos de la Federación en el año 2006 por un monto total de mil millones de pesos (91,7 millones de dólares), en principio solo para la zona metropolitana del Valle de México (ZMVM). En 2016 sus recursos aumentaron a 10,4 miles de millones de pesos (577 millones de dólares) en cambio fue distribuido en 47 Zonas Metropolitanas del país. En el caso del Fondo Metropolitano del Valle de México, del total de recursos obtenidos entre 2006 y 2015, el 27,6 % de los recursos se destinaron a proyectos de infraestructura vial, una cuarta parte a infraestructura hidráulica y una quinta parte a transporte público.

### ***La participación ciudadana en los procesos de planeación y gestión del territorio***

La Constitución de la República contiene los fundamentos legales de la participación ciudadana, donde se establece la democracia como forma

de vida y se reconoce la existencia de un sistema de planeación basado en la consulta y la participación, se instituye el derecho a la información y se señala que en la administración de los gobiernos locales debe garantizarse la participación vecinal y ciudadana. Asimismo, diversas leyes, tanto del orden federal como estatal, hacen referencia a la participación de la ciudadanía y de sus organizaciones en diferentes asuntos públicos. En el ámbito local, 24 de 31 entidades federativas cuentan con una ley de participación ciudadana y una entidad más cuenta con una ley para la Consulta Ciudadana.

En cuanto a los espacios de participación ciudadana, existen los Comités de Planeación del Desarrollo (COPLADES) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN). Se trata de los primeros espacios de participación ciudadana institucionalizados, los cuales cumplen funciones de consulta en los procesos de asignación de recursos que la federación les transfiere a los gobiernos locales. Están constituidos por representantes de grupos de interés del territorio local (profesionales, empresarios, vecinos, representantes de organizaciones locales, etcétera), pero en los hechos estos espacios muchas veces suelen cumplir una función de legitimación de decisiones tomadas en el interior del aparato gubernamental local (Ziccardi, 2008).

También existen los Institutos Municipales de Planeación (IMPLANES), que son organismos públicos descentralizados del Ayuntamiento que actúan como agencias locales de planeación que han inaugurado importantes prácticas de planeación participativa (González y Ziccardi, 2015). El primer instituto se creó en Guanajuato en 1994 y en 2015 existían ya 52, la mayor parte de ellos en ciudades del norte y centro del país. Asimismo, a partir de 2003, se crearon en las principales ciudades los Observatorios Urbanos Locales (OUL), como “instancias dedicadas al análisis de los problemas urbanos y la formulación de proyectos y de políticas públicas en esas materias” (SEDESOL, ONU-Hábitat, 2011b). Otros espacios de participación ciudadana se crean en los programas sociales, como en el caso del Programa Hábitat, que incluyó durante su operación la participación ciudadana y, en la consulta con las comunidades, la contraloría social y la evaluación (Ziccardi, 2008).

En cuanto a los instrumentos, el referéndum se contempla en 27

estados; el plebiscito, en 26 y la iniciativa popular, en 19 estados (Olvera, 2009). Estados como Jalisco y la Ciudad de México, además, tienen otros instrumentos como la consulta popular, que se activa esporádicamente en momentos en que se genera una situación de conflictividad frente a una decisión gubernamental, o los presupuestos participativos. En materia de planeación, se han desarrollado innovadoras metodologías participativas para la elaboración y actualización de instrumentos de planeación y gestión del territorio en ciudades, zonas metropolitanas, regiones, municipios, centros de población, barrios, colonias y pueblos, y –más recientemente– centros históricos, los cuales constituyen instrumentos de gobierno socialmente consensuados (Ziccardi, 2004; Cortés Rocha, 2015).

Debe destacarse el avance en el reconocimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) a nivel nacional con la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, que eleva a rango constitucional los tratados firmados por México en esta materia. A nivel local, destaca la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, suscrita en julio de 2010 por ciudadanos, organizaciones políticas y autoridades del Gobierno de la Ciudad de México (Álvarez y Ziccardi, 2015). Asimismo, se han creado, tanto a nivel federal como local, diferentes leyes en materia de transparencia y rendición de cuentas, y en 2002 se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Federal (IFAI). A nivel local destaca la recién aprobada Ley “para hacer de la Ciudad de México una ciudad abierta”, para mejorar la disponibilidad de información pública y fortalecer la participación.<sup>8</sup>

## **Sustentabilidad y gestión ambiental**

### ***Política y gestión ambiental***

El papel activo y comprometido de México en el ámbito internacional ha contribuido a impulsar una agenda nacional ambiental de vanguardia,

---

8. Ver nota número 6 sobre el sistema anticorrupción recién implantado.

creando instituciones y marcos normativos y legales modernos, los cuales son renovados constantemente.<sup>9</sup> Entre las participaciones más importantes destacan: las Conferencias de las Partes (COP 3, 13, 16, 17, 18, 20, 21), en las que se firmaron, entre otros acuerdos, el Protocolo de Kioto y su Enmienda, el Plan de Acción de Bali, los Acuerdos de Cancún, el Llamado de Lima para la Acción Climática y el Acuerdo de París. Asimismo, desde 1994 es signatario de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, ha participado en los distintos grupos de trabajo del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) y en la Comisión para el Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas (CDS).

*El gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000)*

La incorporación de México a la economía internacional con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá y su ingreso al grupo de naciones que forman parte de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) aceleró la modernización normativa, legal e institucional del tema ambiental en nuestro país (Domínguez, 2010; Lezama, 2010a). En este contexto, la primera acción del gobierno de Ernesto Zedillo fue la creación de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), lo que representó un gran avance para la gestión ambiental ya que concentraba en una sola instancia de gobierno las responsabilidades sobre el uso y cuidado de los recursos naturales renovables y el medio ambiente, así como la promoción del desarrollo sustentable (Domínguez, 2010, p. 281). Esta secretaría implementó acciones de planificación estratégica y descentralizó algunas responsabilidades hacia los estados, al mismo tiempo que procuró fortalecer las capacidades locales a través del Programa de Desarrollo Institucional Ambiental, aunque sin lograr un gran impacto (Lezama, 2010a).

Este nuevo diseño institucional estuvo sustentado en el tránsito de la visión gubernamental hacia la procuración del equilibrio ecológico a

---

9. Ha suscrito 92 acuerdos y protocolos internacionales relacionados con el cambio climático, residuos, agua, aire y medio ambiente (DOF, 2013b).

partir de un enfoque de sustentabilidad, lo que supuso también cambios legislativos (Lezama, 2010a). En 1996 se aprobaron profundas modificaciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), creada en 1988. Con la reforma al artículo 1º, el logro del desarrollo sustentable se convirtió en un objetivo de la política ambiental, definido como “un proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social” (DOF, 1996b). En este sentido destaca el hecho de que la evaluación del impacto ambiental y el ordenamiento ecológico del territorio se constituyeron como instrumentos de la política (INECC, 2007).

Respecto al ordenamiento ecológico, Antonio Azuela (2013) señala que estas modificaciones incrementaron la confusión existente entre la planeación urbana y la planeación ambiental, ya que se crearon dos ámbitos territoriales cuyos límites e interacciones constituyen todavía un reto para la ordenación del territorio.

Esta reforma también amplió los márgenes de la participación ciudadana y dio un giro clave en el derecho a la información, con el reconocimiento del interés jurídico difuso que abrió la posibilidad de que los ciudadanos pudieran impugnar los actos de autoridad (INECC, 2007).

La reforma más importante de este sexenio fue la realizada en 1999 al artículo 4º constitucional, que reconoció el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado y estableció que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable (DOF, 1999).

Todo esto se tradujo en nuevos planteamientos en los instrumentos programáticos de este sexenio. El Programa Sectorial de Medio Ambiente tuvo como objetivo “frenar las tendencias de deterioro ambiental y sentar las bases para un proceso de restauración y recuperación ecológica con criterios de sustentabilidad” (DOF, 1996c). Pero además, reconoce la importancia del sistema industrial como pieza clave de las transformaciones regionales y ambientales, por lo que estableció una política de concertación y negociación con las empresas industriales contaminantes para propiciar una mayor participación de las mismas, a partir de instrumentos de autorregulación (normas voluntarias y certificación de productos) y auditorías ambientales (Micheli, 2000, p. 94).

Con ello, según Vicente Ugalde (2010) se avanzó en el objetivo de traducir las normas y leyes ambientales en acciones concretas. En términos de presupuesto, durante este periodo se dio un aumento significativo de los recursos. En 1994 el gasto neto devengado en medio ambiente y recursos naturales fue de 2.168 millones de pesos (640 millones de dólares)<sup>10</sup> y aumentó de manera considerable al final del sexenio, en el 2000, a poco más de 28.361 millones de pesos (2.999 millones de dólares) pasando de representar 0,2% del gasto programable del Gobierno federal, a 2,5% en este sexenio (Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, CEFP, 2012).

*El gobierno de Vicente Fox (2001-2006)*

En este sexenio se registró una gran productividad legislativa y se rediseñó la arquitectura institucional, ampliándose los espacios en materia ambiental. En 2000, la SEMARNAP se transformó en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), desincorporándose el sector pesquero de la misma. Asimismo, se crearon la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y la Comisión de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). A partir de este momento, el desarrollo sustentable atraviesa el discurso gubernamental de toda la administración pública y no solo el de las oficinas encargadas de la gestión ambiental. El Programa para promover el desarrollo sustentable del gobierno federal integró compromisos específicos en los programas de 30 dependencias federales en coordinación con la SEMARNAT, a partir de instrumentos denominados Agendas de Transversalidad de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable (Lezama, 2010a, p. 51).

También se inició la formalización e instrumentación de la política nacional de prevención, adaptación y mitigación al cambio climático, a partir de una perspectiva intersectorial y transversal, para lo que se creó en 2005 la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático y la Estrategia de Acción Climática para el Cumplimiento de los Compromisos Suscritos en el Convenio Marco de Cambio Climático.

En 2001, el gasto neto devengado a medio ambiente y recursos

---

10. En todos los casos, el valor comparativo en dólares corresponde a la cotización a la fecha referida.

naturales fue de poco más de 24.013 millones de pesos (2.571 millones de dólares), mientras que al finalizar el mismo este ascendió a 38.529 millones de pesos (3.533,72 millones de dólares), es decir, pasó de representar 2,1% a 2,4% del gasto programable del Gobierno federal en este sexenio (CEFP, 2012).

*El gobierno de Felipe Calderón (2006-2012)*

Como se dijo, se profundiza la visión de la sustentabilidad ambiental como un asunto transversal de todas las políticas públicas. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 colocó al desarrollo humano sustentable como premisa y motor de transformación del país y la sustentabilidad ambiental como uno de los cinco ejes rectores del mismo. Sin embargo, este enfoque encontró fuertes obstáculos en la estructura sectorial de la administración pública federal, a lo que se sumó “la falta de obligatoriedad de los compromisos compartidos y la insuficiencia del marco jurídico en los temas de integralidad, transversalidad y desarrollo sustentable” (SEMARNAT, 2006, p. 49, cit. en Domínguez, 2010, p. 272).

En este sexenio, el cambio climático fue reconocido como el principal desafío en la agenda ambiental global, por lo que se implementaron diversas medidas para enfrentar los efectos del mismo. En 2007 se publicó la Estrategia Nacional de Cambio Climático, la cual estableció los rangos, posibilidades y medidas encaminadas a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y “esbozó las necesidades del país para avanzar en la construcción de capacidades de adaptación” (CICC, 2007, p. 3), Asimismo, se elaboraron leyes para regular el aprovechamiento de fuentes de energía renovables y establecer una estrategia nacional de transición energética y los instrumentos para el financiamiento de la misma. En 2009 se publicó el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) con el objetivo de delinear una política integral para enfrentar el cambio climático (CICC, 2012), Finalmente, en 2012 se publicó la Ley General de Cambio Climático, que garantiza la continuidad de las políticas de cambio climático y armoniza la normatividad del país con los acuerdos internacionales establecidos (CICC, 2012). Establece un marco institucional de concurrencia de facultades de los distintos órdenes de gobierno a partir del Sistema Nacional de Cambio Climático,



integrado por la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), el Consejo de Cambio Climático (C3) y el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC, antes INE) (CICC, 2012). En cuanto a la mitigación, establece una meta de reducción de emisiones del 30% en 2020 y 50% en 2050, respecto a las del 2000, para lo cual incluye instrumentos regulatorios como el Inventario y el Registro Nacional de Emisiones, e instrumentos económicos como el Fondo del Cambio Climático (CICC, 2012). Para la adaptación al cambio climático se integraron instrumentos de diagnóstico, como los Atlas de Riesgo, y también instrumentos de prevención y planificación urbana. Asimismo, se establecieron las bases para la concertación con la sociedad para promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de carbono (CICC, 2012).

En cuanto a los recursos del gasto destinados al medio ambiente y recursos naturales, registraron un ligero descenso, ya que en 2007 el gasto asignado fue de 51.636 millones de pesos (4.725 millones de dólares), mientras que en 2012 este ascendió a 54.717 millones de pesos (4.154,80 millones de dólares), pasando de representar 3,5% a 3,3% del gasto programable del gobierno federal (CEFP, 2012).

*El gobierno de Enrique Peña Nieto (2012 al presente)*

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 propuso “impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve el patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo”, impulsando un enfoque transversal a partir del cual se ha propiciado que las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) adopten e incluyan el concepto de “crecimiento verde”. Como resultado de ello, 14 programas sectoriales de 14 dependencias federales implementaron acciones con este objetivo.

En materia de cambio climático se conformó el marco institucional establecido en la Ley de Cambio Climático: en 2013 se instaló la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) y el Consejo de Cambio Climático (C3), y en 2014, el Sistema Nacional de Cambio Climático. En ese mismo año, se diseñó una nueva Estrategia Nacional de Cambio Climático que incluye objetivos en materia de adaptación y mitigación

y plantea acelerar la transición energética hacia fuentes de energía limpia, reducir la intensidad de consumo energético y transitar a modelos de ciudades sustentables (Gobierno de la República, 2015b).

También en 2014 se publicó el Programa Especial de Cambio Climático del sexenio, comenzó a operar el Fondo de Cambio Climático y se aprobó un impuesto al carbono. Asimismo, se expidió un nuevo Reglamento del Registro Nacional de Emisiones, se actualizó el Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero y se presentó la Contribución Prevista y Determinada de México ante Naciones Unidas (p. 6). En esta se establecen compromisos de mitigación condicionados (realizados con sus propios recursos) de reducción hasta 36% de GEI y 70% de carbono negro, y compromisos no condicionados (mediante asistencia), con una reducción de 22% de las emisiones de GEI y 51% de la emisión de contaminantes climáticos de vida corta bajo una línea base al año 2030. En complemento, se ha propuesto fortalecer la capacidad adaptativa de por lo menos la mitad de los municipios más vulnerables del territorio nacional, adoptar sistemas de alerta temprana y gestión de riesgo en todos los órdenes de gobierno y alcanzar una tasa cero de deforestación (Gobierno de la República, 2015b).

En este contexto, se han realizado diversas acciones legales e instrumentales para impulsar la transición energética y, al mismo tiempo, reducir la intensidad de consumo energético. Destaca la Reforma constitucional en materia energética que, por un lado, implicó la transformación del marco regulatorio que actualmente fija las reglas y administra el mercado de la generación y distribución de la energía (Ruiz, 2015), con lo que se abre la posibilidad de una mayor generación de energía limpia,<sup>11</sup> y, por el otro, contempla la posibilidad de la participación privada en el sector petrolero y gasífero, que antes estaba monopolizado por una empresa del Estado (Pemex), con lo que se podrían incrementar las actividades de producción de hidrocarburos y las emisiones de GEI de este sector.

Se desarrollaron Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación

---

11. En marzo de este año se aprobó una licitación del gobierno mexicano que autoriza a la Comisión Federal de Electricidad a comprar energía solar y eólica, a partir de 2018, a siete empresas que ganaron la primer subasta de largo plazo de certificados de energías limpias y de energía eléctrica.

(Nationally Appropriate Mitigation Actions, NAMA) de transporte sustentable y urbano. Las NAMA de transporte se enfocan a 29 áreas metropolitanas de más de 500 mil habitantes y buscan generar infraestructura para peatones, optimizar el transporte existente en sistemas integrados, renovar los centros de transferencia modal para facilitar la interconexión e impulsar el desarrollo urbano de usos mixtos (SEDATU, 2015). En el mismo sentido, en 2015 se publicó la Guía de Implementación de Políticas y Proyectos de Desarrollo Orientado al Transporte con el objetivo de fortalecer y ampliar las capacidades técnicas de las administraciones locales para ejecutar estos proyectos, incentivando un desarrollo urbano bajo en emisiones. Asimismo, México es el primer país al que se le otorgó una NAMA de vivienda sustentable, dirigida a mejorar la eficiencia energética de la misma y promover el uso de energía sustentable (SEDATU, 2015).

En 2013, el gasto neto devengado en medio ambiente y recursos naturales fue de 56.471 millones de pesos (4.422 millones de dólares) (CEFP, 2013), y en 2016, el gasto presupuestado para este ramo disminuyó a 55.770 millones de pesos (3.092 millones de dólares) (SHCP, 2016) lo que representó un cambio en la proporción del gasto total, pasando de 3,2% en 2013 a 1,2% en 2016.

#### *Los gobiernos subnacionales y el compromiso con el medio ambiente*

Aunque a nivel federal el avance en términos legislativos, institucionales y programáticos es muy relevante, a nivel municipal es mucho menor. Los municipios son responsables de la provisión y saneamiento del agua, drenaje y alcantarillado, recolección y disposición de residuos sólidos, ordenamiento ecológico local, protección civil, control y vigilancia del uso y cambios de uso del suelo. Pero muchos gobiernos municipales carecen de capacidades institucionales y recursos para poder desarrollar una gobernanza ambiental eficaz (Arroyo y Rodríguez, 2014, pp. 503-504). Estos han sido dependientes del financiamiento federal, teniendo fallas en diversas materias como en la imposición de tarifas de agua y residuos que cubran los costos de la prestación de este servicio (OCDE, 2013, p. 17). Aunque la reforma de 1987 al artículo constitucional número 73 estableció el principio de concurrencia en la protección al ambiente

y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, muchas veces la coordinación de los tres órdenes de gobierno es inviable ya que estos enfrentan competencias confusas y la LGEEPA no establece la coordinación de forma explícita, por lo que esta se ha limitado a la celebración de convenios y acuerdos entre estos órdenes de gobierno (Domínguez, 2010, pp. 277-281).

Entre los principales instrumentos en materia ambiental a nivel local se desarrollan programas municipales de ordenamiento ecológico del territorio para regular el uso del suelo y las actividades productivas. Por su parte, el instrumento a nivel municipal para enfrentar el cambio climático es fundamentalmente el Plan de Acción Climática Municipal (PACMUN) cuyo objetivo es la creación de capacidades técnicas locales en este tema y la promoción de políticas a nivel local. Existen setenta PACMUN en el país, que representan solo el 2,84% de los municipios, a pesar de que la Ley de Cambio Climático señala que todos los municipios tienen la obligación de diseñar e implementar programas para reducir sus emisiones y fortalecer sus capacidades de adaptación (Delgado, De Luca y Vázquez, 2015).

A decir de Delgado, De Luca y Vázquez (p. 118), destaca la experiencia de la Ciudad de México (anteriormente, Distrito Federal), ya que las acciones implementadas responden a los retos del cambio climático identificados, actúan transversalmente y desarrollan indicadores para evaluar su implementación. Este Programa de Acción Climática de la Ciudad de México (PACCM 2008-2012) destaca por ser el primero en su tipo en llevar a cabo una evaluación de su desempeño. Esta indicó que “la Ciudad de México redujo sus emisiones de Gases de Efecto Invernadero en 4,5% respecto a su línea de tendencia, neutralizando con ello el crecimiento esperado en sus emisiones para el año 2012” (CMM, 2012).

Sin embargo, esta política encuentra sus límites en la forma en que se ha normado la organización espacial del crecimiento urbano, la cual responde primordialmente a una lógica especulativa y subsume las relaciones de equidad socio-espacial y de armonía con el medio ambiente que le sirven de soporte (Puente, 2010, p. 379).

En el ámbito metropolitano se realizó un esfuerzo de coordinación en torno al cuidado y protección del medio ambiente y existe una Agenda

Ambiental Metropolitana, integrada por los gobiernos del Estado de México y la Ciudad de México para tratar temas relacionados con el agua, el aire, los residuos sólidos, el suelo, el cambio climático.

Ya nivel internacional, se firmó el Pacto de la Ciudad de México (PCM) en el marco de la Cumbre Climática Mundial de Alcaldes (CCLIMA) del 21 de noviembre de 2010, que representa uno de los principales acuerdos que permiten a las ciudades y gobiernos subnacionales construir una plataforma para acceder directamente al financiamiento internacional de carácter multilateral, nacional y regional para emprender acciones de mitigación y adaptación (Sánchez, 2012, cit. en CMM, 2014, p. 33),

### ***Sustentabilidad urbana ambiental***

El acelerado proceso de urbanización en el país ha incrementado la presión sobre el medio ambiente por el patrón de consumo y de ocupación del territorio. La demanda de recursos naturales y de energía, la emisión de contaminantes y los desechos producidos tienen un impacto en el entorno que pone en riesgo la sustentabilidad de las ciudades (Ímaz, Ayala y Beristain, 2014). Entre los principales problemas ambientales que enfrentan las ciudades en México, se destacan las condiciones de estrés hídrico y la gestión no sustentable del recurso agua, el mal manejo de los residuos sólidos que se generan, el consumo creciente de energía y su producción a partir de combustibles fósiles, los problemas de movilidad y contaminación ambiental, y la creciente vulnerabilidad en la que se encuentran grandes sectores de la población, sobre todo en la periferias de las ciudades, ante el aumento de fenómenos naturales, principalmente hidrometeorológicos, relacionados con el cambio climático (SEDESOL, ONU-Hábitat, 2011b).

#### *Agua potable y aguas residuales*

La disponibilidad media per cápita de agua en México ha disminuido en los últimos años, pasando de 5.011 m<sup>3</sup> en 1995 a 3.982 m<sup>3</sup> en 2015, una de las más bajas del continente.<sup>12</sup> De esta agua, 14% se destina al uso públi-

---

12. En Perú es de 65.084 m<sup>3</sup> per cápita, en Argentina, 19.968; y en Brasil, 41.865 (DOF, 2013b).

co urbano (Pineda, Salazar y Buenfil, 2010, p. 124). Aunque la presión a nivel nacional que se ejerce sobre este recurso se considera moderada (17,32%), muchas de las regiones hidrológicas administrativas en las que se divide el país se encuentran en condiciones de alta o muy alta presión debido a las asimetrías entre disponibilidad y demanda (Delgado, 2016). El mayor crecimiento demográfico y económico –es decir, donde hay un mayor consumo–, se localiza en el norte y centro del país, zonas con menor cantidad de agua disponible. También debe considerarse que los organismos operadores de agua tienen un bajo rendimiento y que disponen de pocos recursos para dar mantenimiento y ampliar los sistemas de distribución. Las pérdidas en las redes de distribución se estiman de entre 30% y 50% del recurso (Ziccardi, 2015a, p. 121). De tal modo, los esquemas de consumo y desperdicio de agua y las proyecciones de crecimiento demográfico indican que la disponibilidad natural media anual por habitante podría alcanzar niveles preocupantes en las principales zonas metropolitanas del país y en la región hidrológica donde se ubica la Ciudad de México llegaría a ser de 127 m<sup>3</sup>/habitante al año (Delgado, 2016).

De acuerdo con algunos especialistas, este escenario además podría verse agravado por los efectos del cambio climático (Pineda, Salazar y Buenfil, 2010, pp. 125-126). Por lo que las ciudades enfrentan como reto fundamental el abastecer a una población cada vez mayor, con un bajo costo y consumo de energía, en un contexto de escasez creciente (González y Ziccardi, 2013; Jiménez, 2014).

Ante la escasez y la sobreexplotación del recurso, el tratamiento del agua residual constituye una alternativa; sin embargo, en los centros urbanos de nuestro país solo se trata poco menos de la mitad de las aguas residuales que se generan (48,64%) (SEMARNAT y CONAGUA, 2015).<sup>13</sup> A este escenario se suma la contaminación del recurso. En 2013, 22 cuencas con sitios de monitoreo registraban una fuerte contaminación. Por lo que hace falta mucho para lograr hacer efectivo el derecho humano al agua, reconocido constitucionalmente en el año 2012. Una gestión

---

13. Con excepción de Monterrey, que tiene capacidad para tratar 100% del agua que utiliza, mientras la Ciudad de México solo trata el 20% (CEMDA, 2006, p. 51).

sustentable del agua implica reducir las extracciones de los acuíferos subterráneos sobreexplotados<sup>14</sup> a partir de acciones como: la reutilización del agua, la captación de agua de lluvia, la mejora de la eficiencia física de las redes de distribución, la implementación de tecnologías de desalinización y una estructura tarifaria adecuada de acuerdo al volumen consumido y a las condiciones socioeconómicas. Pero también, promover una cultura de ahorro y uso eficiente del agua (Pineda, Salazar y Buenfil, 2010, p. 135).

### *Residuos sólidos*

Con el acelerado proceso de urbanización también cambiaron los hábitos de consumo en el país y la generación de residuos sólidos urbanos (RSU) se incrementó (OCDE, 2013). Entre 2001 y 2012 se registró un aumento de 33,7%, pero debe decirse que en términos per cápita, un mexicano en promedio produce menos RSU al año (311 kg) que la media producida en los países de la OCDE (540 kg por habitante al año). Sin embargo, la recuperación de RSU mejoró marginalmente y la mayoría de los municipios no cuentan con la infraestructura adecuada para su disposición, lo que representa graves problemas ambientales (DOF, 2013b).

Una importante cantidad de los RSU generados son orgánicos (38%) con un potencial considerable para reducir GEI mediante su gestión adecuada. Los RSU contienen también materiales que pueden recuperarse y reintegrarse en la producción (por ejemplo, cartón, papel, metales, plásticos y vidrio) y, por tanto, en la economía. Aunque estas acciones son consideradas en los diferentes instrumentos como medidas de mitigación, muy pocos municipios de las entidades del país realizan recolección selectiva, lo que dificulta su aprovechamiento (DOF, 2013b).

### *Cambio climático y consumo energético*

Los avances en materia de mitigación y adaptación en nuestro país no han sido suficientes para reducir las emisiones contaminantes. De

---

14. De acuerdo con la OECD, se extraen 11,5 millones de m<sup>3</sup> de fuentes no sustentables (15% del total), incluyendo 6,5 millones de m<sup>3</sup> de los acuíferos sobreexplotados (OECD, 2013, p. 29).

acuerdo con el Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero 1990-2010, entre estas dos décadas la emisión de GEI se incrementó en 33%, con una tasa de crecimiento media anual (TCMA) de 1,5%, poco menor al promedio mundial (CICC, 2012, p. 195).

El crecimiento del país no ha sido ambientalmente sustentable, ya que la intensidad de carbono en su economía aumentó entre 2000 y 2012 (OCDE, 2013, p. 26). El dióxido de carbono ( $\text{CO}_2$ ) es el principal gas de efecto invernadero derivado del uso y la quema de combustibles fósiles. En 2012, el país produjo 436  $\text{MtCO}_2$ , que representan el 1,37% del total mundial, siendo uno de los 10 países que más emisiones de este gas realiza. Pero si se considera el valor per cápita (3,71  $\text{tCO}_2$ )<sup>15</sup>, este se encuentra debajo del promedio mundial (4,52  $\text{tCO}_2$ ), lo que se relaciona con el nivel de ingresos (IEA, 2015).

En 2013, la última actualización del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (GEIi) estima que se emitieron a la atmósfera 665 megatoneladas de  $\text{CO}_2$  equivalente ( $\text{MtCO}_2\text{e}$ ) (Gobierno de la República, 2015b). La producción y uso de energía es la principal fuente de GEI (70,8%). En el interior de esta categoría, los sectores que más contribuyeron en la emisión de GEI fueron la generación de energía eléctrica (19%) y el transporte (26,2%) (Gobierno de la República, 2015b; INECC, 2015). Los análisis tendenciales estiman que en los próximos años estos dos sectores serán los que mayor crecimiento de emisión de GEI tendrán.

A partir de 2008, con diversas leyes en la materia se pretendió diversificar la matriz energética en nuestro país y se asumió el objetivo de reducir la dependencia de combustibles fósiles; sin embargo, estos continúan representando el mayor porcentaje del suministro de energía (89%). El petróleo es el combustible dominante (63,4%), y el gas natural, segundo componente energético en importancia, creció entre 1996 y 2014 un 30%. El uso de energías renovables aumentó marginalmente en el mismo periodo, representando en 2014 solo 7,6%, siendo la biomasa el principal combustible renovable primario (4,1%) (SIE-SENER, 2015). Existen de manera aún incipiente otras formas de producción de energía primaria renovable en nuestro país: hidroenergía, geoenergía,

---

15. La autora refiere a toneladas de dióxido de carbono. [N. de la E.]



energía solar, eólica y biogás, y cabe destacar que México es líder en generación de energía geotérmica (OCDE, 2013, p. 27).

Respecto al consumo energético, en los últimos diez años el consumo de energía per cápita creció 0,4% en promedio cada año, por lo que este sector enfrenta un doble reto: reducir el crecimiento de la demanda de energía en el país y satisfacerla a partir de una oferta con menos emisiones de GEI (CICC, 2009, p. 30).

En cuanto al consumo de energía por sectores, entre 1990 y 2010 el transporte fue el que más incrementó su participación relativa, mientras que los sectores residencial y comercial la redujeron. A esto ha contribuido la adopción de diversas iniciativas para procurar el aumento de la eficiencia en el consumo energético en las viviendas (CICC, 2012).

Los espacios urbanos son altamente vulnerables frente a los efectos del cambio climático, asociados a una mayor frecuencia de ondas de calor, deslizamientos e inundaciones, lo que limita cada vez más la calidad de vida de la población que se asienta mayormente en estos espacios. Debe considerarse que, en nuestro país, 72,3% de emisiones de GEI son producidas en el interior del sistema urbano nacional (SUN) y las 11 ciudades de más de un millón de habitantes son responsables de poco más de la tercera parte de los mismos (36,8%) (Delgado, De Luca, Vázquez, 2015, p. 47). La Ciudad de México en 2012 generó 30,72 MtCO<sub>2</sub>e, que representan 5% de las emisiones nacionales de ese año. El consumo de energía es responsable de 80% de estas emisiones,<sup>16</sup> principalmente el transporte (37%) y la energía eléctrica (31%),<sup>17</sup> y el 14% es producido por desechos (SEDEMA, 2014).

Ahora bien, al considerar la emisión de GEI per cápita en las tres principales zonas metropolitanas, se observa que Monterrey (al norte del país) es la que más emisiones realiza, 6,9 tCO<sub>2</sub>e, mientras que el Valle de México emite 2,4 tCO<sub>2</sub>e per cápita al año y Guadalajara 1,09 tCO<sub>2</sub>e (Delgado, De Luca, Vázquez, 2015, p. 47).

---

16. El consumo energético ha aumentado en 25%, pasando de 443 Petajoules (PJ) en 1992 a 554 PJ en 2012, con un consumo per cápita de 27 Gigajoules, lo que equivale a que anualmente cada habitante de la Ciudad de México utilizó la energía proveniente de quemar 824 litros de gasolina (SEDEMA, 2013, p. 18).

17. El resto de los sectores al interior de energía son el sector residencial y comercial, que aportaron el 8%, y las manufacturas, que aportaron el 4%.

De acuerdo con la Quinta Comunicación de México ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, “el potencial técnico de reducción de emisiones de GEI identificado al 2020 de ciudades sustentables es de 26 MtCO<sub>2</sub>e anuales”. Esto implica una mejor planificación de acuerdo con la capacidad de carga del ambiente, la mejora de la eficiencia energética en edificios, proyectos de inversión en infraestructura de transporte urbano y optimización de sistemas de transporte y acciones en manejo de residuos sólidos urbanos y tratamiento de aguas (CICC, 2012).

### *Calidad del aire y transporte público*

El sector transporte es uno de los principales consumidores de energía fósil y emisores de GEI en nuestro país (23% del total en el año 2013), destacando la contribución que realiza el sector automotor. Entre 2000 y 2013, la tasa de motorización en nuestro país pasó de 169 vehículos por cada 1.000 habitantes a 332 (INEGI, 2016b). La importante oferta de autos usados de bajo costo y los subsidios a los combustibles, la fuerte inversión en infraestructura para la circulación del automóvil, la dispersión urbana promovida de manera importante por la política de vivienda de los últimos años y la falta de oferta de transporte público eficiente y de calidad han estimulado el uso del automóvil privado, el cual concentra el 66% del parque automotor total. Esta situación es más clara en las zonas metropolitanas (ZM): el Valle de México, Monterrey y Guadalajara tienen una tasa de motorización promedio de 300 autos por cada 1.000 habitantes, y el conjunto de las 59 ZM concentra el 72% de los automóviles particulares (ONU-Hábitat, 2014a). Debe decirse, sin embargo, que solo se realizan por este medio entre 3 y 4 de cada diez viajes diarios y la mayoría de la población se moviliza en transporte público. En la zona metropolitana del Valle de México (ZMVM) seis de cada diez viajes se realizan en transporte público colectivo de baja capacidad (microbuses, combis, autobús suburbano y taxi) y solo 8% en medios de mayor capacidad: metro, trolebús y autobús tipo BRT. Debe señalarse que existen algunas ciudades como León o Guanajuato donde estos sistemas integrados de transporte público masivo son responsables del 65% de los viajes (ONU-Hábitat, 2014a, p.38).

El problema del transporte en las ciudades ha generado un incremento en la congestión de vialidades y el aumento del tiempo en los traslados, lo que ha producido un impacto negativo en el ambiente. Entre las acciones realizadas para resolver los problemas de contaminación atmosférica, se instalaron sistemas de monitoreo de la contaminación del aire en las 59 ZM, aunque la mayoría no dispone de información suficiente para conocer la calidad del aire en por lo menos 3 años consecutivos (DOF, 2013b) y se desarrollaron normas actualizadas que miden la eficiencia de los vehículos.

Se implementaron también Programas para Mejorar la Calidad del Aire (ProAires) los cuales establecen medidas concretas para el abatimiento y control de los contaminantes, así como para la prevención de futuras contingencias, tomando como base una mejor información sobre la emisión de contaminantes y su impacto sobre la calidad del aire y la salud de las personas (Delgado, De Luca y Vázquez, 2015). Actualmente están vigentes nueve ProAires y cuatro más están en elaboración o actualización. A partir de la implementación de estos, de acuerdo con algunos estudios, en términos generales la calidad del aire ha mejorado, si se considera que el número de días que exceden las normas ambientales en las grandes ciudades ha disminuido. Sin embargo, debe señalarse que la contaminación por ozono, principalmente en la Ciudad de México, y por material particulado, en especial en Monterrey y Ciudad Juárez, continúa representando un reto importante (OCDE, 2013, pp. 33-34),

La Ciudad de México fue la primera en contar con un ProAire, junto con inventarios de emisiones de contaminantes atmosféricos y la generación del Índice Metropolitano de la Calidad del Aire (IMECA), medidas que iniciaron en la década de 1990 cuando era considerada una de las ciudades más contaminadas del mundo (Delgado, De Luca y Vázquez, 2015). Desde esa fecha se han disminuido las concentraciones de sustancias contaminantes y el plomo en la atmósfera prácticamente desapareció, al eliminarse de las gasolinas (Lezama, 2016). En este año, sin embargo, se enfrentó una nueva crisis ambiental que obligó a redefinir los términos de la política ambiental de la región. Después de 14 años se decretó una contingencia ambiental y en el último mes se han decretado

varias pre-contingencias, lo que ha implicado el endurecimiento del Programa “Hoy No Circula”.<sup>18</sup>

En este contexto conviene señalar que, a partir del año 2013, se estableció la Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME) como un espacio de coordinación entre el Gobierno federal, la Ciudad de México, el Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala, para planear y ejecutar acciones que contribuyan al mejoramiento de la calidad de aire.<sup>19</sup> Esta Comisión acordó tomar como medidas la homologación del marco normativo para todas las entidades que integran la megalópolis y la estandarización técnica y metodológica de los programas de verificación vehicular y del sistema de control y vigilancia. A pesar de ello, han continuado los elevados índices de contaminación del aire. Al respecto, el Centro de Ciencias de la Atmósfera de la UNAM sostiene que el Programa de Contingencias Ambientales Atmosféricas, recién aprobado por la CAME, solo puede entenderse como una medida provisional de emergencia, ya que el fondo real del problema es la expansión urbana desordenada que afecta la calidad del aire, las áreas naturales protegidas, cultivos y recursos hídricos. Por lo que se debe revisar, homologar y reforzar el ordenamiento territorial en todas las entidades de la CAME, así como generar un programa de movilidad megametropolitano, privilegiando el transporte público seguro y de calidad.

El avance con respecto a estos problemas a través de acciones puntuales de movilidad sustentable también se ha realizado en otras ciudades. Los programas de bicicletas públicas en la Ciudad de México (ECO Bici) o Guadalajara (Mi bici) han sido importantes, sobre todo en el caso de ECO Bici, pero han visto limitados sus alcances por la falta de presupuesto y acciones dirigidas a la construcción de infraestructura (ciclovías, bici-estacionamientos y amplia cobertura) (Delgado, De Luca y Vázquez, 2015, p. 130-131). Se han implementado sistemas de transporte

---

**18.** Programa de restricción vehicular que limita la circulación a la quinta parte de los automóviles por un día entre lunes y viernes, dependiendo del último número de su placa. Se aplica en 16 delegaciones de la Ciudad de México y 18 municipios del Estado de México desde fines de 1989. [N. de E.].

**19.** En 1992 se conformó la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), integrada únicamente por la Ciudad de México (ex D.F.) y el Estado de México, mediante la cual, a partir de 2005, se instrumentaron algunos programas como el de “Hoy No Circula”, y el de “Verificación Vehicular” (PUEC-UNAM, 2012).

urbano masivo tipo autobuses rápidos troncales (BRT) (Metrobús en Ciudad de México, Optibús en León y Macrobus en Guadalajara) pero su participación en el número de viajes es todavía baja (ONU-Hábitat, 2014a). Además, se han desarrollado acciones integrales de movilidad, como el Plan de Movilidad no motorizada e Intermodal (León) o la publicación de una Ley de Movilidad de la Ciudad de México; mecanismos de control para el estacionamiento en vía pública (parquímetros) en Ciudad de México, Ciudad Victoria, Tamaulipas, Guadalajara y Jalisco, y programas para limitar la circulación de automóviles (“Hoy no circula”). Pero aún son insuficientes para enfrentar la magnitud del problema.

*Vulnerabilidad urbana, adaptación y construcción de resiliencia*

El modelo de crecimiento urbano adoptado favoreció la expansión urbana, tanto formal a partir de la política de vivienda de los últimos años, como informal en asentamientos autoproducidos. Lo anterior ha promovido el cambio del uso de suelo de grandes extensiones territoriales, en muchos casos de valor ambiental, lo que ha deteriorado los ecosistemas que brindan importantes servicios ambientales. Aproximadamente la mitad del territorio muestra signos de degradación en sus suelos (DOF, 2013b). En el caso de los sistemas costeros, el fenómeno inmobiliario y el auge del sector turismo propiciaron la construcción de mega-desarrollos que amenazan estos espacios, siendo una constante de estos proyectos la violación de la Ley ambiental y actos de corrupción de las autoridades locales.

Esta situación ha aumentado rápidamente la vulnerabilidad de la población urbana y contribuye a que los eventos de riesgo se conviertan en desastres (Banco Mundial, 2013, p. 46). Se estima que 87,7 millones de personas habitan en zonas de riesgo, 70% de estas en zonas urbanas. El 34% es susceptible a los impactos de huracanes y uno de cada tres mexicanos habita en zonas sujetas a inundaciones. Asimismo, el 59% de la población reside en zonas de peligro sísmico (Aguilar, 2015).

En los últimos años, nuestro país ha comenzado a transitar de un modelo de acción reactivo ante los impactos de los fenómenos naturales a adoptar un enfoque preventivo. Pero el desarrollo de capacidades de

adaptación se ha visto limitada por el incremento de la pobreza (Sosa, 2015).

La urbanización popular ha producido viviendas precarias, localizadas en zonas de riesgo como laderas de montañas, barrancas o zonas susceptibles de inundación, en las que habitan sectores de la población que no cuentan con los recursos para adoptar estrategias de prevención o adaptación frente a riesgos ambientales (DOF, 2014b). A esto se suma el hecho de que la política de vivienda desvinculada de la planeación urbana local acentuó las condiciones de vulnerabilidad de las ciudades mexicanas y produjo viviendas en lugares no aptos. Sin duda, los desastres naturales de Acapulco en el 2013, a causa del huracán “Ingrid” y la tormenta tropical “Manuel”, pusieron en evidencia los excesos de la política habitacional (González y Ziccardi, 2014, p. 49).

Debe decirse que el enfoque de la resiliencia urbana y socioambiental se presenta en un contexto de adaptación al cambio climático, dado que se entiende como la capacidad de construir tejido social, socioeconómico y socioecosistémico para permitir que los sistemas puedan resistir impactos de manera diversa ante cuestiones económicas, ambientales o sociales y que haya la fortaleza suficiente para que estos sistemas, en este caso las ciudades, puedan adaptarse al cambio climático (PUEC-UNAM, 2015).

Entre las acciones para construir resiliencia adoptadas están: estudios de evaluación y reducción de la vulnerabilidad, fortalecimiento de capacidades estratégicas de adaptación, acciones para reducir los riesgos ante el cambio climático, el aumento de la resiliencia de la infraestructura urbana, la prevención y mitigación de riesgos.

Pero, “mientras que el Gobierno Federal de México cuenta con una gama de iniciativas para el fortalecimiento de la reducción de desastres y la promoción del desarrollo urbano sustentable, siguen existiendo importantes limitaciones en la capacidad de los gobiernos municipales para adoptar estos enfoques” (Banco Mundial, 2013). Aunque en el interior de los PACMUN se han establecido diversas medidas para mejorar las capacidades de adaptación de las ciudades, entre ellas medidas relacionadas con sistemas de alerta temprana y la realización de atlas de riesgos, además de establecer la necesidad de revisar y replantear el

ordenamiento territorial. Pero los esfuerzos de adaptación son aún incipientes, así como los análisis integrales de vulnerabilidad y de acciones acordes a la realidad de cada asentamiento urbano, incluyendo la elaboración tanto de líneas base y de escenarios futuros de adaptación como de mapas de riesgo que incluyan la variable climática (Delgado, De Luca y Vázquez, 2015, p. 129).

### ***Discusión sobre la sustentabilidad***

El crecimiento de la concentración en áreas urbanas requiere crear ciudades sustentables, ya que la forma en que se desarrollen estos espacios marcará el desarrollo nacional (Molina, 2014). Es necesario impulsar la transición hacia energías renovables y el uso eficiente de la energía (Maser, Salazar y Martínez, 2010, pp. 216-217). Asimismo, es indispensable mejorar la movilidad en las ciudades, con sistemas de transporte público eficientes, con mejores combustibles y conectados entre sí. Lo que debe acompañarse con una reducción de los subsidios a los combustibles fósiles y una minimización de las inversiones en infraestructura para el transporte privado. En este sentido, como lo ha señalado el Premio Nobel Mario Molina,<sup>20</sup> la forma en que se diseña la expansión de las ciudades juega un papel relevante (Molina, 2014, p. 12), por lo que debe promoverse una optimización del espacio como base “para instrumentar adecuadamente el resto de las políticas ambientales y de eficiencia energética, haciendo a las ciudades más sustentables y resilientes a los fenómenos climáticos extremos” (p. 13). Una forma de realizar lo anterior es el reciclaje de zonas intraurbanas, promover la creación de espacios con usos mixtos con vivienda destinada a los sectores de ingresos bajos y diversificar las soluciones de vivienda que se ofertan (Molina, 2014).

---

**20.** Mario Molina es un destacado ingeniero químico mexicano, pionero en las investigaciones sobre la química atmosférica. Fue coautor, junto con F.S. Rowland, del artículo original que predijo el adelgazamiento de la capa de ozono por la emisión de ciertos gases industriales y que le mereció el Premio Nobel de Química en 1995 junto a Paul J. Crutzen. Desde el año 2005 preside en México un centro de investigación y promoción de políticas públicas ambientales y energéticas, particularmente en los campos de cambio climático y calidad del aire. Fuente: Centro Mario Molina (CMM), <http://bit.ly/1FTV73N>.

Según Lezama (2010a, p. 55), debe existir una correspondencia entre el marco jurídico y un arreglo institucional sumamente avanzado y sofisticado, sustentado en discurso ambiental de vanguardia, con el desarrollo de mejores capacidades para tomar acciones concretas o para hacer cumplir la legislación y normatividad existentes. Asimismo, se deben establecer

compromisos ambientales concretos y verificables en todas las áreas de la política pública, que incluyan medidas económicas específicas que sean compatibles con la protección ambiental, además de fortalecer las capacidades estatales y municipales de gestión ambiental (Carabias, De la Maza y Provencio, 2008, pp. 40-41).

Finalmente es importante señalar que el tema del cambio climático es considerado prioritario para la comunidad científica y los grupos ambientalistas que lo han posicionado en el debate público y en la agenda gubernamental.

## **Vivienda e infraestructura urbana<sup>21</sup>**

### ***Situación actual de la vivienda en México***

La situación de la vivienda se ha visto influida tanto por la dinámica demográfica y el rápido proceso de urbanización que han incrementado su demanda, como por las malas condiciones de empleo y las diferentes crisis económico-financieras que han limitado su acceso.

En términos generales, en las últimas décadas el parque habitacional ha crecido de manera importante y las características físico-construictivas y el acceso a los principales servicios públicos han mejorado. Sin embargo, aún existen grandes asimetrías regionales en cuanto a garantizar las condiciones de habitabilidad adecuadas. En la región sur del país se

---

**21.** Este capítulo se basa en el libro de Ziccardi (2015a). También se sustenta en PUEC-UNAM, ONU-Hábitat y CONAVI (2013).



registran las mayores carencias en el acceso y la calidad, tanto de las viviendas como de los bienes y servicios básicos, mientras que en el resto se observan mejores condiciones.

Por otra parte, la actual oferta de vivienda no se corresponde plenamente con las características sociales, económicas y culturales de los nuevos hogares en México. En los últimos veinte años la dinámica demográfica se transformó; la esperanza de vida aumentó, la tasa de natalidad disminuyó y la de mortalidad fue ligeramente más alta (INEGI, 2010b). En su estructura etaria, se identifica una tendencia al envejecimiento y el aumento de la población en edad productiva que está en condiciones de formar una nueva familia. Así, se produjo una recomposición de los hogares mexicanos: mientras que los hogares familiares nucleares disminuyeron, aumentaron los hogares ampliados y no familiares y los unipersonales. Por otra parte, se han dado importantes transformaciones culturales como son el debilitamiento de la familia patriarcal y el reconocimiento social de la capacidad de las mujeres jefas de hogar. Asimismo, existe un intenso proceso migratorio, predominantemente internacional hacia Estados Unidos. Todo lo anterior produjo una mayor y más heterogénea demanda de vivienda, que exige la creación de una oferta que satisfaga estas necesidades. Sin embargo, esta no ha sido resuelta por la política de vivienda de los últimos años, la cual privilegió la producción masiva de vivienda terminada sin ofrecer condiciones de habitabilidad urbana y ambiental adecuadas (Ziccardi, 2015a).

### ***La política nacional de vivienda en México***

#### *El gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000)*

Desde finales de la década de los ochenta se impulsó una disminución del papel regulador del Estado en la política habitacional y los organismos de vivienda abandonaron su papel de promotores, abocándose al financiamiento. Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, la política de vivienda estuvo fuertemente influida por la crisis financiera de 1994-1995. Con la devaluación de la moneda y el aumento de las tasas de interés, la cartera vencida se incrementó de manera importante y surgió un movimiento social de personas que no pudieron hacer frente a sus compromisos

hipotecarios. Ello obligó al gobierno a instrumentar el Programa de apoyo a deudores de la banca y tasar los créditos en unidades de interés (UDIs) (PUEC-UNAM, ONU-Hábitat y CONAVI, 2013),

Con la banca debilitada, su participación en el financiamiento de vivienda se redujo hasta casi desaparecer (Gonzales, 2002, p. 54). Los recursos provinieron fundamentalmente de los organismos habitacionales, los cuales financiaron mayoritariamente a los trabajadores con mejores ingresos (Maycotte y Sánchez, 2010). El INFONAVIT fue el organismo que más créditos otorgó en este sexenio, siendo estos en su mayoría para población con ingresos superiores a los tres salarios mínimos, y los diferentes organismos desarrollaron esquemas de financiamiento con ahorro previo (ASF, 2012, p. 27). El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), único organismo de carácter federal enfocado a la atención de la población en condición de pobreza, vio reducidas sus fuentes de financiamiento y con ello su papel se minimizó, descentralizando sus funciones a los organismos locales de vivienda (Organismos Estatales de Vivienda, OREVIS).

#### *El gobierno de Vicente Fox (2000-2006)*

Con el triunfo de la oposición de derecha en las elecciones presidenciales se produjo una profunda transformación de la política habitacional. La vivienda fue reconocida como un factor de desarrollo y dinamizador de la economía, y se estableció como meta financiar 750 mil viviendas anuales, cifra que fue sobrepasada. En este sentido, el Programa Sectorial de Vivienda de este sexenio trazó como objetivos consolidar el mercado habitacional, promover el desarrollo y la competitividad sectorial, y reactivar la banca de desarrollo (Ziccardi, 2015a, p. 61). Para avanzar en ello, se creó en el año 2001 la Comisión Nacional del Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, con autonomía técnica y con funciones de diseño, promoción e implementación de las políticas y programas de vivienda del Gobierno Federal. A partir de la misma se integró una política de subsidios y de coordinación institucional.

Asimismo se transformaron los organismos de vivienda, consolidando su papel financiero abocado a la atención de la demanda. Se creó la

Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) para impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, el FONHAPO comenzó a operar como un organismo financiero de segundo piso y los fondos de vivienda modificaron sus criterios de asignación para captar de manera directa la demanda, sin intervención de los sindicatos. Además, se crearon mecanismos para que los organismos de vivienda pudieran conseguir recursos del mercado de capitales, se promovieron programas de cofinanciamiento de vivienda y se integró la oferta de vivienda en el Registro Único de Vivienda (Ziccardi, 2015a).

El sector privado comenzó a desempeñar un papel sumamente relevante en el sector de la vivienda, tanto en el financiamiento a partir de la banca, las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLES) y las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMES), cuya función es otorgar créditos “puente” a los desarrolladores inmobiliarios para la producción de vivienda, como en la producción y promoción inmobiliaria. La importancia que adquirió el sector promocional se tradujo en su agrupación en un órgano de representación empresarial: la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de la Vivienda (CANADEVI).

Con tales modificaciones, la política de vivienda adquirió un nuevo impulso, incrementándose el número de acciones de vivienda, que al finalizar el sexenio acumularon un total de 4,6 millones. Al mismo tiempo, se inició un intenso proceso de expansión urbana sobre tierras que antes fueron de uso rural o de conservación ambiental, con lo que se promovió un modelo de ciudad dispersa (Ziccardi, 2015a).

#### *El gobierno de Felipe Calderón (2006-2012)*

Poco antes de iniciar la administración de Felipe Calderón, se promulgó una nueva Ley de Vivienda que abrogó la de 1984 y que, entre otras cosas, colocó a la vivienda como un tema prioritario dentro de la agenda del desarrollo nacional, definió las características de la vivienda digna, dispuso la creación de normas para la calidad y sustentabilidad de la vivienda, y reconoció la producción social de vivienda (PUEC, ONU-Hábitat y CONAVI, 2013). Sin embargo, la política habitacional de este sexenio se vinculó de manera directa a la política económica financiera.

Se consolidó el Sistema Institucional de Vivienda (SIV), definido en la nueva ley como un mecanismo permanente de coordinación y concertación entre los sectores público, social y privado. Este sistema integró como cabeza de sector a la CONAFOVI, que se transformó en la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) y que tuvo como función liberar los recursos que se hallaban en los fondos de vivienda de los trabajadores y lograr con ello incrementar sustancialmente la producción de vivienda. Los fondos de vivienda (INFONAVIT Y FOVISSSTE), la SHF, el FONHAPO y los organismos locales de vivienda, así como la banca, las SOFOLES y las SOFOMES, completaron el Sistema Institucional de Vivienda de acuerdo con la Ley de 2006.

Teniendo como base este sistema legal e institucional, se implementó una política de vivienda sustentada en la adopción de criterios financieros, que produjo el incremento exponencial de la oferta de vivienda para la población con empleo formal y mejores salarios. El número de acciones de vivienda prácticamente duplicó lo hecho el sexenio anterior, logrando un total de 8,7 millones de acciones de vivienda (Ziccardi, 2015a). Este modelo de producción masiva de vivienda estuvo sustentado en el debilitamiento de la normatividad en materia de desarrollo urbano, lo que implicó, entre otras cosas, que no se aprobara un Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio durante todo el sexenio, subordinando así la política de desarrollo urbano a la política financiera de vivienda.

Lo anterior facilitó la adopción de:

un modelo de ciudad dispersa, producido por la acción de las empresas constructivas que desarrollaron grandes conjuntos habitacionales localizados en las periferias lejanas de las ciudades, incorporando suelo barato no urbanizado y obteniendo con ello grandes ganancias (Ziccardi, 2015a, p. 74).

Estos desarrollos se integraron por miles de viviendas construidas a partir de prototipos de baja calidad que se reprodujeron a lo largo del territorio nacional, sin considerar las características específicas de cada contexto. Como resultado se generó una demanda no resuelta de servicios

y equipamientos básicos, una alarmante cantidad de viviendas deshabitadas y una preocupante cartera vencida en algunos de los organismos financieros (Ziccardi, 2015a).

Solo hacia el final del sexenio se desarrolló una metodología para evaluar la calidad de los conjuntos habitacionales y los principales organismos implementaron algunas acciones que consideraron el entorno de la vivienda y la incorporación de ecotecnologías para mejorar su eficiencia energética y disminuir su consumo. Asimismo, las reglas de operación de los programas de subsidio adoptaron un sistema de puntaje que otorgaba montos diferenciados de acuerdo a criterios de ubicación y sustentabilidad. Estas medidas, sin embargo, no fueron suficientes para revertir la inercia de la política habitacional inaugurada en el año 2000.

*El gobierno de Enrique Peña Nieto (2012 al presente)*

En el año 2012, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) recupera la Presidencia de la República y promueve cambios legales e institucionales en materia de vivienda y desarrollo urbano y territorial. La Ley de Vivienda se reformó en 2013, 2014 y 2015, estableciendo la promoción del uso de eco-tecnologías en la vivienda, la definición de una perspectiva regional que contribuya a disminuir las brechas que existen en el país y la ampliación del concepto de vivienda digna y decorosa, y definiendo las características de los espacios habitables (Ziccardi, 2015a, p. 76).

La estructura de la administración pública federal también se modificó y la Secretaría de la Reforma Agraria se transformó en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), integrando a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio. Esta nueva secretaría es actualmente la encargada de planificar, coordinar y ejecutar las políticas públicas de ordenamiento territorial, vivienda y desarrollo sustentable tanto en el ámbito urbano como rural del país. La CONAVI mantiene sus atribuciones específicas en política de vivienda, que en este sexenio y por mandato presidencial se definieron a partir de cuatro ejes estratégicos: a) mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno; b) transitar hacia un modelo de desarrollo urbano

sustentable e inteligente; c) reducir el rezago en vivienda y ampliar la vivienda existente; d) procurar una vivienda digna para todos.

Para avanzar con estos propósitos se creó un Registro Nacional de Reservas Territoriales (RENARET) y se actualizaron los polígonos de contención urbana que orientan el otorgamiento de subsidios federales. Para ampliar las opciones de financiamiento para los sectores de menores ingresos se rediseñaron las reglas de operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, destinando apoyos adicionales a los sectores de la población con ingresos de entre 1,5 y 3,5 salarios mínimos, incorporando a estos esquemas de subsidio a los derechohabientes de los fondos de trabajadores de menores ingresos. Además se anunciaron apoyos específicos para sectores vulnerables y se continuó financiando la producción social de vivienda y el mejoramiento, sumándose el programa “un cuarto más”, en el cual se incorpora una perspectiva de género que privilegia la mejora del entorno familiar y previene situaciones de violencia dirigidas hacia niñas y mujeres jóvenes como consecuencia de las condiciones de hacinamiento existentes.

Un balance general de lo que va de este sexenio indica que se han comenzado a reconocer de manera institucional otras soluciones de vivienda, pero los recursos aún están mayormente dirigidos a financiar vivienda nueva, que entre 2013 y 2016 concentró el 63% del total del financiamiento. Subsiste una escasa atención a las personas de bajos ingresos, ya que en el mismo periodo solo 14% de los recursos se destinaron a los sectores con ingresos menores a 2,5 salarios mínimos. Asimismo, a pesar de los esfuerzos realizados, casi una quinta parte de la actual oferta de vivienda se localiza fuera de los contornos de contención urbana establecidos, es decir, desvinculados de la estructura urbana consolidada y, por ende, con grandes carencias en materia de equipamientos y servicios.

### ***Calidad de la vivienda, infraestructura y servicios básicos***

En los últimos años, el tipo de vivienda que más se ha construido es la casa independiente. En el Sistema Urbano Nacional (SUN), estas

tuvieron un aumento significativo,<sup>22</sup> pasando de ser 8 de cada 10 viviendas en el año 2000 a 9 de cada 10 en 2015. Debe señalarse que las viviendas precarias, como las vecindades, los cuartos de azotea y los locales no construidos para la habitación, disminuyeron, lo cual refleja una mejora de la habitabilidad.

Las condiciones materiales existentes en el parque habitacional han mejorado. La proporción de viviendas en el Sistema Urbano Nacional con piso de tierra disminuyó, pasando de ser 6,5%, a solo 1,4 % en 2010. En cuanto a las características estructurales, en 2015, 9 de cada 10 viviendas en áreas urbanas tiene muros de tabique, ladrillo, block, piedra o cemento; y 8 de cada 10, techo de losa de concreto, tabique o ladrillo. Mientras que la presencia de otros materiales como lámina, madera y adobe ha ido disminuyendo. El hacinamiento también disminuyó y entre 1990 y 2010 el promedio de personas por dormitorio pasó de 2,6 a 2 (INEGI, 2000; INEGI, 2010b),

#### *Agua y saneamiento*

La cobertura de los servicios básicos se ha ampliado en los últimos años. En 1990, las viviendas urbanas que disponían de agua entubada en su interior apenas representaban 68,3 %; y en 2015, casi 9 de cada 10 viviendas cuentan con este servicio (88,2%). Sin embargo, esto no necesariamente implica una mejora en la dotación y calidad de este recurso. En 2010 solo 7 de cada 10 viviendas del país tenían una dotación diaria de agua; mientras que 8,2%, solo una vez por semana y 3,5 %, de forma esporádica (INEGI, 2000; INEGI, 2010b).

El municipio determina las tarifas del servicio de agua, por lo que estas varían considerablemente y se observa una tendencia a su aumento, representando un gasto fuerte para los hogares más pobres.<sup>23</sup> A esto se agrega el hecho de que los sectores de la población que viven en zonas precarias tienen un suministro que por lo general es irregular y

22. El Sistema Urbano Nacional comprende localidades mayores a 15 mil habitantes.

23. Si se considera un consumo doméstico de 30 m<sup>3</sup> por mes, en Campeche se pagaría \$1,85 por cada m<sup>3</sup> (13 centavos de dólar), mientras que en Morelia se pagaría \$27,61 por m<sup>3</sup> (2,07 dólares), más de lo que se pagaba en 2007 en este mismo municipio con una tarifa de \$11 por m<sup>3</sup> (82 centavos de dólar) (SEMARNAT y CONAGUA, 2014, p. 75).

de baja calidad, por lo que recurren a otras fuentes de abastecimiento, que implican gastos extras. El agua surtida por pipas<sup>24</sup> tiene un costo promedio de 40 pesos (2,5 dólares) por metro cúbico (SEDESOL y ONU-Hábitat, 2011b). Asimismo, la percepción acerca de la calidad del agua de la llave ha hecho que la industria del agua embotellada crezca en nuestro país. México es el principal consumidor de agua embotellada de América Latina, con un consumo anual per cápita promedio de 234 litros (Delgado, De Luca y Vázquez, 2015, p. 146). En las zonas urbanas, aproximadamente 87,7% de los hogares consumen agua embotellada. El gasto mensual realizado en garrafones de agua varía de acuerdo a la ciudad, siendo el promedio más alto el de Villahermosa con un gasto de 205 pesos mensuales (18,8 dólares) que representa casi 10% de un salario mínimo, mientras que la Ciudad de México gasta 127 pesos mensuales (11,66 dólares) y Monterrey 75 pesos mensuales (6,88 dólares) (Delgado y Ávila, 2014, p. 58).

En cuanto al servicio de drenaje, 9 de cada diez viviendas disponen de drenaje conectado a la red pública (89,9%); 7,28 %, a una fosa séptica y poco más de 250 mil viviendas aún no cuentan con ningún tipo de desagüe (INEGI, 2010b).

### *Energía eléctrica, alumbrado público y pavimentación*

El SUN tiene un acceso a la energía eléctrica en la vivienda casi completa (99,2%), mientras que el alumbrado público tiene amplia cobertura en las cabeceras municipales y zonas metropolitanas. La pavimentación y el mantenimiento de vialidades secundarias y terciarias y algunas de carácter primario es uno de los servicios más deficientes, con una cobertura promedio de 81% en las cabeceras municipales (PUEC-UNAM, ONU-Hábitat y CONAVI, 2013, p. 120), Pero, en general, se pueden identificar diferencias en la cobertura y calidad de la infraestructura y los servicios en las distintas ciudades del país, entre otras cosas, por la rápida incorporación de nuevos territorios a la mancha urbana, muchos de ellos de origen ejidal, y las diferentes capacidades técnicas y financieras de los gobiernos locales para enfrentar esta demanda. En este sentido, los

---

24. Una pipa es un camión cisterna.



municipios disponen de muy pocas fuentes de financiamiento a largo plazo y tienen acceso limitado al financiamiento de deuda para proyectos de infraestructura por lo que, en los últimos años, han desarrollado proyectos de inversión con la participación de la iniciativa privada bajo los esquemas de concesión, contratación de servicios y obra pública y el modelo de Proyectos para la Prestación de Servicios.

### ***Financiamiento y mercado de la vivienda***

La cuestión habitacional, que de manera histórica fue uno de los núcleos más importantes de las políticas sociales, ha pasado a ser considerada actualmente como un eslabón fundamental de las políticas económica, financiera y de empleo de baja calificación y mal remunerado. De acuerdo con el sistema de cuentas nacionales, en 2013 el sector vivienda aportaba 3,6% del PIB nacional, y si se considera el valor de la renta imputada (es decir, el valor que se obtendría si todos los habitantes del país rentaran su vivienda) este aporte alcanzaría hasta 14% (INEGI, 2016c).

La conformación de la oferta de financiamiento a la vivienda en México se encuentra segmentada, considerando a la población de acuerdo con su ingreso y del tipo de solución de vivienda que busca financiarse: el financiamiento o cofinanciamiento de créditos hipotecarios está dirigido a la población de mayores ingresos, y los subsidios, hacia los grupos de ingresos más bajos. Asimismo, existe “una plataforma de gestión financiera desde la banca de desarrollo para instrumentar créditos puente para desarrolladores inmobiliarios, así como líneas de fondeo y garantías para intermediarios financieros especializados y regulados” (PUEC-UNAM, ONU-Hábitat y CONAVI, 2013, p. 93).

Debe señalarse que, en los últimos años, las organizaciones tanto públicas como privadas han obtenido recursos de los mercados de deuda y capital “a través de la emisión de bonos de manera directa (SHF e INFONAVIT) o a partir del otorgamiento de garantías fiduciarias a la banca comercial y otros intermediarios financieros” (p. 96).

Del lado de la demanda, se identifican como las principales limitantes para el acceso al financiamiento, por un lado, “la conformación del mercado laboral y el nivel general de los salarios” y, por el otro, “las

diferencias regionales que existen en la estructura de los mercados inmobiliarios, que se traducen en una variación significativa de los precios de las viviendas” (pp. 104, 105).

### **Suelo urbano**

Con el gran aumento de la oferta crediticia para la adquisición de vivienda se propició una demanda creciente de suelo urbanizado que el mercado formal de suelo no ha logrado satisfacer. En particular, los sectores de menores recursos tienen que recurrir a los diferentes tipos de mercados informales. De acuerdo con algunas estimaciones, de los 300 mil hogares en situación de pobreza que anualmente se integran a zonas urbanas, 41,7% lo hace ocupando suelo de manera irregular (PUEC-UNAM, ONU-Hábitat y CONAVI, 2013, pp. 139-140). Esto es producto de la falta de una oferta de suelo urbanizado para los sectores de menores ingresos, una actitud permisiva de las autoridades y de que no existen sanciones claras para las personas que recurren a estas prácticas. Debe decirse además que en los últimos años se llevó a cabo una política de regularización y escrituración de predios ubicados en asentamientos humanos irregulares que ha favorecido esta acción. Tan solo entre 2006 y 2011 se regularizaron 214.625, con una extensión total aproximada de 12.335 hectáreas (p. 138).

Cabe decir que no existe una política de suelo para todo el país, que regule el mercado de suelo para el desarrollo urbano, sino que este opera a través de un marco normativo complejo en el que tienen injerencia los distintos órganos de gobierno. Por un lado, la propiedad social de la tierra, es decir, ejidos y comunidades, son de competencia federal; mientras que, por otro lado, la propiedad privada de la tierra es gestionada por los gobiernos locales. De esta manera, las autoridades municipales son las responsables de otorgar los permisos de uso de suelo, dictaminar factibilidades de dotación y conexión a las redes de infraestructura, licencias de construcción, y establecer costos y tiempos de los mismos, lo que produce diferencias significativas entre los municipios del país (p. 136)

En cuanto al precio del suelo, si bien no existe una estadística que dé cuenta de la evolución histórica de su valor, un estudio realizado por

el PUEC-UNAM, ONU-Hábitat y CONAVI (2013, pp. 135-136) documentó que los precios más altos están en la Ciudad de México, que prácticamente duplica el valor del suelo de ciudades en el sur, como Villahermosa (Tabasco). Pero lo que destaca más es que el precio es incompatible con el nivel de los salarios que se perciben en el país.

### ***Vivienda deshabitada***

Uno de los resultados de la política habitacional de los últimos años es la alarmante cifra de viviendas deshabitadas, que en el año 2010 alcanzó a 4,9 millones, lo que representa el 14% del parque habitacional, siendo el porcentaje más alto dentro de los países de la OCDE. Al interior de las localidades que forman parte del SUN, se contabilizaron 3,6 millones (14,3%) y se trata principalmente de viviendas localizadas en las periferias de las ciudades. Entre las causas que diversos autores han atribuido a este fenómeno se encuentran: la ubicación distante de fuentes de empleo, centros urbanos y escuelas; la mala calidad y el tamaño de la vivienda; la falta o deficiencia de equipamientos y servicios básicos; problemas económicos como la pérdida del empleo y los sobrecostos asociados a la habitación de la vivienda, principalmente del transporte;<sup>25</sup> así como la migración, la violencia y la inseguridad, principalmente en el norte del país. Del lado de la demanda, las grandes oportunidades de financiamiento que se abrieron para un sector de la población, propiciaron el ejercicio de créditos que no estuvieron asociados a una necesidad de vivienda (Ziccardi, 2015a, pp. 88-89).

Debe ponerse de relieve el hecho de que la mayoría de las viviendas que se encuentran en esta condición fueron financiadas con recursos de los fondos de los trabajadores, que incluyen aportaciones patronales. Asimismo, se trata de una vivienda localizada predominantemente en regiones donde existe mayor desarrollo económico y donde se genera empleo formalizado, lo que significa que no correspondió con las necesidades de los adquirentes. Pero además, constituye un indicador

25. El gasto en transporte es la segunda variable en la que los hogares ocupan sus ingresos, solo por debajo del rubro de alimentos, bebidas y tabaco, y representa en promedio el 18,5% del ingreso neto total monetario (ONU-Hábitat, 2014a, p. 40).

ciudadano acerca de su grado de insatisfacción con el bien financiado y la imposibilidad que existe en muchos casos de continuar pagándolo. Por otra parte, debe señalarse que este fenómeno no solo produce costos económicos para las familias, sino que genera efectos ambientales, sociales y jurídicos cuyos costos los asumen los gobiernos y la sociedad local (p. 137).

### **Barrios pobres**

Uno de los principales rasgos de las ciudades latinoamericanas ha sido el desarrollo de un modelo de expansión urbana a partir de la creación de barrios populares pobres en las periferias cada vez más lejanas de la ciudad central. Los procesos suelen ser de diferente tipo: organizados o espontáneos, comprando sus habitantes la tierra o invadiendo zonas en riesgo y/o abandonadas, autoconstruyendo o a través de producción social que incorpora mano de obra pagada o accede a subsidios gubernamentales. Muchos de estos barrios populares periféricos ya se han consolidado.

En México, el índice de marginación urbana se redujo entre 2000 y 2010 en un 24,98%, pasando de 20,95 a 15,72 (CONAPO, 2010). Este dato concuerda con la información de CEPAL, según la cual la proporción de población urbana viviendo en tugurios disminuyó de manera significativa en el país, de 21,5%, en 1995, a 11,1% en 2014 (CEPAL, 2016).

Entre las políticas del ámbito local que han contribuido en este mejoramiento destaca la llevada a cabo en la Ciudad de México, a través del Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV), el cual constituye una acción innovadora tanto en su diseño como por la importante participación de distintos actores de la ciudad. En lo fundamental:

crea condiciones financieras, técnicas y sociales para mejorar las situaciones de habitabilidad de sectores populares, ampliando, reforzando o consolidando viviendas en proceso; fortaleciendo redes solidarias familiares y superando el hacinamiento mediante la generación de viviendas adicionales en predios familiares, además de consolidar barrios populares (EVALUA, 2009).

Otro programa relevante es el Programa de Mejoramiento Barrial, cuyo principal objetivo es “promover prácticas de organización colectiva para mejorar espacios públicos degradados o construir nuevos allí donde no existen, para contrarrestar los efectos de la segregación urbana y exclusión social” y garantizar con ello el acceso de todos los habitantes a la ciudad (Ziccardi, 2015b).

## **Economía urbana y productividad**

### ***Economía urbana, productividad y competitividad de ciudades mexicanas***

Las ciudades mexicanas son un componente de fundamental importancia para el desempeño total de la economía nacional y constituyen su principal recurso para generar condiciones de competitividad a nivel internacional. En 1998, el total de zonas metropolitanas aportaba 75,5% de la producción total bruta nacional (PBT) (SEGOB-DOF, 1996; CONAPO, 1998, p. 59).<sup>26</sup> En 2009, las 93 ciudades de más de cien mil habitantes aportaron 88% de la PBT y el conjunto de las 56 zonas metropolitanas contribuyó con la mayor parte, aportando 73,4% del total. En ese año existían ya 11 zonas metropolitanas de más de un millón de habitantes que generaron la mitad de la PBT y las zonas metropolitanas medias generaron el 11,8% (INEGI, 2012); destacan las zonas metropolitanas fronterizas del norte y centro del país, además de las turísticas y aquellas donde predominan actividades relacionadas con la industria petrolera (SEDESOL y ONU-Hábitat, 2011b).

De acuerdo con los datos del último censo económico realizado en el año 2014, en el conjunto de las 59 zonas metropolitanas se genera la mayor parte de la PBT (77,1%) y las zonas metropolitanas mayores a

---

26. En los censos económicos solo se registra la producción bruta total y no se calcula el PIB, por lo que se toma esta medida. La producción bruta total se define como el valor de todos los bienes y servicios emanados de la actividad económica como resultado de las operaciones realizadas por las unidades económicas, incluido el margen de comercialización de las mercancías revendidas de las firmas. Incluye la producción realizada que no salió al mercado porque se encontraba en proceso de producción o en espera de clientes y la producción de activos fijos para uso propio (INEGI, 2010).

un millón de habitantes contribuyen con el 49,8% de esta. Debe decirse que el mayor número de unidades económicas se registra en el sector comercio (29,4%) y servicios privados no financieros (24,3%) (INEGI, 2015a). Por otra parte, de acuerdo con Góngora y Medina (2014), es en estos espacios donde se realiza el 69% del comercio con Estados Unidos.

En los últimos años se han desarrollado diversos estudios que abordan el desempeño económico de las ciudades mexicanas. En 2015, Banamex en colaboración con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el Centro Mario Molina (CMM), el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) y el INFONAVIT, elaboró la tercera edición del índice de Ciudades Competitivas y Sustentables, el cual evaluó la competitividad de 78 ciudades de más de cien mil habitantes. Dentro del grupo de ciudades de más de un millón de habitantes, el Valle de México, Monterrey, Guadalajara, Querétaro y Aguascalientes fueron las ciudades consideradas como las más competitivas, destacando en innovación y sectores precursores. Sin embargo, se señaló la necesidad de reforzar el estado de derecho y enfrentar los problemas de movilidad, y, en el caso del Valle de México, se puntualizó que el reto es mejorar la gestión del agua. Las ciudades medias de 500.000 a un millón de habitantes más importantes son Saltillo, Morelia, Cancún, Chihuahua y Hermosillo, que ven limitada su competitividad sobre todo por su desempeño en el uso de la energía y movilidad (IMCO, 2015). Como puede observarse, los mejores desempeños corresponden a ciudades que se localizan en el centro, occidente y norte del país.

En 2012, el Centro para la Investigación y Docencia Económica (CIDE) elaboró la tercera edición del *Índice para la competitividad de las ciudades de México, 2011*. De acuerdo con este índice, la Ciudad de México destaca en el componente urbano al disponer de una importante infraestructura para el desarrollo. Los siguientes lugares lo ocupan dos ciudades al norte del país: Hermosillo y Saltillo, las cuales tuvieron mayor debilidad en el componente urbano, que se compensó con su mejor posición en lo económico. De este modo, se identificaron 25 ciudades de alta competitividad, 16 ubicadas en el norte del país (4 son fronterizas: Tijuana, Ciudad Juárez, Mexicali y Nuevo Laredo). Solo una ciudad de alta competitividad se ubica en el sur: Cancún. Entre los resultados de este índice

se señala que existe un “grupo de 14 ciudades que se ha mantenido a lo largo de estos años entre las veinte ciudades más competitivas del país” (Cabrero y Orihuela, 2012, p. 42).

Un estudio realizado en México por la OCDE afirma que la baja productividad de las aglomeraciones urbanas se relaciona con un conjunto de procesos estructurales, como las grandes distancias entre los lugares de residencia y los centros de trabajo, la multiplicidad de actores administrativos en el diseño e implementación de políticas públicas, la falta de marcos de planeación regional estratégica a escala metropolitana y la falta de recursos financieros suficientes, así como por la débil coordinación y colaboración entre los gobiernos (OCDE, 2015a, p. 7).

Finalmente, en 2015 el Consejo Nacional de Población (CONAPO) calculó el índice de Potencial de Desarrollo de las Ciudades y las Zonas Metropolitanas de México. De acuerdo al mismo, la ZMVM es considerada la más competitiva, pero queda muy rezagada en los temas de equidad y oportunidades. La segunda ciudad más competitiva es la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), ocupando los primeros lugares en calidad de vida y sustentabilidad urbana, pero queda muy por debajo en productividad y equidad-oportunidad. En tercer lugar, la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM) tuvo buenos desempeños en sustentabilidad urbana, calidad de vida, productividad y equidad-oportunidad, pero en gobierno tuvo una baja evaluación. Las ciudades turísticas tuvieron desempeños sobresalientes en equidad y oportunidad, gobierno y productividad, pero destacan sus bajos niveles en calidad de vida y sustentabilidad. En el grupo de capitales estatales, se identificaron mejores resultados en equidad y oportunidad, productividad y gobierno, pero con bajos niveles en calidad de vida y sustentabilidad urbana (Nava, Ramírez y Graizbord, 2014).

Se puede concluir que, si bien no existen limitaciones únicas para generar condiciones de competitividad urbana, se puede identificar un grupo de ciudades que se consolida como el “motor de la competitividad nacional” (Cabrero y Orihuela, 2012). Un problema que comparten muchas de las ciudades en el país es que la expansión y dispersión urbana han provocado el incremento de los tiempos de traslado ante una política federal errónea en materia de vivienda. La construcción de vivienda

de bajo costo y de interés social en zonas periféricas en diversas ciudades del país ha implicado una serie de nuevos retos para los gobiernos locales en términos de la gestión urbana, como la planeación y el ordenamiento territorial, la dotación de servicios públicos o el respeto al medio ambiente. Además, el sistema de transporte no aumenta su capacidad y calidad al ritmo que se expanden las ciudades y el fenómeno de las viviendas deshabitadas y la violencia han constituido retos importantes en las últimas décadas, lo cual no solo genera efectos sociales que afectan la calidad de vida sino efectos económicos que limitan la inversión.

### ***Empleo, salarios urbanos e informalidad***

En los últimos 20 años se produjeron transformaciones en la dinámica económica del país. Esto se acompañó de fuertes inversiones de capital en la creación de infraestructura carretera y de vías de comunicación que generaron conectividad entre las ciudades; si bien ello promovió la creación de empleo, en muchos casos este fue de mala calidad y bajas remuneraciones y resultó insuficiente para responder al avance demográfico de México (OIT, 2014). La lenta respuesta del aparato productivo frente al crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA) produjo una débil demanda de empleo remunerado. El creciente flujo migratorio de mexicanos a Estados Unidos no logró evitar que la tasa de desocupación bruta aumentara entre 2000 y 2010, lo cual se acentuó con la crisis económica de 2008 (Ruiz Nápoles y Ordaz Díaz, 2011, p. 92).

La migración hacia Estados Unidos ha sido un fenómeno en aumento. Entre 1990 y 2010, los mexicanos que migraron hacia Estados Unidos casi se duplicaron, pasando de ser 6,5 a 11,5 millones de personas, provenientes principalmente de los estados del occidente, centro y sur del país (CONAPO y Fundación BBVA Bancomer, 2014, pp. 35, 58). La contrapartida de este hecho demográfico es que actualmente México es el quinto país del mundo que recibe más remesas y concentra más de una tercera parte de las remesas en América Latina y el Caribe. La dependencia económica a las mismas representó en 2013 el 1,8% del PIB nacional, aunque hay estados en los que representa entre 5% y 7% de su PIB (p. 160).

En el caso del desempleo urbano, se registra un aumento entre 2004



y 2014, pasando de representar el 3,8% de la PEA urbana a 5,8%, incrementándose en los años de la crisis financiera mundial (CEPAL y OIT, 2015), particularmente en las ciudades de más de 100 mil habitantes (SEDESOL y ONU-Hábitat, 2011b). De acuerdo con Bensusán (2013):

la volatilidad de los empleos afectó más a los trabajadores mexicanos que a sus pares en países de desarrollo semejante, como Argentina, Brasil o Chile, ya que el efecto de la crisis fue mayor por el destino de las exportaciones a los Estados Unidos y porque el sistema de indemnizaciones ante despidos arbitrarios presenta graves deficiencias, y que solo algunas ciudades cuentan con seguro de desempleo (p. 14).

En cuanto a la composición del desempleo, si bien ha aumentado en general, hubo un cambio en la composición de su tasa a partir del 2009, siendo mayor para los hombres que para las mujeres (CEPAL y OIT, 2015).

Existe un desarrollo desigual de las capacidades productivas que se refleja en la distribución del empleo. En 2014, las 59 zonas metropolitanas absorbieron al 72,6% del personal ocupado, mientras que casi la mitad de la población ocupada (49,8%) habitaba en una de las 11 zonas metropolitanas de más de un millón de habitantes. Tan solo en la ZMVM (2013) laboró el 23,6% del total de la población ocupada del país. Los servicios privados no financieros concentraron el mayor porcentaje de participación en el empleo de las ZM (27,1%), mientras que dos de cada 10 personas se ocuparon en el comercio y 17,5% en las manufacturas (INEGI, 2015a). En este sentido, existen en el país mercados laborales heterogéneos en los que se advierten diferenciaciones salariales. Se observa también la persistencia de trabajadores no asalariados que laboran de manera informal por cuenta propia y/o estableciendo micronegocios, y que estos procesos de informalidad laboral atraviesan todas las actividades y niveles. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), a nivel nacional la tasa de empleo informal representó el 58,79% del empleo total en 2014.

El estancamiento salarial también ha sido tema relevante en los

últimos años. De acuerdo con Bensusán (2013, p. 42), “la evolución de los salarios mínimos a partir de 1994 registra una pérdida de más el 25% en casi 20 años, por lo que hoy en día el salario mínimo apenas equivale a la cuarta parte del que se tenía en 1982”. Debe destacarse que en 2011 el salario mínimo fue inferior a la línea de pobreza per cápita (Moreno, Garry y Monroy-Gómez, 2014, p. 84).

Esta situación es aún más alarmante si se considera que los trabajadores mexicanos laboran más horas y tienen una mayor productividad en comparación con trabajadores de otros países con mejores salarios. “En promedio laboran 10 horas diarias, 500 horas anuales más que el promedio de países con economía similar” (Alcalde, 2014). El Informe Mundial de Salarios 2012-2013 de la OIT indica que “el salario mínimo está por debajo de los niveles del mercado, aun para los trabajadores no calificados” (OIT, 2013, p. 42) y se ha señalado que nuestro país registra uno de los peores desempeños relacionados con el crecimiento de los salarios adecuados y en condiciones de igualdad.

El salario mínimo de México es el que menos se ha incrementado en la última década entre los países de América Latina (Moreno, Garry y Monroy-Gómez, 2014, p. 83). En una comparación con 22 países de la región, en 2011:

el salario mínimo de México –equivalente en ese entonces a 112,2 dólares– fue el más bajo, superado ligeramente por el de Nicaragua (117,5 dólares) y Bolivia (117,5 dólares) –cuya productividad es cuatro veces menor– y equivalente al 40% del salario mínimo de Guatemala o de Honduras, cuyo PIB per cápita está muy por debajo del mexicano, y menos de la tercera parte del salario mínimo en dólares en Costa Rica y Argentina (p. 81).

De este modo, se advierte que si bien las tasas de desocupación no son tan altas en comparación con el promedio de la región, el empleo generado en el país es precario, sin prestaciones y con bajos salarios.

Pero además, en el interior del país existen diferencias en las remuneraciones que reciben los trabajadores en distintas partes del territorio. De acuerdo con el último censo económico (2014) los promedios más

altos de remuneraciones se ubican en las delegaciones de la Ciudad de México: Miguel Hidalgo (15,2 miles de dólares anuales) y Cuauhtémoc (13,07 miles de dólares anuales); mientras que el promedio nacional es de tan solo 6,47 miles de dólares anuales por persona (INEGI, 2015b).

En síntesis, los problemas en el mercado de trabajo en México tienen relación con un modelo de desarrollo basado en la exportación intensiva, trabajo no calificado y flexibilización del empleo.

### ***La Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)***

La ZMVM ha sido evaluada como de bajo desempeño económico, de acuerdo con su tamaño de aglomeración. Entre los factores que afectan su productividad se identifican la estructura de gobernanza fragmentada en el Valle de México y su estructura territorial, que ha propiciado un aumento del uso de vehículos particulares y la congestión vehicular que produce pérdidas anuales equivalentes al 3,1% del PIB (OCDE, 2015b, pp. 5, 9).

En el contexto nacional, la ZMVM concentra una buena parte de la actividad económica nacional y es el espacio con mayor intercambio comercial con Estados Unidos (20,47% del total) (Góngora y Medina, 2014). Sin embargo, su participación dentro de la PBT se ha ido reduciendo en los últimos años y en el 2014 representa un poco más de la cuarta parte de la PBT nacional (26,3%) (INEGI, 2015a). Al analizar su estructura económica, encontramos una especialización hacia los sectores secundario y terciario. La ciudad central se consolida como un corredor de especialización en los servicios de alto valor agregado, constituyéndose en un espacio estratégico y de articulación de la economía nacional a la internacional, integrada a la red de ciudades globales en el lugar 20 de 55 ciudades globales, la primera de AL, de acuerdo con la clasificación que realiza la Globalization and World Cities Research Network (GaWC, 2010) (PUEC-UNAM, 2012).

No obstante, la ZMVM en su conjunto no ha sido capaz de intervenir activamente en el intenso proceso de globalización económica y apertura comercial a la que se ha visto sometida, sino que son espacios específicos que se han integrado globalmente, los cuales podemos ubicar en

Paseo de Reforma, Avenida Juárez, Santa Fe, Polanco, Insurgentes Sur y Periférico Sur (Parnreiter, 2002).

En este sentido se registra una desindustrialización relativa, pero con la integración metropolitana de los municipios de Hidalgo y el Estado de México se ha impulsado una mayor diversificación de las actividades económicas, con un énfasis importante en los procesos manufactureros y de construcción. Este último sector, impulsado por la política expansiva de construcción de vivienda y el acelerado proceso de poblamiento de municipios antes considerados rurales (PUEC-UNAM, 2012).

De esta forma, de acuerdo al último censo económico, en 2014 el 50% de la PBT se genera en el sector servicios, el 30% en las industrias manufactureras y casi el 10% en las industrias extractivas y electricidad, y en el comercio (al por mayor y por menor). En el sector servicios, destacan los servicios financieros y de seguros, que absorben el 17,62% de la PBT, mientras que los servicios de información en medios masivos contribuyen con 8,08% de la producción bruta total (INEGI, 2015a).

La PEA de la ZMVM en 2015 fue ligeramente mayor (53,7%) a la registrada a nivel nacional (50,26%). En cuanto a la población ocupada, casi una tercera parte recibe hasta dos salarios mínimos al mes (123,5 dólares), y casi una cuarta parte corresponde a trabajadores no asalariados (26,4%) (INEGI, 2015c). Por sector económico, la actividad industrial ocupa a una proporción cada vez menor de la población de la ZMVM: en 1980 el 48% de la PEA ocupada se encontraba en este sector y en el 2000 cayó al 20,5% (PUEC-UNAM, 2012); actualmente este sector emplea al 14,7% de la PEA ocupada en la ZMVM (INEGI, 2015a). Otra característica es la transición hacia una economía de servicios con fuerte tendencia a la informalización, que atraviesa todas las actividades y niveles. Aunque en 2014 este sector concentró al 43,5% de la PEA ocupada (INEGI, 2015a), se estima que existen 250.000 comerciantes informales en la ZMVM (PUEC-UNAM, 2012)

## **Pobreza urbana, desigualdad y exclusión social<sup>27</sup>**

### ***La pobreza en México***

La pobreza es el más grave problema social que enfrenta nuestro país y, a pesar de los múltiples esfuerzos realizados para que millones de mexicanos logren mejorar su calidad de vida, cede terreno muy lentamente y en cambio se acrecienta rápidamente en los momentos de crisis, como ocurrió en 2008. En América Latina puede observarse una tendencia a la disminución de la pobreza, mientras que en México persiste una tendencia al aumento. Sin duda, ello es atribuido a que en nuestro país el salario mínimo real no se ha modificado prácticamente en la última década, mientras que en Brasil se incrementó de manera moderada y en Argentina, después de la grave crisis del 2000, subió sostenidamente. Además, no se han creado los empleos de calidad y bien remunerados necesarios para la cantidad de jóvenes que se integran cada año al mercado laboral. Esto lleva a plantear que la pobreza de ingresos es la explicación del aumento de la pobreza (Ziccardi, 2015c).

### *Medición de la pobreza en México*

Entre 1994 y 2014, “la actividad económica estuvo marcada por tres años críticos: 1995, 2001 y 2009, que en conjunto ralentizaron la tasa de crecimiento económico del periodo, aunque con resultados e impactos distintos en la pobreza (Cordera y Provencio, 2016, p. 24). De tal modo se advierte un incremento considerable de la pobreza en 1995, una disminución de la misma entre 1998 y 2006, y entre 2006 y 2008 se inicia nuevamente una tendencia creciente de la pobreza. En números absolutos, entre 1994 y 2012, la población urbana en pobreza patrimonial aumentó de 22,2 a 33,3 millones de mexicanos y pasó de representar 41,2% a ser 45,5% (CONEVAL, 2011).

La Ley General de Desarrollo Social (2004) establece, entre otras cosas, “la obligación de una medición de pobreza multidimensional y señala que la pobreza involucra una dimensión de bienestar, otra de

---

27. Este capítulo se basa en los artículos Ziccardi (2016) y Ziccardi (2015c).

derechos económicos y sociales, y una tercera territorial”. De acuerdo con esta medición, la pobreza multidimensional<sup>28</sup> aumentó, entre 2008 y 2014, de 38,9% a 41,7% en localidades urbanas (CONEVAL, 2014b).

En estos espacios, en el mismo periodo de 2008 a 2014, se registran disminuciones significativas en la población nacional con carencia a los servicios de salud (menos 17,5 puntos porcentuales), seguridad social (menos 6,6 puntos porcentuales) y en la calidad de los espacios de la vivienda y rezago educativo (menos 2,8%). En sentido contrario, la población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda creció en casi un punto porcentual. Mientras que los mayores incrementos se registraron en el acceso a la alimentación y en los indicadores de carencias por ingresos, que aumentaron en casi 6 puntos porcentuales (CONEVAL, 2014 b).

La información más reciente, que corresponde a 2014, indica que 7 de cada 10 personas en condición de pobreza habitaban en áreas urbanas. La carencia más importante fue el acceso a la seguridad social, que afectó a 1 de cada 2 personas (52%). El segundo indicador de pobreza urbana más elevado fue el ingreso inferior a la línea de bienestar, que también afecta a la mitad de la población (50,5%). Ambos indicadores están relacionados con la tendencia que existe en las áreas urbanas hacia la precarización del empleo y la informalización (CONEVAL, 2014 b).

En números absolutos, la pobreza se concentra en las ciudades de mayor tamaño, seguramente en sus extendidas periferias; “en 2012, de los 36,6 millones de pobres urbanos, la mitad (18,8 millones) residía en una localidad de cien mil habitantes o más” (CONEVAL, 2014a, p. 21). Debe decirse, sin embargo, que, en términos relativos, las ciudades con mayor población registran porcentajes más bajos de pobreza. De acuerdo con un estudio de pobreza de ciudades mexicanas elaborado por Jaime Sobrino (2016):

---

28. Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias (línea de bienestar mínima) y no alimentarias (línea de bienestar).

A partir de los 500 mil habitantes las ciudades pertenecientes al SUN van consolidando su generación y aprovechamiento de economías de aglomeración para el desempeño del mercado urbano de trabajo y de economías de escala para la prestación de servicios públicos. Tal desempeño se traduce en menores proporciones de población en pobreza y vulnerabilidad (p. 156).

En 2010, en las 11 metrópolis de más de un millón de habitantes, 3 de cada 10 personas vivían en condición de pobreza.

### *Pobreza y grupos vulnerables*

También:

debemos incorporar la noción de exclusión social (Castel, 1995) porque esta incorpora las dimensiones no económicas del fenómeno de la pobreza al aludir al debilitamiento de la sociedad salarial y de los regímenes de bienestar social, a la expansión de la informalidad y la precariedad en el empleo, así como a las prácticas discriminatorias de que son objeto ciertos colectivos sociales, principalmente de origen popular, por su bajo nivel educativo, género, pertenencia étnica, edad, región o zona de la ciudad en la que se habita. Se trata de un fenómeno que puede ser caracterizado como dinámico, en tanto afecta de forma cambiante a personas y colectivos en función de la vulnerabilidad de estos a dinámicas de marginación multidimensionales (Ziccardi, 2015c, p. 111).

Entre los principales grupos vulnerables debe identificarse a la población indígena pobre, la cual, entre 2008 y 2014, registra una ligera disminución en términos porcentuales, pasando de representar el 75,9 al 73,2%. Pero, en términos absolutos, la población indígena en esta condición aumentó de 5,4 a 5,6 millones.

En México el 31,8% de la población indígena está en condición de pobreza extrema; 8 de cada 10 personas indígenas no cuentan con acceso a seguridad social; 7 de cada 10 tienen un ingreso inferior a la línea de bienestar; la mitad tienen carencias tanto de la calidad de los espacios

como de acceso a los servicios en la vivienda y solo 5% de este grupo no es pobre ni vulnerable (CONEVAL, 2014b). La gran mayoría de la población indígena vive en el medio rural, aunque el 35,6% habita en localidades urbanas de más de quince mil habitantes; de estos el 23% lo hace en una ciudad de más de cien mil habitantes (CONEVAL, 2014d, p. 38). En la ciudad de México, por ejemplo, los pueblos indígenas tienen una importante presencia (Álvarez, 2008).

Otro de los sectores vulnerables es la población con discapacidad. Más de la mitad de este grupo se mantuvo en condiciones de pobreza, registrándose un ligero aumento en términos de porcentajes, entre 2010 y 2014, cuando pasaron de representar el 50,2% a 54,1% (CONEVAL, 2014b).

En nuestro país, de acuerdo con la medición de CONEVAL, no existen diferencias significativas en cuanto al sexo de la población en pobreza. Destaca que son los hombres quienes se encuentran más vulnerables por carencias sociales, pero las mujeres presentan mayor vulnerabilidad por ingresos; dicha vulnerabilidad ha aumentado de 6,1% de las mujeres en 2010 a 7,5% en 2014.

Asimismo, si se considera la edad se advierte que estas condiciones afectan marcadamente a los sectores más jóvenes de la población. El grupo de menos de 18 años es el que tiene la más alta incidencia de pobreza, concentrando a poco más de la población (53,9 %), es decir a 20 millones de niños y adolescentes (Cordera y Provencio, 2016; CONEVAL, 2014b). En el caso de áreas urbanas, la incidencia se reduce a 52,8% en localidades de 15 mil y menos de 100 mil habitantes y a 40,6% en ciudades de más de 100 mil habitantes (UNICEF y CONEVAL, 2013, p. 9). Algunas explicaciones sobre la alta incidencia de pobreza en este grupo relacionan el hecho de que las familias pobres tienen las más altas tasas de fecundidad (Cordera y Provencio, 2016). De acuerdo con UNICEF y CONEVAL (2013):

La pobreza en la infancia presenta características particulares que dan a su atención un sentido de urgencia y prioridad: tiene una mayor probabilidad de volverse permanente, sus efectos son, en



muchos casos, irreversibles y las potencialidades para su reproducción en el futuro son mayores (p. 7).

El segundo grupo etario con mayor concentración de pobreza es el de 65 años y más, que tiene una incidencia en 2014 de 45,9%, lo que representan a 4,2 millones. Entre las características que destacan es que, a diferencia de lo que sucede a nivel nacional, la carencia por acceso a la seguridad social es 41,3% menor en este grupo etario (representa el 17,2%), mientras que se observa un mayor rezago educativo (60,7%) (CONEVAL, 2014b).

Respecto a los jóvenes entre 18 y 30 años, el aumento de la pobreza de este grupo está fuertemente vinculado a los ingresos, que son inferiores al promedio nacional. Este grupo es el que mayor sensibilidad tiene ante las crisis económicas y entre 2008 y 2010 sus ingresos se redujeron significativamente (Cordera y Provencio, 2016). En áreas urbanas, en 2010, la población en condición de pobreza representó menos de la mitad (41,2%) del total de este grupo de edad. Por las características del empleo de este sector, las mayores carencias se registran en los niveles de ingreso y la falta de acceso a la seguridad social, a pesar de que el rezago educativo es mucho menor que en otros grupos etarios. Se afirma que “hoy los jóvenes tienen más educación, pero menos empleos; más derechos, pero no los pueden ejercer; más información y menos acceso al poder” (Meriella *et al.*, 2013, p. 15).

### ***Desigualdad urbana y exclusión social***

En México, la desigualdad del ingreso se ha reducido, particularmente en las áreas urbanas a partir de finales de los ochenta hasta el 2010. Un estudio de ONU-Hábitat sobre la desigualdad de las ciudades latinoamericanas señala que “México fue el tercer país con mejores resultados, estrechando la brecha de la desigualdad en el ingreso en zonas urbanas en 14 puntos porcentuales entre los años 1989 y 2010” (ONU-Hábitat, 2014b, p. 69). Sin embargo, continúan registrándose condiciones de alta desigualdad. “En las ciudades mexicanas, el ingreso medio captado por el 20% más rico equivale a 13 veces el ingreso del 20% más pobre”, lo que

representa más del doble de lo registrado en países de altos ingresos y más de la media de América Latina (SEDESOL, ONU- Hábitat, 2011b, p. 45). Además, se registra un aumento de la pobreza y un bajo crecimiento económico en el país.

Se afirma que cuanto más grande sea una ciudad tiene mayores condiciones para reproducir e intensificar la desigualdad. Lo anterior se observa en la distribución del ingreso por tamaño de localidad, el cual presenta grandes desigualdades. En 2000, el promedio de ingresos monetarios por hogar en las localidades menores de 2.500 habitantes era de apenas 696 pesos (39,4 dólares), en cambio, en las ciudades de 500 mil y más habitantes llega a los 2.241 pesos, es decir 3,2 veces más ingresos en promedio en 2000 (126,9 dólares) (CONAPO, 2005, p. 40).

Esto se suma a la alta desigualdad en el interior de muchos municipios urbanos de más de cien mil habitantes, que presentaron coeficientes de Gini de extrema desigualdad. Municipios ubicados en el occidente del país, como Silao (0,8543 de coeficiente de Gini), en el estado de Guanajuato; o San Felipe del Progreso (0,8485), Toluca (0,7375), Huixquilucan (0,6294) y Naucalpan de Juárez (0,5996) en el Estado de México, son representativos de esta situación (CONAPO, 2005). Todas estas ciudades tenían un coeficiente de Gini superior al promedio nacional. Debe decirse, sin embargo, que en algunas ciudades mexicanas medias y grandes como Aguascalientes, Culiacán, Torreón y Monterrey, los índices de desigualdad han disminuido (ONU-Hábitat, 2014b, p. 60).

A las condiciones de pobreza, exclusión social y desigualdad económica que existen en las ciudades se suman los graves procesos de desigualdad territorial, que amplifican las desigualdades preexistentes y crean espacios urbanos divididos, fragmentados y segmentados, generados no solo por causas estructurales del mercado de trabajo sino por un conjunto de prácticas sociales que producen la discriminación de las clases populares.

Cabe decir que si bien las desigualdades son persistentes, estas cambian en el tiempo y las viejas formas de inequidad se transforman y se entrelazan con nuevas disparidades (Reygadas, 2008). En este sentido, la nueva configuración espacial de la economía, provocada por la aplicación de políticas económicas neoliberales, no solo ha tenido

implicaciones en los mercados de trabajo y la estructura de ingresos y salarios sino en las formas de ocupación y uso del suelo, lo cual se advierte claramente en los espacios urbanos. Esto genera conflictos ante la intención de renovar una zona socialmente degradada y urbanamente deteriorada (Ziccardi, 2016b).

En su dimensión territorial, la desigualdad expresa las diferencias que existen entre los enclaves de opulencia, barrios cerrados que ofrecen exclusividad y seguridad a las minoritarias clases altas, y las condiciones altamente deficitarias que soportan los sectores populares en las periferias pobres de las ciudades cada vez más lejanas, pero también en áreas centrales degradadas (Ziccardi, 2016b). “Esta situación de polarización social y territorial impide generar condiciones de cohesión social y constituye un clima propicio para una mayor inseguridad y violencia” (Ziccardi, 2015a, p. 35).

En el caso de la Ciudad de México, aunque se observa una moderada disminución en la desigualdad de ingresos, esto no se corresponde con una mejoría en la equidad de acceso a bienes y servicios urbanos y cabe señalar que su proceso de expansión urbana no ha estado vinculado a ningún concepto de justicia espacial y no se observan acciones que favorezcan la redistribución de plusvalías para mejorar las condiciones de vida de los sectores populares, tanto aquellos que han accedido a su vivienda de manera informal como los que lo hicieron a través de un organismo de gobierno.

## **La forma urbana de las ciudades<sup>29</sup>**

### ***Cambios de la composición del Sistema Urbano Nacional (SUN)***

A partir de los años noventa se observa una reestructuración del patrón de distribución de la población, más equilibrado a partir del modelo económico adoptado por México, que produjo una relocalización de los procesos productivos.

---

29. Este apartado se basa en el artículo Ziccardi (2016a).

En las regiones menos pobladas se generaron polos urbanos, promovidos por enclaves como los petroleros, los turísticos, los industriales y las aglomeraciones metropolitanas (Aguilar, 2013, p. 187). También, se realizaron importantes inversiones en infraestructura a través de programas específicos (Programa 100 Ciudades) y un conjunto de innovaciones en transporte y comunicaciones que facilitaron la conectividad entre centros urbanos de diferente tamaño.

Los flujos de población hacia ciudades medias aumentaron; y disminuyeron los que se dirigen a las grandes metrópolis, perdiendo su poder concentrador de actividades productivas y de población (Ziccardi, 2003; Eibenschutz y Goya, 2006; Aguilar, 2013; Sánchez Almanza, 2016). Existen, sin embargo, dinámicas diferenciadas en el interior del grupo de zonas metropolitanas. Las cuatro principales zonas metropolitanas que desde 1990 rebasaban el millón de habitantes –Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla– mostraron una tendencia hacia la disminución del ritmo de crecimiento, mientras que las zonas metropolitanas que se sumaron a este grupo durante los últimos 20 años –Toluca, Tijuana, León, Querétaro y San Luis Potosí–, con excepción de Juárez y La Laguna, tuvieron tasas de crecimiento más dinámicas (CONAPO, 2010). Con todo, las 4 principales zonas metropolitanas han mantenido su relevancia en el contexto nacional y en 2010 concentraron al 27,9% de la población nacional. Además, en términos económicos, en el interior de estas zonas existen espacios conectados a los flujos globales, que articulan la economía nacional a la internacional (Ziccardi, 2015a).

Asimismo, en estos años se observa un proceso de consolidación y concentración urbana en las ciudades medias, tendencia que, se afirma, continuará en los próximos 25 años (SEDESOL, 2010, p. 9). En 2010, existían 84 ciudades medias (entre cien mil y menos de un millón de habitantes) donde vivían 30 millones de mexicanos (29,5% de la población total). Estos centros, de acuerdo con Aguilar (2013), “han recibido gran parte de las repercusiones de la desconcentración urbana en la fase de reestructuración económica en el país, particularmente en la forma de relocalización productiva, inversión extranjera, y migraciones urbanas-urbanas”, mostrando un gran poder de atracción de población.

Pero cabe decir que en la actualidad una parte importante de la

población todavía vive en espacios locales muy desarticulados, que en muchos casos agudizan las desigualdades espaciales (Corona, López y Zamudio, 2008, p. 181). De esta forma, los resultados del proceso desconcentrador de actividades y mano de obra en México no pueden ser evaluados en sí mismos positivamente si se tiene en cuenta que con ello se ha contribuido a profundizar las desigualdades regionales (Ziccardi, 2003, p. 329).

### ***La expansión de las Zonas Metropolitanas mexicanas***

Las zonas metropolitanas en México, al igual que muchos países de la región, presentan una nueva arquitectura espacial. Desde el punto de vista económico y funcional, las ciudades más grandes se han transformado hacia una estructura policéntrica, organizada a base de nodos. Esta estructura policéntrica se ha identificado en las ZM más grandes del Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Toluca (Sobrino, 2014).

Asimismo, la forma en que se han expandido las zonas metropolitanas ha generado un modelo de ciudad difusa, sin límites claros, donde las actividades se encuentran desconcentradas y los servicios están dispersos en un extenso territorio, en el que se mezclan usos urbanos, rurales y ambientales. Entre los factores que han hecho factible este modelo se encuentran el uso cada vez más generalizado del automóvil (el cual ha facilitado la movilidad, aunque con altos costos ambientales), los procesos de relocalización industrial, y la falta de regulación urbana y la política de vivienda desarrollada en los últimos años (Ziccardi, 2016a).

En estas nuevas formas urbanas, cobran relevancia los procesos de apropiación y uso del suelo. Por un lado, la autoproducción de barrios en condiciones de irregular ha facilitado esta expansión (Ziccardi, 2016a). Se sabe que una parte considerable de las 17.500 hectáreas que crece cada año el Sistema Urbano Nacional (SUN) “se sitúan en zonas poco aptas y alejadas a decenas de kilómetros de los lugares de empleo y servicios, que incluso pueden representar un riesgo para la población” (Fundación CIDOC y SHF, 2015, p. 22). De acuerdo con Priscila Connolly (2012, p. 380), “los asentamientos irregulares constituyen más de la mitad de la urbanización”. Si bien no existen cifras precisas sobre el número de

asentamientos irregulares en el país, recientes estudios indican que alrededor del 60% de la demanda anual de incorporación de suelo urbano es para asentamientos irregulares. Más aún, se considera que al menos 3,5 millones de hogares, de los casi 15 millones que se localizan en la ciudad del SUN, en algún momento ocuparon irregularmente el suelo (Mansilla y Rubio, 2010, p. 10).

Pero estas nuevas formas que se identifican en las ciudades son producto también del impulso a la mercantilización del suelo y de los bienes colectivos de la ciudad por parte de un aparato gubernamental en el cual la elite técnica representa o está aliada a los intereses empresariales –desarrolladores inmobiliarios y de la industria de la construcción– promoviendo la construcción de megaconjuntos habitacionales en las periferias lejanas de las ciudades. Así, se puede afirmar que en la última década el principal motor de la expansión territorial es la producción habitacional producto de la política de vivienda del ámbito federal, desvinculada de la política de desarrollo urbano, cuyas principales competencias están asignadas al gobierno municipal (Ziccardi, 2016a). Solo entre 2007 y 2011 se construyeron 2.889.873 viviendas nuevas, localizadas predominantemente en las periferias lejanas de las ciudades (González y Ziccardi, 2015).

La distancia que existe entre estos desarrollos a gran escala y el centro del que dependen es considerable, siendo mayor en las ciudades más grandes, registrándose una distancia entre conjunto habitacional y ciudad de 21,9 km en megaciudades, 12,69 km en las ciudades grandes, 6,16 km en las ciudades medianas y 4,81 km en las pequeñas (Eibenschutz y Goya, 2009).

Esto se relaciona con el tamaño de la expansión de las ciudades registrado en los últimos años. Un estudio de la Secretaría de Desarrollo Social (2012) indica que entre 1980 y 2010 la población urbana se duplicó y la superficie de las manchas urbanas en promedio creció diez veces. Esto además, muestra diferencias de acuerdo al tamaño de la ciudad. Dentro de las ciudades millonadas en población, Toluca y Querétaro son las más representativas de esta dinámica; en el caso de la primera, su población creció 3 veces en los últimos 30 años y su territorio 26,9 veces, mientras que Querétaro creció en población 3,39 y en territorio 16 veces

(SEDESOL, 2012). En las ciudades de 100.000 a 500.000 habitantes esto se potencia, ya que por ejemplo la ZM Tlaxcala-Apizaco creció en población 3,79 veces y en superficie 57,14 en el mismo periodo. Debe señalarse que la ciudad con mayor crecimiento en superficie fue San José del Cabo, una ciudad de menos de cien mil habitantes, la cual aumentó 142,82 veces su tamaño y 20,67 veces en los últimos 30 años. Es de destacarse que en esta ciudad existe una proporción importante de viviendas deshabitadas.

Otra característica de estos conjuntos es que al ubicarse lejos de la ciudad, a lo largo de vialidades regionales y secundarias y con un diseño urbano cerrado, se encuentran aislados y desvinculados de su entorno y los centros urbanos, produciendo efectos sociales, ambientales y mayores gastos para los municipios, que no han podido hacer frente a estos retos que le impone este modelo de desarrollo habitacional, ya que en algunos casos las magnitudes de estos desarrollos son totalmente desproporcionadas de acuerdo al tamaño del municipio (Eibenschutz y Goya, 2009).<sup>30</sup>

Un modelo de este tipo resulta sumamente ineficiente, ya que desaprovecha el suelo (recurso natural limitado), genera niveles elevados de contaminación y pone en riesgo a la población al promover la ocupación de territorios vulnerables a fenómenos meteorológicos. Asimismo, en términos económicos resulta improductivo, debido a que genera constantes aumentos en tiempos, distancias y costos de los traslados, lo que a su vez afecta la calidad del aire de las ciudades (Molina, 2014, p. 12).

Estos cambios se vieron reflejados en las densidades de las zonas metropolitanas. De acuerdo con el *Atlas of Urban Expansion* (Angel *et al.*, 2010) se estima que entre 2000 y 2010 la disminución de la densidad en las ciudades es del 2% anual. En el caso de las ciudades mexicanas, el Consejo Nacional de Población, indica que la densidad media urbana del total de zonas metropolitanas (ZM) se redujo de 124 hab/has a 111 hab/has entre 2000 y 2010 (CONAPO, 2010).

El comportamiento de las zonas metropolitanas, sin embargo, es

---

30. En el municipio de Mineral de la Reforma, Hidalgo, la población objetivo de los conjuntos habitacionales desarrollados superaba a la población total residente.

diferenciado. La ZM de Juárez, Chihuahua, al norte del país, es la que mayor pérdida de densidad registra, pasando de 91,1 hab/has a 67,9 hab/has, entre 2000 y 2010. Debe decirse que es aquí donde se registran los mayores porcentajes de vivienda deshabitada y que en los últimos años en esta ciudad se registraron situaciones de violencia e inseguridad. Otras ZM centrales también perdieron densidad, tal es el caso de la ZM de Puebla-Tlaxcala y de Pachuca. Las cuatro principales ZM registraron las mayores densidades urbanas en 2010, aunque esta fue menor a la registrada en 2010.

Otro proceso que se observa en la reconfiguración de las ciudades es la recuperación de áreas centrales. En los últimos años, los Grandes Proyectos Urbanos (GPU) han reconfigurado el paisaje de las grandes metrópolis. Estos comprenden una amplia gama de actividades que consisten en la recuperación de centros históricos, la creación de conjuntos residenciales y la renovación de áreas abandonadas o en desuso. El objetivo es impulsar la transformación física y funcional de la ciudad y crear nuevas centralidades, bajo modelos de combinación de usos de suelo (Álvarez y Ziccardi, 2015). Estos procesos son evidentes en el caso de la Ciudad de México y Monterrey. Guadalajara, caracterizada por el despoblamiento de las áreas centrales, en los últimos años ha tenido una gran inversión en infraestructura impulsada por el desarrollo de eventos internacionales como la realización de los Juegos Deportivos Panamericanos.

Estas nuevas formas urbanas dispersas, que actualmente identifican a las zonas metropolitanas de nuestro país, tienen como característica presentar procesos de segregación residencial y fragmentación urbana, amplificando las desigualdades estructurales preexistentes (Ziccardi, 2016a).

### *La morfología urbana de las ciudades medias*

En cuanto a las zonas metropolitanas medias, de acuerdo con Sobrino (2007), la tipología más recurrente es monocéntrica. Particularmente, las de entre 100.000 y 249.999 habitantes se constituyen de un menor número de municipios, y en la ciudad central habita más de 70% de la población y demanda más de 80% de empleo, por lo que los viajes por



motivos de trabajo hacia la misma jurisdicción de residencia sobrepasan el 90% (pp. 608, 610). Otros estudios más recientes, en cambio, concluyen que las ciudades medias ya no son monocéntricas, y que su estructura está relacionada con los períodos de crecimiento urbano (Álvarez de la Torre, 2011).

### *Ciudades fronterizas*

En el caso de la frontera de nuestro país, en estos veinte años se observa una rápida urbanización pero con una tendencia a la concentración de la población urbana en pocas ciudades. La industria es la actividad más importante y se constituye como uno de los organizadores de estas urbes; se localiza cerca del cruce fronterizo. En el caso de las actividades de comercio y servicios, en Tijuana o Ciudad Juárez se organizan a partir de una estructura de subcentros terciarios bastante jerarquizada, con un gran centro que agrupa la mayor cantidad de las actividades terciarias (Alegría, 2010, p. 302).

En cuanto a las características demográficas, se observa que los grupos de mayores ingresos están concentrados en el espacio cercano al centro antiguo de cada ciudad y a poca distancia del cruce fronterizo. En contraste, las personas de menores ingresos presentan dos tipos de patrones espaciales: “en Tijuana y Mexicali es disperso, con pocas concentraciones en la periferia; en Ciudad Juárez, las personas de menores ingresos residen en toda la periferia de la urbe” (Alegría, 2012, p.106).

Estas zonas metropolitanas han creado mecanismos de institucionalización de la cooperación transfronteriza o binacional con las urbes estadounidenses, lo que les imprime particularidades. Entre los temas desarrollados en estos mecanismos, se encuentra la solución de algunos problemas de desarrollo urbano o de infraestructura que surgen por la relación entre ciudades de distinta nacionalidad. Tal es el caso de la ZM de Nuevo Laredo, Mexicali, Ciudad Juárez, Tijuana, entre otras (p. 103).

### *La Gran Región Urbana Metropolitana del Valle de México*

La zona metropolitana del Valle de México (ZMVM), es considerada una de las *megacities* del mundo, cuyo núcleo central lo constituye la Ciudad de México, capital de la República. Se trata de un espacio policéntrico y

disperso, con una periferia fragmentada y de baja densidad; una gran región urbana en la que se registran amplios sectores de la población en condiciones de pobreza urbana y en el que existen profundas desigualdades socio-económicas y territoriales, y marcados procesos de segregación urbana (Ziccardi, 2016a).

Este espacio registra las más altas tasas de crecimiento poblacional de la última década en la periferia de la ciudad, teniendo como correlato un marcado proceso de ensanche de la superficie urbana, lo que se demuestra en el hecho de que en cuarenta años la población de la ZMVM se incrementó 1,42 veces, mientras que su superficie urbana lo hizo 3,57 veces (CONAPO, 2012 cit. en Ziccardi, 2016a).

En la última década, la mayor parte de esta expansión territorial fue producto de nuevos asentamientos formales e informales (16.500 hectáreas) (PUEC-UNAM, 2012), constituyéndose como principal motor de la expansión territorial de la gran región la producción habitacional, promovida por la política de vivienda del ámbito federal desvinculada de la política de desarrollo urbano.

En el caso de la ZMVM, la producción de vivienda tuvo una dinámica especialmente acelerada entre 2005 y 2010, cuando se construyó más de una cuarta parte (26%) del parque habitacional existente en 2010 (6,5 millones de viviendas). Esta producción de viviendas estuvo focalizada en algunos municipios del Estado de México que, por su ubicación, implican la inversión de grandes cantidades de tiempo y cuantiosos recursos para desplazarse desde y hacia estas zonas. Por lo que se puede afirmar que esta acción de vivienda ha favorecido la generación de condiciones de pobreza, acrecienta las desigualdades estructurales y produce segregación residencial, lo que impide la cohesión social.

El rasgo espacial más distintivo de la reconfiguración económica en el territorio es la emergencia de nuevas centralidades que posibiliten a las ciudades seguir cumpliendo sus principales funciones económicas. De tal modo, las causas de la expansión urbana se hallan no solo en los procesos de poblamiento y en la generación de rentas obtenidas de la conversión de usos rurales a urbanos, sino en la reestructuración de la economía local en un contexto global, en el que se distingue un proceso de desindustrialización y la prevalencia del sector servicios. La

expresión espacial de este proceso se advierte en la concentración de estas actividades en algunos nodos de modernidad y en la refuncionalización del distrito financiero, ya que el centro histórico es desplazado por una nueva centralidad definida por la zona de Santa Fe y el corredor de modernidad Masaryk-Reforma.

Así, se observa un área metropolitana en forma de retícula, con nodos de intensa actividad –tanto industrial como de servicios– conectados tanto por carreteras y vías rápidas como por las TIC's, las cuales han modificado las distancias entre centro y periferia. En particular en el arco norte y la salida Ciudad de México-Puebla, así como, ya en periferia muy lejana, algunos municipios de Hidalgo (PUEC-UNAM, 2012). Se puede afirmar que la expansión territorial y el crecimiento poblacional de la gran región del Valle de México se caracteriza por un intenso proceso de periurbanización que produjo una nueva forma urbana policéntrica. En esta, se advierten procesos de segregación residencial y fragmentación de la estructura urbana, producida en gran medida por la política habitacional del estado mexicano y la creación de enclaves de lujo.

## **Conclusiones**

En el marco de la profundización de un modelo económico neoliberal que reestructura el aparato gubernamental e institucional, entre Hábitat II y Hábitat III se advierten en México profundas transformaciones en relación con las políticas y las formas de gobernanza urbanas.

Sin duda, el país experimenta un intenso proceso de urbanización caracterizado por el crecimiento del número de zonas metropolitanas y la población que habita en las mismas. Sin embargo, se produce un debilitamiento progresivo de las capacidades institucionales del Gobierno federal para regir los procesos de desarrollo urbano. La recientemente creada Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) no ha logrado aún reposicionar la agenda urbana en el conjunto de las políticas públicas. En particular, es muy difícil romper las inercias gubernamentales que llevan a privilegiar la acción de una política de

vivienda sustentada en la aplicación de criterios financieros y de expansión de las ciudades.

Por otro lado, los gobiernos municipales cuentan con amplias facultades para regir los procesos de planeación y ocupación de usos del suelo y son responsables del suministro de los servicios básicos. Si bien en este periodo vieron reforzadas sus capacidades fiscales al crearse en 1997 un ramo del Presupuesto de la Federación (XXXIII), no se fortalecieron las capacidades locales en materia de recursos humanos, técnicos y administrativos. La incapacidad de los gobiernos locales para hacer frente a una creciente demanda de provisión de bienes y servicios básicos impulsada por una masiva producción de vivienda pone en evidencia la ausencia de una política de desarrollo urbano local que garantice la creación de ciudad.

Si bien los procesos de planeación y gestión urbana y de ordenamiento territorial local están subordinados por lo general a la política de vivienda del Gobierno federal, en algunos estados y municipios del país se crearon instancias para incidir en los procesos urbanos; tal es el caso de los Institutos de Planeación y los Observatorios Urbanos. Estos organismos han tenido diferentes desempeños según las capacidades y la realidad local, y en algunos casos incorporan la opinión ciudadana en sus procesos de planeación (por ejemplo el IMPLANEG del Estado de Guanajuato). La nueva legalidad en materia de transparencia y rendición de cuentas, así como la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, han transformado muy poco estas prácticas de gestión del desarrollo urbano.

Es cierto que en estos 20 años hubo un reconocimiento explícito y legal de la participación ciudadana en decisiones públicas vinculadas a la vida de las ciudades y existen diferentes instancias y comités ciudadanos o vecinales. Pero por lo general son espacios para legitimar la aplicación de políticas urbanas diseñadas desde el aparato gubernamental, aunque existen a nivel local experiencias puntuales de participación ciudadana innovadoras que encuentran muchas dificultades para sobrevivir en el tiempo y replicarse ampliamente.

En un balance general, se advierte que el Estado mexicano asumió el compromiso de producir vivienda social sin que el desarrollo

urbano adquiriese mayor importancia. Esto se observa también en el ámbito legal, en el que el Legislativo aprobó en el periodo una nueva Ley de Vivienda sin que hasta el momento haya actualizado la Ley de Asentamientos Humanos que rige el ordenamiento del territorio.

La perspectiva financiera en la política de vivienda fue lo dominante y solo residualmente se apoyó la línea de mejoramiento y producción social. Además, se crea la SEDATU pero no se fortalecen las capacidades de los gobiernos locales para hacer una gestión eficiente del territorio.

Asimismo, la planeación y gestión del desarrollo urbano están débilmente articuladas a lo ambiental, mientras que se registra una expansión territorial que compromete los recursos naturales. Debe señalarse que, a diferencia del debilitamiento que se advierte en las políticas nacionales urbanas de México, puede decirse que entre Hábitat II y Hábitat III la cuestión de la sustentabilidad y la gestión ambiental adquirió mayor centralidad en el conjunto de las políticas públicas, lo que se tradujo en la creación y fortalecimiento institucional en el ámbito federal, la creación y/o actualización de la normatividad, la firma y cumplimiento de importantes compromisos internacionales, la innovación de temas en la agenda ambiental, en particular la temática del cambio climático. Sin embargo, estos avances no se replicaron en el ámbito local; nuevamente, los procesos de descentralización encuentran sus principales límites en las acotadas capacidades institucionales que poseen los ejecutores locales. En este ámbito, puede decirse que entre los compromisos cumplidos por el Estado mexicano está el haber transitado en la formulación de las políticas ambientales a un enfoque de desarrollo sustentable y considerar este tema un asunto transversal de las políticas públicas, así como haber creado un marco legal actualizado. La política para enfrentar el cambio climático no solo se incorpora y privilegia en la agenda gubernamental, sino que se aprueba también la Ley General de Cambio Climático. La noción “residencia”, a pesar de ser un término incorporado más recientemente, ya está integrado en la agenda gubernamental nacional y local.

Pero debe decirse que la participación ciudadana en la cuestión ambiental es uno de los núcleos más importantes de movilización social y existe un amplio número de organizaciones sociales y civiles que se han

creado en estos últimos 20 años que en mucho han contribuido a que el Estado mexicano haya otorgado centralidad a esta política en el conjunto de las políticas públicas.

En cuanto a la creación de un marco legislativo que define la vivienda digna y decorosa, entre Hábitat II y Hábitat III se incluyeron criterios de habitabilidad. Este marco legislativo ha dado lugar a un rediseño de los programas de vivienda social, pero los financiamientos otorgados en estos veinte años han estado destinados a la población con empleo formal y mejores salarios, y no a la de menores ingresos. De esta forma, el tipo de oferta de vivienda generada se corresponde muy limitadamente con las necesidades de los hogares de acuerdo con su composición y sus características sociales y culturales actuales. Las viviendas se construyen a partir de prototipos únicos y por lo general en conjuntos habitacionales localizados en las periferias de las ciudades, lo que provocó un modelo de ciudad dispersa. Con esta la acción, las empresas constructoras que desarrollaron grandes conjuntos habitacionales localizados en las periferias lejanas de las ciudades incorporan suelo barato no urbanizado y obtienen con ello grandes ganancias. Por ello, hemos afirmado que se produjo mucha vivienda pero poca ciudad. Un indicador ciudadano sobre la insatisfacción que esta política produjo es el elevado número de viviendas deshabitadas. Aunque recientemente se hayan implementado medidas para corregir esta problemática, la inercia de esta política es difícil de cambiar.

En los últimos años, las ciudades mexicanas se han consolidado como un factor importante en el desempeño total de la economía nacional, aportando poco más de tres cuartas partes de la producción bruta nacional. En esta dinámica, las zonas metropolitanas más grandes son las que más contribuyen. Sin embargo, estas enfrentan diversos límites para mejorar sus condiciones de competitividad. Aunque no existen limitaciones únicas comunes, la estructura urbana dispersa, resultado de la política de vivienda federal de los últimos años, se ha considerado un elemento que ha frenado la competitividad de estas zonas, ya que produce un aumento de los tiempos de traslado, un incremento del uso del automóvil particular y la contaminación ambiental, e impone retos a los gobiernos locales en materia de dotación de servicios públicos. Sumado

a ello, la estructura de su gobernanza altamente fragmentada no genera incentivos al desarrollo económico.

Un dato importante al analizar el desempeño de la economía urbana es el tipo de empleo creado, el cual es de mala calidad, baja productividad y remuneraciones, y ha resultado insuficiente para responder a los requerimientos de la oferta de la mano de obra de jóvenes que tratan de integrarse anualmente al mercado de trabajo. Aunque sus tasas de desempleo no son tan altas comparadas con las de otros países de la región, debe señalarse la importante proporción de población que se encuentra ocupada en condiciones de informalidad, sin prestaciones y con precarios ingresos, la cual representa a 6 de cada 10 personas ocupadas.

Las condiciones de pobreza en nuestro país en estos veinte años no solo no han mejorado sino que en momentos de crisis económica, como ocurrió después de 2008, se han incrementado. Asimismo, se observa un proceso de urbanización de la pobreza, es decir, que el peso de la población urbana es cada vez mayor en el total de pobreza. Sin duda esta situación está relacionada con los bajos ingresos que afectan a grandes mayorías. En contrapartida, los datos indican cierta mejoría en el acceso a los derechos sociales.

Aunque la desigualdad económica en nuestro país ha disminuido en algunas ciudades, la aplicación de políticas neoliberales se ha expresado territorialmente en espacios urbanos divididos, fragmentados y segmentados. Así, los graves procesos de desigualdad territorial amplifican las desigualdades estructurales preexistentes.

La morfología de las grandes zonas metropolitanas ha producido un nuevo modelo de ciudad policéntrica de baja densidad. Asimismo se observa una mayor expansión territorial de las ciudades, que no se corresponde con el crecimiento de su población, y una baja en las densidades poblacionales de las mismas, lo que ha producido costos sociales, ambientales y económicos, al aumentar los costos de la provisión de infraestructuras.

En esta dinámica, los procesos de apropiación y uso del suelo son fundamentales, lo que atribuye una gran relevancia a la política habitacional del Gobierno federal de los últimos años.

## Bibliografía

Aguilar, A.G. (2013). Distribución Territorial de la Población en México. Elementos esenciales para una nueva Ley General de Población. En, Valdés, L. (coord.). *Hacia una nueva Ley General de Población*. México: IJ-UNAM. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3538/11.pdf>.

Aguilar, A. G. (2015). *Trayectorias de urbanización e implicaciones ambientales en México* (presentación). México: INEGI. Disponible en <http://bit.ly/2dPPAQ4>.

Alcalde, A. (2014, 9 de agosto). La miseria de los salarios mínimos. *La Jornada*. México.

Alegría, T. (2010). Estructura de las ciudades de la frontera norte. En Garza G. y Schteingart, M. (Coord.), *Los grandes problemas de México, II. Desarrollo urbano y regional* (pp. 259-304). México: El Colegio de México.

Álvarez, L. (2008) (coord.). *Pueblos urbanos. Identidad, ciudadanía y territorio en la ciudad de México*. México: Miguel Ángel Porrúa, CEIICH-UNAM.

Álvarez L. y Ziccardi, A. (2015). ¿Cómo hacer efectivos los derechos ciudadanos? Las políticas de inclusión social de la ciudad de México. *Revista de Ciencias Sociales*, 27, 121-138. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires..

Álvarez de la Torre. G. (2011, julio-diciembre). Estructura y temporalidad urbana de las ciudades intermedias en México. *Frontera Norte*, 23(46), 91-124.

Angel, S.; Parent, J.; Civco, D.L. y Blei, A.M. (2010). *Atlas of Urban Expansion*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en <http://www.lincolninst.edu/subcenters/atlas-urban-expansion>.

Arroyo, J. y Rodríguez, D. (2014). Gobernanza local urbana y medio ambiente en México. En Graizbord, B. (Ed.), *Metrópolis: estructura urbana, medio ambiente y política pública* (pp. 497-555). México: El Colegio de México.

Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2012). Política Pública de Vivienda. *Evaluación*, 1164. México: ASF.

Azuela, A. (2013). El ordenamiento territorial en la legislación mexicana. En Sánchez, M. *et. al.* (Coords.), *La política de ordenamiento*



*territorial en México: de la teoría a la práctica*. México: UNAM, Instituto de Geografía, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, SEMARNAT, INECC.

Banco Mundial (2013). *Las dimensiones sociales del cambio climático en México*. Estados Unidos: Banco Mundial.

Bensusán, G. (2013). *Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México*. México: CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas, núm. 43.

Cabrero, E.; Orihuela, I. y Ziccardi, A. (2009). Competitividad urbana en México: una propuesta de medición. *Revista Eure*, 106, 79-99.

Cabrero, E. y Orihuela, I. (2012). *Retos de la competitividad urbana en México*. México: CIDE.

Carabias, J.; De la Maza, J. y Provencio, E. (2008). Evolución de enfoques y tendencias en torno a la conservación y el uso de la biodiversidad. En Sarukhán, J. *Capital natural de México*. Vol. III: *Políticas públicas y perspectivas de sustentabilidad* (pp. 29-42). México: CONABIO.

Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat* París: Fayard.

Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM-FE, UNAM) (2012). *El desempleo y el empleo informal en el sexenio de Felipe Calderón*. México, 2006-2012. Reporte de Investigación 103. México: Facultad de Economía, UNAM.

Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM- FE, UNAM). (2015). *Desempleo y menos paga por más horas de trabajo: resultados a dos años de la reforma laboral*. Reporte de Investigación 118. México: Facultad de Economía, UNAM.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (2005). *Indicadores y estadísticas* (macroeconomía). Disponible en <http://bit.ly/2dBT9f4>.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP). (2012). *Gasto Neto devengado del sector público presupuestario por clasificación administrativa, 1980-2012 (millones de pesos constantes 2012)*. Disponible en [http:// bit.ly/2dp6VUo](http://bit.ly/2dp6VUo).

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP). (2013). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2014. Comparativo del Gasto Público por Unidad Responsable del Gobierno Federal 2013A-2014P*. México.

Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente. A.C. (CMM) (2012). *Evaluación del Programa de Acción Climática de la Ciudad de México*. México: CMM.

Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente. A.C. (CMM). (2014). *Estrategia local de acción climática. Ciudad de México 2014-2020*. México: CMM.

Centro Mexicano de Derecho Ambiental. A.C (CEMDA). (2006). *El agua en México: lo que todas y todos debemos saber*. México: CEMDA.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2015, mayo). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Protección social universal en mercados laborales con informalidad*. Informe semestral, 12. Chile: CEPAL/OIT.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *Población urbana que vive en tugurio*. Bases de datos y Publicaciones Estadísticas, CEPALSTAT.

Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC). (2007). *Estrategia Nacional de Cambio Climático 2007 (Síntesis ejecutiva)*. México: Comisión Intersecretarial de Cambio Climático.

Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC). (2009). *Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012*. México: Comisión Intersecretarial de Cambio Climático.

Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC). (2012). *Quinta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. México: CICC.

Connolly, P. (2012). La urbanización irregular y el orden urbano en la Zona Metropolitana del Valle de México de 1990 a 2005. En Salazar, C. (Coord.). *Irregular: Suelo y mercado en América Latina* (pp. 379-425). México: El Colegio de México.

Connolly, P. y Cruz, M. (2004). Nuevos y viejos procesos en la periferia de la Ciudad de México. En Aguilar, A.G. (Coord.), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países* (pp. 444-473). México: UNAM, CONACYT

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2005). *Mapas de pobreza 2005*. México: CONEVAL. Disponible en <http://bit.ly/2doJKN3>.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2010). *Pobreza a nivel municipio 2010*. México: CONEVAL. Disponible en <http://bit.ly/1j3iGN8>.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2011). *Evolución de la pobreza por la dimensión de ingreso, 1992-2012. Anexo Estadístico*. Disponible en <http://bit.ly/2dHknOu>.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2014a). *Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en México*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2014b). *Resultados de pobreza en México 2014 a nivel nacional y por entidades federativas. Anexo Estadístico*. México: CONEVAL. Disponible en [www.coneval.gob.mx/medicion/Paginas/Pobrezalncio.aspx](http://www.coneval.gob.mx/medicion/Paginas/Pobrezalncio.aspx).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2014c). *Evolución y determinantes de la pobreza de las principales ciudades de México, 1990-2010*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2014d). *La pobreza en la población indígena de México, 2012*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2005). *La desigualdad en lo distribución del ingreso monetario en México*. México: CONAPO.

Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2010). *Índice de marginación urbana 2010*. México: CONAPO.

Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2012). *Catálogo del Sistema Urbano Nacional*. México: CONAPO.

Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2013). *Ciudades y Población 2004-2009. Dinámica de las ciudades de México en el siglo XXI*. México: CONAPO. Disponible en <http://bit.ly/2dp5BAR>.

Consejo Nacional de Población (CONAPO) y Fundación BBVA Bancomer. (2014). *Anuario de migración y remesas. México 2015*. México: CONAPO, Fundación BBVA Bancomer.

Cordera, R. y Provencio, E. (2016). *Informe del Desarrollo en México 2016*. México: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo.

Corona A.; López, B. y Zamudio, S. (2008, mayo-agosto). Un índice de ruralidad para México. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, XIV

(42). México: Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara. Disponible en [www.scielo.org.mx/pdf/espinal/v14n42/v14n42a7.pdf](http://www.scielo.org.mx/pdf/espinal/v14n42/v14n42a7.pdf).

Cortés Rocha, X. (2015) (coord.). *Planeación participativa en centros históricos: tres casos de estudio: Campeche, Guanajuato y Zacatecas*. México: Facultad de Arquitectura, PUEC-UNAM.

Dávila, H. (2014). Evaluación de la política social durante la alternancia. En Rozo, C.; Dávila, C. y Azamar A. (Coords.), *La economía mexicana en la alternancia panista*. México: UAM.

Delgado, M. (2004). El papel de las organizaciones de la sociedad civil ante el cambio climático global. En Martínez, J. y Fernández, A. (Comps.), *Cambio Climático: una visión desde México* (pp. 491-512). México: SEMARNAT-INE.

Delgado, G.C. (2016). Vuelta al agua, disponibilidad, consumos, retos y perspectivas. *Tierra Adentro*, 214. México: Fondo de Cultura Económica.

Delgado, G.C.; De Luca, A. y Vázquez, V. (2015). *Adaptación y mitigación urbana del cambio climático*. México: CEIICH, UNAM.

Delgado, G.C. y Ávila, S. (2014). La industria embotelladora en México: negocio, regulación y apropiación del agua. En Delgado, G.C. (Coord.), *Apropiación de agua, medio ambiente y obesidad: los impactos del negocio de bebidas embotelladas en México*. México: UNAM.

Delgado, J. y Suárez, M. (2014, octubre-diciembre). Ciudad de México ¿ciudad sustentable? *Ciencia*, 65(4), 20-27. Academia Mexicana de las Ciencias, México.

Diario Oficial de la Federación (DOF). (1995, 31 de mayo). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México

Diario Oficial de la Federación (DOF). (1996a, 27 de marzo). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000*. México.

Diario Oficial de la Federación (DOF). (1996b, 13 de diciembre). *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. México.

Diario Oficial de la Federación (DOF). (1996c, 3 de abril). *Programa de Medio Ambiente 1995-2000*. México.

Diario Oficial de la Federación (DOF). (1999, 28 de junio). *Decreto por el que se declara la adición de un párrafo quinto al artículo 4º constitucional y*

se reforma el párrafo primero del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos de México. México.

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2001, 30 de mayo). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México.

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2006, 27 de junio). *Decreto por el que se expide la Ley de Vivienda*. México.

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2007, 31 de mayo). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México.

Diario Oficial de La Federación (DOF). (2013a, 20 de mayo). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México.

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2013b, 12 de diciembre). *Programa sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018 (Promornat)*. México.

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2014, 31 de diciembre). *Reglas de Operación del Programa Hábitat poro el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes*. México.

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2014b, 28 de abril). *Programa Especial de Cambio Climático (PECC 2014-2018)*. Segunda sección-vespertina. México.

DOF (2015). Diario Oficial de la Federación. Mayo de 2015. *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015)

Domínguez, J. (2010). Integralidad y transversalidad de la política ambiental. En Lezama J.L. y Graizbord, B. (Coords.), *Los grandes problemas de México. Tomo IV: Medio Ambiente* (pp. 257-293). México: El Colegio de México.

Eibenschutz R. y Goya, C. (Coords.). (2009). *Estudios de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006*. México: Cámara de Diputados LX Legislatura, SEDESOL, UAM-Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa.

EVALUA D.F. (2009). Evaluación externa del Programa de mejoramiento de vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, México. Informe Final. Fomento Solidario de la Vivienda, A.C.

Fuentes, N.A. (2007, julio-septiembre). Las disparidades municipales en México. Un estudio desde la óptica de la desigualdad. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 38(150), 213-234.

Fundación CIDOC y SHF, (2015). Estado Actual de la Vivienda en México. Programa Editorial del Gobierno de la República. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/147034/EAVM\\_2015\\_N.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/147034/EAVM_2015_N.pdf)

Fundación Rockefeller (2015). *Evaluación preliminar de residencia CDMEX. CDMEX resiliente: transformación adaptativa, incluyente y equitativa*. México: Fundación Rockefeller-100 ResilientCities.

Garcés, C. y Márquez, B. (2007, 16 de abril). Políticas y programas con incidencia en la migración interna y la distribución territorial de la población. *Taller Nacional sobre Migración interna y desarrollo en México: diagnóstico, perspectivas y políticas*. Ciudad de México: CEPAL, CELADE.

Gobierno de la República. (2000). *Sexto Informe de Gobierno*. México.

Gobierno de la República. (2012). *Sexto Informe de Gobierno*. México.

Gobierno de la República. (2015a). *Tercer Informe de Gobierno*. México.

Gobierno de la República. (2015b). *Compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el periodo 2020-2030* (documento). México. Disponible en [http://www.inecc.gob.mx/descargas/adaptacion/2015\\_indc\\_esp.pdf](http://www.inecc.gob.mx/descargas/adaptacion/2015_indc_esp.pdf).

Góngora, P y Medina, S. (2014). Las ciudades mexicanas y el TLCAN. *Revista Comercio Exterior*, 64(1). México.

Gonzales, G. (2002). Evaluación de los instrumentos de crédito para vivienda en los mercados primarios de hipotecas: experiencias en América Latina. En *El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América latina*. Chile: CEPAL.

González, A. y Ziccardi, A. (2013). Las inundaciones y el cambio climático en la Zona Metropolitana del Valle de México: conflicto y negociación entre sociedad y ámbitos gubernamentales. En Castañeda, F.; Valverde, K. y Cruz, L. (Comps.), *Dinámicas políticas, sociales, económicas y al cambio climático* (pp. 287-323). México: UNAM/Colofón

González, A. y Ziccardi, A. (2014). Sustentabilidad y política de vivienda. *Ciencia*, 65(4), 46-51. Academia Mexicana de las Ciencias, México.

González, A. y Ziccardi, A. (2015). Política de vivienda y municipios en México. En Ziccardi, A. y González, A. (Coords.), *Habitabilidad y política de vivienda en México*. México: PUEC-UNAM.

Graizbord, B. *et al.* (2014). Estrategia para la sustentabilidad urbana de la zona metropolitana del Valle de México: un enfoque programático. En Graizbord, B. (Ed.). *Metrópolis: estructura urbana, medio ambiente y política pública* (557-608). México: El Colegio de México.

Guillén, T. y Ziccardi, A. (Coords.). (2004). *Innovación y continuidad en el Municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal en 13 estados de la república*. México: Miguel Ángel Porrúa e Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), UNAM.

Hiernaux, N. y Torres, R. (2008). Desarrollo territorial en México. Un balance general. En Delgadillo, J. (Coord.). *Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*. México: IIE-UNAM, Plaza y Valdés.

Ímaz, M. (Coord.) (2013). *Medio Ambiente. Recuperar y conservar el medio ambiente para mejorar nuestra calidad de vida*. México: Agenda Ciudadana de Ciencia, Tecnología e Innovación/ CONACYT, Academia Mexicana de las Ciencias/ UNAM.

Ímaz, M.; Ayala, D. y Beristain, A. (2014). Sustentabilidad, territorios urbanos y enfoques emergentes interdisciplinarios. *Interdisciplina*, 2, 33-49.

Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) (2015). Índice de Ciudades Competitivas y Sustentables. México: Banamex, IMCO, CMM, BANOBRAS, INFONAVIT.

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). (2007). 1996. *Las Reformas a la LGEEPA*. Disponible en [www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/384/cap2.html](http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/384/cap2.html).

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). (2015). *Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero, 2013*. México. Disponible en <http://iecc.inecc.gob.mx/inventario-nacional-emisiones.php>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2000). *Censo de Población y Vivienda, 2000*. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2010a). Ingreso corriente total promedio trimestral per cápita en deciles de personas, 1992 a 2008. *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto*. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2010b). *Censo de Población y Vivienda, 2010*. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2012). *Zonas Metropolitanas de los Estados Unidos Mexicanos. Censos Económicos 2009* (Monografía). México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2015a). *Las zonas metropolitanas en México. Censos Económicos 2014* (Minimonografía). México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2015b). *Las remuneraciones en México* (Minimonografía). México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2015c). *Encuesta Intercensal 2015*. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2016a). *PIBT. Series originales. Variación anual de los valores constantes. SCN. Producto Interno Bruto Trimestral 1993-2016*. Recuperado de <http://bit.ly/2dqBwt9>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2016b). *Indicadores de medio ambiente*. Recuperado de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2016c). *Cuenta Satélite de Vivienda de México*. Disponible en [www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/vivienda/default.aspx](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/vivienda/default.aspx).

International Energy Agency (IEA) (2015). *CO<sub>2</sub> Emission from Fuel Combustion*. Database Annual Historical Series (1971-2013). IEA.

Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) (2014). *Cambio climático 2014. Mitigación del cambio climático. Resumen para responsables de políticas*. Grupo intergubernamental de expertos sobre el cambio climático.

Jiménez-Cisneros, B. (2014, octubre-diciembre). Agua, ciudades y futuro. *Ciencia*, 65(4). Academia Mexicana de las Ciencias, México.

Lezama, J. (2010a). Sociedad, medio ambiente y política ambiental. 1970-2010. En Graizbord, B. y Lezama, J.L. (Coords.), *Los grandes problemas de México. Tomo IV, Medio Ambiente* (pp. 23-60). México: El Colegio de México.



Lezama, J. (2010b). La contaminación del aire. En Lezama J.L. y Graizbord, B. (Coords.). *Los grandes problemas de México. Tomo IV: Medio Ambiente* (pp. 105-139). México: El Colegio de México.

Lezama, J. (2016). Contingencia ambiental y crisis de gobernabilidad. *Blog José Luis Lezama*. Disponible en <http://joseluislezama.blogspot.mx/>.

Lustig, N. (1995). México y la crisis del peso: lo previsible y la sorpresa. *Revista comercio exterior*, 45(5). México.

Lustig, N. (2012). El impacto de 25 años de reformas sobre la pobreza y la desigualdad. En Ordorica, M. y Prud'homme, J.F. (Coords.). *Los grandes problemas de México. Economía*. México: El Colegio de México.

Madrigal, D. (2010). Las movilizaciones ambientales. En Lezama J.L. y Graizbord, B. (Coords.), *Los grandes problemas de México. Tomo IV: Medio Ambiente* (pp. 399-429). México: El Colegio de México.

Mansilla E. y Rubio, I. (2010). *Diagnóstico nacional de los asentamientos humanos ante el riesgo de desastres*. México: SEDESOL.

Martínez Assad, C. y Ziccardi, A. (2000). Límites y posibilidades de la descentralización. En Cordera, R. y Ziccardi, A. (Coords.), *Las políticas sociales en México al fin del milenio, descentralización diseño y gestión*. México: IIS-UNAM, Miguel A. Porrúa, Coordinación de Humanidades, UNAM.

Masera, R.; Salazar, A. y Martínez, R. (2010). Mitigación del cambio climático y desarrollo sustentable en México: resolviendo necesidades locales con beneficios globales. En Delgado, G. *et al.* (Coords.), *México frente al cambio climático. Retos y oportunidades* (pp. 211-221). México: Centro de Ciencias de la Atmósfera-Programa Universitario de Medio Ambiente, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Programa de Investigación en Cambio Climático, UNAM.

Merielle, K., Peña, A., Gutiérrez, D. y Vargas, V. (2013). Un panorama desalentador. *Revista México Social*. Especial de Octubre: Juventud. México.

Maycotte, E. y Sánchez, E. (2010). Ciudades dispersas, viviendas abandonadas: La política de vivienda y su impacto territorial y social en las ciudades mexicanas. *ACE: architecture, city and environment*, 14, 19-32. Barcelona.

Micheli, J. (2000). Política ambiental en el sexenio 1994-2000 (antecedentes y globalización del mercado ambiental mexicano). *El Cotidiano*, 17(103), 90-102. UAM-Azcapotzalco, México.

Molina, M. (2014). Expansión urbana y cambio climático. *Ciencia*, 65(4), 46-51. Academia Mexicana de las Ciencias, México.

Moreno, J.; Garry, S. y Monroy-Gómez, L. (2014). El salario mínimo en México. *Economía UNAM*, 11(33). UNAM, México.

Nava, E.; Ramírez, J. y Graizbord, B. (2014). *Potencial de desarrollo de las ciudades de México*. México: CONAPO.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2013). *Evaluaciones de la OECD sobre el desempeño ambiental*. México: OECD.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2015a). *OECD Urban Policy Reviews: Mexico 2015. Transforming urban policy and housing finance*. México: OECD.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2015b). *Estudios Territoriales de la OCDE: Valle de México. Síntesis del Estudio*. México: OECD.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2013). *Informe mundial sobre salarios 2012/2013. Los salarios y el crecimiento equitativo*.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2014). *El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos*. Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y El Caribe.

Olvera, A. (2009). Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura (Documento). Disponible en <http://bit.ly/2dBTHBH>.

Parnreiter, C. (2002). Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global. *Revista EURE*, 28(85), 89-119. Santiago.

Pineda, N.; Salazar, A. y Buenfil, M. (2010). Para dar de beber a las ciudades mexicanas: el reto de la gestión eficiente del agua ante el crecimiento urbano. En Jiménez, B.; Torregrosa, M. y Aboites, L. (Coords.), *El Agua en México: Causes y encauses*. México: Academia Mexicana de Ciencias, Comisión Nacional del Agua.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). (2014a). *Reporte nacional de movilidad urbana en México 2014-2015*. México.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). (2014b). *Construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión social de América Latina*. Nairobi, Kenia.

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC-UNAM). (2012). *Programa de Ordenación de la zona metropolitana del Valle de México (POZMVM)*. México: PUEC-UNAM.

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC-UNAM). (2015). “Foro Hacia Hábitat III. Síntesis de las sesiones de debate del documento preliminar de SEDATU”. México: UNAM.

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC-UNAM), Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). (2013). *México. Perfil del sector vivienda*. México.

Provencio, E. (2004, julio-agosto). Política y gestión ambiental contemporánea en México. *Economía informa*, 328. UNAM, México.

Puente, S. (2010). Una megalópolis en riesgo: la Ciudad de México. En Graizbord, B. y Lezama, J.L. (Coords.). *Los grandes problemas de México* (pp. 373-397). Tomo IV: *Medio Ambiente*. México: El Colegio de México.

Reygadas, L. (2008). *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*. México: Anthropos, UNAM.

Romero, L. (2008, mayo-agosto). Experiencias de acción colectiva frente a la problemática ambiental en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, L (203), 157-174. UNAM, México.

Ruiz Durán, C. (2005, enero). El reto del empleo en México. *Comercio Exterior*, 55 (1).

Ruiz Nápoles, P. y Ordaz Díaz, J.L. (2011). Evolución reciente del empleo y el desempleo en México. *Economía UNAM*, 8(23), 91-105.

Ruiz, V. (2015, 1° de enero). Los pros y los contras de la Reforma Energética de acuerdo con el paradigma del desarrollo sustentable. *Revista Digital Universitaria*, 16(1). Disponible en [www.revista.unam.mx/vol.16/num1/art8/index.html](http://www.revista.unam.mx/vol.16/num1/art8/index.html).

Sánchez, G. (2012). *Pacto de la Ciudad de México*. México: Fundación Pensar. Cit. en CMM (2014). *Estrategia local de acción climática. Ciudad de México 2014-2020*. México: Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente, A.C.

Sánchez Almanza, A. (2016). Sistema de ciudades y redes urbanas en los modelos económicos de México. *Revista Problemas del Desarrollo*, 184(47). IIE-UNAM, México.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) (2015). *Incidencia SEDATU en mitigación y adaptación al cambio climático (cop21-París, Francia)*. México. Disponible en <http://bit.ly/2dqczmK>.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2000). *Resumen informativo 1994-2000*. México. Disponible en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/informativo/sedesol.pdf>.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2006). *Presentación ante la Comisión de Desarrollo Social de la Honorable Cámara de Diputados. Subsecretario de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2012). *La Expansión de las ciudades de México 1980-2010*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). (2011a). *Guía metodológica para la constitución y operación de las Agencias de Desarrollo Urbano y los Observatorios Urbanos Locales*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). (2011b). *Estado de las ciudades de México 2011*. México: SEDESOL, ONU-Hábitat.

Secretaría de Gobernación (SEGOB) y Consejo Nacional de Población (CONAPO). (1998). *La situación demográfica de México. 1997*. México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2016). *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Gasto neto del sector público presupuestario* (Documento). México.

Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal (SEDEMA). (2013). *Inventario de emisiones contaminantes y de efecto invernadero 2012. Zona Metropolitana del Valle de México*. México: SEDEMA.

Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal (SEDEMA). (2014). *Estrategia Local de Acción Climática. Ciudad de México 2014-2020*. México: SEDEMA, Centro Mario Molina.

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). (2006). *México. Tercera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. México: SEMARNAT-INE.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y Comisión Nacional de Agua (CONAGUA). (2014). *Numeragua, México 2014*. México.

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). (2015). *Situación del Subsector Agua Potable, Drenaje y Saneamiento, Edición 2015*. México.

SEDESOL (2010). *Estado de las ciudades de México 2010*. Secretaría de Desarrollo Social.

Sistema de Información Energética-Secretaría de Energía (SIE-SENER). (2015). *Balance Nacional de Energía: Producción de energía primaria*. México.

Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV). (2016). *Financiamientos para la vivienda e inventario de Vivienda*. México: CONAVI.

Sobrino, J. (2007). Patrones de dispersión intrametropolitana en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 22(3), 583-617. El Colegio De México, México. Disponible en <http://aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/21891/1/22-066-2007-0583.p>.

Sobrino, J. (2014). *Evolución y determinantes de la pobreza de las principales ciudades de México. 1990-2010*. México: CONEVAL.

Sobrino, J. (2016). Medición y determinantes de la pobreza en las principales ciudades de México. En *La Situación Demográfica de México 2015*. México: SEGOB-CONAPO.

Sosa, R.F. (2015, mayo-agosto). Política del cambio climático en México: avances, obstáculos y retos. *Realidad, datos y espacio. Revista internacional de Estadística y Geografía*, 6 (2). INEGI, México.

Terrones, A., Sánchez, Y. y Vargas, R. (2010). Crecimiento económico y crisis en México, 1970-2009. Un análisis Sexenal. *Expresión Económica*, 24. Universidad de Guadalajara, México.

Ugalde, V. (2010). La aplicación del derecho ambiental. En Graizbord, B. y Lezama, J.L. (Coords.). *Los grandes problemas de México*. Tomo IV: Medio Ambiente (pp. 227-256). México: El Colegio de México,

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2013). *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2010-2012*. México: CONEVAL.

Ziccardi, A. (1985). Problemas Urbanos: Proyectos y Alternativas ante Crisis. En González Casanova, P. y Aguilar Camín, H. (Orgs.), *México ante la crisis* (pp. 52-86). México: Siglo XXI.

Ziccardi, A. (2003). Planeación urbana municipal ¿función normativa o sustento de la gobernabilidad local? En Cabrero, E (Coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción* (pp. 129-154). México: Miguel A. Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Ziccardi, A. (Coord.). (2004). *Planeación participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano en el Distrito Federal*. México: PUEC, IIS, Posgrado en Urbanismo, UNAM.

Ziccardi, A. (2008). La participación ciudadana en los procesos de planeación y gestión del territorio. En Delgadillo, J. (Coord.), *Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*. México: IIE-UNAM, Plaza y Valdés.

Ziccardi, A. (2015a). *Cómo viven los mexicanos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda*. México: IJ-UNAM.

Ziccardi, A. (2015b). Gobiernos locales: federalismo, descentralización y autonomía. En *Repensando la agenda local*. Buenos Aires: Red MUNI.

Ziccardi, A. (2015c). Pobreza urbana, marginalidad y exclusión social. *Ciencia: 75 años*, vol. 111. Selección de artículos 2005-2015 (pp. 206-215). Academia Mexicana de Ciencias, México.

Ziccardi, A. (2015d). La dimensión urbana de la desigualdad. *Blog Contrapuntos, El País*, disponible en <http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2015/04/la-dimension-urbana-de-la-desigualdad.html>.

Ziccardi, A. (2016a). Nueva morfología urbana, pobreza y desigualdad en la zona metropolitana del Valle de México. En Karol, J.L. (Ed.) y Natenzon, C.; Cuenya, B.; Fernández Wagner, R. y Reese, E. (Coords.),

*UPE 11. Conducir las transformaciones urbanas: un debate sobre direcciones, orientaciones, estrategias y políticas que modelan la ciudad futura. Las Mesas Redondas* (pp. 97-123). Buenos Aires: Café de las Ciudades.

Ziccardi, A. (2016b). Poverty and urban inequality: the case of Mexico City metropolitan region. *International Social Science Journal*, 56(217-218), 205-219. UNESCO.





# Procesos y actores de la planeación participativa en centros históricos de ciudades mexicanas<sup>1</sup>

## Introducción

Los centros históricos de las ciudades mexicanas son espacios fundacionales, concentran un invaluable patrimonio cultural, material e inmaterial, constituyen símbolos de la identidad nacional y local, y expresan la creatividad y el esfuerzo que nos han heredado anteriores generaciones y que debemos conservar para transmitir a las futuras. Su centralidad es altamente valorada económica y socialmente y en su territorio existen múltiples tensiones entre la responsabilidad de su conservación y la necesidad de generar un desarrollo sustentable que permita lograr su puesta en valor.

Actualmente existe consenso sobre la necesidad de darle una nueva vida a las ciudades lo que incluye la transformación de estos territorios centrales, en la medida en que puedan ser conservados y, a la vez, recuperar su funcionalidad y habitabilidad. Este patrimonio material e inmaterial, este paisaje urbano histórico, hace que diferentes espacios públicos sean invaluable para la convivencia comunitaria y contribuyan a la cohesión social (UNESCO, 2011; Bokova, 2012).

Sin embargo, algunos centros históricos de ciudades mexicanas afrontan problemas que impiden garantizar su sostenibilidad

---

1. Extraído de Ziccardi, A. (2016). Procesos y actores de la planeación participativa en centros históricos de ciudades mexicanas. En Balandro, A; Valero, V. y Ziccardi, A. (Coords.). *Conservación y desarrollo sustentable de Centros Históricos* (pp. 45-62). México: CONACyT, INAH, PUEC-UNAM.

económica, social y ambiental; entre los principales pueden observarse: la escasa oferta de vivienda adecuada, el deterioro físico de sus edificios, la falta de mantenimiento de las redes de infraestructura, los obstáculos a la movilidad y el transporte público inadecuado, la invasión de la vía pública por el comercio popular no regulado, la transformación del uso de los inmuebles habitacionales en otros más rentables (comerciales y de servicios), sin que exista una normatividad específica, todo lo cual provoca la degradación de las condiciones de vida y de trabajo, así como el abandono de predios y una notable irregularidad normativa y legal.

**Fotografía 1.** Vista aérea de la ciudad de Guanajuato.



**Fuente:** Archivo PUEC-UNAM, 2012.

Sin duda lo anterior es producto de la ausencia de procesos de planeación y gestión participativos que, con base a una actitud de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía, actualicen las normas y los instrumentos que fundamentan las acciones que se desarrollan en estos espacios patrimoniales.

En este sentido, el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUEC-UNAM) ha impulsado la creación y puesta en práctica de innovadoras metodologías participativas en la elaboración y actualización de planes y programas de desarrollo urbano, en diferentes escalas de actuación, realizando varias experiencias de planeación y gestión participativa en barrios con alta conflictividad social y urbana en la Ciudad de México (Ziccardi, 2003). Pero en el 2012 aceptó el reto de revisar y adecuar su metodología para aplicarla a la planeación de centros históricos. Así elaboró los proyectos de Programas Parciales de Desarrollo Urbano de tres centros históricos del país: Campeche, Guanajuato y Zacatecas.

Un destacado grupo de académicos de la UNAM se encargó de formular una propuesta técnicamente rigurosa y socialmente consensada, en la que los criterios de sustentabilidad ambiental, económica y social se combinaran con la conservación y renovación de los mencionados espacios patrimoniales. Por su importancia social, esta experiencia se documentó con la intención de evaluar la posibilidad de replicarla, darle seguimiento y verificar el apego con el que se lleva a cabo la gestión local en estos centros históricos del país (Cfr. Cortés Rocha, 2014; Ziccardi, 2014).

Recuperando esta experiencia, en este artículo se analizan: la importancia de implementar procesos de planeación participativa, la metodología desarrollada por el PUEC-UNAM, las características demográficas y urbanas de los centros históricos de las tres ciudades, los espacios y actores de la planeación participativa y, por último, se ofrecen algunas consideraciones finales.

## **I. La importancia de la planeación participativa en centros históricos**

Los centros históricos son espacios públicos que concentran y conservan el patrimonio y la historia de nuestras ciudades. Pero, precisamente, para conservarlos es necesario transformar muchos de sus componentes urbanos, lo que requiere impulsar procesos en los que se otorgue particular atención a la planeación, de los que surgen documentos rigurosos y consensados con la ciudadanía capaces de guiar la gestión del gobierno local y de las instituciones de diferentes ámbitos de gobierno que actúan sobre estos territorios. Es decir, se necesita replantear la forma en que se planifican y gestionan estos espacios, promoviendo la adopción de una perspectiva integral que no solo implique la rehabilitación y la preservación de los bienes patrimoniales sino que también reconozca el derecho de los residentes a participar en su gestión y custodia para lograr mejores condiciones de vida (Ziccardi, 2014).

Según Cortés Rocha (2014, p. 28), el uso y las actividades que se alienen deberán pensarse en función de las necesidades colectivas actuales “sin desvirtuar la esencia de la obra ni su entorno”. Para Fernando Carrión (2014, p. 15) se trata de “construir un plan colectivo, flexible y dinámico que pueda ir más allá de ser solo un catálogo de proyectos y, en cambio, pueda convertirse en un plan indicativo y regulador de las fuerzas del mercado”. En el caso de los procesos realizados por el PUEC-UNAM, se ha trabajado en formular programas de intervención urbana de los centros históricos a partir de incorporar una perspectiva de derechos y de aplicar criterios de equidad e integralidad en las políticas públicas, considerando el patrimonio como un bien público material e inmaterial que fomenta el desarrollo económico y la cohesión social, y que es motor de innovación, creatividad cultural y regeneración urbana.

En este marco, la planeación participativa en centros históricos hace referencia a las múltiples formas en que la ciudadanía y sus organizaciones se incluyen en los procesos de planeación a partir de la incorporación de sus intereses particulares (no individuales). Esta inclusión debe promoverse en todas las etapas del proceso, desde la elaboración del diagnóstico hasta la aprobación y aplicación de los instrumentos de planeación que resulten (Ziccardi, 2014, p. 121). Su importancia radica

en que generar consensos entre las diferentes instancias de gobierno y la ciudadanía y sus organizaciones sociales, civiles y económicas favorece la construcción de una cultura colaborativa. En suma, se trata de un proceso que puede otorgar eficacia y legitimidad a las acciones de gobierno, particularmente, cuando se establecen y respetan prioridades, y se definen estrategias de asignación y movilización de recursos con participación de la comunidad. Con estas prácticas se logra, al mismo tiempo, transparentar las decisiones públicas de tal modo que los ciudadanos pasan a ser sujetos que buscan hacer efectivo el derecho a habitar, trabajar y disfrutar plenamente su centro histórico y su ciudad.

Estas ideas han estado presentes en las declaraciones, compromisos y acuerdos derivados de reuniones internacionales en las que México ha participado. En la “Recomendación sobre el paisaje urbano histórico” de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) se plantea que se debe procurar conformar una “amplia representación de interlocutores y conferirles capacidad de actuación para que determinen los principales valores de su zona urbana, elaboren una visión que refleje su diversidad, establezcan objetivos y acuerden medidas para salvaguardar su patrimonio y promover un desarrollo sostenible” (UNESCO, 2011, p. 64, cit. en Ziccardi, 2014, p. 120). Por su parte, el documento derivado del “X Encuentro sobre Manejo y Gestión de Centros Históricos”, del 2012, conocido como el *Acuerdo de La Habana*, establece como necesario “acrecentar el sentido de pertenencia y corresponsabilidad a través de procesos de cogestión y plena participación” (UNESCO, 2012, p. 69).

Estos lineamientos se evidencian en los procesos de planeación participativa que se analizan seguidamente, cuya intención primordial consiste en generar mecanismos de innovación social con los que se superen obstáculos frecuentes en las relaciones gobierno-ciudadanía. Su finalidad, pues, es lograr instrumentos eficaces y democráticos para la planeación y gestión de estos espacios públicos patrimoniales que garantizan la conservación del patrimonio histórico y su desarrollo sostenible.

## **II. La planeación participativa: una metodología para los centros históricos**

La participación social, o ciudadana, es un proceso que encuentra fundamentos legales en los siguientes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 2, 3, 4, 6, 8, 26 y 115. En ellos, se establece que la democracia es una forma de vida, se indica la creación de un sistema de planeación sustentado en procesos de consulta y formas de participación social, se reconoce el derecho a la información, y se instituye que los gobiernos locales deben abrir espacios para la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas.

Distintas leyes sectoriales que rigen la vida urbana y regulan las resoluciones sobre el territorio señalan la incorporación de la ciudadanía y las organizaciones sociales en los diferentes asuntos públicos. La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano considera la participación del sector social y privado para la formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los distintos instrumentos de desarrollo urbano (Ramírez Navarro, 2014a); por su parte, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, así como su reglamento, impulsa la promoción de asociaciones civiles, juntas vecinales o uniones de campesinos como auxiliares en la preservación del patrimonio.

En los tres centros históricos de las ciudades aquí consideradas también existen lineamientos legales específicos que sustentan la participación ciudadana en procesos decisivos vinculados con su desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

Así, la Ley de Asentamientos del estado de Campeche prevé diferentes espacios de participación y consultas permanentes a los diversos grupos sociales, para lo cual existen comités de planeación para el desarrollo y de planeación municipal, además de consejos municipales de desarrollo urbano. También la Ley de Patrimonio Cultural estatal obliga a la promoción y concertación de acciones con los sectores social y privado para la identificación, conservación, protección y difusión de su patrimonio cultural.

Guanajuato, por su parte, tiene una Ley de Participación Ciudadana,

y su Código Territorial para el Estado y los Municipios consigna la necesidad de la participación social en la planeación, ejecución y evaluación del ordenamiento y administración sustentable del territorio. También, la Ley del Patrimonio Cultural prevé que las autoridades promoverán la constitución de organismos y asociaciones de carácter privado, no lucrativo, para proteger, conservar y restaurar el patrimonio cultural local.

En Zacatecas la Ley de Participación Ciudadana, el Código Urbano y la Ley de Protección y Conservación del Patrimonio Cultural señalan que les corresponde a las autoridades promover y encauzar la participación de la comunidad en la elaboración, revisión, modificación y ejecución de los diferentes programas de desarrollo urbano mediante los comités de Planeación para el Desarrollo del Estado y los Municipales de Planeación para el Desarrollo, los Comités de Participación Social y la Comisión del Patrimonio Cultural, así como de los órganos de colaboración municipal, vecinal y ciudadana: comités de manzana, asociación de colonos, junta de vecinos (Cfr. Ramírez Navarro, 2014a).

Estos son fundamentos legales de la metodología de planeación participativa de los centros históricos desarrollada por el PUEC-UNAM, “sustentada en un proceso dinámico y participativo basado en el diálogo y el debate entre los actores involucrados, por medio [de la] cual se construyen acuerdos y compromisos sobre los principales problemas y la forma de resolverlos” (Ziccardi, 2014, p. 125). Para ello se conforman equipos interdisciplinarios integrados por académicos provenientes de diferentes disciplinas: arquitectos, sociólogos, economistas, geógrafos, biólogos, antropólogos, ingenieros, abogados que analizan los diferentes temas; junto con las autoridades locales. Asimismo, delimitan la zona que se ha de planear en función de las declaratorias e instrumentos legales y de gobierno vigentes. El vínculo entre el PUEC-UNAM y las instituciones académicas locales se formaliza en acuerdos para realizar en común diversas tareas, entre las cuales destaca el trabajo de campo que permite recopilar la información básica de las características del territorio y de sus componentes: vivienda, espacio público, entorno cultural y patrimonio ambiental, usos y giros de actividad económica, infraestructura y equipamiento. Con la sistematización de los datos estadísticos y documentales es posible elaborar un prediagnóstico que sintetiza las

principales problemáticas del centro histórico, el cual se complementa con los datos que surgen de las entrevistas realizadas a funcionarios municipales y estatales e informantes clave.

En un segundo momento, se realizan talleres en los que se expresan las voces –que suelen ser muy diferentes– de todos los actores sociales, económicos, políticos y gubernamentales que viven, trabajan o disfrutan estos territorios. Los talleres son de dos tipos: temáticos y territoriales. En sus sesiones se revisa y alimenta el prediagnóstico elaborado por los académicos con base en las aportaciones de los actores locales, para lo que se emplean diversas técnicas: debate abierto y mesas de trabajo, donde se analizan las fortalezas, debilidades, oportunidades y propuestas, además del empleo de técnicas de cartografía participativa, que facilitan la ubicación territorial de las problemáticas y las propuestas (Ziccardi, 2014, p. 127).

En tercer lugar, se sistematiza y procesa la información obtenida en los talleres, se obtiene un diagnóstico consolidado y se realiza la segunda ronda de talleres, en la que se definen las políticas y estrategias del programa y los mecanismos de instrumentación. Se corrigen las propuestas, se jerarquizan los proyectos y se discuten los mecanismos de financiamiento y puesta en práctica más adecuados para garantizar la viabilidad de cada programa parcial.

Después, se presenta una versión preliminar consolidada del proyecto del programa, que se entrega para que las autoridades y los técnicos locales la revisen y hagan las correcciones y precisiones necesarias. Finalmente, el Proyecto de Programa Parcial de Desarrollo Urbano se somete a una consulta pública y, en su caso, a su aprobación en sesión de cabildo o de la instancia competente (Ziccardi, 2014, p. 127).

Sin duda, el hecho de que a los ciudadanos se les incluya desde el principio en el proceso de planeación genera confianza respecto de que sus ideas, diagnósticos y propuestas serán de fundamental importancia para construir consensos y lograr aprobar un plan o programa que sustente los procesos de conservación y gestión de los centros históricos.



### **III. Las características de los centros históricos de Campeche, Guanajuato y Zacatecas**

#### ***La delimitación territorial***

Los tres centros históricos en los que se realizó el proceso de planeación, a solicitud de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), están inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO. La ciudad histórica de Guanajuato y Minas Adyacentes se reconoció en 1988; en 1993, el Centro Histórico de Zacatecas; y, en 1999, la Ciudad Histórica Fortificada de Campeche.

Asimismo, en el 2010 se reconoció como patrimonio mundial el Camino Real de Tierra Adentro conformado por 60 sitios de valor histórico –entre ellos, el centro histórico de Zacatecas– “dispuestos a lo largo de 1.600 km, representando de manera excepcional el primer itinerario cultural terrestre trazado por los españoles en el septentrión de las ‘Indias’, hoy América” (Ramírez Navarro, 2014a, pp. 36-37).

Las ciudades de Campeche y Guanajuato cuentan, además, con una declaratoria federal como zonas de monumentos históricos. La primera, que asimismo tiene ese reconocimiento desde el 10 de diciembre de 1986, constituye una zona de 181 ha, integrada por 163 manzanas con edificios históricos de tipo civil, militar y religioso, construidos entre los siglos XVI y XIX. La demarcación incluye seis perímetros de protección entre los que se encuentran: el recinto amurallado, los barrios tradicionales de San Román, Guadalupe y San Francisco, y una zona de relleno del mar.

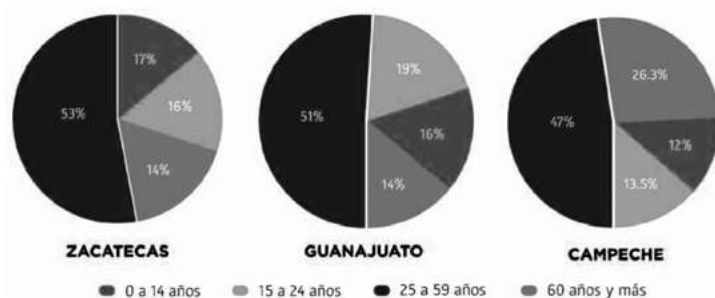
La declaratoria de Guanajuato, del 28 de julio de 1982, establece una superficie protegida como área patrimonial nacional de 190 ha. El patrimonio construido del centro histórico de la ciudad está integrado por un total de 637 edificios, la mayoría del siglo XIX, distribuidos en 175 manzanas (Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico de Guanajuato, 2012).

## Características de la población

Según datos del censo de población de 2010, se estima que en el centro histórico de Zacatecas vivían 34.865 personas; en Guanajuato, 11.620, y en Campeche, 2.159. La dinámica poblacional es bastante similar en los dos primeros, ya que en ambos más de la mitad de la población está en edad productiva, alrededor de una tercera parte tiene menos de 24 años y alrededor de 14% son adultos mayores. En cambio, en Campeche, si bien la población activa es solo un poco menor de la mitad, una cuarta parte tiene menos de 24 años y otro tanto son adultos mayores, de 60 y más años (véase Gráfica 1). Es decir, en los tres centros históricos vive, predominantemente, una población adulta, que puede desarrollar diferentes actividades económicas, sobre la que recae el peso de una alta proporción de población no económicamente activa: niños y jóvenes en edad de estudiar y adultos mayores.

Debe decirse que en estos centros históricos se intenta arraigar e incrementar la población, para lo cual existen iniciativas que alientan en ellos –particularmente, en Zacatecas– la construcción de vivienda nueva. Pero indudablemente el gran reto es que estas nuevas construcciones se integren al paisaje histórico urbano de la ciudad y, al mismo tiempo, ofrezcan alternativas habitacionales adecuadas para las clases de bajos niveles de ingreso que predominan en la zona.

**Gráfica 1.** Población por grupo de edades en los centros históricos (2010)



**Fuente:** Elaboración PUEC-UNAM, 2012, con base en datos censales.

### ***La estructura urbana y económica***

Guanajuato y Zacatecas fueron importantes ciudades mineras, explotadas desde el siglo XVI, que vivirían momentos de gran prosperidad dos siglos más adelante y etapas de esplendor durante las últimas décadas del periodo porfirista. Ambas tienen importantes monumentos de la época virreinal, religiosos y civiles, aunque la mayor parte del parque inmobiliario corresponde al siglo XIX. Al igual que la ciudad de Campeche, sufrieron largos periodos de recesión desde los años veinte hasta los sesenta del siglo XX, lo que, paradójicamente, las salvó de la destrucción que padecieron otras más en ese periodo (Cortés Rocha, 2014, p. 29).

Guanajuato es una ciudad minera localizada en las cañadas de dos ríos que se “caracteriza por la estrechez de su traza y una estructura vial tortuosa, quebrada, de secciones variables, con numerosas interconexiones y bifurcaciones; las manzanas son de formas y dimensiones irregulares, con una lotificación extremadamente fragmentada y edificios emplazados que dejan pocos espacios libres” (Cfr. Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico de Guanajuato, 2012; Ramos y Bolaños, 2014, p. 192).

Al centro histórico de la ciudad minera de Zacatecas, en cambio, lo caracteriza un trazo orgánico o de “plato roto con las calles con pendientes pronunciadas, algunas peatonales y la mayoría con escalinatas e importantes remates visuales constituidos principalmente por los edificios religiosos” (Programa Parcial del Centro Histórico de Zacatecas, 2012; Covarrubias, 2014).

Las dos ciudades mineras están situadas en sendas cañadas irregulares, mientras que Campeche es un centro histórico que constituye un frente de mar, que se ubica en una ciudad portuaria de traza reticular. Según Mónica Cejudo (2014, p. 151), su sistema de fortificación, condición única entre las ciudades mexicanas, “es un ejemplo eminente de arquitectura militar, creado dentro del sistema defensivo integral de puertos, que se conserva en forma sustancial”. La traza al interior del antiguo recinto amurallado conserva la de calles ortogonales “y presenta la huella donde la muralla rodeaba a este centro urbano”, en cambio, “el

Circuito Baluartes muestra una imagen urbana moderna y contemporánea” (*Ibídem*).

Cortés Rocha y Salomón se han encargado de señalar los elementos comunes que poseen estos tres centros históricos al decir que:

se identifica un núcleo central constituido por la plaza mayor, plaza de armas o, en Guanajuato, plaza grande; la iglesia y los edificios de gobierno. La plaza mayor en Campeche es un cuadrilátero, un espacio libre con el arreglo y mobiliario característicos de finales del siglo XIX; en Guanajuato, hoy Plaza de la Paz, es un espacio de forma triangular y en desnivel que tiene como remate la Basílica; y en Zacatecas, la plaza de armas es un espacio rectangular, flanqueado por la Catedral, que hace frente al Palacio de Gobierno, antigua casa señorial (2014, p. 100).

No obstante que estos tres centros históricos son espacios centrales de ciudades capitales que ya se han expandido y, por lo tanto, han creado nuevas centralidades, aún concentran muchas e importantes actividades económicas y servicios: educativos, de salud, turísticos, recreativos, culturales y gubernamentales, tanto estatales como municipales. Sin duda, la riqueza de su patrimonio material e inmaterial es fuente de identidad cultural para sus habitantes y aun para todos los mexicanos.

### ***Usos del suelo y calidad de vida***

En los inmuebles ubicados en los tres centros históricos predomina el uso habitacional, aunque suele ser un uso mixto, con comercios y servicios ubicados en la planta baja, principalmente en Zacatecas y Guanajuato, o al frente del predio, en Campeche, lo cual afecta el uso de la vivienda.

El mayor número de viviendas se registra en el centro histórico de Zacatecas, en total 10.100, mientras que en Guanajuato son 3.787 y en Campeche, 1.076, a lo que se corresponde la densidad poblacional de 78,99, 68,59 y solo 20,41 habitantes/ha. De igual forma, el número de habitantes por vivienda es, en promedio, de 3,72; 3,1 y 1,94 respectivamente.

El aumento del valor del suelo en estas zonas centrales tiende a que el

uso habitacional se sustituya por el comercial o de servicios, principalmente del turismo que sin duda requiere inversión para ofrecer un buen servicio ante el incremento de la demanda. En relación con el turismo que acude a estos centros, se observa que en Campeche “aún es corta la estancia de los visitantes, la mayoría solo pernocta una noche en la ciudad y, en general, falta calidad en los servicios turísticos” (Programa Parcial del Centro Histórico de Campeche, 2012). En Guanajuato también se advirtió estancamiento y baja ocupación hotelera, escasa competitividad, bajo presupuesto destinado a la promoción turística, falta de coordinación entre los entes públicos y privados, y establecimientos que operan en la informalidad (Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico de Guanajuato, 2012).

Otro de los problemas que presentan estos espacios es el congestiónamiento vial, producido por vehículos de transporte público poco adecuados para circular en estas estrechas calles, así como por los flujos de la población que acude en busca de servicios, a lo que se suma el deterioro y la falta de mantenimiento e inversión pública en infraestructura urbana.

Pero, sin duda, el problema de mayor relevancia que enfrentan estos espacios patrimoniales es el despoblamiento paulatino y la pérdida de uso habitacional, cuyas causas radican en que las funciones de centralidad concentradas en estos sitios se han comenzado a descentralizar hacia las periferias (González Reynoso, 2014, p. 87), aunado al deterioro habitacional y el aumento del valor del suelo como consecuencia de los cambios en sus usos y los altos costos que implican la restauración y el mantenimiento de los inmuebles.

#### **IV. Espacios y actores de la planeación participativa en los centros históricos**

El proceso de planeación participativa se inicia identificando los espacios de participación existentes en el centro histórico de cada ciudad, los cuales pueden ser institucionalizados o no institucionalizados (Saltalamacchia y Ziccardi, 2005). Es decir, aquellos que haya creado el

gobierno local o estatal y estén regulados por el marco legal y normativo, o bien aquellos que hayan establecido actores y organizaciones de la sociedad civil conformadas por vecinos, ciudadanos que reivindican la conservación de los predios y espacios públicos que poseen valor histórico, arquitectónico y/o cultural.

Un ejemplo de espacio de participación institucionalizado es el Comité Municipal del Patrimonio Cultural de Campeche, reconocido en la Ley de Patrimonio Cultural del estado, cuyo artículo 26 establece que este residirá en la cabecera municipal integrado por tres vocales que deberán ser moradores del municipio, destacados por su conocimiento de la historia, el arte, la cultura popular, la arquitectura, o el urbanismo del mismo. Sus funciones son: promover la gestión y promoción en materia de cultura, de turismo, de servicios y de comercio; mantener la vinculación y coordinación necesarias con entes públicos y privados, cuyo objeto esté relacionado con la conservación, mantenimiento y preservación de la imagen urbana del centro histórico de esta ciudad; fomentar la realización de estudios y formular propuestas al Ayuntamiento, impulsar la participación del comité rector para la colaboración y vinculación con otros entes públicos y privados.

En el caso de Guanajuato, el Código Territorial para el Estado y los municipios establece que el Instituto de Planeación “será el órgano de promoción de la participación social y receptor de las opiniones y propuestas de los habitantes, en materia de ordenamiento sustentable del territorio a nivel estatal”. Para los municipios, la instancia de coordinación, análisis, evaluación y planeación entre el Ayuntamiento y los sectores público, social y privado será el Consejo de Planeación del Desarrollo Municipal. Precisamente, uno de los logros de la movilización ciudadana que precedió a la realización del Programa de Desarrollo Urbano de Guanajuato fue la creación del Instituto de Planeación Municipal, el cual acompañó todo el proceso de planeación participativa que impulsó el PUEC-UNAM para la elaboración de dicho programa.

En el Código Urbano del Estado de Zacatecas se prevé la participación de los órganos de colaboración municipal, vecinal y ciudadana (como los comités de manzana, las asociaciones de colonos y las juntas de vecinos) en los procesos de planeación y programación del desarrollo

urbano, vivienda y protección ecológica. Asimismo, se consigna que las autoridades podrán solicitar la opinión, asesoría, análisis o consulta de instituciones y organizaciones académicas, profesionales y de investigación en las diversas materias que inciden en el desarrollo urbano.

Por otro lado, la participación ciudadana también puede ser autónoma, cuando la ciudadanía participa mediante algún tipo de asociación social, económica o civil fundada no por las instituciones gubernamentales, sino por la propia sociedad (Ziccardi, 2014, p. 122). Así, a las organizaciones de base territorial se suman las de tipo económico, por ejemplo, las empresariales, conformadas por representantes de diferentes actividades comerciales (restaurantes, hoteles, mercados, cafés, librerías, música, etcétera) y culturales.

Entre la gran diversidad de espacios de participación de esta clase podemos identificar las siguientes organizaciones: a) económico-empresariales, que comprenden asociaciones de comerciantes, restauranteros, hoteleros; consejos o cámaras empresariales relacionados principalmente con el sector inmobiliario, el comercio y la prestación de servicios; b) de profesionales especializados, principalmente, historiadores, arquitectos, ingenieros, abogados, notarios y contadores, quienes asesoran a las autoridades en temas específicos; c) asociaciones civiles, patronatos y organizaciones sociales vinculados con el desarrollo urbano, proderechos y relacionados con movimientos sociales, quienes son agentes activos en la salvaguardia del patrimonio, en la vigilancia del cumplimiento de la normatividad y en la promoción de los derechos sociales; d) asociaciones filantrópicas enfocadas en realizar actos para beneficencia y para la conservación de los centros históricos; e) organismos internacionales interesados en la preservación del patrimonio (Cuadro I).

**Cuadro 1.** Espacios de participación en los centros históricos de Campeche, Guanajuato, Zacatecas

	CENTRO HISTÓRICO DE CAMPECHE	CENTRO HISTÓRICO DE GUANAJUATO	CENTRO HISTÓRICO DE ZACATECAS
<b>ORGANIZACIONES ECONÓMICO-EMPRESARIALES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asociación de Hoteles y Moteles de Campeche</li> <li>- Asociación de Guías de Turistas -Consejo Empresarial Turístico de Campeche</li> <li>- Asociación Turística de Campeche</li> <li>- Cámara de Comercio, Servicios y Turismo de Campeche</li> <li>- Centro Empresarial de Campeche</li> <li>- Consejo Coordinador Empresarial de Campeche</li> <li>- Cámara Nacional de la Industria de la Construcción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción</li> <li>- Asociación de Promotores Inmobiliarios</li> <li>- Asociación de Hoteles y Moteles de Guanajuato</li> <li>- Oficina de Convenciones y Visitantes</li> <li>- Consejo Empresarial y Cámara Nacional de Comercio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asociación de Comerciantes del Centro Histórico</li> <li>- Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Zacatecas (Canacozac)</li> <li>- Asociación de Comerciantes y Vecinos del Centro Histórico</li> <li>- Leyendas de Zacatecas</li> <li>- Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo de Vivienda</li> </ul>
<b>ORGANIZACIONES DE PROFESIONALES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Colegio de Arquitectos de Campeche</li> <li>- Colegio de Contadores Públicos</li> <li>- Colegio de Ingenieros Civiles de Campeche</li> <li>- Asociación Nacional de Cronistas de Ciudades Mexicanas.</li> <li>- Consejo Campechano de Fotógrafos</li> <li>- Colegio de Profesionistas Ambientales de Campeche</li> <li>- Colegio Campechano de Médicos-Pediatras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Colegio de Arquitectos Guanajuatenses, A. C.</li> <li>- Colegio de Notarios de Guanajuato, A. C.</li> <li>- Colegio de Ingenieros Civiles</li> <li>- Colegio de Ingenieros Topográficos</li> <li>- Colegio de Abogados</li> <li>- Asociación de Ingenieros de Minas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asociación de Historiadores de Zacatecas "Elias Amador"</li> <li>- Colegio de Arquitectos</li> <li>- Colegio de Ingenieros Civiles de Zacatecas</li> </ul>
<b>ASOCIACIONES CIVILES, PATRONATOS, ORGANIZACIONES PRODERECHOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Patronato de la Ciudad de Campeche, A. C.</li> <li>- Consejo Estatal para la Defensa, Conservación y Promoción del Patrimonio Histórico del Estado de Campeche, A. C.</li> <li>- Asociación Ecológica y Medio Ambiente de Campeche</li> <li>- Centro de Estudios en Desarrollo Sustentable y Aprovechamiento de la Vida Silvestre</li> <li>- Mukaaan Xkolel Mujer Fuerte</li> <li>- Centro de Estudios del Arte y la Cultura "La Llovizna"</li> <li>- Impulsa Campeche</li> <li>- Alianza Femenil de Campeche</li> <li>- Juntos por Campeche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Guanajuato Patrimonio de la Humanidad, A. C.</li> <li>- Guanajuato Somos Todos</li> <li>- Conservación y Restauración, S. C.</li> <li>- Guanajuato Sustentable, A. C.</li> <li>- Rescatando Los Picachos</li> <li>- Consejo Ecologista Guanajuatense</li> <li>- "Amigos de El Orito", A. C.</li> <li>- Grupo Servicio Social para Comunidades de Bajos Recursos (Sescobre)</li> <li>- Colonias Unidas de Guanajuato</li> <li>- Frente Cívico Guanajuatense "Euquerio Guerrero López"</li> <li>- Desarrollo y Ciudadanía Hermelinda Galindo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centro Histórico Somos Todos</li> <li>- Grupo Amigos del Parque Arroyo de la Plata</li> <li>- Grupo Chicomostoc</li> <li>- Asociación de Vecinos de Calle "Fernando Villalpando"</li> <li>- Por la Conservación del Centro Histórico, A. C.</li> <li>- Compañeros de la Naturaleza, A. C.</li> <li>- Ruta Chichimeca. Movimiento Nacional Pro Ciclo Vías</li> </ul>
<b>FUNDACIONES Y ASOCIACIONES PRIVADAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fundación Donde</li> <li>- Fundación Juan Camilo Mouriño</li> <li>- Club de Leones</li> <li>- Mesa Redonda Panamericana</li> <li>- Unión Femenina Iberoamericana</li> <li>- Asociación Francesa de Desarrollo (AFD)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Club León Guanajuato</li> <li>- Club León de Marfil</li> <li>- Club Rotario</li> <li>- Fuera Máscaras</li> <li>- Mesa Redonda Panamericana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asociación de Historiadores de Zacatecas "Elias Amador"</li> <li>- Colegio de Arquitectos</li> <li>- Colegio de Ingenieros Civiles de Zacatecas</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración PUEC-UNAM, 2012.



Al iniciar el proceso de planeación participativa se debe construir un mapa de actores económicos, sociales e institucionales del centro histórico en el que se está trabajando. En este sentido, es importante tener cabal idea de la gran diversidad de actores gubernamentales de los tres órdenes de gobierno. A escala federal, los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos son competencia del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), mientras que los artísticos del siglo XX corresponden al Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) (artículos 44 y 45 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas), además de diferentes secretarías o direcciones del gobierno estatal y del Ayuntamiento que ejercen funciones de conservación del patrimonio histórico de su ciudad o actúan sobre su territorio. Como se dijo, en la legislación local se prevén diferentes espacios de participación ciudadana.

Así, entre marzo y junio del 2012, el PUEC-UNAM, conjuntamente con las instituciones académicas locales, organizó una serie de talleres de planeación participativa. Con base en los temas considerados prioritarios se prepararon cinco mesas temáticas: actividades económicas, turismo y recreación; uso del suelo, vivienda y equipamiento urbano; movilidad y transporte; servicios urbanos e infraestructura, y patrimonio cultural.

En relación con la composición social de los participantes, esta se correspondió con las características propias de las sociedades locales. Por ejemplo, en Campeche los tres sectores público, privado y social mostraron un interés común por participar, mientras que en Zacatecas, en cambio, los funcionarios del sector público estatal y municipal lo hicieron más activamente. También debe decirse que los hombres tienden a intervenir más que las mujeres en los tres casos, y la ciudad donde más mujeres participaron fue Campeche.

Desde el principio del proceso se convocó a la ciudadanía a participar en la elaboración tanto del diagnóstico como de la estrategia y el documento final. Sin embargo, las experiencias tuvieron resultados muy diferentes en función de las dinámicas sociales locales. En Campeche el cambio de gobierno en la presidencia municipal demoró su proceso de aprobación. El Programa Parcial del Centro Histórico de Zacatecas se

aprobó en la sesión extraordinaria de cabildo del 6 de diciembre de 2012. En Guanajuato, después de un amplio mecanismo de consulta y consenso entre los actores sociales y gubernamentales, el proceso de aprobación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico se suspendió debido a la entrada en vigor del nuevo Código Territorial del Estado, que no consideraba el programa como un instrumento de planeación (Ramírez Navarro, 2014b, p. 138).

## **V. Consideraciones finales**

El logro de los procesos de planeación participativa requiere el consenso de las diferentes organizaciones de la sociedad local, el sector académico y los representantes de todos los órdenes de gobierno, así como su compromiso de trabajar corresponsablemente en la elaboración de un documento y lograr su aprobación como un instrumento útil para la conservación, renovación y puesta en valor de los centros históricos (Ziccardi, 2014, p. 131).

Es importante que los ciudadanos conozcan y se apropien de los planes de estos centros históricos, y que su vigencia se actualice rigurosamente con el fin de que las decisiones se tomen con apego a lo establecido en ellos. Pero también es posible que estas experiencias se repliquen en otros centros históricos de las ciudades mexicanas que también poseen un valioso patrimonio que requiere conservarse para que sus habitantes alcancen una calidad de vida, de trabajo y de recreación adecuada. Como se afirma en el libro coordinado por Xavier Cortés Rocha (2014), se trata de garantizar a quienes habitan, trabajan y disfrutan los centros históricos la excelente vida urbana que estos pueden ofrecer.

También se intenta promover actividades económicas generadoras de empleo y respetuosas de su integridad, y lograr un mantenimiento apropiado de los bienes materiales y simbólicos que allí se localizan, los cuales son de gran importancia para el desarrollo de la vida comunitaria.

Los procesos de planeación y gestión participativa realizados por los investigadores, profesores y alumnos de la UNAM, y de las universidades e instituciones estatales que participaron en los mismos, sientan

nuevas bases para la conservación y desarrollo sostenible del patrimonio histórico, generando adecuadas condiciones de habitabilidad, contribuyendo a fortalecer la identidad cultural y la convivencia ciudadana necesarias para avanzar hacia una mayor cohesión social.

## **Bibliografía**

Bokova, I. (2012). Participación en el Foro Urbano Mundial, Nápoles 2012, cit. en UNESCO (2013), *Nueva vida para las ciudades históricas. El planteamiento de los paisajes históricos*. Disponible en [www.unesdoc.unesco.org/images/0022/002209/220957s.pdf](http://www.unesdoc.unesco.org/images/0022/002209/220957s.pdf).

Carrión, F. (2014). Centros históricos: lo nuevo está en lo antiguo: Prólogo. En Cortés Rocha, X. (Coord.), *Planeación participativa en centros históricos: tres casos de estudio: Campeche, Guanajuato y Zacatecas* (pp. 13-18). México: Facultad de Arquitectura/PUEC-UNAM.

Cejudo, M. (2014). Campeche. En Cortés Rocha, X. (Coord.), *Planeación participativa en centros históricos: tres casos de estudio: Campeche, Guanajuato y Zacatecas* (pp. 145-188). México: Facultad de Arquitectura/PUEC-UNAM.

Congreso de la Unión. (1972). *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*, última reforma publicada el 9 de abril de 2012. México.

Cortés Rocha, X. (2014). Introducción. En Cortés Rocha, X. (Coord.), *Planeación participativa en centros históricos: tres casos de estudio: Campeche, Guanajuato y Zacatecas*. México: Facultad de Arquitectura/PUEC-UNAM, pp. 19-32.

Cortés Rocha, X. y Salomón, C. (2014). Patrimonio arquitectónico. En Cortés Rocha, X. (Coord.), *Planeación participativa en centros históricos: tres casos de estudio: Campeche, Guanajuato y Zacatecas* (pp. 99-115). México: Facultad de Arquitectura/PUEC-UNAM.

Covarrubias, F. (2014). Zacatecas. En Cortés Rocha, X. (Coord.), *Planeación participativa en centros históricos: tres casos de estudio: Campeche, Guanajuato y Zacatecas* (pp. 231-278). México: Facultad de Arquitectura/PUEC-UNAM.

González Reynoso, A. (2014). Aspectos demográficos y socioeconómicos de los centros históricos. En Cortés Rocha, X.

(Coord.), *Planeación participativa en centros históricos: tres casos de estudio: Campeche, Guanajuato y Zacatecas* (pp. 85-96). México: Facultad de Arquitectura/PUEC-UNAM.

Ramírez Navarro, V. (2014a). Marco jurídico. En Cortés Rocha, X. (Coord.), *Planeación participativa en centros históricos: tres casos de estudio: Campeche, Guanajuato y Zacatecas* (pp. 35-42). México: Facultad de Arquitectura/PUEC-UNAM

Ramírez Navarro, V. (2014b). Instrumentación y proceso de aprobación. En Cortés Rocha, X. (Coord.), *Planeación participativa en centros históricos: tres casos de estudio: Campeche, Guanajuato y Zacatecas* (pp. 133-140). México: Facultad de Arquitectura/PUEC-UNAM.

Ramos y Bolaños, A. (2014). Guanajuato. En Cortés Rocha, X. (Coord.), *Planeación participativa en centros históricos: tres casos de estudio: Campeche, Guanajuato y Zacatecas* (pp. 191-230). México: Facultad de Arquitectura/PUEC-UNAM.

Saltalamacchia, H. y Ziccardi, A. (2005, enero-marzo). Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación. *Revista Mexicana de Sociología*, año 67, 1. IIS-UNAM, México.

UNESCO. (2012, 18 de mayo). *Acuerdo de La Habana* (documento). La Habana: UNESCO- Oficina del Historiador de la Habana, p. 8.

UNESCO. (2011, 10 de noviembre). “Recomendación sobre el paisaje urbano histórico con inclusión de un glosario de definiciones”, resolución aprobada en la 17<sup>a</sup> sesión plenaria. En *Actas de la Conferencia General*, 36<sup>a</sup> reunión. París: UNESCO.

Ziccardi, A. (2007). Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local. En Calva J.L. (Coord.), *Agenda para el desarrollo. Democracia y gobernabilidad* (pp. 160-172). México: Cámara de Diputados-UNAM-Porrúa.

Ziccardi, A. (Coord.) (2014). Procesos de planeación participativa en centros históricos. En Cortés Rocha, X. (coord.), *Planeación participativa en centros históricos: tres casos de estudio: Campeche, Guanajuato y Zacatecas* (pp. 117-132). México: Facultad de Arquitectura/PUEC-UNAM.

Ziccardi, A. (2012). Espacio público y participación ciudadana: el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México. *Revista Gestión y Política Pública*, volumen temático, 187-226. México, CIDE.

Ziccardi, A. (2003). *Planeación participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano en el D.F.* México: IIS-UNAM, PUEC, Programa de Urbanismo.



## Nueva arquitectura espacial, pobreza urbana y desigualdad territorial<sup>1</sup>

Los principales problemas de las ciudades latinoamericanas son la pobreza y la desigualdad y, por ello, uno de los principales temas de la investigación social y de los estudios urbanos. En este sentido, en las tres últimas décadas, cuando las ciudades se han transformado rápida y profundamente, ante la necesidad de refuncionalizar los espacios urbanos para adecuarlos a las exigencias de la economía global, estos procesos adquieren nuevas connotaciones y obligan a diseñar nuevas estrategias y herramientas de investigación.

En el caso de los estudios urbanos interesa analizar particularmente la manera como se expresa actualmente la dimensión territorial de la pobreza y de la desigualdad, ya que estos procesos no solo son la expresión espacial de procesos económicos y sociales sino que las graves carencias y nuevas inequidades en el acceso y calidad de los bienes y servicios urbanos provoca una amplificación de las desigualdades estructurales.

En este trabajo, el referente territorial son las grandes ciudades, en particular una de las megaciudades del mundo, la Ciudad de México, ciudad capital, espacio central que cumple con la principal función de articular la economía nacional a la globalización y que ha sido históricamente el principal escenario de la vida económica, social, cultural y política del país.

---

1. Extraído de Ziccardi, A. (2019). Nueva arquitectura espacial, pobreza urbana y desigualdad territorial. *Polis*, 12(1), 7-13. México.

En sus rasgos más generales, la gran metrópoli se ha modificado en su ciudad central creándose auténticos nodos de modernidad que han cambiado el paisaje urbano al redensificarse algunas zonas centrales, consolidadas y habitadas por las clases medias; asimismo, estos procesos suelen estar atravesados por diferentes conflictos sociales. Pero el rasgo más distintivo y que interesa analizar en este trabajo es la dimensión territorial de la pobreza y la desigualdad, lo cual se inscribe en la creación de una periferia cada vez más lejana y paupérrima que modifica la morfología urbana de la gran ciudad, creándose una gran región urbana metropolitana, una mega-ciudad dispersa, con límites difusos entre su paisaje urbano y rural, con enclaves de riqueza y opulencia y desarrollos habitacionales con grandes carencias de bienes y servicios.

Las principales ideas de este trabajo se desarrollan en tres apartados. En el primero se hace un breve recuento sobre los conceptos que han aportado las ciencias sociales en América Latina sobre la pobreza urbana y la desigualdad territorial desde hace más de medio siglo. También se hace referencia a las relaciones que existen entre ambos conceptos, poniendo especial atención en dos procesos clave: la segregación residencial y la fragmentación urbana.

En segundo lugar, se analiza la nueva arquitectura espacial de la gran región urbana de la Ciudad de México. Finalmente, se exponen algunos fundamentos de las políticas sociales urbanas del gobierno de la Ciudad de México que, incorporando una perspectiva de derechos, intentan contrarrestar las grandes desigualdades territoriales de la ciudad capital, pero que no inciden en el ámbito de la gran región metropolitana. A ello se agregan algunas reflexiones finales.

## **I. Periferias urbanas: pobreza urbana y desigualdad territorial**

Las periferias urbanas habitadas por los sectores populares han sido uno de los principales objetos de estudio de la sociología y la antropología urbanas de América Latina, desde la década de los años sesenta y setenta del siglo XX. Estos barrios populares fueron el observatorio privilegiado de los debates sobre la teoría de la marginalidad que protagonizaron



inicialmente José Nun (1969) y Fernando Henrique Cardoso (1971) y al que se sumaron muchos otros científicos latinoamericanos. También desde la visión ecológica y psicosocial proveniente de la Escuela de Chicago, Gino Germani (1967), consideraba que la ciudad contrarrestaba la marginalidad porque constituía un mecanismo de inclusión social que permitía la integración geográfica de la sociedad y facilitaba la integración social vinculada a la participación y a la movilización. Pero, además, las periferias fueron el escenario de los trabajos sobre el potencial político de las clases populares, tanto del populismo de Gino Germani (1967, 1973) como del polémico concepto de cultura de la pobreza desarrollado por Oscar Lewis (1961).

Una década después, estos barrios y asentamientos populares y los llamados movimientos sociales urbanos fueron objeto de estudio de las pioneras investigaciones de Manuel Castells (1972, 1974), Jordi Borja (1975), Ernesto Pastrana y Joaquín Duque (1972), Luis Antonio Machado da Silva y Alicia Ziccardi (1981) y Alicia Ziccardi (1977, 1983, 1984), sobre las callampas, villas miseria y favelas. A ello se sumaron los trabajos de Teolinda Bolívar y Alberto Lovera sobre la organización social de los pobladores de los ranchos venezolanos, los de Fernando y Diego Carrión sobre los barrios pobres de Quito, los de María Clara Echeverría sobre Medellín, los de Gilma Mosquera sobre Cali y Bogotá. En México destacan los de Enrique Ortiz, Gustavo Romero, Priscilla Connolly, René Coulomb, Alejandro Suárez Pareyón y Arturo Mier y Terán, desarrollados desde COPEVI y CENVI, los de Martha Schteingart en el COLMEX, los de Emilio Pradilla, Armando Cisneros, Jorge Legorreta, Roberto Eibenschutz, Pedro Moctezuma y Bernardo Navarro en la UAM y de Manuel Perló y Alicia Ziccardi en el IIS-UNAM.<sup>2</sup>

Lo más importante de estos destacados núcleos de académicos latinoamericanos fue no solo dejar valiosos testimonios de las condiciones de vida de los sectores populares sino también de las condiciones de pobreza y de grandes desigualdades que existían en nuestras ciudades, otorgando particular atención a los nuevos actores que irrumpían en la

---

2. Para una revisión de los trabajos de las y los académicos mexicanos y latinoamericanos, durante la década de los años ochenta del siglo XX, véase Ziccardi (1989).

vida urbana, los movimientos sociales transformadores de la ciudad que enarbolaban, junto a sus demandas de vivienda y bienes y servicios, la democratización de la vida política.

Asimismo, se destaca que la ciudad era un espacio que proporcionaba mecanismos de integración social, principalmente a quienes migraban del medio rural y lograban acceder a un trabajo remunerado, a la educación, la salud, los bienes culturales, la movilidad, etcétera. Cabe señalar que dado su bajo nivel de calificación, la mayoría solo lograba incorporarse de manera informal al mercado de trabajo percibiendo bajas remuneraciones, sin acceder a la seguridad social y soportando precarias condiciones habitacionales en barrios populares periféricos.

Han pasado varias décadas y aunque muchos de aquellos barrios originales se han consolidado y han mejorado sus condiciones de vida, en la actualidad han proliferado en la periferia cada vez más lejana diferentes tipos de asentamientos aislados, que contrastan con la opulencia de los barrios cerrados de clases altas. Es precisamente esta realidad urbana la que se confronta diariamente e indica que se asiste a una ampliación de las desigualdades territoriales.

Pero lo importante para las clases populares es acceder a la ciudad, esa aglomeración de población, actividades, mercado y bienes y servicios colectivos para el conjunto de la ciudadanía con independencia de la capacidad de apropiación que tengan los individuos en el mercado (Lojkine, Castells). Además, la ciudad es el espacio en que se pueden obtener más fácilmente las capacidades que requieren los individuos para su funcionamiento económico, social, político (educación, salud), para expresarlo en términos de Amartya Sen (2001).

Ahora bien, si la ciudad es un bien que posee un alto valor social y colectivo, es a la vez un espacio que excluye, segmenta, segrega a los que menos tienen y es generador de profundas desigualdades. Por ello en años recientes algunos estudiosos de las ciudades de la región consideran que los fuertes cambios que se advierten en la morfología del espacio urbano –los cuales dejarán la huella de esta época de la sociedad de la información– son producto de una combinatoria de factores endógenos –estructurales, culturales e históricos– y factores exógenos, propios

de un mundo globalizado (Castells, 2012; De Mattos, 2001; Borja, 2005; Ziccardi, 2008b).

Así, se advierte un conjunto de factores que tienden a homogeneizar el paisaje urbano con sus nuevas formas de organizar la producción y el consumo de bienes urbanos o artefactos arquitectónicos, construidos con originales diseños que forman parte de los nuevos centros de negocios y que constituyen formas de apropiación privada, o de asociaciones público-privadas en el espacio público (Cuenya, Novais y Vainer, 2012). Pero al mismo tiempo, en la era de la desigualdad existe en las ciudades un alto porcentaje de la población viviendo en condiciones de pobreza urbana (Reygadas y Ziccardi, 2010).

Estos fenómenos obligan a distinguir, a precisar y a hallar las interrelaciones que existen conceptualmente entre la desigualdad y la pobreza, considerando a este último fenómeno como complejo y multidimensional, de escasez de recursos sociales, culturales, institucionales, territoriales y políticos que afecta particularmente a los sectores de menores ingresos (Ziccardi, 2008c). Una pobreza que está asociada, principalmente pero no exclusivamente, a las condiciones de inserción que prevalecen en el mercado de trabajo: inestabilidad, informalidad, bajos salarios, precariedad laboral y desempleo. Una pobreza urbana que Townsend (1970) caracterizó como pobreza relativa, la cual debe medirse en función del nivel de vida histórico y socialmente aceptado en una sociedad y en una ciudad; es decir, se es pobre no solo a partir de considerar los ingresos.

Para participar en el mercado y en la sociedad, particularmente en la sociedad urbana, no solo se requiere un mínimo de recursos económicos que cubran las necesidades alimentarias sino que se requiere garantizar un conjunto de capacidades (educación y salud) y particularmente se debe acceder a bienes patrimoniales, en particular a una vivienda, así como a espacios públicos, medios de movilidad, transporte y recreación, porque también, en palabras de Sen (2001), el acceso a estos bienes dependerá de que el trabajador y su familia puedan funcionar, transitar y pertenecer a la sociedad en la que viven.

La desigualdad, en cambio, es un concepto relacional, que remite a las diferencias y a la dispersión de la distribución del ingreso y de los recursos en una sociedad; pero es claro que la desigualdad está fuertemente

relacionada con la pobreza. En un trabajo anterior y siguiendo una idea de Ugo Pipitone (2003) sobre las grandes transformaciones que se observan en contextos modernizadores, señalamos que no existe una tendencia única en relación con la desigualdad en las ciudades y que esto se puede corroborar particularmente en el caso de la Ciudad de México, donde se registran procesos alentadores propios de una ciudad de derechos (Reygadas y Ziccardi, 2010). Precisamente, la ciudad posee un robusto marco legal y, desde 2017, su Constitución establece las bases para diseñar y aplicar políticas públicas innovadoras que permitan alcanzar mayores condiciones de igualdad o equidad social, otorgando visibilidad y atención a las demandas de los pueblos indígenas, empoderando a las mujeres para que puedan decidir libremente ante la difícil decisión de interrumpir un embarazo, reconociendo las necesidades de personas con capacidades diferentes y las reivindicaciones de los jóvenes para acceder a espacios para la cultura y la recreación. Es una ciudad capital que ha creado un original e innovador programa para atender las necesidades básicas de los adultos mayores y que promueve proyectos ciudadanos para crear y/o mejorar espacios públicos que estimulen la vida social y la solidaridad ciudadana (Ziccardi, 2008b).

Pero al mismo tiempo existen nuevas dinámicas económicas y sociales que mantienen o agravan las antiguas desigualdades, que se entrelazan entre sí y son fuente de inaceptables procesos de exclusión social, tales como las diferentes formas de precarización del trabajo urbano, la aparición de nuevas prácticas discriminatorias hacia los jóvenes de las clases populares, y procesos económicos y sociales vinculados a la economía del delito, lo cual contribuye al incremento de la violencia y la inseguridad. Asimismo, se pone de manifiesto la fragilidad de una democracia local que avanza lentamente en la construcción de una dinámica social capaz de neutralizar la actual polarización social.

## **II. Nueva arquitectura espacial, segregación social y fragmentación urbana**

En un difícil contexto en el que son fácilmente observables las condiciones de pobreza y las marcadas desigualdades estructurales, se advierte un conjunto de inequidades territoriales que las acrecientan aún más. En gran medida estas surgen de la nueva arquitectura espacial de las grandes regiones urbanas, la cual se expresa en una particular y extendida forma, diferente a las tradicionales zonas metropolitanas de la ciudad manufacturera como lo ha dejado claro Manuel Castells (2012). Se trata de una estructura urbana policéntrica con jerarquías distintas entre los centros y subcentros, donde las actividades tienden a estar desconcentradas y los servicios están diseminados en un amplio territorio. Asimismo, Castells pone particular énfasis en la existencia de redes globales que conectan tanto las regiones metropolitanas más importantes como sus zonas de influencia.

Otro rasgo de esta nueva forma urbana es que la frontera entre lo urbano y lo rural es difusa y que se acelera la conversión de usos rurales a urbanos, lo cual coincide con los procesos de desindustrialización y tercerización de la economía, prevaleciendo las funciones del sector servicios, tal como lo estudió profundamente Gustavo Garza (2012) para el caso de la Ciudad de México. Pero por un lado, es claro el impulso que tienen un conjunto de actividades vinculadas a los servicios avanzados, propios de la sociedad de la información (los servicios financieros, la banca, los seguros, las TICs), y en nuestras ciudades se advierte la expansión de un terciario de muy baja productividad y alto grado de informalidad, que se expresa particularmente en el comercio popular de calle, que es la actividad predominante de los sectores populares que carecen de calificación. Estos procesos ponen en tensión el derecho al trabajo y el derecho a la ciudad, los cuales confrontan permanentemente el ejercicio de la autoridad local con los liderazgos populares legitimados por garantizar no solo el desarrollo de una actividad remunerada sino el acceso a bienes como la salud y la satisfacción de las necesidades sociales básicas. Esto se ha constatado en nuestros estudios sobre el papel de las mujeres lideresas

del comercio popular de las calles en el Centro Histórico de la Ciudad de México (Ziccardi, 2010).

También se advierte el pasaje de una urbanización de base urbana a una urbanización de “base regional”, la cual promueve nuevas formas de centralidad urbana caracterizadas por la fragmentación y el policentrismo” (Aguilar, 2004, p. 6; Aguilar y Lozano, 2012 p. 201).

Para la investigación urbana uno de los principales desafíos, como lo señala Dematteis (1998), es conocer las formas de articulación de la estructura urbana consolidada con nodos de la nueva centralidad (los centros y subcentros) que constituyen el espacio de referencia para la construcción de la identidad local. En este sentido, François Ascher (2004) observó que existe una constelación de ciudades pequeñas o nodos cada vez más distantes de los centros urbanos, lo que da lugar a una forma urbana que denominó “metápolis”, caracterizada por presentar espacios extensos, discontinuos, heterogéneos y multipolarizados.

Tanto Oriol Nel-lo (1998) como Manuel Castells (2012) se han encargado de vincular esta expansión territorial, productora de grandes desigualdades en la calidad de vida que ofrece la gran ciudad, al reclamo de mejores medios de comunicación y transporte público que desincentiven el modelo ciudad del automóvil y que acorten las distancias entre los nuevos nodos de actividad y el espacio que habita la población, ya que de alguna manera deben estar integrados física, territorial y funcionalmente.

Todas estas transformaciones han dado lugar a diferentes calificativos para describir las ciudades del siglo XXI como ciudades difusas, dispersas, metaciudades, para describir estas grandes regiones metropolitanas, como una nueva forma urbana con la que se ha inaugurado en la práctica el “urbanismo de la movilidad”, un urbanismo que lleva a privilegiar la construcción de grandes obras viales, vías rápidas o segundos pisos, que faciliten la movilidad a través del automóvil privado, un bien que solo poseen los sectores de ingresos medios o altos. Pero ello no es suficiente, se requieren grandes inversiones en medios de transporte masivos como los trenes rápidos interurbanos, metrobus, trenes rápidos, que conecten la ciudad periférica con la ciudad central y garanticen la movilidad de los sectores populares. Pero además estos procesos están asociados al debilitamiento de las políticas de desarrollo urbano y de la

acción institucional, y de las regulaciones sobre los usos del suelo, un proceso de deslegitimación de la planeación territorial, que abona a los intensos procesos urbanos y sociales de segregación residencial y fragmentación urbana.

Sabatini, Cáceres y Cerda (2001) definen los procesos de segregación social en el espacio urbano como la aglomeración de familias de una misma condición social en el espacio, más allá de cómo sean definidas las diferencias sociales. Identifican dos dimensiones objetivas de la segregación: por un lado, el grado de concentración espacial de los grupos sociales; y, por otro, la homogeneidad social que presentan las diferentes áreas internas de las ciudades.

En este sentido, la segregación residencial de los sectores populares se funda principalmente en la búsqueda de suelo barato en el cual autoproducir precarias viviendas. Pero también se advierte un proceso de autosegregación de los sectores de altos ingresos que eligen vivir en los llamados “barrios cerrados”, buscando no solo una vivienda y equipamientos de calidad, sino seguridad, un medio ambiente apropiado y el valor simbólico de estar entre iguales que comparten códigos de socialización y de vida. Es decir, se trata de un espacio cerrado a los de afuera (Ziccardi, 2008a).

Asimismo, desde una perspectiva más sociológica, Emilio Duhau y Ángela Giglia (2008) incorporaron la noción de “división social del espacio residencial” de la “aglomeración urbana”. Esta idea se vincula con el hecho de que “la desigualdad urbana no se puede entender solo a partir de las áreas residenciales fijas, sino que se debe ampliar la mirada hacia las lógicas de circulación, tomando en cuenta las prácticas cotidianas y sus distintas esferas y espacios de intercambio e interacción” (Jirón, 2010, p. 104, cit. en Segura, 2015, p. 74).

Lo importante es que se pueden identificar territorios segregados residencialmente donde sus habitantes logran una inserción económica; en contrapartida, en una zona central pueden vivir trabajadores y trabajadoras que no logran insertarse plenamente en una actividad económica, social y cultural. Es decir, analíticamente se trata de dos lógicas diferentes, una económica y otra espacial o territorial, y ambas con dinámicas diferentes. Sin embargo, Kaztman (2011) trata de hallar sus

vínculos y señala que la segregación residencial, la segmentación laboral y la segmentación educativa pueden potenciarse mutuamente, generándose un proceso de “aislamiento social y progresivo de los pobres urbanos” (p. 701). Inclusive advierte que este proceso se ve agravado por la deserción de las clases medias en los espacios públicos, donde antes se generaban procesos de socialización educativa y cultural compartidos.

Ahora bien, otra perspectiva de análisis son los procesos de exclusión social que identificó Robert Castel (1995) y que hacen referencia a las prácticas discriminatorias de las que son objeto principalmente las clases populares. En particular, se ha detectado que los habitantes de ciertas zonas geográficas que viven en los barrios pobres experimentan estigmas por sus características étnicas, culturales o religiosas y suelen ser discriminados en el trabajo, en el acceso al crédito y a la vivienda, además de que con frecuencia se los asocia a la inestabilidad política y al crimen, procesos que han sido denominados por Bird como las “trampas de la pobreza” (cit. en Ziccardi, 2008a).

Finalmente, es importante incorporar la idea de fragmentación urbana, una noción que alude a la existencia de límites físicos, es decir, se trata de una “segregación acentuada que se inscribe en el espacio a través de barreras” (Tullier, 2005, cit. en Segura, 2015, p. 75). La fragmentación urbana remite a “la materialidad y a la forma del espacio, donde se distingue entre lo abierto y lo cerrado, entre lo continuo y discontinuo, y sobre todo al impacto que esto tiene en las relaciones sociales” (p. 75). Así, para Daniel Kosak (2009) son “los límites duros, lo confinado y los obstáculos, un estado espacial de separación que a menudo es acompañado de divisiones socio-económicas y/o étnicas dominadas por el principio de la exclusión y donde hay una reducción en el número de lugares de encuentro universal” (p. 2).

Estos procesos económicos, sociales y urbanos actúan en interdependencia pero no son necesariamente irreversibles, sino que la inversión pública, las normas urbanísticas, las decisiones del gobierno local pueden contribuir a lograr sociedades y territorios urbanos que favorezcan que la ciudad actúe como un mecanismo de integración social (Germani, 1967). En este sentido, para contrarrestar las grandes desigualdades territoriales, así como la segregación y la fragmentación urbana, David



Harvey (2013) señala la necesidad de que se transfieran las plusvalías generadas en los cambios de uso del suelo hacia aquellas zonas degradadas o más pobres de la ciudad.

Se trata entonces de reconocer la legitimidad de las reivindicaciones y demandas de los llamados nuevos movimientos sociales urbanos que han surgido en diferentes ciudades del mundo reclamando mayor justicia espacial y el derecho a la ciudad. Como es sabido, esta noción del derecho a la ciudad fue acuñada por Henri Lefebvre (1978) poniendo énfasis en su capacidad para generar un proceso transformador con sentido ciudadano que se oponga a la segregación urbana y la precariedad de las condiciones de vida que ofrecía la periferia urbana parisina a la clase obrera, en la segunda mitad del siglo XX. Pero actualmente, la idea del derecho a la ciudad ha sido resignificada, principalmente por el geógrafo marxista David Harvey, quien ha destacado que ese derecho no es el legado intelectual de Lefebvre sino el resultado de lo que ha venido sucediendo en las calles y barrios de muchas ciudades en el mundo en años recientes “como un grito de socorro de gente oprimida en tiempos desesperados” (Harvey, 2013, p. 10). Es un derecho colectivo para configurar la ciudad de acuerdo con las necesidades y deseos de quienes las habitan, pero más allá del acceso individual a los recursos que la ciudad almacena o protege, este derecho hoy lo ostenta una pequeña élite política y económica. Por ello, la única manera de lograr su pleno ejercicio es exigir un control democrático sobre la producción y uso del excedente de capital que se genera en la ciudad (Harvey, 2013).

### **III. La región metropolitana de la Ciudad de México: pobreza, desigualdad y nueva arquitectura espacial**

La Ciudad de México es un interesante laboratorio para analizar los procesos descritos en la principal ciudad del sistema urbano nacional.<sup>3</sup> En este sentido, se trata de una de las megaciudades del mundo que en 2010

---

3. Este análisis se basa en los datos del Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM), Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM (2012).

registraba más 21 millones de habitantes distribuidos de manera concentrada y la vez dispersa en 16 demarcaciones, actualmente denominadas “alcaldías” de la Ciudad de México, 59 municipios conurbados del Estado de México y 21 municipios del estado de Hidalgo.<sup>4</sup> La expansión de la periferia entre 2000 y 2010 se da en la segunda corona del arco norte, en un territorio ya bastante lejano de la ciudad central, particularmente en los municipios de Acolman, Tecámac, Tizayuca, Huehuetoca; Chicoloapan del Estado de México; y en el estado de Hidalgo, Mineral de Reforma, principalmente a lo largo de las carreteras México-Hidalgo, México-Toluca y México-Puebla y de las vías férreas. También los municipios habitados por los sectores populares como Ecatepec, Valle de Chalco e Ixtapaluca se han consolidado.

Al respecto Adrián Guillermo Aguilar (2002) ha afirmado acertadamente que en “los intersticios de este patrón surge una mezcla de usos del suelo en una región expandida, donde la agricultura tradicional se puede encontrar al lado de nuevos proyectos de vivienda urbana, parques industriales, desarrollos corporativos, sitios de recreación y toda clase de desarrollos suburbanos” (p. 121).

Un dato que da cuenta del intenso crecimiento urbano y de la aparición de una nueva arquitectura espacial dispersa es que, en cuarenta años, la población en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) se incrementó en solo 1,42 veces, mientras que su superficie urbana lo hizo 3,57 veces. (CONAPO, 2012a, 2012b).

No obstante, la dispersión territorial tiene como contrapartida: 1) la redensificación de ciertas zonas de la ciudad central; 2) la sobrevivencia de núcleos poblacionales tradicionales de origen étnico-cultural, los pueblos indígenas; 3) la creación de nuevos centros y subcentros de actividades económicas y 4) la concentración de viviendas de muy baja densidad, producto de la política habitacional del estado y de la acción de fraccionadores privados.

Pero uno de los principales rasgos de esta nueva morfología urbana son las grandes desigualdades territoriales –en términos de acceso y calidad

---

4. El 53% de la población vive en los municipios conurbados del Estado de México, el 42% en el Distrito Federal y 5% en los municipios del estado de Hidalgo.

inequitativos de los bienes de la ciudad— las cuales acrecientan las desigualdades socio-económicas o estructurales. En este sentido, la desigualdad económica de la ZMVM, estimada a través del comportamiento del ingreso y medido este por el índice de Gini, indica que entre 1990 y 2010 presentó una moderada disminución, al igual que en otras ciudades de América Latina. Pero hay municipios que registran los más altos ingresos, localizados en nororiente, que son los que presentan la mayor desigualdad, como es el caso de Huixquilucan en el Estado de México y la alcaldía de Cuajimalpa en la Ciudad de México, donde se localiza la zona de Santa Fe, rodeada de colonias populares de la ciudad. En el interior de estos espacios coexisten condiciones de vida precarias para los sectores populares (viviendas deterioradas, sin acceso o acceso a servicios de mala calidad) con auténticos enclaves de riqueza y opulencia habitados por clases altas, lo cual amplifica las desigualdades socio-económicas que existen entre estos habitantes.

Otro rasgo del patrón de urbanización de esta gran región es el intenso proceso de urbanización de la pobreza que la caracteriza (Ziccardi, 2008c). Según datos del CONAPO de 2010, casi la mitad (48%) de las localidades de la ZMVM presentaban alto y muy alto grados de marginación. Por lo general son localidades ubicadas cerca de las áreas de conservación, en las que se mezclan actividades rurales y urbanas, las alcaldías de Milpa Alta, Tláhuac, Xochimilco y Tlalpan y los municipios del Estado de México localizados en las cercanías de las áreas de conservación de la Sierra Nevada y de la Sierra de las Cruces. Las localidades en muy alta marginación se localizan en 21 municipios del oriente y poniente del Estado de México, aunque se advierte que todo este extenso territorio está salpicado de bolsones con alto grado de marginación.

Los datos de CONEVAL sobre la medición multidimensional de la pobreza (2010) complementan esta imagen e indican: 1) la proporción de población en condición de pobreza es de 34,71%, es decir, poco más de 7 millones de personas; 2) las carencias en la calidad y espacios de la vivienda afectan a poco más de 2 millones de habitantes (aproximadamente 10% del total)<sup>5</sup>; 3) Entre los municipios que más concentran estas carencias se

5. La población en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda se refiere a las personas que residen en viviendas que presentan, al menos, una de las siguientes características: 1) el material de los pisos de la vivienda es de tierra; 2) el material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o

encuentran los del suroriente del Estado de México: Amecameca, Atlautla y Ecatzingo; en el oriente, Valle de Chalco Solidaridad y Chimalhuacán; y en el norte, el municipio de Nextlalpan; 4) las carencias de servicios básicos de la vivienda afectan a un porcentaje de la población menor al 7,18%, que corresponde a un millón y medio de habitantes<sup>6</sup> y se concentra principalmente al suroriente del Estado de México, en el municipio de Ecatzingo, y al poniente, en Villa del Carbón (PUEC, POMZVM, 2012).

Otro dato importante sobre las causas que han generado este patrón de ocupación disperso y difuso de la ZMVM son los cambios introducidos desde el año 2000 en la política de vivienda, que han llevado a producir y financiar a través de los fondos habitacionales de los trabajadores (INFONAVIT, FOVISSTE) una masiva producción de vivienda sin crear ciudad y generando procesos de segregación residencial y fragmentación urbana (Ziccardi, 2015 y 2018a). En esta nueva realidad urbana, los desarrollos habitacionales han sido uno de los principales motores del crecimiento poblacional disperso y de baja densidad, con viviendas de calidad y tamaño diversos de acuerdo con el sector social al que atienden y a las características del mercado en el que se ofertan: público, privado, social.

Si bien, por un lado, en la ciudad central se observa una importante oferta inmobiliaria de vivienda de calidad dirigida a los sectores medios y medios altos, las periferias urbanas, en cambio, se han reconfigurado a partir de la construcción de enclaves exclusivos para las clases altas y la masiva producción de vivienda social para sectores de ingresos medios y bajos. En este sentido, en 2010, en la ZMVM y de acuerdo con el censo, existían 6 millones 500 mil viviendas, de las cuales más de una cuarta parte (26%) se construyó entre los años 2005 y 2010. De estas viviendas, poco más de la mitad se produjo en los municipios metropolitanos del Estado de México, principalmente en Tecámac, Huehuetoca y Zumpango.

---

desechos; 3) el material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho; 4) la razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2,5 (CONEVAL, 2010).

6. Se entiende por carencias en servicios básicos cuando el agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, si el agua entubada se adquiere por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante. Asimismo, si no se cuenta con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta. También si no se dispone de energía eléctrica y si el combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea (CONEVAL, 2010).

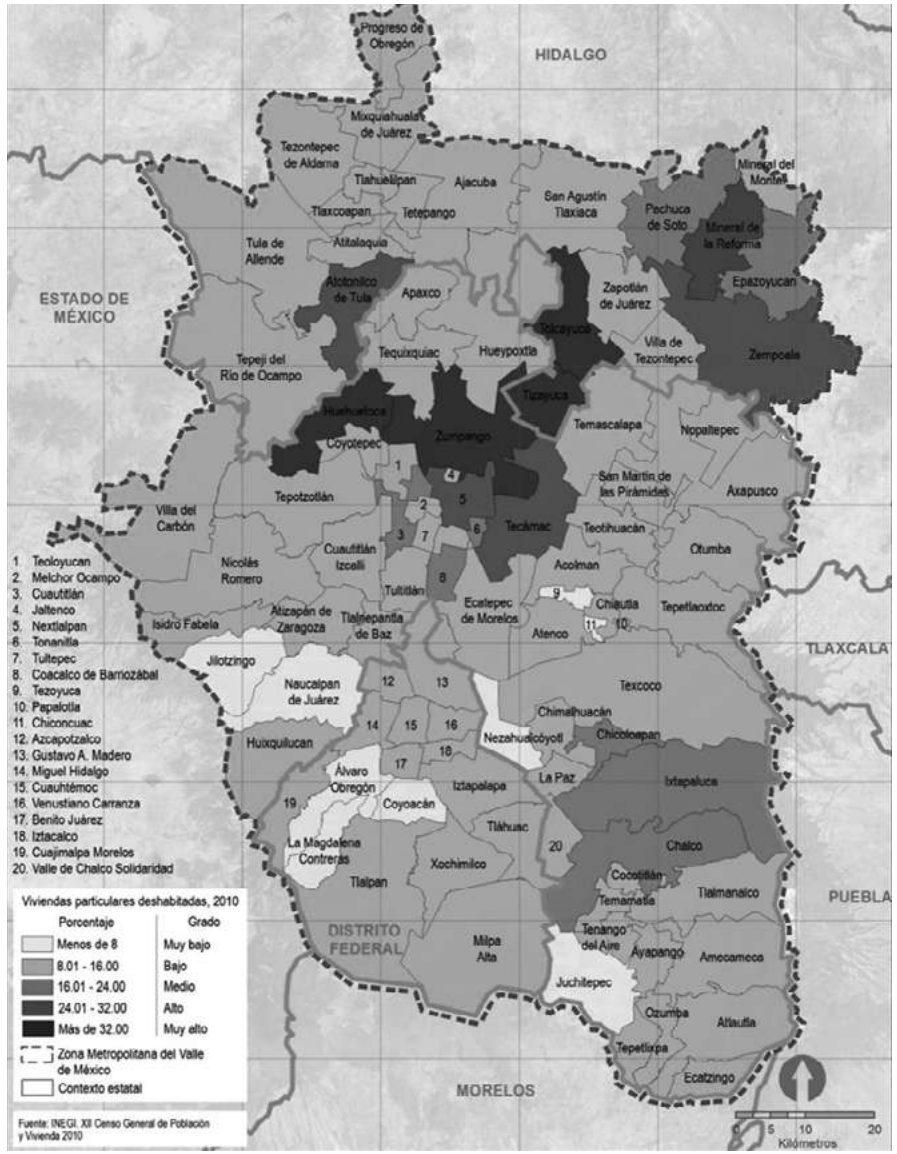
Se trata de macro-conjuntos habitacionales de viviendas unifamiliares, de baja densidad cuya localización exige perder muchas horas y cubrir altos gastos en transporte para los desplazamientos. Además requieren de obras de urbanización que deben ser asumidas por los gobiernos locales sin garantizar que tengan las capacidades institucionales y financieras para hacerlo. Estos procesos generan segregación residencial en el espacio urbano y enclaves de viviendas que en poco estimulan la convivencia ciudadana y la cohesión social. Frente a ello, una de las principales respuestas de los sectores populares ha sido el abandono de cientos de miles de viviendas e inclusive se ha observado que para no continuar pagando su vivienda, abandonan su trabajo y vuelven a enfrentar la penuria de encontrar un lugar donde vivir.

De acuerdo con las estimaciones de INEGI (2010), en el área del Valle de México, el 12% del total de viviendas están desocupadas. La mayor parte, el 58%, se localiza en los municipios del Estado de México, entre los que destacan Huehuetoca (45%), Zumpango (40%), Nextlalpan (26%) y Tecámac (20%), que son en los que más vivienda nueva financiada por los organismos se ha producido. En números absolutos se estima que existen 403 mil 971 viviendas deshabitadas en el Estado de México, mientras que en Hidalgo existen 78 mil 959 deshabitadas por los mismos motivos (PUEC, POZMVM, 2012) (Mapa 1). Esto sin duda confronta el “éxito” proclamado en los discursos cuando se evalúan los resultados de la política de vivienda. Actualmente los organismos de vivienda han diseñado programas de recuperación de este parque habitacional, pero no se garantiza que se mejore la calidad de las viviendas ni el acceso al transporte público (Ziccardi, 2015).

Pero lo importante es saber cuál es la opinión de quienes han adquirido una vivienda de interés social por la que pagarán durante décadas un crédito. La Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda, realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en 2015, indica que al preguntarse a los entrevistados “¿cuál es el principal problema de las viviendas de interés social que construye el gobierno?” en la ZMVM, estos afirman que las viviendas adquiridas son muy pequeñas (38,3%), de mala calidad y mal construidas (19,5%) y que su ubicación es lejana (7,5%); sin embargo, y a diferencia de las respuestas

dados por los habitantes de otras regiones, poco menos de una quinta parte (18,7%) de los entrevistados considera que son caras (Cuadro 1).<sup>7</sup>

**Mapa 1.** Viviendas deshabitadas



7. Para este análisis, véase Ziccardi (2015).

**Cuadro 1.** Percepciones sobre los problemas de vivienda social

Regiones	Centro	ZMVM	Norte	Sur
Son muy pequeñas	37,1	38,3	28,2	25,4
Son muy caras	32,9	18,7	22	18,1
Mal construidas, de mala calidad	15,3	19,5	19	37,8
Los materiales son de mala calidad	5,8	9	8,5	15,5
Los fraccionamientos están muy retirados	5,7	7,5	10,3	6,3
Los malos servicios que tienen	2,5	3	5,5	3,2
Otras (menciones dispersas)	18,5	15,9	17,1	11,6
NS	31	23,2	39,7	33,3

**Fuente:** Encuesta Nacional sobre las condiciones de habitabilidad de la vivienda, 2015. Área de Investigación aplicada y opinión. IJ-UNAM.

Conviene terminar este apartado señalando que estos procesos de expansión territorial, incremento de las desigualdades territoriales, urbanización de la pobreza, segregación residencial y fragmentación urbana son también una consecuencia del debilitamiento de los procesos de planeación urbana y de la política de desarrollo urbano, así como de la muy compleja gobernanza multinivel que existe en la gran región urbana de la Ciudad de México y que presenta grandes limitaciones para lograr una gestión urbana eficiente y democrática.

#### IV. Ideas finales

Enfrentar los problemas socio-económicos y urbanos que presentan las grandes regiones metropolitanas exige revisar y modificar las políticas económicas neoliberales y el conjunto de las políticas públicas que se subordinan a aquellas. Pero, además, este análisis debe considerar que en estos extensos y complejos territorios coexisten de manera conflictiva diferentes patrones de gobernanza, entre los cuales los más importantes son el asociativo y el colaborativo (Ziccardi, 2018b).

Ante ello las llamadas políticas sociales urbanas (Bodemer, Coraggio, y Ziccardi, 1999) adquieren centralidad dado que su principal objetivo

debe ser crear condiciones de equidad social, promoviendo y garantizando el ejercicio de los derechos de los ciudadanos (DESCA). Se trata de que la acción gubernamental recupere su misión original de garantizar al conjunto de la ciudadanía el acceso a bienes y servicios básicos que son derechos consagrados en caso de México en la Constitución de la República (artículos 3° y 4°), en la Ley General de Vivienda, en Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y en diferentes documentos internacionales de los que México ha sido signatario. De igual forma, en la capital de la República, cuyo territorio forma parte de la gran región de la ZMVM, rige la Carta de Derechos contenidos en la Constitución de la Ciudad de México, aprobada en 2017, y un robusto marco legal que reconoce ampliamente los derechos ciudadanos (Ziccardi, 2018 a y b).

Es decir, existe actualmente un nuevo marco legal que rige para el conjunto de las ciudades mexicanas y en especial para la gran región metropolitana del Valle de México lo cual requiere revisar: 1) la actuación de las instituciones del Gobierno federal que inciden en los procesos de apropiación y uso del suelo, y que inciden en el mercado habitacional y en el suministro de los servicios urbanos; 2) la institucionalidad particular de los gobiernos subnacionales de las entidades que actúan en la gran región metropolitana del Valle de México –la Ciudad de México, el Estado de México y el de Hidalgo–; y 3) el diseño y acción pública de los gobiernos locales, los municipios de los Estados de México e Hidalgo y las alcaldías de la Ciudad de México.

Pero además deberá considerarse que el principal componente de toda esta nueva legislación es el reconocimiento del “derecho a la ciudad”. Hacer efectivo este implica el rediseño o la creación de una nueva institucionalidad en el interior de la cual se apliquen las políticas públicas socio-económicas y urbano-ambientales sustentadas en criterios de universalidad, equidad y sostenibilidad económica, social y ambiental.

## **Bibliografía**

Aguilar, A.G. (2002). Las mega-ciudades y las periferias expandidas. Ampliando el concepto en Ciudad de México. *Revista EURE*, 28(85). Santiago de Chile.



Aguilar, A.G. (2004). Introducción. En *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*. México: PUEC-UNAM, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Porrúa.

Aguilar, A.G. y Hernández Lozano, J. (2012). Transformación metropolitana y estructura policéntrica en la Ciudad de México. Identificación de subcentros urbanos, 1990-2005. En Ziccardi, A. (Coord.), *Ciudades del 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México: PUEC-UNAM.

Álvarez, L. y Ziccardi, A. (2015). Las nuevas políticas urbanas y el derecho a la ciudad. En Carrión, F. (coord.). *Ciudades de izquierda*. Quito: FLACSO.

Ascher, F. (2004). *Los nuevos principios del urbanismo. El fin de las ciudades no está a la orden del día*: Madrid: Alianza.

Arce, C.; Cabrero, E.; y Ziccardi, A. (Coords.), (2005). *Ciudades del siglo XXI: ¿Competitividad o cooperación?* México: Porrúa/Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Bodemer, K.; Coraggio, J. L. y Ziccardi, A. (1999). The urban social policies at the turn of the century. En *Cuaderno de Investigación*. Unión Europea, Montevideo.

Borja, J. (1975). *Movimientos sociales urbanos*. Buenos Aires: SIAP.

Borja, J. (2005). Las ciudades en la globalización. En Arce, C.; Cabrero, E.; y Ziccardi, A. (coords.). *Ciudades del siglo XXI: ¿Competitividad o cooperación?* México: Porrúa/ Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Cardoso, F.H. (1971). Comentarios sobre el concepto de sobrepoblación relativa y marginalidad. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 1-2. Santiago, ELAS, ICIS.

Castel, R. (1995). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del trabajo salariado*. Buenos Aires: Paidós.

Castells, M. (1972, enero-marzo). Proposiciones teóricas para investigación experimental sobre los movimientos sociales urbanos. *Revista Mexicana de Sociología*, 34(1).

Castells, M. (1974). *Los movimientos sociales urbanos*. México: Siglo XXI.

Castells, M. (2012). La región metropolitana en red como forma urbana en la era de la información: de la descripción a la información.

En Ziccardi, A. (Coord.), *Ciudades 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México: UNAM.

Ciccolella, P. (2011). Revisitando la metrópolis latinoamericana más allá de la reconstrucción. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 8.

CONAPO. (2012a). *Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012*. México: Consejo Nacional de Población.

CONAPO. (2012b). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. México: Consejo Nacional de Población.

CONEVAL. (2010). *Informe de Pobreza en México, el país, los estados y sus municipios 2010*. México: CONEVAL.

Cuenya, B., Novais, P. y Vainer, C. (Comps.). (2012). *Grandes Proyectos Urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

Dematteis, G. (1998). Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. En Monclús, F. J. (Ed.). *La ciudad dispersa*. Barcelona: Centro de Cultura Contemporània de Barcelona.

De Mattos, C. (2001). Metropolización y suburbanización. *Revista EURE*, 27(80), 5-8. Universidad Católica de Chile.

Duhau, E. y Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI, UAM-A.

Duque, J. y Pastrana, E. (1972). La movilización reivindicativa de los sectores populares de Chile (1964-1972). *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 4. Santiago de Chile, FLACSO.

Garza, G. (2012). Ciudad de México: centralización terciaria intrametropolitana durante la recuperación económica moderada, 2003-2008. En Ziccardi, A. (Coord.), *Ciudades 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México: UNAM.

Germani, G. (1967, julio-septiembre). La ciudad como mecanismo integrador. *Revista Mexicana de Sociología*, 29(3). México, UNAM.

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

González, A. y Ziccardi, A. (Coords.). (2015). *Habitabilidad y políticas de vivienda en México*. México: Facultad de Economía, Facultad de Arquitectura, Coordinación de Humanidades, PUEC-UNAM.

Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.

Indovina, F. (2004 [1990]). La ciudad difusa. En Ramos, A.M. (Ed.). *Lo urbano en 20 autores contemporáneos* (pp. 49-59). Barcelona: UPC.

INEGI. (2010). *Censo de población y vivienda 2010*. México: INEGI.

Kaztman, R. (2011). Seducidos y abandonados. El aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL*, 75. Santiago de Chile.

Kosak, D. (2009, septiembre). El neoliberalismo y “la Ciudad de los Fragmentos”, entrevista realizada por Marcelo Corti. *Café de las ciudades, revista digital*, año 8, 83. Buenos Aires.

Lefebvre, H. (1978 [1968]). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.

Lefebvre, H. (1976 [1972]). *Espacio y política: El derecho a la ciudad II*. Barcelona: Península.

Lewis, O. (1961). *Antropología de la Pobreza. Cinco Familias*. México: Fondo de Cultura Económica.

Lopes de Souza, M. (2004). Río de Janeiro: una metrópoli fragmentada. En Aguilar, A.G. (coord.). *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*. México: UNAM/Porrúa.

Machado Da Silva, L.A. y Ziccardi, A. (1981). Elementos para una discusión sobre el concepto de movimientos sociales urbanos. *Cuadernos del Centro de Estudios Rurales e Urbanos (CERU)*, 13. São Paulo: Universidad de São Paulo.

Nel-lo, O. (1998). Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa. En Monclús, F. J. (Ed.). *La ciudad dispersa*. Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.

Nivón, E. y Rosas Mantecón, A. (1994). Oscar Lewis revisitado. *Alteridades* 4(7). Ciudad de México.

Nun, J. (1969, julio). Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. *Revista Latinoamericana de Sociología*, V(2). Buenos Aires.

ONU-Hábitat. (s/f). Urbanización: Mega y metaciudades, ¿las nuevas ciudades-estados? ONU-Hábitat.

ONU-Hábitat. (s/f). Tendencias urbanas: corredores urbanos. ¿Será así el futuro? ONU-Hábitat.

Pérez Maldonado, H. (2017). *La fragmentación socio espacial y la política de vivienda en el ámbito local. La producción de vivienda social en el Municipio de Zumpango, Estado de México 1992-2012*. Tesis de doctorado, Programa de Posgrado en Urbanismo. México: UNAM.

Pipitone, U. (2003), “Salir del atraso en América Latina”, en: *Pensamiento Latinoamericano*, 32(27). México: CIDE.

Pírez, P. (2014). La mercantilización de la urbanización. A propósito de los “conjuntos urbanos” en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 29, 3(87), 481-512. México, El Colegio de México.

PUEC-UNAM. (2012). *Programa de Ordenación de la zona metropolitana del Valle de México (POZMVM). Actualización 2012*. México: GDF, Gobierno del Estado de Hidalgo, Gobierno del Estado de México, Sedesol.

Reygadas, L. y Ziccardi, A. (2010). México: Tendencias modernizadoras y persistencia de la desigualdad. En Cordera, R. (Comp.), *Presente y Perspectivas. Colección: Historia crítica de las modernizaciones en México*. México: Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Fondo de Cultura Económica/CIDE).

Rubalcava, R. y Scheteingart, M. (2012). *Ciudades divididas. Desigualdad y segregación social en México*. México: El Colegio de México.

Sabatini, F.; Cáceres, G. y Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *Revista EURE*, 27(82). Santiago de Chile.

Sassen, S. (2004). La ciudad global: introducción a un concepto. En AA.VV. *Las múltiples caras de la globalización* (pp. 51-62). Madrid: BBVA.

Sassen, S. (2011). La recomposición de las ciudades y las regiones urbanas en la economía global. En *Ciudad y globalización* (pp. 207-254). Quito: OLACCHI.

Secretaría de Desarrollo Social (2012). *La expansión de las ciudades 1980-2010*. México: SEDESOL.

Segura, R. (2015). “Desigualdades socio-espaciales en ciudades latinoamericanas: segregación y fragmentación urbanas en un escenario paradójico”, en Zenteno, E. y Sethman, A. (Coords.), *Continuidades, rupturas y emergencias. Las desigualdades urbanas en América Latina*, México, PUEC-UNAM.

Sen, A. (2001). *La desigualdad económica*. México: Fondo de Cultura Económica.

Soja, E. (2004). Seis discursos sobre la postmetrópolis. En Ramos, A.M. (Ed.), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*. Barcelona: UPC.

Soja, E. (2010). Tensiones urbanas: globalización, reestructuración económica y transición postmetropolitana. En Benach, N.; Albet, A (Eds.). *Edward W. Soja. La perspectiva postmoderna de un geógrafo radical*. Barcelona: Icaria, Espacios críticos.

Suárez, M.; Ruiz, N. y Delgado, J. (2012). Desigualdad, desarrollo humano y la consolidación urbano-regional en México. *Revista EURE*, 38(115). Santiago de Chile.

Townsend, P. (1970). *The Concept of Poverty*. Londres: Heinemann.

Ziccardi, A. (1977). *Política de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963-1973)*. Buenos Aires: CEUR-Di Tella.

Ziccardi, A. (1983). Villas miseria y favelas, sobre las relaciones del Estado y la organización social en las democracias de los años sesenta. *Revista Mexicana de Sociología*, 45(1), 45-67. México, UNAM.

Ziccardi, A. (1984, octubre/diciembre). El tercer gobierno peronista y las villas miseria de Buenos Aires (1973-1976). *Revista Mexicana de Sociología*, XLVI (4). México, IIS-UNAM.

Ziccardi, A. (1989, enero-marzo). De la ecología urbana al poder local. *Revista Mexicana de Sociología*, año LI, I. México, IISUNAM.

Ziccardi, A. (2008a). Ciudades latinoamericanas: Procesos de marginalidad y exclusión social. En Cordera, R.; Ramírez Kuri, P y Ziccardi, A. (Coords.), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI* (pp. 73-91). México: Siglo XXI-IIS-UNAM.

Ziccardi, A. (2008b). Políticas de inclusión social de la Ciudad de México. En C. Barba, C. (Comp.). *Retos para la superación de la pobreza y la integración económica y social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Ziccardi, A. (Comp.). (2008c). *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Buenos Aires: CLACSO.

Ziccardi, A. (Coord.) (2010). *Cuaderno de Investigación Trayectorias de Vida. Mujeres dirigentes del comercio popular en el Centro Histórico de la*

*Ciudad de México*. México: Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM.

Ziccardi, A. (Coord.). (2012). *Ciudades del 2010, entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México: PUEC-UNAM

Ziccardi, A. (2013). Desigualdad urbana, espacio público y participación ciudadana. En Cohen, T. (Org.). *Reinvenção da democracia na América Latina* (pp. 85-108). Rio de Janeiro: Letra Capital.

Ziccardi, A. (2015). *Cómo viven los mexicanos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda*. México: IIJ, Dirección de Fomento Editorial, UNAM.

Ziccardi, A. (2018a). Pobreza y desigualdad: retos de la política de vivienda en México (2000-2016). En Midaglia, C.; Ordóñez, G. y Valencia, E. (Coords.), *Las Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI: innovaciones, inercias y retrocesos*. Buenos Aires: El Colegio de la Frontera Norte, CLACSO, ASDI.

Ziccardi, A. (2018b, enero-junio). Ciudad de México: dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local. *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica*, año V, 8. Buenos Aires.

## Sobre las autoras

**Alicia Ziccardi.** Es Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III y de la Academia Mexicana de Ciencias. Es Profesora de los Posgrados de Ciencias Políticas y Sociales y de Urbanismo en la UNAM. Entre 2009 y 2017 fue Directora del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM.

Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (1973), Maestra en Sociología por el Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro IUPERJ (1979) y graduada del Programa de Posgrado en Formación de Investigadores en Desarrollo Urbano y Regional CEUR-Instituto Torcuato Di Tella (1977). Es Doctora en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (1988), donde obtuvo Mención Honorífica y la Medalla Gabino Barreda.

Ha recibido varios premios y reconocimiento entre los que destacan el Premio Universidad Nacional en el Área de Investigación en Ciencias Sociales 2001; la Medalla Sor Juana Inés de la Cruz, UNAM 2009; la Medalla al Mérito Ciudadanos que otorga la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México 2017 y el Premio Heberto Castillo 2018 que otorga la Secretaría de Ciencia y Tecnología del Gobierno de la Ciudad de México.

Es autora de varios libros entre los cuales pueden mencionarse *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital*, *Las ciudades y la cuestión social* y *Cómo viven los mexicanos. Un análisis regional de las condiciones de habitabilidad*. Ha coordinado o compilado 22 libros entre los que pueden mencionarse: *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, *Ciudades del 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad*

social y tres libros coeditados por CLACSO *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía, Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social, Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina*. Asimismo, es autora de más de 150 artículos publicados en libros y revistas especializados.

Actualmente, es co-coordinadora de Urbared y del Grupo Pobreza y Políticas Sociales de CLACSO.

**María Mercedes Di Virgilio.** Licenciada en Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (1992). Doctora en Ciencias Sociales (2008), de esa misma Universidad. Es Profesora titular regular de Metodología de la Investigación Social en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora Principal CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (Universidad de Buenos Aires). Desde 2018 se desempeña como Subsecretaria de Vinculación en la Universidad de Buenos Aires. Sus publicaciones más recientes son: Editora invitada en la *Encyclopedia of Urban and regional Studies* (bajo la coordinación de Anthony M. Orum). *Disputas por el espacio urbano. Desigualdades persistentes y territorialidades emergentes* (en colaboración con Mariano Perleman). *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas en principales áreas metropolitanas de Argentina, 2004-2015 (AMBA y Córdoba)*, en colaboración con María Carla Rodríguez, *Housing Policy in Latin American Cities. A New Generation of Strategies and Approaches for 2016 UN-HABITAT III* (editado conjuntamente con Peter Ward y Edith Jiménez).





## Alicia Ziccardi

### Ciudades latinoamericanas. *La cuestión social y la gobernanza local*

La obra de Alicia Ziccardi es muy amplia y tiene por constantes la objetividad, el desarrollo conceptual, la originalidad, la calidad expositiva, el método riguroso, el pensamiento crítico, la visión para transformar y la meta última que es su utilidad para guiar futuros mejores. Además, le acompañan principios morales invariables: el interés colectivo de la nación, de las sociedades, de las ciudades, de las comunidades, de América Latina. Así como también es característico su continuo enfrentamiento contra las desigualdades de todo tipo: sociales, urbanas, de género, basando su análisis en las reglas del conocimiento científico y en el sustento intachable de una investigación rigurosa.

Conocer y transformar son verbos permanentes de su trabajo, presentes en cada uno de sus productos académicos. No hay ideologías, sino saberes; no hay intereses de grupos o individuales, sino siempre el proyecto de una sociedad mejor, conforme a los parámetros universales de civilidad y de ética. Debido a esos principios paralelos de objetividad y de compromiso social, la formación y trayectoria académica de Alicia Ziccardi están fuertemente articuladas con la historia latinoamericana.

La obra intelectual de Alicia Ziccardi, como investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM desde hace más de treinta años, corresponde a la de una académica con reconocimiento internacional, por la calidad y originalidad de su trabajo, que la ha posicionado en los entornos científicos más importantes de su especialidad, la sociología urbana, por haber articulado creativamente a las dimensiones social y espacial, la democracia local y las reformas políticas e institucionales.

Es en el marco del pensamiento científico latinoamericano donde se dieron los primeros pasos académicos de la Dra. Ziccardi, en Argentina y Brasil, posteriormente, afirmados en México, en ese privilegiado espacio que ha logrado hacer confluír a los más destacados intelectuales latinoamericanos y de otras latitudes: la Universidad Nacional Autónoma de México.

Tonatiuh Guillén López