

Alicia Ziccardi*

POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

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. De este modo, 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 ciuda-

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, México.

des siempre han sido fragmentadas, en la actualidad estos procesos se han amplificado con la aplicación de políticas neoliberales, puesto que agudizan la desigualdad social y la segregación urbana.

Ante esta situación, es tarea de las políticas sociales del gobierno del Distrito Federal (DF) realizar una intensa acción social que permita garantizar al conjunto de la población no sólo superar el piso básico de la sobrevivencia sino acceder al conjunto de bienes y servicios (salud, educación, vivienda) haciendo efectivos los derechos sociales 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 lograr la inclusión social del conjunto de la ciudadanía. Esta es quizá la principal pretensión de las políticas sociales del gobierno del DF que se consideran en este trabajo; pero antes de presentar sus componentes primordiales, se expondrán los conceptos de pobreza y la exclusión social, principales herramientas analíticas de este estudio, se realizará un breve diagnóstico de las formas en que se insertan en el mercado de trabajo las clases populares y cuáles son las principales características de sus condiciones de vida.

POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

La pobreza es un estado de privación producto de precarias condiciones de empleo y de la informalidad que prevalece 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* (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 pone el énfasis en que los individuos necesitan participar con patrones o trayectorias de vida, costumbres y actividades propios de la sociedad en que habitan. De este modo, se define una línea de pobreza debajo de la cual se sitúan individuos que son incapaces de participar plenamente en la sociedad a la que pertenecen.

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 esta 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 que 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 exigen operacionalizar el concepto de exclusión social son, entre otros, las dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, a la justicia y a la instrucción; el aislamiento, la segregación territorial, las carencias y la mala calidad de las viviendas y los servicios públicos de los barrios de las clases populares; la discriminación por género a la que están expuestas las mujeres en el trabajo y en la vida social, y 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 las grandes mayorías y que, en todo caso, se han agudizado con la adopción de políticas económicas neoliberales. En las grandes ciudades, la *marginalidad* (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 intentaban 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 a cumplir un papel diferente al 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, la situación en América Latina presenta los más elevados niveles de pobreza urbana que se hayan registrado históricamente y fuertes procesos de desigualdad económica y social, lo cual hace de nuestras sociedades espacios profundamente divididos, en los que se confrontan no sólo las debilidades que surgen de las condiciones estructurales del mercado de trabajo y las pésimas condiciones de vida para las grandes mayorías, sino también un conjunto de prácticas sociales que generan procesos de discriminación a los 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.

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 eslabón primordial del mercado interno y de la economía que articula el país a la globalización. Pero, además, es importante señalar que la ciudad central, el DF, 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 DF es el territorio que aporta más valor al Pro-

ducto 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 niveles de pobreza más bajos, 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 generadores primordiales 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 ha 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 reconcentran en los espacios metropolitanos las actividades propias de las innovaciones tecnológicas y del capital financiero. Indudablemente, estas transformaciones se han dado en la economía de la principal metrópoli 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 considerable pérdida de empleos en el sector industrial, tanto en el DF como en los municipios metropolitanos del Estado de México, como consecuencia de la reducción del número de establecimientos y de la producción bruta en el sector, sin que se advirtiera 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 resultan de la apertura comercial, se agregan 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 insertan las tres cuartas partes de la PEA del AMCM y donde se incluyen situaciones laborales tan diferentes y polares como 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 el terciario informal, del cual el comercio ambulante es su principal expresión, 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 del 43%, es decir, ligeramente inferior. Esto es consecuencia de los procesos de flexibilidad laboral, 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 a 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. Por lo general, independientemente de su calificación, la mano de obra femenina debe aceptar 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 DF se calcula que existen alrededor de 13.373 niños y niñas en situación de calle, de los cuales 9.165 son varones (Gobierno del Distrito Federal, 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.

Otras de las principales causas de la pobreza que prevalecen en la ciudad capital son los bajos salarios y el deterioro salarial que se han registrado en las últimas décadas. Para el año 2000, se calculó que el 42% de la población ocupada percibía un ingreso menor a dos veces el salario mínimo (Gobierno del Distrito Federal, 2001) y se estimaba que la pérdida del salario mínimo acumulada entre 1986 y 2000 era del 56%, siendo entre 1995 y 2000 del 25,5%. Además, se evalúa que el 78,9% de la PEA percibe menos de cinco veces el salario mínimo, lo cual es insuficiente para adquirir la canasta de consumo familiar mínimo para la ciudad, elaborada por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, que asciende actualmente a 6.880 pesos mensuales (poco menos de 500 euros) (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 3.300.000 capitalinos viven en pobreza extrema (38,3%) y 2.300.000 (26,6%) en pobreza moderada, es decir, casi un 65% de la población puede ser considerada pobre. Desde una perspectiva territorial, el DF alberga más de 1.800.000 personas en zonas de muy alta degradación; 4.100.000 en zonas de alta y media; 1.100.000 en zonas de baja marginación, y 1.400.000 en zonas de muy baja marginación (Secretaría de Salud del Gobierno del DF, 2002).

Pero desde una perspectiva que incorpore la exclusión social debe otorgarse particular atención a aquellos colectivos que están más expuestos a privaciones o a 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 jefas de hogar, ellas son las principales beneficiarias de políticas sociales del gobierno de la Ciudad de México, en particular a través de los planes contenidos en el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (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 década del noventa se agudiza la histórica ruptura del tejido urbano y se produce un incremento de la desigualdad entre los barrios de las clases altas y medias y los que habitan las clases popu-

lares. 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 que 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 mencionó, el deterioro salarial acompañado de precariedad e informalidad en el empleo produce y agudiza 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 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 expandió principalmente a través de asentamientos populares, con viviendas autoproducidas, a los que recurrió, en un principio, la masiva migración rural y, posteriormente, las nuevas familias que se formaron. 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 sea 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, 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 congelada 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 AMCM son rentadas, ya que las grandes mayorías optaron principalmente por vivir en colonias populares en viviendas propias. De los 3 millones de viviendas del AMCM, el 60% está localizado en colonias populares, el 15% en conjuntos habitacionales, el 12% en colonias residenciales de nivel medio, el 8% en los pueblos conurbados, el 1,9% en colonias residenciales de alto nivel y el 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 DF, 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 constituyen 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 DF, 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 sólo 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 los 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 más de 3 millones de autos individuales que son propiedad de sectores de 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 sólo 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 aún 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 incre-

mento 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, 2003a), 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, de las 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 se retiró del gobierno de la ciudad para ser postulado nuevamente como 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 encontraba 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 del gobierno local que 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 Gomà y Subirats (1999) se puede hallar de ma-

nera sintética en la frase que Andrés Manuel López Obrador incorporó en sus discursos desde el inicio de su gobierno: “Por el bien de todos, primero los pobres”. La misma indica no sólo 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 (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 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 DF es realizar una reforma institucional que, entre otras cosas, promueva una modernización del aparato administrativo; 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; formas de coordinación con las autoridades de los municipios metropolitanos y del Estado de México, y una participación más intensa de la ciudadanía en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Cabe señalar que el presupuesto total del DF para el año 2004 ascendió a 137 millones de pesos mexicanos, es decir, alrededor de 10 millones de euros, considerando el cambio a 13 pesos mexicanos por euro. En relación con la política social, tal como ya señalamos, esta 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 representaban, en 2003, sólo el 1%, porque el Programa de Mejoramiento y Ampliación de Vivienda en lote propio, 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, al rescate de unidades habitacionales, a los desayunos escolares, a los créditos a microempresarios, al apoyo a la producción rural y a los proyectos productivos y de apoyo al empleo. El monto total del PIT en el presupuesto de 2004 fue de 5.900.000 pesos mexicanos, correspondiendo un 48% al subprograma de adultos mayores, cuya meta era cubrir una pensión básica para 350 mil habitantes (de 70 y más años), y un 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 tiene 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 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 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:

- Políticas de promoción económica local
 - Otorgar créditos productivos (microcréditos, créditos a la pequeña y mediana empresa).
 - Fomentar el empleo (capacitación y empleo).
 - Becas para trabajadores desempleados.
 - Apoyo a personas con discapacidad.
- Políticas locales de bienestar social
 - Condiciones de alimentación (desayunos escolares y apoyo a los consumidores de leche Liconsa).
 - Educación (becas a niños y niñas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad).
 - Adultos mayores (apoyo económico para alimentación, atención médica y medicamentos gratuitos).
- 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–).
- 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 actúa 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.

EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE VIVIENDA EN LOTE PROPIO

Por la magnitud de las acciones realizadas y su importancia presupuestal, 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 entre los adultos mayores y garantizan el acceso universal gratuito a la salud y, en el segundo, constituyen formas de mejorar la calidad del espacio habitable de un amplio conjunto de familias seleccionadas de acuerdo con determinados criterios que se expondrán más adelante.

El principal objetivo de este programa es crear las condiciones financieras, técnicas y sociales para mejorar las situaciones 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 DF 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 este modo, 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.

Desde 1998, año en que se iniciaron acciones destinadas a mejorar la vivienda autoproducida, hasta el año 2006, se realizaron más de 120 mil acciones, con una inversión superior a los 5.500.000 de pesos.

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 mil 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 del 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 INVI del DF. El Instituto se encarga de instalar un módulo en las colonias populares, integrar la demanda, realizar estudios socioeconómicos, contratar los créditos, manejar la recuperación y evaluar el programa. Pero debe decirse que en su diseño participaron representantes del grupo de ONG mexicanas, que forman parte de Habitat International Coalition (HIC), organismo de la ONU, y representantes del 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 DF 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 sólo 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 (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), 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 microcréditos y asistencia técnica a los autoproductores de viviendas, propietarios de un lote en las colonias populares de la Ciudad de México. El beneficiario 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 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 230 arquitectos, 160 pasantes de servicio social y 20 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 menor a tres veces el salario mínimo oficial del DF. Para el otorgamiento se conside-

ra 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 a 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 de 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 habita 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 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 de este modo al fortalecimiento de la economía del barrio, generando empleos principalmente en la industria de la construcción.

Por ello, puede decirse que este programa crea redes institucionales y 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 los 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 estimulan 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 (Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México, 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, debería 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.

CONSIDERACIONES FINALES

Ante los elevados niveles de pobreza y exclusión social que existen en la Ciudad de México, las políticas sociales urbanas del DF 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 los mismos, seleccionando zonas homogéneamente pobres de la ciudad en todas las delegaciones del DF. 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 y Ampliación de Vivienda en lote propio se advierten nuevas *formas de gestión pública en red*, lo cual implica que en su operación se debe 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 adopta 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 actúa con los mismos valores y prácticas del pasado y con un presupuesto cuyo monto y continuidad no están plenamente garantizados.

BIBLIOGRAFÍA

- Bodemer, Klaus; Coraggio, José Luis y Ziccardi, Alicia 1999 "Las políticas sociales urbanas en el inicio del nuevo siglo", Documento de Lanzamiento de la Red N° 5 de URBAL Políticas Sociales Urbanas, Montevideo.
- Boltvinik, Julio 2000 "Los métodos de medición de pobreza. Conceptos y tipología" en Gallardo Gómez, Rigoberto y Osorio, Joaquín (coords.) *Los rostros de la pobreza: el debate* (México DF: Limusa/ITESO/Universidad Iberoamericana/SEUIA) Tomo III.
- Boltvinik, Julio 2002 "Pobreza en la Ciudad de México" en *La Jornada* (México DF) 25 de enero.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel 1997 *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información* (Madrid: Taurus).
- Brugué, Quim y Gomà, Ricard 1998 "Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional" en Brugué, Quim y Gomà, Ricard (coords.) *Gobiernos locales y políticas públicas* (Barcelona: Ariel).
- Brugué, Quim; Gomà, Ricard y Subirats, Joan 2002 "De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas" en *Revista Internacional de Sociología* (Madrid) N° 33, septiembre-diciembre.
- Brugué, Quim y Subirats, Joan 2003 "Políticas sociales metropolitanas", IGOP, Barcelona, mimeo.

- Cardoso, Fernando H. 1971 “Comentarios sobre los conceptos de sobrepoblación relativa y marginalidad” en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* (Santiago: ELAS-ICIS) N° 1-2.
- Castel, Robert 1995 *La métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat* (París: Fayard).
- Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia (coords.) 2000 *Las políticas sociales en México al fin del milenio, descentralización diseño y gestión* (México DF: IIS-Facultad de Economía, UNAM).
- Damián, Araceli 2000 “Pobreza urbana” en Garza, Gustavo (coord.) *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio* (México DF: El Colegio de México).
- Eibenschutz, Roberto (coord.) 1997 *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México* (México DF: UNAM/Miguel Ángel Porrúa).
- Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México 2000 “La Ciudad de México, hoy” (México DF).
- Fitoussi, Jean-Paul y Rosanvallon, Pierre 1997 *La nueva era de las desigualdades* (Buenos Aires: Manantial).
- García, Brígida y De Oliveira, Orlandina 2000 “El mercado de trabajo 1930-1998” en Garza, Gustavo (coord.) *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio* (México DF: El Colegio de México).
- Garza, Gustavo (coord.) 2000 *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio* (México DF: El Colegio de México).
- Gobierno del Distrito Federal 1999 *Información estadística del sector social* (México DF).
- Gobierno del Distrito Federal 2001 *Primer Informe de Gobierno del Jefe del Distrito Federal* (México DF).
- Gomà, Ricard y Subirats, Joan (coords.) 1999 *Políticas públicas en España* (Barcelona: Ariel).
- Islas Rivera, Víctor 2000 “Red vial y transporte metropolitano de pasajeros” en Garza, Gustavo (coord.) *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio* (México DF: El Colegio de México).
- Merino, Héctor 2000 “Sistema hidráulico” en Garza, Gustavo (coord.) *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio* (México DF: El Colegio de México).

- Mier y Terán, Arturo 2003 “El programa de mejoramiento del gobierno del DF”. En <www.urbaredu.ungs.edu.ar>.
- Nun, José 1969 “Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal” en *Revista Latinoamericana de Sociología* (Buenos Aires) Vol. V, N°2.
- Rosanvallon, Pierre 1995 *La nueva cuestión social* (Buenos Aires: Manantial).
- Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del DF 2003 *Informe de actividades 2002 y 2003* (México DF).
- Secretaría de Salud del Gobierno del DF 2002 *Programa de Salud 2002-2006* (México DF).
- Sen, Amartya 1984 “Poor, relatively speaking” en *Resources, values and development* (Cambridge: Harvard University Press).
- Suárez Pareyón, Alejandro 2000 “La situación habitacional” en Garza, Gustavo (coord.) *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio* (México DF: El Colegio de México).
- Townsend, Peter 1970 *The concept of poverty* (Londres: Heinemann).
- Yanes, Pablo 2005 “La centralidad de los derechos: eje de la política social del gobierno del Distrito Federal”, mimeo.
- Ziccardi, Alicia 1998 *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital* (México DF: Miguel Ángel Porrúa).
- Ziccardi, Alicia 2001 “Las ciudades y la cuestión social” en Ziccardi, Alicia (coord.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO/FLACSO-México/IISUNAM).
- Ziccardi, Alicia (coord.) 2003a *Planeación participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano en el DF* (México DF: IISUNAM, Posgrado en Urbanismo/PUEC/UNAM).
- Ziccardi, Alicia 2003b “La demora de la democracia local: el difícil tránsito de vecinos a ciudadanos” en *Revista Iberoamericana* (Berlín) N° 11.

