

LA POLÍTICA DE DERECHOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

The policy of the rights of the government of Mexico City

Lucía Álvarez Enríquez*

Resumen

El presente texto aborda el análisis de la política de derechos del Gobierno del Distrito Federal llevada a cabo durante las tres últimas administraciones. Se ubica a este gobierno como una institución identificada con la izquierda política del país al sustentar su estrategia gubernamental en dos pilares sustantivos: la democratización del gobierno y el diseño de políticas redistributivas de nuevo tipo, particularmente la social. Con estos referentes, se realiza un análisis de los principales lineamientos que caracterizaron esta política desde 1997. Así, se identifica un proceso de continuidad en los tres gobiernos en los que en forma sucesiva fueron siendo introducidos los derechos políticos, los derechos sociales y los derechos cívicos y de cuarta generación. En cada caso se analizan las estrategias expresas con las que se hicieron efectivos estos derechos y se hace hincapié también en las distintas limitaciones que acusan dichas políticas. Finalmente, se ponen de relieve las dificultades y contradicciones que han debido enfrentar estos gobiernos al tratarse de una política puesta en práctica en el marco de un proceso de desarrollo urbano inmerso en las políticas neoliberales y en las reglas de la economía global.

Palabras clave: Política pública, derechos, gobierno, participación ciudadana, desarrollo social, globalización.

* Doctora en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Investigadora titular en el CEIICH, UNAM. Correo electrónico: lucia.alvareze@gmail.com

Abstract

This text deals with the analysis of the policy of the rights of the government of Mexico City which took place during the last three administrations. This government is considered as an institution identified with the political left of the country since it bases its government strategy on two core pillars: the democratization of the government and the design of new redistributive policies, mainly the social policy. With these referents, an analysis is made with the most important political guidelines, which characterized this policy since 1997. Thus a process of continuity is identified in the three administrations in which consecutively the political, social, civil and "collective" rights were introduced. It is analyzed in each case the specific policies which made valid these rights and it is emphasized the different limitations related to those policies. Finally, we highlight the difficulties and contradictions that these governments have faced due to the fact that it is a policy put into practice in the framework of an urban development deep inside neoliberal policies and the global economy rules.

Key words: Public policy, rights, government, citizen participation, social development, globalization.

Recibido: 5 de noviembre de 2013.

Corregido: 20 de noviembre de 2013.

Aprobado: 3 de diciembre de 2013.

Introducción

En este trabajo se presenta una reflexión en torno a la política de derechos del Gobierno del Distrito Federal presente en este ordenamiento institucional desde 1997, año en que presidió el poder local el equipo del Partido de la Revolución Democrática. Se ponen de relieve las características político-ideológicas de este gobierno y se destacan las estrategias centrales de la política gubernamental cuyo marco ha servido de promoción a los distintos derechos de ciudadanía en las tres administraciones sucesivas que han estado al frente de este gobierno en la capital del país.

El desarrollo del trabajo avanza a través del análisis, primero, de las condiciones urbanas que presenta la Ciudad de México del fin de siglo xx y principios del xxi, haciendo particular énfasis en las características adquiridas en el entorno urbano a partir de

su inserción en la economía neoliberal y de su vinculación con los procesos globales, destacando los aspectos conflictivos que este contexto representa para la implementación de políticas orientadas a la redistribución y la construcción de ciudadanía.

En un segundo momento, se introduce una breve reflexión referencial en torno a la noción de ciudadanía como marco conceptual que da cabida a la enunciación de los derechos y las políticas redistributivas a manera de medidas promotoras de la condición ciudadana en la sociedad aludida. Posteriormente, se introduce el proceso político en el Distrito Federal, llamando la atención sobre el hecho de que los tres gobiernos locales perredistas que han culminado su mandato impulsaron de manera sucesiva la implementación de los derechos políticos, los derechos sociales y los derechos humanos y de cuarta generación, respectivamente. Se realiza un recorrido analítico por las políticas centrales a través de las cuales estos derechos se han hecho efectivos, principalmente la política de participación ciudadana y la política social, poniendo atención también en las principales limitaciones que éstas han presentado.

Finalmente, se reflexiona en torno a las contradicciones políticas, económicas e institucionales que enfrenta la política de derechos en el gobierno de una ciudad inmersa en tendencias estructurales que avanzan en sentido opuesto a los procesos democratizadores y de inclusión social. Se pone de manifiesto la tensión latente entre dos proyectos de ciudad (el competitivo neoliberal y el que aboga por la inclusión y la cohesión social) y la necesidad de una sólida participación de la institución gubernamental como condición para regular esta disputa.

El marco urbano

La apuesta por generar procesos de construcción de ciudadanía es un rasgo que ha caracterizado a los gobiernos del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal. El perfil de izquierda, matizado en las diversas administraciones que lo han presidido, se ha puesto de manifiesto en los distintos emblemas

adoptados en las estrategias de los sucesivos gobiernos: “La ciudad de todos”, “Por el bien de todos, primero los pobres” y “La ciudad con equidad”, todos ellos reveladores de los dos pilares que han dado sustento a su política central: la articulación de procesos de democratización y la formulación de una política social de nuevo tipo.

En casi 15 años de ejercicio de gobierno se ha marcado una continuidad –con sus diferencias– en ambas políticas estratégicas, tendientes a generar procesos redistributivos en el ámbito de la política y en el de la sociedad, y esto se ha traducido en la promoción y puesta en vigencia de distintos tipos de derechos.

Esto se ha llevado a cabo en un marco nacional adverso, con marcadas tendencias neoliberales, y en un contexto de desarrollo urbano que ha significado fuertes tensiones y complicaciones para los gobernantes locales. Mientras en la política se proclama la democracia y la inclusión, la ciudad avanza en profundas transformaciones internas que reclaman el espacio y los bienes urbanos para las fuerzas del mercado, y se adentra de lleno en los procesos globales excluyentes.

Como otras grandes ciudades de América Latina, la Ciudad de México se ha abierto camino a las fuerzas globales que han modificado sustancialmente sus condiciones territoriales y sociales. La inversión inmobiliaria ha reorganizado su territorio dando paso a nuevos fenómenos: la suburbanización, la policentralización, la segregación residencial y la fragmentación de la estructura urbana. Su economía se ha terciarizado aceleradamente transformando el mercado laboral y haciendo crecer la informalidad. Las inversiones extranjeras han proliferado y han aparecido numerosas empresas multinacionales –especialmente estadounidenses– en el comercio y los servicios. La intensificación de las actividades comerciales y financieras ha alentado el crecimiento de las actividades del sector terciario vinculado a los servicios al productor, o “avanzados”, y a las funciones de comando económico. Mediante estos procesos, en el tránsito del siglo xx al xxi, la ciudad se ha globalizado y ha pasado a formar parte de las redes mundiales de ciudades como

proveedora de servicios especializados,¹ albergando en su territorio importantes centros financieros y de negocios.

El escenario urbano ha devenido testigo de la intensificación de las tensiones entre las fuerzas políticas y el mercado, en donde de múltiples maneras se ha hecho innegable la delantera de los poderes económicos que transforman a la ciudad en un ámbito de despliegue de su potencial y de sus actividades. La mercantilización del espacio, el aumento de la productividad, la competitividad de las actividades económicas son fenómenos que han cobrado fuerza ante un poder político inhibido que ha sido rebasado por una visión de ciudad que es cada vez más proclive a la ciudad mercancía que a la ciudad para la convivencia social.

La urbe del nuevo siglo coincide también en sus ámbitos sociales con las tendencias de las ciudades globales, donde se presentan elevados niveles de concentración de la renta y del poder que generan inminentes ámbitos de pobreza y exclusión, procesos de depredación del ambiente y aceleración de las migraciones, la segregación social y espacial, y la privatización de los bienes comunes y del espacio público. Se trata de una ciudad en la que coexisten de manera tangible las grandes concentraciones de poder y de capital con enclaves de pobreza y condiciones marcadas de desigualdad.²

En estas condiciones, la ciudad del siglo XXI añade a las numerosas contradicciones que la constituyen un núcleo conflictivo particular en el que coinciden, por una parte, las necesidades de desarrollo impuestas por la globalización y las políticas neoliberales de competencia internacional, en las que se han encontrado involucrados los gobiernos de la ciudad, y, por otra parte, la satisfacción de las necesidades básicas de grandes sectores de la población, la democracia distributiva y la construcción de ciudadanía que han proclamado los distintos gobiernos del PRD.

¹ Pérez, Margarita (2006), "México: ciudad global en la diversidad", en Bueno, Carmen y Pérez, Margarita, *Espacios globales*, Plaza y Valdés/UIA, México.

² Sassen, Saskia (2003), *Los espectros de la globalización*, Fondo de Cultura Económica, México.

Acerca de la ciudadanía y la construcción de derechos

Para hablar aquí de la política de construcción de ciudadanía y promoción de derechos fomentada por el Gobierno del Distrito Federal, vale la pena mencionar someramente la referencia al concepto de ciudadanía. Este concepto alude de manera sustantiva a la *pertenencia* de los individuos a una comunidad política, y esta pertenencia se verifica en una doble dimensión: una de orden jurídico-formal y otra de carácter activo-participativo. En el primer caso se exalta la condición legal de los individuos ante la ley y en el segundo se remite a un ideal político igualitario; esto se traduce, por una parte, en el reconocimiento de un estatus de los individuos en el seno de la nación y en la existencia de una relación asegurada de éstos en términos jurídicos, y, por otra parte, deriva en el reconocimiento de una práctica política y social y en el ejercicio de una participación activa de los individuos en las actividades de la vida pública.

La primera condición refiere al vínculo jurídico que liga al individuo con el Estado del que es miembro y se trata, por tanto, de una condición que le otorga el derecho de tomar parte en las decisiones mediante el voto y la posibilidad de ser votado para su participación en cargos públicos, es decir, el ejercicio de los hoy reconocidos derechos políticos. La segunda condición alude a la parte activa de la ciudadanía e involucra la participación de los individuos y los grupos sociales en los procesos de carácter político y social más allá del ejercicio del voto y de la intervención en cargos públicos; esto es, en las prácticas de la llamada democracia participativa.

En el siglo xx los aportes del inglés Thomas Humphrey Marshall otorgaron al concepto una cualidad particular, al concebir a ésta básicamente como posesión de derechos, en una perspectiva amplia que lo coloca, conjuntamente con Rawls y Dworkin, dentro del liberalismo igualitario, promotor de la justicia distributiva y de las políticas de bienestar social. Marshall fue un defensor de la vida civilizada y entendía por esto, fundamentalmente, “el ser admitido como parte de la herencia social, lo cual implica la completa aceptación como miembro pleno de derechos de una

sociedad, esto es, como ciudadano”.³ Su concepción lleva implícito el reconocimiento de una verdadera igualdad en la condición ciudadana que subyace a la desigualdad económica y social real característica de la sociedad de clases.

Más recientemente, la ciudadanía ha sido definida también de manera extensa como conjunto de prácticas (jurídicas, políticas, económicas y culturales) que definen a toda persona como miembro competente de su sociedad, y que son consecuencia del flujo de recursos de personas y grupos sociales de dicha sociedad.⁴ Esta definición “enfatisa la idea de práctica en orden a evitar una definición netamente jurídica de ciudadanía como una mera colección de derechos y obligaciones... sitúa el concepto adecuadamente en torno a la desigualdad, diferencias de poder y clase social, porque la ciudadanía está inevitablemente ligada con el problema de la inequitativa distribución de recursos en la sociedad”.⁵

De esta visión de la ciudadanía deriva la circunstancia de que la pertenencia y la plena competencia de los individuos ante su comunidad política se registra y verifica en la capacidad inclusiva e integradora que ofrecen el Estado, el régimen político y la ciudad; en la capacidad de integrar a los diferentes, de distribuir beneficios, de compartir atribuciones, de atender los asuntos comunitarios y de construir en común. Y se verifica también en la capacidad de los individuos para tomar parte en las exigencias de la vida pública. Refiere a prácticas y condiciones que de ida y vuelta, en una doble dirección (Estado-sociedad), promueven y afirman una inclusión integral que trasciende los contornos de la exclusiva igualdad individual ante la ley.

La construcción de ciudadanía no es, por tanto, únicamente el resultado de un reconocimiento legal y de la acreditación de perte-

³ Marshall, T.H. (1965), “Citizenship and Social Class”, en *Class, Citizenship and Social Development*, A. Doubleday Anchor Book, Nueva York.

⁴ Turner, Bryan (1993), “Contemporary problems in the theory of citizenship”, en Bryan S. Turner (ed.), *Citizenship and social theory*, Sage Publications, Londres, pp. 1-18.

⁵ *Idem.*

nencia a una “comunidad” política abstracta, sino asimismo la búsqueda del ejercicio de una condición efectiva de pertenencia y adscripción a una comunidad social tangible, mediante la asunción de compromisos y obligaciones públicas, pero también mediante el goce de derechos, el acceso a una vida digna y la participación en los beneficios del desarrollo comunitario. La búsqueda de inclusión en estas condiciones ha implicado históricamente complejos y conflictivos procesos de confrontación y diálogo con el régimen instituido, protagonizados por diversos actores políticos y sociales, que han propiciado en largos períodos transformaciones institucionales, reconocimiento de derechos ciudadanos, reorientación de políticas públicas y adecuaciones normativas significativas.⁶

Para que la condición ciudadana se haga efectiva es necesario que se exprese en la creación de espacios y medidas institucionales que reviertan los procesos de exclusión e instituyan, en los diversos ámbitos del desarrollo social, mecanismos de inclusión. Esto se traduce, en primer lugar, en la ampliación del sistema de los derechos formales de las personas, políticos, económicos, sociales y culturales, pero también en el desarrollo de los contenidos reales de tales derechos, mediante la formulación de políticas públicas que los pongan en vigencia.⁷

La ciudadanía y la política del Gobierno del Distrito Federal

En el marco de las fuertes contradicciones generadas por el desarrollo urbano reciente, la política gubernamental ha enfrentado serios desafíos para preservar su perfil de izquierda, y ha sido

⁶ Álvarez, Lucía (2006), “Actores sociales, construcción de ciudadanía y proceso democrático en la Ciudad de México”, en Álvarez, *et.al.*, *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, UNAM/UAM/INAH, México, pp.43-71.

⁷ Borja, Jordi (2000), “Los desafíos del territorio y los derechos de ciudadanía”, en *Memoria del Seminario Internacional Costos y Financiamiento de la capital*, GDF/COLMEX, pp.62-89.

mediante la política de derechos que ha pretendido afirmarlo. En términos generales, puede decirse que las tres administraciones del gobierno de la ciudad: la de Cuauhtémoc Cárdenas-Rosario Robles (1997-2000), la de Andrés Manuel López Obrador-Alejandro Encinas (2000-2006) y la de Marcelo Ebrard (2006-2012) han impulsado con distintos énfasis los derechos políticos, los derechos sociales y civiles y de cuarta generación.

Los derechos políticos: la política de participación ciudadana

Los gobiernos perredistas y, en particular, el primer gobierno electo en 1997, se caracterizó por iniciar un proceso declarado de democratización en la ciudad de México y poner en vigencia los derechos políticos de los que había carecido la ciudadanía capitalina durante cerca de 70 años. Este proceso se inició con la elección del propio gobierno del ingeniero Cárdenas y tuvo su sucesión con la promoción de una política instituida de *participación ciudadana*, que con distintas variantes ha mantenido una continuidad en las sucesivas administraciones presididas por el PRD.

Con la llegada de este partido al gobierno capitalino la participación ciudadana adquirió nuevo estatus al ser ubicada dentro de las líneas estratégicas de la política gubernamental. Ante la formulación de constituir “un Gobierno para todos” y “una Ciudad democrática y participativa”, en el discurso del nuevo gobierno se insistió, por una parte, en la necesidad de lograr una ciudadanía integral, en la que además de que los ciudadanos gozaran de sus derechos económicos, sociales y culturales, pudieran gozar también de los cívicos y políticos, incluyendo la participación en las decisiones públicas; por otra parte, se otorgó especial énfasis a la necesidad de *rehacer la relación con la sociedad*, reconociendo la existencia de una sociedad civil diversificada y compleja que exigía estrategias políticas diferenciadas.

De este modo, se avanzó en la creación de nueva institucionalidad democrática, que se enfocó hacia la definición de nuevos canales de comunicación y la creación de instancias y mecanismos

para la relación con la ciudadanía. Esto se tradujo en la apertura de instancias de participación o de fomento a la participación, que consistió en la integración de Consejos consultivos en las Secretarías,⁸ instalación de Consejos de participación ciudadana en los Programas de Gobierno, instauración de foros y procesos de consulta, y otros espacios amplios de deliberación y cooperación entre gobierno y sociedad, como la Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil y la Coordinación General de Participación Ciudadana y Gestión Social, estas últimas dependientes de la Secretaría de Gobierno. Cabe señalar que este tipo de instancias estaban dirigidas a la interlocución y colaboración con ciudadanos individuales y con organizaciones sociales y civiles de distintos campos temáticos.

En esta administración se promovieron nuevos modelos de relación con la sociedad civil que tocaban el ámbito sectorial y el territorial; entre éstos destacaron:

Interlocución con redes: experiencias de cooperación como la Plataforma ciudadana, para la promoción de la interlocución gobierno-sociedad civil, y el Foro de corresponsabilidad, con compromisos y acciones para reconstituir el tejido social de la ciudad y fomentar la participación ciudadana.

Colaboración en programas específicos: participación de organizaciones civiles y sociales en aspectos relativos a la definición de las políticas sectoriales y a los procesos de gestión. Dos casos sobresalientes fueron: 1. El impulso de proyectos de coinversión social en áreas definidas, como resultado de un convenio de financiamiento conjunto entre el Gobierno del Distrito Federal y la Agencia Holandesa Novib, y 2. El desarrollo de Programa de Mejoramiento de Vivienda, coordinado por la Coalición Hábitat México, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Instituto de la Vivienda, en ciertas zonas de la Ciudad (Tlalpan, Iztapalapa y Santa María la Ribera).

⁸ Estos Consejos habían sido creados en la administración anterior, pero no habían sido puestos en funciones.

Planeación participativa, recuperando la experiencia previa de los planes parciales de los setenta se impulsó este ejercicio con la colaboración conjunta de autoridades (en este caso, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda), grupos de consultores (académicos y profesionales), organizaciones sociales y civiles y organizaciones vecinales. Esto suponía, además, un proceso de consulta pública como requisito para la aprobación de los programas.

Descentralización de la participación en redes vecinales: a través del impulso a la integración del gobierno representativo, mediante el diseño de instancias de representación vecinal (Comités vecinales), en donde se avanzó hacia la creación de una estructura de representación más horizontal.

Los nuevos espacios de participación territoriales, que en este caso fueron reconocidos como “instancias de representación”, fueron los Comités vecinales instituidos a partir de una segunda versión de la *Ley de Participación Ciudadana* (1998), en la que fueron recuperados ciertos principios sobre los cuales se fincó la participación ciudadana: democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respeto, tolerancia, sustentabilidad y pervivencia.⁹ Al igual que en la Ley anterior (1995), en ésta quedaron contemplados diversos instrumentos de participación ciudadana, como: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta vecinal, la colaboración vecinal, las quejas y denuncias, la difusión pública y la audiencia pública.

En relación con la anterior, la ley de 1998 incorporaba elementos nuevos y avanzó en lo relativo a los instrumentos de consulta, pero perdió atribuciones importantes en los espacios de participación vecinal, en donde desapareció la posibilidad de participar en la toma de decisiones del gobierno delegacional (Programa Operativo Anual), pues sus funciones en la relación

⁹ *Ley de Participación Ciudadana*, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 21 de diciembre de 1998, capítulo I, artículo 2.

con las acciones de gobierno se limitaban a conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos.¹⁰ Por otra parte, se establecía como derecho de los ciudadanos el de participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad,¹¹ pero no se definían con claridad los mecanismos para ejercer ese derecho, principalmente en lo que se refería a la gestión cotidiana local (delegacional).

Los órganos de participación ciudadana normados por esta Ley, quedaron circunscritos al ámbito vecinal, por lo que resultaron excluyentes en relación con otros espacios y modalidades de participación que tradicionalmente ha ejercido la ciudadanía local, a nivel sectorial o por áreas de interés. Con todo, por disposiciones de la misma ley, 1,352 Comités vecinales fueron constituidos en 1999, mediante un proceso electoral en el que participó una cantidad muy baja de votantes del Distrito Federal, menos del 9%; lo que representaba una proporción notablemente menor a la de los votantes que eligieron en 1995 a los Consejos ciudadanos, cerca de 21%.¹² Esto ofrece una muestra del poco interés que lograron convocar estas nuevas instancias de participación.

De este modo, la participación ciudadana auspiciada durante el primer gobierno electo avanzó notablemente en espacios, instrumentos e incluso en atribuciones otorgadas a los ciudadanos. Su orientación apuntó de manera más clara a la construcción de ciudadanía en lo que refería a la corresponsabilidad en las políticas de desarrollo social y urbano, y en los hechos abrió el abanico de sujetos de la participación en ámbitos puntuales a las organizaciones sociales y civiles.¹³ Se propició así la constitución de espacios sociales de intermediación en la relación gobierno-sociedad, teniendo como referentes principalmente a las organi-

¹⁰ *Ibid.*, capítulo II, artículo 98.

¹¹ *Ibid.*, inciso VII del artículo 10 sobre los derechos de los ciudadanos.

¹² Estas elecciones fueron por primera vez organizadas y supervisadas por el Instituto Electoral del Distrito Federal. Ver: Martínez Assad, Carlos (1996), *¿Cuál destino para el D.F.? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, Océano, México, p. 246.

zaciones territoriales y a las civiles. Sin embargo, el sujeto privilegiado y convalidado por la *Ley de Participación Ciudadana* fueron los Comités vecinales, los cuales quedaron integrados en su mayor parte por los antiguos grupos clientelares de la sociedad capitalina, que reprodujeron en el seno de los comités sus prácticas tradicionales. Desde el inicio estas instancias nacieron contaminadas por los partidos, quienes vieron en éstas espacios potenciales de poder para sustentar sus redes vecinales; de ahí que, con la excepción de una clara minoría, los Comités no lograron constituirse en una expresión más auténtica de la ciudadanía.

En términos generales, más allá de los Comités vecinales, los espacios e instrumentos diseñados en esta administración fueron efímeros y a la larga resultaron ineficaces, debido a que las inconsistencias del marco legal que auspiciaba estas prácticas y la falta de reglamentación no permitieron institucionalizarlos debidamente, establecer reglas claras para su funcionamiento y garantizar su operación y permanencia. En esta medida, en muchos casos quedaron a expensas de la voluntad política de funcionarios y gobernantes.

En *el segundo gobierno perredista*, la política de participación ciudadana conservó un lugar relevante entre los planteamientos estratégicos para la gobernabilidad, sin embargo, de manera peculiar, en esta administración la participación ciudadana se promovió como una política con escasa autonomía y estrechamente ligada a la política social.

En función de lo anterior, los principales esfuerzos se dirigieron a las unidades territoriales, y a la relación directa con los grupos más vulnerables y necesitados, a través de lo que se denominó el Programa Integrado Territorial (PIT).¹⁴ El criterio establecido para la operación de este programa fue el de la asignación de una

¹³ En este tema es importante mencionar la aprobación de las leyes de *Desarrollo social del Distrito Federal* y de *Fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles*, en el año 2000, en donde se normaba la participación de este tipo de organizaciones en las políticas de desarrollo social.

¹⁴ El *Programa Integrado Territorial (PIT)* fue uno de los programas prioritarios

importante suma de recursos a la atención de las necesidades de los sectores más empobrecidos de la ciudad, para mejorar su calidad de vida y promover distintas prácticas orientadas a propiciar, por una parte, el desarrollo de ciertas capacidades en estos sectores (el consumo en el caso de los adultos mayores) y, por otra, el acceso gratuito a ciertos bienes y servicios (como el de la salud).

La vía que se instituyó para la realización de estas acciones fue la de la relación directa con la ciudadanía, generalmente de manera individualizada (becas, pensiones, apoyos económicos, etc.), sin la intervención de ningún tipo de instancias de intermediación (organizaciones sociales o civiles), lo cual implicó dejar de lado el fortalecimiento de las instancias de participación existentes y frenar la continuidad del ejercicio de la corresponsabilidad. La excepción a este mecanismo la constituyeron los programas de prevención del delito y de atención a unidades habitacionales, en los cuales los recursos se otorgaron a grupos de vecinos para la definición de acciones puntuales.¹⁵

Dada la prioridad asignada al PIT y a la dimensión territorial de la participación ciudadana, durante este período los otros espacios

del gobierno de Andrés Manuel López Obrador y contó con 13 subprogramas: adultos mayores, personas con discapacidad, consumidores de leche LICONSA, niñas y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, ampliación y rehabilitación de viviendas, rescate de unidades habitacionales, desayunos escolares, microcréditos para autoempleo, becas de capacitación para el empleo, desarrollo rural, desayunos escolares, mejoramiento de escuelas, mercados públicos y prevención del delito. Estos tres últimos fueron responsabilidad de los gobiernos delegacionales.

¹⁵ Cada uno de los subprogramas del PIT tuvo lógicas de operación muy distintas. En la mayor parte de los casos operaron a través de becas o créditos que las autoridades otorgaban directamente a los beneficiarios, el monto que se otorgaba era el mismo para todos y dependía de los recursos presupuestarios con que se contaba. La decisión de quienes serían los beneficiarios la realizaba el gobierno central, en el mejor de los casos con apoyo de las delegaciones, pero la decisión no pasaba por el comité vecinal a excepción del programa de prevención del delito y el de Rehabilitación de las Unidades Habitacionales. Era la Asamblea quien tomaba las decisiones y los Comités de Administración y Vigilancia de las Unidades quienes se responsabilizaban del proceso. Véase Sánchez Mejorada, Cristina (2002), "La participación ciudadana en el Distrito Federal. El caso de los comités y las asambleas vecinales", mimeo, México, p. 10.

de participación perdieron fuerza como objetos de interlocución e instancias de intermediación con el gobierno, en particular la relación con las organizaciones de la sociedad civil quedó claramente relegada. En este marco, se mantuvieron en funciones algunos de los Consejos consultivos en las Secretarías, con un funcionamiento irregular, y la vigencia de algunos programas como el de Coinversión, en el área de Desarrollo Social, que continuó como uno de los pocos espacios que mantuvo relación con organizaciones sociales y civiles. De igual manera, se retomaron algunos instrumentos de participación como los ejercicios de planeación participativa, en los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, y los de Presupuesto Participativo, acotado al ámbito de dos delegaciones (Tlalpan y Cuauhtémoc). Finalmente, se promovieron también ciertas iniciativas nuevas, como lo fue el Programa de Contraloría Ciudadana (en la Secretaría de la Contraloría), que introdujo en las prácticas participativas el ejercicio de la supervisión de las acciones de gobierno.

Entre las dependencias gubernamentales, la Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, en la Secretaría de Gobierno, permaneció formalmente en funciones, con muy escasos recursos, sin política definida y reduciendo al mínimo su interlocución con las organizaciones sociales y civiles. Por su parte, la Dirección de Participación Ciudadana (Secretaría de Desarrollo Social) concentró su actividad principalmente en el apoyo y la gestión de los programas del PIT, mediante la convocatoria y realización de asambleas vecinales, las cuales constituyeron la principal apuesta para la participación ciudadana.

En términos generales, los espacios institucionales para la participación de este período fueron limitados en sus atribuciones. La mayor parte de éstos conservaban funciones consultivas, de interlocución y de gestión, y por ello difícilmente permitían el involucramiento de la ciudadanía en los procesos decisorios.

Los instrumentos y mecanismos para la participación ciudadana se diversificaron pero resultaban inconsistentes en su funcionamiento y limitados en la capacidad de incidencia que otorgan a la ciudadanía. Los mecanismos de consulta, las prácticas de diseño, aplicación y seguimiento de las políticas

públicas, los consejos, programas y otros mecanismos como el plebiscito y el referéndum, a pesar de ser reconocidos e institucionalizados, encontraron importantes obstáculos para su desempeño eficaz, como los excesivos requerimientos establecidos para poder ponerlos en práctica.

De este modo, la política de participación ciudadana no propició de manera expresa la construcción de ciudadanía, sino la intervención de los ciudadanos en calidad de colaboradores, de instrumentadores, ejecutores, supervisores, y en algunos casos, únicamente en calidad de *beneficiarios*.

En el esquema de la participación ciudadana de este período se puso por delante al plano territorial, quedando relegados los planos sectorial y temático. Esto se verificó igualmente en la nueva versión de la Ley de Participación Ciudadana (2004), en la cual se introdujeron tres nuevos instrumentos, valiosos por sí mismos: *la rendición de cuentas, la red de contralorías ciudadanas y la asamblea ciudadana*, que normaron nuevas prácticas y ampliaron el menú de la participación. *La asamblea ciudadana* apareció con atribuciones importantes, dado que se estableció su capacidad para decidir sobre el uso de los recursos públicos destinados por el Gobierno del Distrito Federal y el órgano político-administrativo de la demarcación, en relación con programas específicos (Art.77); y se estipuló también que las resoluciones de la asamblea ciudadana tendrían un carácter obligatorio tanto para el Comité Ciudadano como para los vecinos de la Unidad Territorial (Art.78).

En el ámbito de la representación, la estructura de instancias se amplió; de los Comités vecinales, se pasó a un esquema de dos instancias: los *Consejos ciudadanos* (delegaciones) y los *Comités ciudadanos* (colonias). En relación con los comités lo que se registró fue básicamente un cambio de denominación, de Comités vecinales a Comités ciudadanos, sin que esto se tradujera en una modificación de funciones y capacidades; estas continúan siendo las mismas atribuciones acotadas (consulta, emisión de opiniones, elaboración de diagnósticos, supervisión de acciones y programas, intermediación con las autoridades, etc.) sin carácter vinculatorio. A esto se sumaron las Asambleas ciudadanas, que virtualmente se erigieron como las instancias máximas de

participación, con capacidad para procesar demandas y tomar decisiones en relación con “asuntos de carácter social, colectivo y comunitario” (Art. 74).

En el tercer gobierno electo la participación ciudadana se reafirmó prioritariamente en el ámbito territorial y adquirió centralidad el trabajo de la Dirección de Participación Ciudadana, la cual pasó a ser una subsecretaría inscrita en la estructura de la Secretaría de Desarrollo Social. A pesar de esta inscripción, las actividades de participación ciudadana se desligaron en buena medida del desarrollo social y se centraron en el trabajo a través de un Programa de Módulos de Participación Ciudadana, con presencia en diversos puntos del territorio local.

Estos módulos tuvieron la misión de ser un punto de encuentro para emprender acciones en materia de policía de proximidad, participación ciudadana, recuperación de espacios públicos y cultura de la legalidad. La prevención del delito constituyó su eje articulador a partir del cual se promovió la participación ciudadana con la finalidad de disminuir los factores generadores de delitos, mejorar el entorno urbano y promover la convivencia armónica de la comunidad.

Se pusieron en operación 360 módulos¹⁶ en los que participaron promotores de la Subsecretaría de Participación Ciudadana y de la Secretaría de Seguridad Pública, con la responsabilidad de promover la incorporación de los habitantes de la ciudad en acciones de gobierno que requirieran de la participación ciudadana, como un medio para llevar a cabo y evaluar los programas que ejecutaban las distintas dependencias del gobierno local. Idealmente la función de los módulos era la de fungir como punto de encuentro entre ciudadanos y representantes de las dependencias de gobierno para atender las necesidades de la comunidad en materia social, de servicios públicos y urbanos y de seguridad.

A través de las actividades de los módulos se constituyó la Red Ángel, iniciativa del gobierno que buscó llegar a los bene-

¹⁶ Informe del GDF, 2010.

ficiarios de los programas sociales con el propósito de promover y evaluar la instrumentación de estos programas, en la perspectiva de disminuir las profundas desigualdades sociales y territoriales que prevalecen en la ciudad y de fortalecer el impacto de la política social. Esta red funcionó mediante visitas domiciliarias y reuniones en los módulos para promover los programas sociales y su operatividad. Entre 2009 y 2010 se llevaron a cabo 2 millones de visitas domiciliarias y 5 mil reuniones vecinales.

Más que como un espacio de participación ciudadana, la Red Ángel fungió principalmente como correa de transmisión entre el gobierno y la ciudadanía, con funciones más bien informativas y de gestión, pero poco operó en sentido contrario, es decir, como vínculo y espacio de incidencia entre los ciudadanos y el gobierno. El espacio de esta red fue utilizado también para informar sobre las modificaciones a la Ley de Participación Ciudadana, y dar seguimiento en el territorio a las nuevas disposiciones de la reforma del 2010.

El otro ámbito de participación sobresaliente en este período fue el que tuvo lugar precisamente en el marco de la nueva versión de la Ley de Participación Ciudadana (LPC), en la que se avanzó en el reconocimiento de la participación como un *derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar individual y colectivamente en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno* (Art. 2 LPC).

Con respecto a las versiones anteriores, esta ley introdujo nuevos instrumentos de participación: *la rendición de cuentas, la red de contralorías ciudadanas, la participación colectiva, las organizaciones ciudadanas, la asamblea ciudadana y el presupuesto participativo*. También, en el ámbito de la representación, se amplió notablemente la estructura de instancias, pasando de los Comités y Consejos ciudadanos a un esquema de cuatro instancias en el que se incorporaron los Representantes de manzana y los Consejos de los pueblos; estos últimos constituyeron por primera vez una figura diferenciada de representación para los pueblos originarios de la ciudad.

Con estas modificaciones, la Ley amplió notablemente el aba-

nico de la participación y avanzó en la calidad de ésta al introducir de manera explícita la posibilidad de que los ciudadanos tomaran parte en decisiones de carácter público. Si bien éstas se remitieron a espacios acotados como los presupuestos participativos y a algunos aspectos de las políticas de gobierno, el carácter de la participación dejó de ser meramente consultivo o colaborativo para pasar a tener un mayor grado de incidencia.

De la misma manera, a pesar de mantenerse el ámbito vecinal como eje de la participación, se dio reconocimiento a otros actores relevantes en el territorio como lo son las propias organizaciones ciudadanas, a las cuales se otorgó la posibilidad de participar con un representante con voz y voto en las asambleas ciudadanas, tomar parte en los Consejos Ciudadanos Delegacionales y participar también en el ejercicio de los instrumentos de participación ciudadana.

Todos estos cambios en la LPC acusaron también limitaciones, como el hecho de que los Consejos de los pueblos no fueron reconocidos aún para el conjunto de los pueblos del Distrito Federal, sino sólo en cuatro delegaciones (Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta y Tlalpan); la circunstancia de que las organizaciones ciudadanas para poder participar deben contar con requisitos formales como el estar constituidas como personas morales sin fines de lucro, y el hecho también de que el presupuesto participativo no es abierto a los intereses ciudadanos sino que está circunscrito a la decisión sobre un listado de acciones previamente definidos por la delegación.

Con todo y los importantes cambios en esta Ley, el proceso electoral de 2010 para la renovación de los Comités vecinales, ahora Comités ciudadanos, resultó nuevamente frustrante al contar con una participación de menos del 9% del padrón.¹⁷ Lo que ratificó la poca receptividad que tienen estas instancias entre la ciudadanía local y el desaliento que representa la intervención de las fuerzas partidarias en estos procesos.

Finalmente, hay que mencionar los ejercicios de participación

¹⁷ Ver: Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

ciudadana en el Desarrollo Social, que no fueron en todos los casos exclusivos de este período, y que promovieron la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones en asuntos puntuales referidos al territorio y a la vida barrial. Al respecto resultan relevantes los casos de cuatro programas sociales que operaron a través de asignación de recursos, cuyo destino fueron acciones u obras específicas decididos por los ciudadanos en asambleas vecinales: Mejoramiento barrial, Coinversión para el Desarrollo Social, Programa de Apoyo a las Unidades Habitacionales, y el Programa de Financiamiento para la Asistencia e Integración Social.

En términos generales, el trayecto de los tres gobiernos dio cabida al ejercicio de los derechos políticos por la vía de la participación ciudadana mediante diversas acciones, políticas y programas. Aún cuando la plena realización de este ejercicio remite sustancialmente a la incidencia en los asuntos públicos, esto no siempre estuvo garantizado y esta práctica con frecuencia encontró distinto tipo de obstáculos: institucionales, normativos, presupuestales y, los no menos relevantes, ligados a la cultura política clientelar y corporativa. Sin embargo, es notable la apertura de espacios y políticas que dieron a la participación un estatuto legal y un marco institucional de realización.

Los derechos sociales: la política de desarrollo social

El desarrollo social en los gobiernos perredistas ha permanecido como uno de los campos estratégicos de la gestión y se ha generado un marco institucional y normativo para éste, desde la primera administración, que se ha caracterizado por tener un enfoque de derechos y una perspectiva orientada hacia la construcción de ciudadanía.

Durante el primer gobierno perredista (Cárdenas-Robles) este enfoque estuvo más manifiesto en el ámbito discursivo que en el de las políticas; sin embargo, sus propósitos estuvieron orientados a extender los alcances de éstas buscando promover la integración de las grandes mayorías a los beneficios del desarrollo y la

promoción de la justicia social.¹⁸ La política social constituyó el eje articulador de los programas de gobierno y fue el signo inequívoco de la prioridad asignada a la atención a los problemas sociales.

De manera expresa, mediante la política social se pretendió mejorar la calidad de vida, reducir la desigualdad, alcanzar la justicia social y reconstruir el tejido social, y en función de estos propósitos se impulsaron distintos programas muy ligados a las prácticas de participación ciudadana y a la corresponsabilidad. Fue considerado sustantivo el vínculo con las organizaciones de la sociedad civil y para ello se establecieron algunas modalidades de colaboración, como la interlocución con la ciudadanía y el apoyo a iniciativas sociales.

Uno de los proyectos prioritarios para esta política fue la creación del Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI), cuya función consistió en integrar y prestar los servicios públicos, sociales y privados, para incidir en el fortalecimiento de las familias y las comunidades. En este marco se implementaron 27 modelos de intervención novedosos en torno a temas centrales como salud mental comunitaria y cultura y educación.¹⁹ De manera conjunta se instrumentaron otros servicios como las Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar, y se inició el proyecto de creación de un sistema de preparatorias públicas.

Hacia el final de este mismo período fue aprobada la *Ley de Desarrollo Social*, que se caracterizó por estar estructurada a partir de un enfoque de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y estipular una serie de principios para la política social como: la universalidad, la igualdad, la equidad social, la equidad de género y la exigibilidad de derechos.

El segundo gobierno perredista llegó al poder con el lema “Por el bien de todos primero los pobres”, y sobre esta base colocó a

¹⁸ Ver: Gobierno del Distrito Federal *La política social del Gobierno del Distrito Federal*, documento marco, diciembre de 1998.

¹⁹ Jusidman, Clara (2002), “La política social en la administración Cárdenas-Robles en el Distrito Federal”, en Álvarez, *et al.* (coords.), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México. La experiencia del primer gobierno electo*, UNAM/UAM/INAH, México, pp. 97-124.

la política social como centro de su actividad, y a los derechos sociales como propósito de su administración. La política de este gobierno coincidió sustancialmente en la orientación con la anterior pero modificó las estrategias de intervención y relación con la sociedad civil dirigiendo sus esfuerzos hacia las unidades territoriales y hacia una atención directa e individualizada a los sectores más vulnerables y necesitados.

Entre los principales objetivos de la política social destacaron claramente el contribuir a frenar el empobrecimiento de los habitantes de la ciudad y el promover el ejercicio de los derechos sociales y la equidad. Para lograr estos objetivos se articuló el *Programa Integrado Territorial (PIT)*, que constituyó el eje de las acciones de gobierno en esta materia y a él fueron canalizados cuantiosos recursos mediante programas ligados a la actividad en el territorio.

El PIT funcionó a través de estos programas, que mediante becas o créditos estuvieron destinados a distintos sectores de la población: adultos mayores, apoyo económico a personas con discapacidad, apoyo a consumidores de leche LICONSA, apoyo a niños y niñas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, ampliación y rehabilitación de viviendas, rescate a unidades habitacionales, desayunos escolares, créditos a microempresarios, apoyo al empleo y a la población rural.

La mayor parte de estos programas funcionó mediante el apoyo directo a los beneficiarios y éste se vinculó a la participación de los ciudadanos en las asambleas vecinales que tuvieron un carácter más bien informativo y de gestión, y con este carácter restringido constituyeron el espacio privilegiado de la participación ciudadana en esta administración.

A pesar del sesgo asistencial, a partir de esta política se llevaron a cabo iniciativas que resultaron sustantivas para la construcción de ciudadanía, como fue la pensión alimentaria para adultos mayores, que consistió en la asignación de una transferencia universal no condicionada equivalente a 70 dólares mensuales. Esta asignación se transformó en 2003 en un derecho exigible, de acuerdo a la Ley de la Pensión Alimentaria de Adultos Mayores del Distrito Federal y alcanzó en 2012 una cobertura de 480 000

personas mayores de 68 años en la Ciudad de México.²⁰

La política social en el gobierno de López Obrador funcionó prioritariamente con la práctica de transferencias monetarias que canalizaron importantes recursos para los programas de atención. Esto contribuyó sin duda a paliar las necesidades sociales y a resolver en varios rubros la demanda ciudadana; pero propició también el fortalecimiento del clientelismo y en muchos casos la formación de una ciudadanía pasiva que recibía los recursos sin desarrollar capacidades para la exigibilidad o justiciabilidad de los derechos.

La atención a los problemas sociales no se circunscribió sin embargo a los programas de transferencias monetarias. En otros rubros se desarrollaron igualmente acciones relevantes, como en el caso de la educación, en donde se crearon 16 preparatorias públicas bajo el auspicio del Instituto de Educación Media Superior, así como la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Otro ámbito de incidencia fue el de la salud, mediante el Programa de Medicamentos y Servicios Médicos Gratuitos para Personas sin Seguridad Social, el cual incluyó también un servicio especializado de atención para personas con VIH. Este programa adquirió también –al igual que la pensión para adultos mayores– la categoría de derecho durante el período en que Alejandro Encinas estuvo a cargo del gobierno.²¹

En el período de Marcelo Ebrard se dio continuidad a la mayor parte de los programas, en particular, se conservó el de adultos mayores, pero se amplió su cobertura, al reducir la edad mínima para participar de 70 a 68 años. Se crearon también nuevos programas principalmente en los campos de la educación, la vivienda, el empleo y la vida barrial. En el primer caso, se inauguraron los programas *Prepa sí* y *Niños Talento*, orientados a dar apoyo económico a adolescentes y niños pero condicionado al rendimiento escolar o al nivel de calificaciones; lo que representa

²⁰ Yanes, Pablo (2013), “Quince años de política social en la Ciudad de México, logros y desafíos, lecciones y tensiones”, en Revista *Nueva Sociedad*, núm. 243, enero-febrero, pp. 142-152.

²¹ *Idem.*

un apoyo circunscrito a un tipo selecto de beneficiarios y no a al conjunto de los estudiantes.

En el caso de la vivienda, se instrumentaron acciones orientadas a la construcción y el mejoramiento de las viviendas en lote familiar, dando prioridad a la intervención de empresas inmobiliarias privadas sobre los procesos de autoconstrucción y producción social del hábitat con participación de los beneficiarios, que habían predominado en las pasadas administraciones. Paralelamente, uno de los programas más novedosos de este gobierno fue la creación del Seguro del Desempleo, primero en su tipo en el país, que se inauguró en 2008 y estuvo orientado a dar una asignación equivalente a un salario mínimo durante un plazo de seis meses a aquellas personas que hubieran perdido su empleo.

Para el ámbito vecinal fue creado también un programa relevante: *Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial* (PCMB), que funciona a la fecha con la asignación de recursos para la realización de diversas obras: equipamiento, parques infantiles, sitios de reunión comunitaria, en el espacio público de los distintos barrios y colonias de la ciudad. Opera a partir de la presentación de proyectos que convocan a la población a organizarse y trabajar de manera colectiva, siendo el grupo el responsable del manejo de los recursos y de dar seguimiento a la obra en cuestión. Este programa ha sido muy exitoso y ha propiciado la participación de numerosos colectivos ciudadanos.

En los Lineamientos y Mecanismos de Operación (LMO) de este programa se reconoce como un

derecho inalienable de toda la población residente en el Distrito Federal, el goce y disfrute de los espacios públicos, que es del mayor interés para los fines que persigue la Secretaría de Desarrollo Social, el fortalecimiento, rescate, preservación y mejoramiento de las condiciones físicas y materiales que presentan estos espacios; ya que de esta manera se rescata y desarrolla la identidad cultural de las y los capitalinos (LMO-PCMB).

Éste es uno de los programas que vincula de manera tangible las acciones de desarrollo social con la participación ciudadana

en “la definición e instrumentación de políticas públicas, en la vigilancia y evaluación de la gestión y en el desempeño y la administración de los recursos”. Esta es una estrategia plasmada en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, 2007-2012, que responde al objetivo de “hacer de la Ciudad de México una democracia participativa que otorga a los habitantes las herramientas para mejorar su vida y les permite apropiarse de la ciudad y ser corresponsables con su destino colectivo”.²²

Este programa invirtió en los proyectos recibidos entre 2007 y 2010 cerca de 500 millones de pesos y dio lugar a la realización alrededor de 541 obras en distintos barrios y colonias de la ciudad.²³ Ha sido un programa premiado con reconocimientos internacionales por la diversidad de logros alcanzados en cuanto a eficiencia de los recursos, obras terminadas y participación comunitaria. Sin embargo, como todo programa, enfrentó también limitaciones relacionadas, por una parte, con el retraso en la fluidez de los recursos (lo que generó en numerosas ocasiones dificultades para la culminación de las obras) y, por otra parte, con el propósito de lograr la construcción de ciudadanía. En la mayor parte de los casos ha sido un programa sostenido efectivamente por la participación colectiva, pero sin que esto se logre traducir en la generación de prácticas participativas que trasciendan la duración de la experiencia puntual de cada proyecto presentado, y sin generar por tanto en la comunidad procesos de largo plazo.

Numerosos han sido los logros de la política social de estas tres administraciones y muy importante la cartera de derechos creados a instancias de la misma; sin embargo han sido también importantes las limitaciones y los nudos conflictivos para hacer fluir los programas y traducir los derechos conquistados en políticas viables y que garanticen los financiamientos requeridos.

La fluidez de los programas, remite a la compleja relación que existe entre los distintos componentes de la política social y su

²² Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, 2007-2012.

²³ Ziccardi, Alicia (2012), “Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México”, en *Gestión y Política Pública*, volumen temático, CIDE, México, pp.187-226.

desarrollo desigual: la prestación de los servicios, las transferencias monetarias, los subsidios directos e indirectos y la infraestructura social. Se trata de cuatro componentes sustantivos que debieran operar de manera paralela para lograr la integralidad de la política social; sin embargo, en las distintas administraciones se ha puesto el énfasis en uno u otro componente sin alcanzar un desarrollo complementario.²⁴

En lo que refiere al financiamiento, la política social enfrenta un serio problema dado que la redistribución de los recursos públicos y su canalización hacia esta política depende de las fuentes efectivas de financiamiento ligadas a la fiscalidad propia del Distrito Federal, y no existe hasta ahora una discusión a fondo al respecto. Dada la tensión existente entre las crecientes demandas de expansión del gasto social y la inversión estatal, y una fiscalidad local estancada, se hace necesario “articular un círculo virtuoso entre las capacidades redistributivas de la política social y de la política fiscal”.²⁵

En este marco, la construcción de ciudadanía social, si bien ha encontrado en la política social importantes asideros que promocionan el acceso a beneficios públicos de importantes grupos de la población y el ejercicio de derechos mediante programas redistributivos, también se enfrenta con potentes nudos problemáticos institucionales, normativos y financieros, que interfieren en las posibilidades de su realización.

Derechos cívicos, derechos humanos y de cuarta generación

Durante el gobierno de Marcelo Ebrard tuvo lugar el reconocimiento de otro tipo de derechos –más allá de los políticos y sociales– que resultaron relevantes para otros aspectos de la vida de los habitantes de la ciudad, y que tuvieron la característica de ser derechos promovidos e impulsados desde distintos ámbitos de la sociedad civil, ejerciendo de facto el derecho de participación. Entre éstos destacaron los casos de la interrupción legal del

²⁴ Ver: Yanes, Pablo, *op. cit.*, p.151.

²⁵ *Idem.*

embarazo (hasta antes de las 12 semanas de gestación), que se ubica dentro de los llamados derechos sexuales y reproductivos en el campo de la salud; y la aprobación del matrimonio entre personas del mismo sexo con el consiguiente derecho de estas parejas a la adopción.

En ambos casos se trató de derechos reconocidos legal e institucionalmente como resultado de sendos movimientos de organizaciones sociales y civiles de larga data en la ciudad (el movimiento feminista y el movimiento lésbico-gay), que promovieron una interlocución permanente con los gobiernos locales, elaboraron propuestas de políticas en estos campos y formularon iniciativas de ley para dar estatuto legal a estas medidas. La interrupción legal del embarazo fue reconocida en la Ley aprobada en el mes de abril de 2007, por la ALDF, incluyendo mecanismos para la impartición de servicios de salud adecuados para este efecto y la mejora de los mecanismos para la protección de la maternidad libre, informada y responsable.²⁶ Y el matrimonio entre personas del mismo sexo fue reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la determinación de constitucionalidad de las reformas hechas por la Asamblea Legislativa del D.F. en diciembre de 2009, al artículo 146 del Código Civil capitalino.

A la par de estos derechos, los Derechos Humanos como referente genérico fueron igualmente centro de atención en este período y eje de debate y reflexión entre gobierno y sociedad. Ante la presencia de diversas violaciones a los derechos humanos registradas en la historia reciente de la ciudad, fue planteada la necesidad de elaborar un diagnóstico y un programa para la elaboración de una política pública en torno a estos derechos. En la promoción y elaboración de estas iniciativas tomó parte un grupo plural formado por el gobierno de la ciudad, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos

²⁶ Ver: Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE). Dirección URL: www.gire.org.mx.

Humanos en México (OACNUDH) y las organizaciones civiles especializadas en esta problemática.

El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, producto de esta gestión, logró compactar un conjunto de objetivos, estrategias y líneas de acción sobre 15 derechos y 10 grupos de población analizados en el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal. Este Programa contempla 2 412 líneas de acción sobre políticas públicas, coordinación interinstitucional, propuestas legislativas para los ámbitos local y federal, así como propuestas presupuestales para las acciones estipuladas.²⁷

En el mes de agosto de 2009 se llevó a cabo la presentación formal del Programa en donde las partes participantes adquirieron el compromiso de realizar de manera coordinada la implementación, el seguimiento y la evaluación del mismo. La operación del Programa quedó sujeta sin embargo a la difusión que se haga de éste entre las distintas instancias del Gobierno del Distrito Federal, y entre la población beneficiaria, para no quedar en letra muerta; pero este es un ejercicio que queda por realizar, y que dependerá en buena medida de la presión que ejerzan las organizaciones civiles, así como la propia Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

En materia de los derechos de cuarta generación (derechos colectivos), vio la luz también en la Ciudad de México un documento valioso por su contenido y novedoso por su ámbito de referencia, que resultó igualmente de un ejercicio de interlocución entre la ciudadanía y el gobierno local: la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*.

Este documento puso de relieve el derecho formulado por Henri Lefebvre en 1968, según el cual los habitantes de las ciudades tienen el derecho de tomar en sus manos el sentido del desarrollo

²⁷ Sánchez Mejorada, Cristina (2010), "Sentido y contrasentido de los Derechos Humanos en el marco de un proyecto neoliberal. Balance de las acciones de gobierno del Distrito Federal", ponencia presentada en el *Seminario Internacional Reforma del Estado y Ciudadanía*, Universidad Iberoamericana, México, p. 28.

de la ciudad en oposición al sentido mercantil otorgado por las fuerzas capitalistas. Y ratificó también lo estipulado por David Harvey como “el derecho de toda persona a crear ciudades que respondan a las necesidades humanas”.²⁸

El contenido de este derecho adquirió relevancia en la Ciudad de México del siglo XXI ante los enormes cambios urbanos experimentados por la ciudad en su inserción a los procesos globales, que trajeron notables afectaciones a grandes grupos de la población, y muy en particular a los sectores populares. Por este motivo, y en función de los antecedentes de promoción del derecho a la ciudad en diversos foros internacionales (Foro Social Mundial), numerosas organizaciones sociales agrupadas en torno al movimiento urbano popular y organizaciones civiles vinculadas al trabajo en relación al hábitat (Coalición Internacional para el Hábitat-México, COPEVI, Casa y Ciudad, etc.) articularon la elaboración de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad.

La redacción de la Carta fue presentada en sucesivas ocasiones al jefe de Gobierno y se obtuvo el compromiso de éste de firmarla y dar seguimiento a su contenido. Finalmente, fue suscrita por un conjunto de personalidades entre las que figuraron el propio jefe de Gobierno, representantes de organismos sociales y civiles, la presidenta de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa, el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en julio de 2010. En este acto, la Carta fue reconocida como un antecedente inminente para la Constitución Política de la capital del país.

El derecho a la ciudad enunciado en la Carta se reconoce como

... el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un

²⁸ Ver: Davyd Harvey (2009), *El derecho a la ciudad como alternativa al neoliberalismo*, conferencia para la apertura del Seminario sobre Reforma Urbana del Forum Social Mundial do Belem do Para, Brasil.

derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en el respeto a sus diferencias, expresiones y prácticas culturales, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a un nivel de vida adecuado. El derecho a la ciudad es interdependiente a todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos.²⁹

El contenido de la Carta está regido por tres principios: *el ejercicio pleno de ciudadanía*, entendido como la realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar de sus habitantes en condiciones de igualdad y justicia, así como el respeto a la producción y gestión del hábitat; *la gestión democrática de la ciudad*, en referencia al control y la participación de la sociedad, en el planeamiento y gobierno de las ciudades, y *la función social de la propiedad de la ciudad*, que remite a la prevalencia en la formulación e implementación de las políticas urbanas, del interés común sobre el derecho individual de propiedad, e implica el uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano.³⁰

La firma de la Carta representó un éxito de los movimientos urbanos en este sexenio, al obtener el compromiso del jefe de Gobierno en relación con la amplia diversidad de derechos contenidos en ella, así como en relación con poner en práctica una gestión democrática del desarrollo urbano en la ciudad. Sin embargo, el aval gubernamental a este documento, y al Programa de Derechos Humanos, aún están lejos de hacerse realidad, de

²⁹ *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, 2010, México, p. 7.

³⁰ Zárate, Lorena (2010), "Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad: el derecho a construir la ciudad que soñamos", en Sugranyes, Ana y Charlotte Mathivet (editoras), *Ciudades para tod@s por el derecho a la ciudad*, Ed. HIC, Chile.

ser introducidos en el marco jurídico del Distrito Federal y de ser traducidos en políticas públicas que los hagan efectivos.

Los postulados de la Carta y del Programa remiten a disposiciones que virtualmente entran en contradicción con las orientaciones de otras áreas de la política gubernamental de esta administración, en particular con la política urbana, que al auspiciar el papel protagónico del mercado en el desarrollo urbano, y al promover la construcción de una “ciudad global y competitiva” (GDF, 2007), ha generado acciones que desconocen en los hechos los contenidos de estos compromisos.

En la disputa por el territorio urbano entre las inmobiliarias y los grandes desarrolladores por una parte y los grupos de pobladores, por la otra, la política gubernamental ha favorecido a los inversionistas privados, dando cabida a una competencia desigual, en donde los intereses de los pobladores han sido soslayados. Esto ha sido particularmente tangible en el caso de los megaproyectos urbanos o “proyectos estratégicos”, y en especial en el caso de la Supervía poniente;³¹ proyecto emblemático de esta administración que se llevó a cabo sin el obligado ejercicio de consulta pública y vulnerando otros derechos humanos de la población afectada.³²

Reflexión final

La construcción de ciudadanía es una práctica que ha estado presente en distintos ámbitos de las políticas gubernamentales de las administraciones perredistas. Los emblemas de cada uno de los gobiernos y las políticas públicas estratégicas han sido indicativos de la existencia de una voluntad política en esta dirección que ratifica la orientación de izquierda de estos gobiernos. Pero estas políticas han sido puestas en vigencia en

³¹ Construcción de una vía de comunicación urbana de peaje, conocida como “Sistema vial de puentes, túneles y distribuidores viales del Sur Poniente de la Ciudad de México”.

³² Ver: Sánchez Mejorada, Cristina (2010), *op. cit.*, p. 28.

condiciones políticas, económicas y sociales –herencia de gobiernos anteriores o características de la misma estructura de la ciudad–, complicadas, a las que los distintos gobiernos han tenido que hacer frente, y con las que frecuentemente han entrado en contradicción, poniendo a prueba su propia vocación.

Éste ha sido el caso de la existencia de una estructura de gobierno hipercentralizada, jerárquica y anquilosada que burocratiza los procesos político-administrativos, haciendo poco eficaces las nuevas fórmulas gubernamentales, y que no ha sido reformada de acuerdo a las exigencias de la nueva realidad. Esto se vincula de manera directa con la Reforma Política inconclusa que mantiene al gobierno de la ciudad en un atraso político inadmisibles –sin autonomía para el manejo de las atribuciones de gobierno y de sus presupuestos– para las características complejas que ha adquirido la entidad capitalina, así como con la ausencia de una reforma administrativa, que ponga al día los procesos de gestión.

La falta de correspondencia entre las políticas económica, fiscal y social es otro de los nudos problemáticos de los actuales gobiernos, que no garantiza la implementación de los derechos sociales, limita la redistribución de los recursos públicos y restringe los derechos a prácticas asistenciales con vistas a una ciudadanía pasiva. Es necesario formular una política integral que contemple el financiamiento de la política social pero también la creación de empleo y la formación de capacidades en los individuos para la corresponsabilidad y la exigibilidad de los derechos.

La vigencia de una cultura política clientelar y corporativa, que pone el énfasis en los favores políticos y la reproducción de liderazgos protagónicos que sustituyen a la participación ciudadana, es también un ámbito que obstaculiza la construcción de ciudadanía. La formación de clientelas políticas es una práctica que se ha mantenido y rehabilitado a la luz de los programas sociales, y es excluyente de la participación de los individuos en procesos decisorios para el diseño, supervisión y evaluación de las políticas. La condición ciudadana tiende entonces a quedar reducida a la de beneficiarios o receptores de las políticas.

La definición de un proyecto de ciudad compatible con la creación y vigencia de derechos es uno de los desafíos más

estructurales que tienen los gobiernos de izquierda en la entidad. La ciudad mercancía o la ciudad para la convivencia de la diversidad social ha sido asumida como una disyuntiva, cuando en realidad se trata de generar políticas para disminuir la tensión vigente entre las tendencias globales de desarrollo de la ciudad y su capacidad competitiva, y las posibilidades de construir cohesión social. La competitividad de la ciudad es un proceso que requiere de una sólida regulación gubernamental para posibilitar la atracción de inversiones y la creación de infraestructuras, al mismo tiempo que la creación de empleos, la atención a las necesidades sociales y la disminución de la desigualdad.

Bibliografía

- Álvarez, Lucía (2006), "Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la ciudad de México", en *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), México
- Álvarez, Lucía (2006), "Actores sociales, construcción de ciudadanía y proceso democrático en la Ciudad de México", en Álvarez, *et. al.*, *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, UNAM/UAM/INAH, México.
- Álvarez, Lucía (2013), "La participación ciudadana en los gobiernos perredistas del DF", en Cadena, Jorge y Armando López (compiladores), *El PRD: orígenes, itinerarios, retos*, IIS-UNAM, CEIICH-UNAM, México.
- Borja, Jordi (2000) "Los desafíos del territorio y los derechos de ciudadanía", en *Memoria del Seminario Internacional Costos y Financiamiento de la Capital*, GDF/COLMEX, México.
- Enríquez, Lourdes y Claudia Aranda (coords.) (2008), *Despenalización del aborto en la Ciudad de México*, GIRE, PUEG-UNAM, IPAG, México.
- Gobierno del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal, 2007-2012*, México, D. F.
- Harvey, David (2009), "El derecho a la ciudad como alternativa al neoliberalismo", conferencia para la apertura del Seminario

- sobre Reforma Urbana del Forum Social Mundial do Belem do Para, Brasil.
- Jusidman, Clara (2002), "La política social en la administración Cárdenas-Robles en el Distrito Federal, en Álvarez, *et al.* (coords.), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México. La experiencia del primer gobierno electo*, UNAM/UAM/INAH, México.
- Lefebvre, Henri (1968), *El derecho a la ciudad*, Historia/Ciencia/Sociedad, núm. 44, Ediciones Península, Barcelona.
- Marshall, T.H. (1965), "Citizenship and Social Class", en *Class, Citizenship and Social Development*, A. Doubleday Anchor Book, Nueva York.
- Martínez Assad, Carlos (1996), *¿Cuál destino para el D. F.? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, Océano, México.
- Pérez, Margarita (2006), "México: ciudad global en la diversidad", en Bueno, Carmen, y Margarita Pérez Negrete (coords.), *Espacios globales*, Plaza y Valdés/UIA, México.
- Provencio, Enrique y Pablo Yanes (editores) (2006), *La política social del Gobierno del Distrito Federal 2000-2006*, Secretaría de Desarrollo Social/Consejo de Desarrollo Social, México.
- Sánchez Mejorada, Cristina (2010), "Sentido y contrasentido de los Derechos Humanos en el marco de un proyecto neoliberal. Balance de las acciones de Gobierno del Distrito Federal", ponencia presentada en el *Seminario Internacional Reforma del Estado y Ciudadanía*, Universidad Iberoamericana, México.
- Sánchez Mejorada, Cristina y Lucía Álvarez (2003), "Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la Ciudad de México, 1997-2000", en Olvera, Alberto (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Universidad Veracruzana/FCE, México.
- Sassen, Saskia (2003), *Los espectros de la globalización*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Sassen, Saskia (2005), "Situando ciudades en circuitos globales", en Arce, Cabrero y Ziccardi, *Ciudades del Siglo XXI: ¿Competitividad o Cooperación?*, Cámara de Diputados/CIDE/Miguel Ángel Porrúa, México.
- Tejera, Héctor (2012), "Procesos políticos, cultura y participación

- ciudadana”, en Emilio Duhau, *Ciudad de México: la construcción permanente de la metrópoli*, Ed. Olacchi, Quito, Ecuador.
- Turner, Bryan (1993), “Contemporary problems in the theory of citizenship”, en Bryan S. Turner (ed.), *Citizenship and Social Theory*, Sage Publications, Londres.
- Yanes, Pablo (2013), “Quince años de política social en la ciudad de México, logros y desafíos, lecciones y tensiones”, en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 243, enero-febrero.
- Zárate, Lorena (2010), “Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad: el derecho a construir la ciudadanía que soñamos”, en Sugranyes, Ana y Chalotte Mathivet (editoras), *Ciudades para tod@s por el derecho a la ciudad*, Ed. HIC, Chile.
- Ziccardi, Alicia (coord.) (2012), *Ciudades del 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, UNAM, México.
- Ziccardi, Alicia (2012b), “Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México”, en *Gestión y Política Pública*, volumen temático, CIDE, México.