

DESIGUALDADES URBANAS, POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL E INTEGRACIÓN URBANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO (1997-2026)

Alicia Ziccardi

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Maestra en Sociología por el Instituto Universitario de Pesquisas de Rio de Janeiro (IUPERJ) y Dra. en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigadora Titular del Área de Estudios Urbanos y Regionales del Instituto de Investigaciones Sociales y profesora de los Posgrados en Ciencias Políticas y Sociales y Urbanismo de la UNAM. Investigadora Emérita del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores CONAHCYT y Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias.

Correo electrónico: ziccardi@unam.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4050-3783>

Recibido: 1 de abril 2026

Aceptado: 19 de junio 2026

RESUMEN

Este artículo analiza las políticas de inclusión social e integración urbana implementadas en la Ciudad de México desde el inicio de su democratización política en 1997, lo que llevó a que fuese gobernada desde entonces por una coalición de izquierda. El punto de partida es que las desigualdades urbanas refieren a las inequidades que existen en el acceso y calidad de los bienes urbanos las cuales tienen una dinámica institucional que amplifica las desigualdades estructurales. Otra característica particular es que esas desigualdades urbanas no tienen necesariamente raíces persistentes, sino que poseen una dinámica institucional que puede ser modificada a través de intervenciones gubernamentales que asignen mayores recursos a las zonas más desfavorecidas e implementen políticas públicas en las que prevalezcan criterios de equidad para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la ciudad para el conjunto de la ciudadanía. Tomando como referente territorial

la capital de la república se exponen algunos datos sobre las marcadas desigualdades que prevalecen a pesar de la aplicación de un conjunto de políticas sociales y urbanas que se aplicaron para mejorar las condiciones socio-económicas y de habitabilidad de los sectores de menores recursos. Si bien en esas políticas se advierte cierta continuidad- al sustentarse en el reconocimiento de derechos- se analizan los programas, las particularidades institucionales y las formas de gobernanza – asociativa y colaborativa- que coexisten conflictivamente en cada uno de los seis períodos gubernamentales que transcurren entre 1997 a 2024. Finalmente se reflexiona sobre los alcances y limitaciones de estas políticas sociales urbanas para lograr una mejor calidad de vida principalmente para los mayoritarios sectores populares que habitan la gran ciudad.

Palabras clave: Desigualdades urbanas, derechos, políticas de inclusión social e integración urbana, formas de gobernanza local.

ABSTRACT

This article analyzes the social inclusion and urban integration policies implemented in Mexico City since the beginning of its political democratization in 1997, which led to its governance by a left-wing coalition. The starting point is that urban inequalities refer to the inequities in access to and quality of urban goods, which have an institutional dynamic that amplifies structural inequalities. Another distinctive characteristic is that these urban inequalities do not necessarily have persistent roots, but rather possess an institutional dynamic that can be modified through government interventions that allocate more resources to the most disadvantaged areas and implement public policies that prioritize equity criteria to guarantee the effective exercise of the right to the city for all citizens. Using the capital of the republic as a territorial reference, the article presents data on the marked inequalities that persist despite the application of a set of social and urban policies designed to improve the socio-economic and living conditions of the poorest sectors. While these policies show a certain continuity—as they are based on the recognition of rights—the programs, institutional particularities, and forms of governance—associative and collaborative—that coexist conflictively in each of the six government periods between 1997 and 2024 are analyzed. Finally, the scope and limitations of these urban social policies in achieving a better quality of life, primarily for the majority of the popular sectors that inhabit the big city, are reflected upon.

Key words: Urban inequalities, rights, social inclusion policies and urban integration, forms of local governance.

INTRODUCCIÓN^{1(*)}

En las grandes ciudades latinoamericanas el acceso inequitativo a los bienes y servicios urbanos incide directamente en las condiciones de habitabilidad, salubridad y bienestar de la población, configurando territorios profundamente heterogéneos en términos de condiciones de habitabilidad y están enmarcados en procesos de expansión urbana periférica, segregación residencial y fragmentación territorial que han consolidado patrones persistentes de desigualdad urbana.

La Ciudad de México, núcleo central de una extensa región metropolitana, constituye un importante laboratorio para analizar cómo se intenta contrarrestar estas desigualdades a través de diseñar e implementar políticas socio-económicas y urbanas sustentadas en el reconocimiento de derechos y el otorgamiento de garantías para hacerlos efectivos, los cuales están contenidos en la Constitución Política de la república y de la ciudad capital.

En este contexto el propósito de este trabajo es analizar las políticas y programas de inclusión social e integración urbana que se han aplicado desde que el gobierno de la Ciudad de México se democratizó en el año 1997 y pasó a ser gobernando hasta la actualidad por una coalición de partidos de izquierda. Para ello partimos de exponer conceptualmente la relación entre desigualdades urbanas y políticas de inclusión social e integración urbana y ofrecer algunos datos sobre los diferentes niveles de desarrollo social que prevalecen en las dieciséis alcaldías que conforman el territorio de la ciudad. Desde este marco conceptual y referente espacial se analizan los diferentes períodos del gobierno local de 1997 a 2024 y finalmente se reflexiona sobre los alcances y limitaciones de estas políticas para lograr una mejor calidad de vida principalmente para los mayoritarios sectores populares que habitan la gran ciudad.

^{1(*)} Agradezco a Cynthia Velázquez asistente de investigación de CONAHCYT por su apoyo en las tareas de recopilación de información y análisis para la realización de este artículo.

SOBRE LAS DESIGUALDADES URBANAS Y LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL E INTEGRACIÓN URBANA

Desde el área de conocimientos de los estudios urbanos se ha advertido que las desigualdades urbanas no son sólo la expresión espacial de las desigualdades socio-económicas sino que expresan la inequidad que existe en el acceso y calidad de la vivienda, los bienes y servicios públicos (agua, transporte, recolección de basura), incidiendo de manera diferencial en las condiciones de habitabilidad, salubridad y acceso a derechos que prevalecen en diferentes zonas, colonias, barrios y pueblos de nuestras ciudades (Ziccardi y Dammert, 2021).

Para algunos autores las desigualdades territoriales deben diferenciarse y a la vez vincularse a los procesos de segregación urbana y segmentación social, lo que resulta particularmente relevante porque esos procesos se han profundizado con la aplicación de las políticas económicas neoliberales que se han aplicado, en mayor o menor medida y desde hace varias décadas en las ciudades latinoamericanas (Soldano, 2008).

Pero lo que interesa resaltar aquí son dos rasgos fundamentales: a) que los mecanismos de producción, reproducción o disminución de las desigualdades urbanas —y sus expresiones locales en el marco de la sociedad global—amplifican las desigualdades socio-económicas, las desigualdades estructurales e históricas que signan las sociedades latinoamericana; b) que las desigualdades urbanas no tienen necesariamente raíces persistentes, sino que poseen una dinámica institucional que puede ser modificada a través de intervenciones gubernamentales que asignen de mayores recursos a las zonas más desfavorecidas y de políticas públicas en las que prevalezcan criterios de equidad y se garantice el ejercicio efectivo del derecho a la ciudad para el conjunto de la ciudadanía (Ziccardi, 2022).

En este sentido, las políticas sociales urbanas (Bodemer, Coraggio y Ziccardi, 1999) constituyen un abanico de políticas públicas diseñadas e implementadas a fin de modificar estas brechas que prevalecen en la cuestión social y urbana (Oszlak y O'Donnell, 1976), con la intención de avanzar en crear condiciones de equidad y garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en constitucionalmente (Ziccardi, 2006; 2022).

Así definidas, el análisis de las políticas sociales urbanas se organiza en este trabajo identificando dos dimensiones: una sustantiva y otra operativa (Brugué, Gomà y Subirats,

2002). La dimensión sustantiva permite analizar el contenido ideológico y los principios que orientan una política, es decir, si adopta criterios de universalidad o focalización, si concibe el bienestar como derecho o como asistencia. La dimensión operativa examina las especificidades de la implementación, la arquitectura programática y de coordinación que se requiere para el logro de resultados. Examinadas conjuntamente, ambas dimensiones revelan la coherencia o tensiones entre el proyecto de ciudad enunciado y las capacidades institucionales del gobierno local para hacerlo efectivo. Asimismo, dado que se trata de un gobierno local de base popular se pone particular atención en la forma como se construye un patrón de gobernanza colaborativo que se sustenta en el reconocimiento del derecho a la ciudad, el cual ha coexistido conflictivamente, en este largo período de un gobierno de coalición izquierda, con un patrón de gobernanza asociativo que en mayor o menor medida logró imponer en ciertas zonas un modelo de ciudad neoliberal (Ziccardi, 2020).

DESIGUALDADES URBANAS Y POBREZA EN LA CIUDAD CAPITAL

Como consecuencia de la aplicación de políticas económicas neoliberales que se impusieron principalmente en México en la última década del siglo XX y las primeras del XXI, se han provocado profundas transformaciones en las ciudades acompañadas de procesos de fragmentación urbana y segmentación social, mercantilización de los servicios públicos y producción masiva de viviendas de baja calidad en periferias cada vez más lejanas, lo cual agudiza las condiciones de segregación residencial en las que viven los sectores de menores ingresos e incrementa las desigualdades urbanas (Álvarez y Ziccardi, 2015). Estas dinámicas adquieren una expresión particularmente diferenciada y compleja en la capital de la república lo que la convierte en un espacio privilegiado para observar cómo se producen y reproducen estas desigualdades en el territorio y de qué manera las políticas sociales y urbanas del gobierno local se distanciaron de las de nivel federal a fin de enfrentar los elevados niveles de pobreza y desigualdad que aún se registran en su sociedad y en su territorio.

La Ciudad de México (CDMX) es la principal ciudad del sistema urbano nacional y el núcleo central de una gran metrópoli en la que habitan 21.8 millones de personas, de las cuales 9.2 millones viven en la capital de la república y en municipios del Estado de México y del estado de Hidalgo (INEGI, 2020). La ciudad central de esta gran región que es una de las megalópolis del mundo, constituye el espacio de articulación de la economía nacional e

internacional, un territorio en que las clases altas y medias poseen adecuados e inclusive elevados niveles de vida, pero donde grandes contingentes de trabajadoras y trabajadores viven soportando elevados niveles de pobreza y precariedad, es decir las desigualdades socio-económicas y urbanas signan la sociedad y este espacio local.

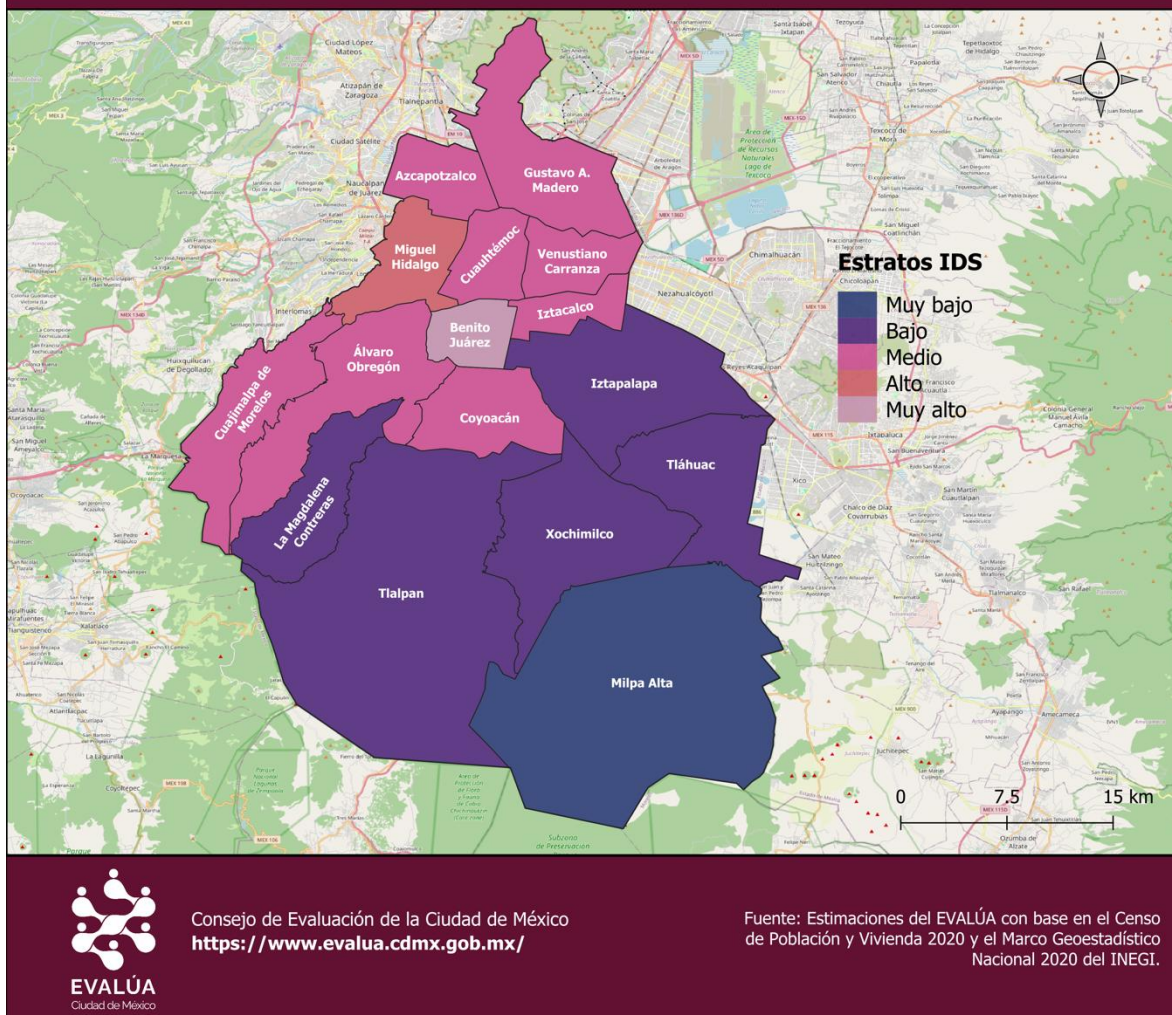
Debe decirse que se estima que en los últimos años en la Ciudad de México se registra una reducción del número de mexicanos en condiciones de pobreza pasando de representar el 30.0% en 2018 a 19.7% en 2024, reducción que se advierte en todo el contexto nacional y que es atribuible principalmente con el incremento del salario mínimo registrado durante este periodo². Asimismo, esa quinta parte de la población de la ciudad que viven en condiciones de pobreza es predominantemente moderada, y también es vulnerable por carencias sociales (27.4%) siendo las principales carencias las relacionadas con el acceso a la seguridad social (38 %) y a los servicios de salud (21.8%), mientras que se estima que las carencias por calidad y espacios de la vivienda representa solo el 4.1% y el acceso a servicios básicos en la vivienda el 2.4% (INEGI, 2024). Sin embargo, estos datos no reflejan las condiciones de habitabilidad de las viviendas y el entorno urbano, en tanto no consideran que un elevado número de viviendas son autoproducidas y tienen sólo uno o dos cuartos que son habitados muchas veces por familias numerosas, lo que lleva a que exista un elevado índice de hacinamiento y una calidad de vida precaria (Ziccardi, 2022).

El Índice de Gini para la Ciudad de México estimado para 2020 por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 0,4468 es muy próximo al del país el cual era de 0,4496, lo cual indica una generalizada persistencia de la desigualdad, en este caso económica (CONEVAL, 2020).

Respecto a las condiciones de desigualdad social y urbana el Índice de Desarrollo Humano 2020 indica que el territorio de la CDMX es el más alto del país (PNUD, 2022) pero en su interior, según datos del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, se registran marcadas desigualdades: sólo una alcaldía posee un muy alto Índice de Desarrollo Social, otra un muy alto nivel y ocho un nivel medio, pero cinco grandes alcaldías localizadas en el oriente y el sur de la ciudad presentan un bajo nivel y una de muy bajo nivel (Evalúa, 2020) (ver mapa)

² Esta medición multidimensional de la pobreza realizada por INEGI en 2024, con base en la información de la ENIGH de ese año, continúa utilizando la metodología de CONEVAL.

Índice de Desarrollo Social (IDS) de la Ciudad de México por alcaldía, 2020



Otro indicador que permite estimar las desigualdades urbanas que existen entre alcaldías es el Índice de Marginación Social 2020 del Consejo Nacional de Población (CONAPO) que estima que mientras en la Alcaldía Iztapalapa, en la cual habitan más de 1,8 millones de personas predominantemente de sectores populares, el 18,5 % de las viviendas presenta condiciones de hacinamiento, en la Alcaldía Benito Juárez habitada predominantemente por sectores medios sólo es el 3,9%.

En este contexto las políticas socio-económicas y urbanas diseñadas e implementadas por el gobierno local de la CDMX son extremadamente importantes para contrarrestar esa

grave situación de carencias y desigualdades urbanas que impiden que la ciudad cumpla con su función de ser un mecanismo de integración social (Germani, 1967).

LA TRAYECTORIA DE LA POLÍTICAS SOCIALES URBANAS DEL ÁMBITO LOCAL (1997-2024)

En el periodo comprendido entre 1997-2018 el gobierno de la Ciudad de México controlado por una coalición de izquierda encabezada inicialmente por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y sustentada en el voto de los mayoritarios sectores populares que habitan la ciudad, construyó una innovadora política social sustentada en el reconocimiento de derechos y en la aplicación de criterios de universalidad y progresividad. Esta política social se distanció claramente de la política del gobierno federal que aplicó principalmente programas de transferencias monetarias condicionadas (Progresá, Oportunidades, Prospera) y promovió un proceso de mercantilización en el acceso a bienes y servicios básicos (educación, salud, vivienda) (Ziccardi, 2022).

Sin embargo, a partir de 2018 cuando esa coalición de izquierda encabezada por su líder Andrés Manuel López Obrador creó el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) que lo lleva a ganar la presidencia de la república y a reafirmar su triunfo en la CDMX, las políticas sociales del ámbito federal y local se alinean en el marco de un proceso de recentralización institucional bastante generalizado, lo que implica en cierta medida la pérdida de autonomía la acción social del gobierno local.

Los principales componentes de las políticas sociales urbanas de la Ciudad de México y las transformaciones y tensiones que se fueron dando a durante este largo período de más de veintinueve años en el que un gobierno de base popular lleva a cabo un proceso de administración urbana y gobierno político en la capital del país serán expuestos seguidamente.

LA CREACIÓN DE BASES LEGALES Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL (1997-2000)

En el breve periodo de tres años (1997-2000) en que gobernó el Ingeniero Cárdenas y su sucesora Rosasio Robles - cuando él dejó el cargo para competir por la presidencia de la república- se sentaron las bases legales y se dieron los primeros pasos para construir una nueva arquitectura institucional, particularmente en las instancias encargadas de diseñar y aplicar políticas sociales urbanas, orientadas a hacer efectivos los derechos los habitantes

de la ciudad de México. Su dimensión sustantiva que se sintetizó en el lema *"una ciudad para todos"* que tuvo como sustento legal y normativo la aprobación de la primera Ley de Desarrollo Social que legitimaba la participación de las organizaciones sociales y civiles en el diseño de las políticas y la adopción de una perspectiva de género que dio lugar a la creación del primer Programa de Salud Reproductiva.

Desde la dimensión operativa fue en el ámbito de la política habitacional donde se logró la más importante innovación institucional dado que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) impulsó un proceso de planeación participativa y una política habitacional original marcadamente diferenciada de la política de vivienda del gobierno federal, creando para ello en 1998 el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), un espacio en el que trabajaron colaborativamente no sólo técnicos y funcionarios, sino también académicos, organizaciones populares y de la sociedad civil. Desde el INVI se crearon 1) el Programa de Mejoramiento de Vivienda que inauguró una concepción del derecho a la vivienda como construcción colectiva con fuerte arraigo territorial y que tendría un crecimiento exponencial en los dos sexenios siguientes y 2) el Programa, Vivienda Nueva en Lote Familiar (Mier y Terán y Ziccardi, 2005).

A pesar de que el primer gobierno electo encontró severas restricciones presupuestales el rasgo más sobresaliente de este período fue que la ciudad se transformó en un espacio para hacer efectivos los derechos ciudadanos, creando nuevas bases ideológicas y legales e iniciando un proceso de creación de una nueva arquitectura institucional en el que las políticas sociales urbanas adquirieron cierta centralidad con la intención de crear mejores condiciones de vida de los sectores populares.

LA EXPANSIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES URBANAS EN LA CIUDAD DE LA ESPERANZA (2000–2006)

Desde la dimensión sustantiva con que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador inició su gobierno con la consigna *"Por el bien de todos, primero los pobres"* la cual se transformó luego en insignia de su liderazgo político a nivel nacional a ello se sumó el lema *"La Ciudad de la Esperanza"*. Ambas frases no fueron sólo retóricas, sino que implicaron una reorientación efectiva de la acción social gubernamental para lo cual se transformó el presupuesto local creando un ramo especial conformado con recursos provenientes de una política de austeridad y de combate a la corrupción. Esto permitió que las políticas sociales

contaran con recursos efectivos para su implementación y que lograra concretar una política social urbana redistributiva, que se confrontaba directamente con la lógica neoliberal del gobierno federal de Vicente Fox.

La principal innovación operativa en las políticas sociales urbanas fue la creación del Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PIT), que conformó su universo de actuación un conjunto de unidades territoriales con media, alta y muy alta marginación social. En estos territorios habitados por sectores populares de bajos recursos aplicaron coordinadamente diez subprogramas dirigidos a mejorar la calidad de vida y para ello el PIT articuló dos lógicas que la política social tradicional tendía a separar: la atención focalizada a poblaciones vulnerables y la transformación del entorno urbano como condición material del ejercicio de derechos. Esto distanció la política local de los programas focalizados de transferencias monetarias condicionadas implementados desde el ámbito federal.

Pero el programa social más importante y original de esta gestión fue el Programa de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, diseñado con criterios de universalidad para todos los ciudadanos mayores de 65 años que tuvieran tres años de residencia en la ciudad. Este programa logra la articulación entre política social y la construcción de derechos, creándose en abierta confrontación con el gobierno del presidente Fox que acusaba al gobierno local de populista, y que luego lo intentó replicar con alcances muy menores para el país en su conjunto.

En 2003 se aprobó la Ley de esta Pensión Alimentaria de Adultos Mayores transformando esta prestación social en un derecho exigible, garantizando su permanencia más allá de cambios políticos en la administración local, pasando de beneficiar 250,000 personas en 2001 a 525,002 en 2017 y modificando el monto de la prestación de 600 a 1,132 pesos mensuales, lo que puso en evidencia la capacidad progresiva de hacer efectivo un derecho una vez que fue institucionalizado (Ziccardi, 2022).

Asimismo, en materia de la política habitacional se aprobó La Ley de Vivienda del Distrito Federal en 2004 que dotó al ámbito local del marco normativo necesario para hacer operativamente exigible el derecho a una vivienda digna y decorosa que la Constitución de la República había incorporado desde 1983. También se reestructuró el INVI y se reconocieron nuevas figuras de tenencia como el condominio familiar y popular para regularizar las modalidades de habitación de los sectores populares. En el PIT se articuló

el Programa de Mejoramiento de Vivienda que financió entre 2001 y 2006 más de 90 mil acciones de mejoramiento de viviendas autoproducidas en colonias populares, con la participación de universidades y de las organizaciones del Movimiento Urbano Popular (Ziccardi, 2022).

En el campo de la salud la protección social llegó a poblaciones tradicionalmente excluidas de los esquemas formales de seguridad social: el Programa de Medicamentos y Servicios Médicos Gratuitos para Personas sin Seguridad Social fue enunciado como derecho durante el período de gobierno de Alejandro Encinas (2005–2006), quien asumió la jefatura de gobierno cuando López Obrador se separó del cargo para competir por la presidencia. A ello se agregó el servicio especializado de atención a personas con VIH adoptando criterios de universalidad.

En un primer balance de este periodo puede decirse que se fortalecieron las políticas sociales urbanas y con ello se redistribuyeron importantes recursos para mejorar la calidad de vida de los sectores populares. Pero la participación ciudadana, la inclusión de la ciudadanía y de otros actores involucrados en trabajar en la cuestión social operó más como un requisito administrativo para que los compromisos gubernamentales se tradujeran en los recursos que demandaba la acción social que como un espacio de deliberación que permitiese avanzar en el proceso de democratización de la gestión pública que demandaba la ciudad.

HACER EFECTIVOS DERECHOS CIVILES, SOCIALES Y URBANOS (2006–2012)

Marcelo Ebrard llegó a la jefatura de gobierno con una gran experiencia en la administración pública local, ya que desde principios de los noventa había sido secretario de gobierno en la regencia capitalina y, durante la administración de López Obrador, ocupó las titularidades de Seguridad Pública y de Desarrollo Social. Esta experiencia de gobierno previa marcó el ritmo y la consolidación de una política social sustentada en derechos.

La dimensión sustantiva de esta política social encontró su expresión más acabada en tres lemas que adoptaron la administración y las políticas locales: "*ciudad de derechos*", "*ciudad de vanguardia*" y "*ciudad en movimiento*" que en lo fundamental se efectivizaron en el reconocimiento de derechos civiles, la ley del matrimonio igualitario entre personas del mismo sexo con derecho de adopción y el reconocimiento del derecho de las mujeres a la

interrupción del embarazo antes de las doce semanas, cuyo ejercicio quedó garantizado en las instituciones de salud pública del gobierno local. Asimismo, se creó el Instituto de la Mujer y se realizó una transversalización del enfoque de género en el conjunto de las políticas públicas.

La política social mantuvo su centralidad, se reestructuró y se creó la Secretaría de Educación, aun cuando la educación básica continuó siendo competencia federal se puso en marcha el Programa Beca Sí, orientado disminuir la deserción escolar otorgando apoyos a los jóvenes que cursaban la educación media. También se creó la Red Ángel y el Seguro de Desempleo, conjunto de instrumentos ampliaron la cartera de protección social del gobierno local y reforzaron la idea de la política social como columna vertebral de las políticas públicas.

La acción social y urbana más innovadora del periodo fue la creación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) que promovió la organización social para la construcción o recuperación de espacios públicos en barrios populares. Este innovador programa obtuvo el Premio Hábitat de la ONU, el reconocimiento del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa de Barcelona y el de Urban Age (Ziccardi, 2012). La creación de los comités de administración y supervisión, así como del comité técnico de aprobación de proyectos del PCMB, dio lugar a una experiencia concreta de gobernanza colaborativa en la que el gobierno local cedió parcialmente capacidades decisorias a los habitantes de los barrios, con lo cual se convirtió una valiosa experiencia de participación ciudadana en asuntos públicos.

También corresponde a este período la elaboración y firma de la Carta del Derecho a la Ciudad de México, un documento promovido por HIC-AL y firmado por organizaciones civiles, académicos, funcionarios y el propio Jefe de Gobierno, donde se enunció el Derecho a la Ciudad como derecho colectivo de cuarta generación que articula al conjunto de los DESCA – derechos económicos, sociales, culturales y ambientales- y que constituyó insumo fundamental para la elaboración de la Constitución de la Ciudad de México en 2017.

Pero en relación con la política urbana realizada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) se debilitó el proceso de planeación y se asumió una acción desreguladora que favoreció los intereses de los desarrolladores inmobiliarios, en sintonía con los lineamientos neoliberales que ya prevalecían en el ámbito federal. También la

política de vivienda del INVI registró una reducción significativa en sus acciones, así como también en los Programas de Mejoramiento de Vivienda y de Vivienda Nueva en conjunto.

Por ello puede decirse que mientras la política social amplió y profundizó su alcance en clave de derechos civiles y sociales avanzando en este ejercicio en la construcción de una gobernanza colaborativa, la política urbana operó bajo una lógica que favoreció los intereses empresariales conformándose una alianza entre élites técnicas, políticas y empresariales propia de un patrón de gobernanza asociativo; con ello se anticipa una de las tensiones que se profundizarán en el periodo siguiente.

LA CONFLICTIVA COEXISTENCIA DE FORMAS DE GOBERNANZA LOCAL (2012–2018)

El gobierno de Miguel Ángel Mancera inició su período adoptando como lema de la actuación gubernamental “decidiendo juntos”, una dimensión sustantiva que se limitó a abrir espacios para que empresarios locales, en particular desarrolladores inmobiliarios, impulsaran una intensa acción transformadora en ciertas zonas de la ciudad, obteniendo elevadas ganancias y sobreganancias y partir de autorizarse cambios de usos del suelo para construir viviendas y predios en altura. Esto modificó el patrón de gobernanza local, al construirse una forma de gobernanza asociativa entre las élites técnicas, empresariales y políticas que representaban los intereses del sector privado del desarrollo urbano.

Desde una perspectiva operativa se dio continuidad a los programas heredados de las administraciones anteriores y sumó una vertiente asistencialista orientada a grupos vulnerables, en particular la población en situación de calle. La política de salud recibió atención prioritaria al crearse el Programa Médico en su Casa y se complementó con la creación del Seguro Popular del Distrito Federal. A esto se añadieron el Programa Capacítate, el Programa Integral para Jóvenes Desempleados y el Programa de Fomento Cooperativo. Todo ello llevó a que el presupuesto destinado a las políticas sociales se incrementara considerablemente.

Pero en el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial se debilitaron las reglas de operación que garantizaban una inversión social significativa en los espacios públicos de barrios, colonias y pueblos y en el INVI el Programa de Mejoramiento de Viviendas en Lote Propio se redujo, mientras que el Programa de Vivienda Nueva en Conjunto duplicó el número de acciones, alcanzando más de 39 mil viviendas (Ziccardi, 2022).

En este sentido el patrón de gobernanza colaborativo que se instrumentó en el período anterior, en el que las políticas sociales y urbanas se habían fortalecido, se volvió cada vez más residual mientras que el patrón asociativo empresarial se fortaleció cada vez más. Esto dio lugar a conflictos entre el gobierno local y diversas organizaciones de los sectores populares que se vieron desplazadas en la coalición gobernante.

Sin embargo, antes de concluir el periodo se concretó la modificación del artículo 122 de la Constitución de la República reforma que fue aprobada en 2016 por el Congreso de la Unión, y que otorgó a la Ciudad de México mayor autonomía financiera y de decisión en materia de seguridad y justicia, condiciones similares a las del resto de las entidades federativas. Esta reforma se completó con la aprobación de la Constitución Política de la Ciudad de México aprobada en 2017, cuya columna vertebral es el reconocimiento de los derechos económicos, sociales, ambientales y culturales y que incorporó el Derecho a la Ciudad como un derecho colectivo de cuarta generación con carácter exigible.

En síntesis, este período esta atravesado por fuertes tensiones en la tarea de gobernar la gran ciudad, y culmina con la creación del nuevo partido Morena que desplaza la hegemonía que tuvo el PRD desde 1997 a 2018. Asimismo, mientras el paradigma de derechos alcanza su máxima formalización jurídica en el texto de la Constitución Política de la CDMX, el modelo de gestión urbana respondió a una lógica mercado, mientras el marco jurídico-normativo se fortalece, el aparato institucional incrementa su burocratización y las alianzas con sectores empresariales y mientras la gobernanza colaborativa se debilita, la gobernanza asociativa se impone conflictivamente como forma predominante de actuación del gobierno local que pretende consolidar un modelo de ciudad moderna propia del proyecto neoliberal.

EL PRIMER GOBIERNO DE MORENA EN EL GOBIERNO FEDERAL Y LOCAL (2018–2024)

En el año 2018 Andrés Manuel López Obrador se convierte en el presidente de la República y Claudia Sheinbaum en la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México ambos a través del caudal electoral que logró alcanzar el nuevo partido denominado Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA,). Las políticas sociales urbanas del gobierno local a partir de entonces recuperaron centralidad en el conjunto de las políticas públicas inaugurando un período de alineación programática con las políticas del gobierno federal.

A nivel nacional Altamirano y Flamand (2025) identifican dos virajes distintivos en la estrategia social de Morena respecto a las administraciones anteriores: 1) el universalismo en la cobertura y 2) la recentralización en la provisión, esta última entendida como eliminación de intermediarios, tanto gubernamentales como sociales. La decisión más visible en esta línea fue la eliminación de Progres-a-Oportunidades-Prospera, principal programa de combate a la pobreza existente desde 1997 y su sustitución por un esquema de transferencias monetarias directas operadas mediante tarjetas bancarias y creando delegaciones estatales de los programas del bienestar a cargo de la Secretaría del Bienestar. (Altamirano y Flamand, 2025, p .633). Los operadores de este Programa imprimieron el sello de su dimensión sustantiva al ser denominados “*Servidores de la nación*”.

Cabe señalar que mientras la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores incrementó su cobertura a nivel nacional, la Ciudad de México perdió su autonomía ya que este programa se centralizó en la Secretaría del Bienestar del gobierno nacional y para su consolidación se creó el Banco del Bienestar.

Si bien la Ciudad de México heredaba un marco constitucional local robusto al ser una de las pocas ciudades del mundo que cuenta con una Constitución Política, esto no se tradujo en un fortalecimiento sostenido de la institucionalidad ni el diseño de políticas públicas innovadoras que hicieran efectivos los derechos reconocidos constitucionalmente.

Uno de los programas sociales más significativos de este gobierno fue el Programa Pilares -acrónimo de Puntos de Innovación, Libertad, Arte, Educación y Saberes- que había nacido en el sexenio anterior en la Alcaldía Tlalpan, gobernada entonces por Claudia Sheinbaum y que se hizo extensivo al conjunto de las 16 Alcaldías de la Ciudad, creándose más de 300 espacios públicos que ofrecen servicios gratuitos, localizados preferentemente en barrios populares, donde se promueve la educación comunitaria a distancia junto con actividades culturales y deportivas. La población destinataria prioritaria son personas jóvenes de 15 a 29 años, mujeres jefas de familia y habitantes de las colonias con menor índice de desarrollo social (Meneses, 2021) y es operado por la entonces recién creada Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación. En cierta medida, este programa materializó la dimensión sustantiva del paradigma de derechos sobre el eje específico de la articulación entre educación y trabajo como condición material del ejercicio ciudadano. Pero la

expansión de Pilares coincidió con la creación en el gobierno local de Iztapalapa de las Utopías – acrónimo de Unidades de Transformación y Organización para la Inclusión y la Armonía Social-. Dado que ambos programas, aunque distintos en las actividades que ofertan y el modo en que se producen, se gestionan por equipos diferentes – uno del gobierno central y otro del ámbito local- el operar en los mismos barrios populares y tener la misma población destinataria genera ciertas tensiones que no son únicamente burocráticas, sino que trascienden a los equipos de gobierno e inclusive al ámbito político. Este hecho aún en pequeña escala expresa un problema más amplio que es la dificultad para construir coherencia institucional entre niveles y ámbitos de gobierno aun cuando coinciden en el discurso de derechos.

Sin duda, la pandemia de Covid-19 que comenzó en marzo del año 2020, puso a prueba el modelo y la relación gobierno-ciudadanía en el gobierno local. Mientras el gobierno federal mexicano realizó un esfuerzo presupuestario reducido en comparación con otros países de la región y la estrategia federal se sostuvo solo en el adelanto de pagos de programas ya existentes y en el otorgamiento de créditos a microempresas, bajo el supuesto de que los programas sociales vigentes eran suficientes para cubrir a la población más afectada, el gobierno de la Ciudad de México desplegó una política social y sanitaria cualitativamente distinta, privilegiando instrumentos de asistencia social directa antes que esquemas financieros. Mi Beca para Empezar que es un apoyo a familias con estudiantes de primaria y secundaria se incrementó en 500 pesos. Se otorgaron microcréditos de 10,000 pesos a tasa cero a pequeñas y medianas empresas y creó un apoyo de 1,500 pesos mensuales para 35,000 personas que perdieron su empleo.

En el contexto de la crisis sanitaria y económica se creó el Programa Mercomuna creado inicialmente por la alcaldesa de Iztapalapa Clara Brugada, que se extendió a las dieciséis alcaldías y consistió en la entrega de vales canjeables por despensas en comercios locales. También los Comedores Sociales mantuvieron 378 unidades abiertas durante la contingencia con modalidades móviles para alimentar a familiares de pacientes con Covid-19. El Programa de Atención Prioritaria instaló setenta kioscos de salud en 158 colonias y pueblos donde se concentraba aproximadamente el 40% de los casos. El programa "No Estás Sola" habilitó espacios de denuncia y apoyo psicológico para mujeres que enfrentaron el incremento de violencia intrafamiliar derivado del confinamiento y el Programa de

Atención Prioritaria actuó en más de 158 colonias identificadas como de mayor riesgo sanitario proveyendo atención médica gratuita y vacunas a la población

Si bien el gobierno de la Ciudad de México privilegió intervenciones territorializadas a escala de colonia, barrio y pueblo, sostenidas en redes sociales, reconociendo las desigualdades de carencias y la necesidad de crear infraestructuras institucionales de proximidad, no habilitó formalmente a las organizaciones sociales y civiles ni a la ciudadanía en general para realizar una acción colaborativa corresponsable ni apeló a la energía social que la ciudadanía ha demostrado tener ante sismos y en otras situaciones de riesgo (Martínez y Ziccardi, 2023).

Un primer balance del periodo indica que, por un lado, el gobierno local instaló políticas sociales urbanas a partir de utilizar criterios territoriales y con la creación de los Pilares que articularon el reconocimiento de derechos, en particular a la educación y al desarrollo social. Pero por otro, esta acción del gobierno central de la CDMX se produjo en un contexto federal de recentralización que tendió a limitar los alcances de las políticas sociales y urbanas del ámbito local lo que debilitó las formas de gobernanza colaborativa que se habían impulsado en gobiernos anteriores.

LA ACTUALIDAD DE LAS UTOPIAS Y LAS POLÍTICAS DE CUIDADOS (2024-2026)

Clara Brugada en su discurso de toma de posesión, el 5 de octubre de 2024, anunció la intención de hacer de la Ciudad de México “la capital de los cuidados” y una “ciudad cuidadora”, sin duda este es un cambio profundo los enunciados – en la dimensión sustantiva – que implica un rediseño institucional de las políticas sociales urbanas.

Los tres principios y la perspectiva de género que complementan esta dimensión sustantiva son: revalorizar el trabajo de cuidados, reducir el tiempo que las mujeres destinan a estas tareas y redistribuir su responsabilidad entre los hogares, el Estado, el sector privado y la comunidad. En términos programáticos, este planteamiento implica avanzar hacia la des-feminización, la des-familiarización y la des-mercantilización de los cuidados.

La creación del Sistema de Cuidados para el Bienestar de la Ciudad de México implica una profunda transformación de la política social urbana de la ciudad. Su objetivo es articular servicios dirigidos a cuatro poblaciones prioritarias: primera infancia, personas con discapacidad, personas adultas mayores y personas con dependencia temporal. La

propuesta de circuitos de cuidados de proximidad, organizada en torno a servicios ubicados a una distancia caminable, traduce la noción de ciudad cuidadora en una estrategia territorial. De esta manera, el cuidado deja de plantearse sólo como responsabilidad privada o familiar y comienza a ser formulado como un problema público que requiere infraestructura, servicios, coordinación institucional y presupuesto.

Con ello se abre una nueva etapa en la trayectoria de la política social urbana local. Si bien en la Secretaría de Bienestar e Inclusión Social se implementan varios programas sociales tales como Comedores para el Bienestar, Desde la Cuna, Pensión Hombres Bienestar, Ingreso Ciudadano, los mismos son acotados frente al Programa Utopías que condensa una propuesta por territorializar el bienestar mediante espacios públicos de calidad, servicios sociales de proximidad, actividades culturales, deportivas, recreativas y dispositivos orientados a redistribuir el trabajo de cuidados; se trata de una de las apuestas más ambiciosas por vincular la política social, la política urbana, la política de educación, salud, alimenticia, deportiva y cultural y ambiental, dentro del ciclo reciente de gobiernos de izquierda en la capital de la república (Ziccardi, 2026).

En prácticamente todas las Utopías operan las denominadas *Casas Siempre Vivas*, orientadas al apoyo psicológico y jurídico de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, así como *Casas de Día* para personas adultas mayores. Trece cuentan con *Casas de Rehabilitación* y *Centros Colibrí* para la atención de adicciones; algunas disponen de consultorios médicos o *Casas de Salud*. A ello se suman dispositivos directamente vinculados con la reducción del tiempo de trabajo doméstico, como las lavanderías públicas denominadas *Lavamos a Hacer* y los *Comedores Populares*. Estos servicios permiten observar que el enfoque de cuidados no se limita a atender a personas dependientes, sino que también busca liberar tiempo de las mujeres y modificar la distribución social de las tareas domésticas y comunitarias.

Desde esta perspectiva, el gobierno de Clara Brugada, quien fue una de las lideresas más reconocidas del movimiento urbano popular, implica una profunda reformulación de las políticas sociales urbanas, de los programas e instrumentos. La ciudad de derechos, construida desde los primeros gobiernos locales de izquierda y reforzada por la Constitución de 2017, encuentra en la noción de *ciudad cuidadora* una nueva forma de protección social diferente. La promesa de derechos se desplaza hacia una política de proximidad que busca producir bienestar mediante *infraestructuras sociales*, servicios de cuidado y redes

territoriales. Esta reconfiguración permite articular tres dimensiones que habían aparecido de manera más fragmentada en administraciones anteriores: el derecho a la ciudad, la política social territorial y la corresponsabilidad pública frente al trabajo social de cuidados.

Sin duda, la principal fortaleza de estas nuevas políticas sociales urbanas es desarrollar acciones afirmativas que contribuyen a disminuir las grandes desigualdades que existen en la ciudad en términos de género, de acceso y calidad de los bienes y servicios colectivos, en tanto se abren espacios colectivos de calidad que crean condiciones para fortalecer la conexión social sustentando en una narrativa consolidada de justicia territorial. El principal reto entonces es lograr formas de gobernanza colaborativa local que faciliten la incidencia de las comunidades y de otros actores - las organizaciones sociales y civiles, las Universidades y el movimiento urbano popular- en la gestión de estas infraestructuras sociales a fin generar un proceso de apropiación ciudadana que asegure la continuidad de estas experiencias más allá de los ciclos políticos.

CONSIDERACIONES FINALES

Las desigualdades que caracterizan a nuestras sociedades no se expresan únicamente en la distribución del ingreso, sino también en la distribución territorial de bienes, servicios, equipamientos y tiempo urbano. Es decir, existen desigualdades urbanas que amplifican las desigualdades estructurales, las desigualdades socioeconómicas. En la Ciudad de México, esto obliga a identificar las desigualdades que prevalecen en las condiciones de habitabilidad y en el acceso y la calidad de los bienes y servicios colectivos las cuales tienen una naturaleza institucional y pueden modificarse a partir de diseñar y aplicar políticas de inclusión social e integración urbana que destinen mayor inversión pública y recursos humanos en las zonas más pobres de la ciudad.

El conjunto de estas políticas sociales urbanas desarrolladas en estos 29 años de gobiernos de coalición de izquierda en la capital de la república sin duda apunta a disminuir las marcadas desigualdades urbanas que existen en la Ciudad de México porque tienen como elementos de continuidad el reconocimiento de derechos y los esfuerzos por hacerlos efectivos a través de la creación y aplicación de un conjunto de políticas sociales urbanas que tienden a aplicar criterios de universalidad, políticas que son redistributivas e intenta mejorar las condiciones de habitabilidad de los sectores populares que viven en barrios, colonias populares y pueblos de la ciudad.

Loz retos están en actualizar la acción programática en función de las transformaciones de las políticas sociales que colocan el centro en el sistema de cuidados anunciado por la Jefa de Gobierno desde su toma de posesión. Para ello se requiere realizar una evaluación de las políticas sociales urbanas desde una perspectiva integral y desde los resultados que se han obtenido con cada uno de los programas que se desarrollaron en este largo período para disminuir las profundas desigualdades socio-económicas y urbanas que aún signan a la sociedad y la ciudad local.

Bibliografía

ALTAMIRANO, M., & FLAMAND, L. (2025). Entre el universalismo y la recentralización: La política social del gobierno de López Obrador en México (2018–2024). *Foro Internacional*, 65(3), 617–673. <https://doi.org/10.24201/fi.3126>

ÁLVAREZ, L., & ZICCARDI, A. (2015). Políticas sociales y construcción de ciudadanía en un gobierno de izquierda. El caso de la Ciudad de México. En F. Carrión & P. Ponce (Coords.), *El giro a la izquierda: Los gobiernos locales de América Latina* (pp. 367–405). 5ta. Avenida Editores.

BODEMER, K, CORAGGIO, J.L y ZICCARDI, A. (1999) *The urban social policies at the turn of the century*. Cuaderno de Investigación. Unión Europea- Ciudad de Montevideo, 1999. 87 p. ISBN-10: 0748603883.

BRUGUE, Q., GOMA, R., & SUBIRATS, J. (2002). De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas. *Revista Internacional de Sociología*, 60(33), 7–45. <https://doi.org/10.3989/ris.2002.i33.728>

CONSEJO DE EVALUACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO [EVALÚA]. (2020). *Presentación de datos 2015-2020. Cuadros generales por Alcaldías* [Archivo Excel]. <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/medicion-de-la-pobreza-desigualdad-e-indice-de-desarrollo-social/indice-de-nbi-y-tiempo-2015-2020/presentacion-de-datos-2015-2020>

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) (2020) https://www.coneval.org.mx/Medicion/paginas/cohesion_social.aspx

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN [CONAPO]. (2020). *ÍNDICES DE MARGINACIÓN 2020*. <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indices-de-marginacion-2020-284372>

GERMANI, G. (1967). La ciudad como mecanismo integrador. *Revista Mexicana de Sociología*, 29(3).

<https://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/issue/view/4499>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) (2020) *Censo de Población y Vivienda, 2020* <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) (2024) Pobreza Multidimensional (PM). <https://www.inegi.org.mx/desarrollosocial/pm/#tabulados>

MARTÍNEZ, M., & ZICCARDI, A. (2023). Las políticas sociales del gobierno federal y del gobierno de la Ciudad de México durante la pandemia del siglo XXI. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 68(248), 77–103.

<https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2023.248.83217>

MENESES, M. (2021). Educación y trabajo: Pilares de la ciudad. *Ciencia. Revista de la Academia Mexicana de Ciencias*, 72(1).

MIER y TERÁN, A., & ZICCARDI A. (2005). Poverty and policies of social inclusion in Mexico City. Mejoramiento de viviendas. En P. Herrle & U.-J. Walter (Comps.), *Socially inclusive cities: Emerging concepts and practices* (pp. 51–72). Transaction Publishers.

OSZLAK, O., & O'DONNELL, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación* (Documento N.º 4). CEDES; CLACSO.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2022) *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2020: una década de transformaciones locales en México*.

<https://www.undp.org/es/mexico/publicaciones/informe-de-desarrollo-humano-municipal-2010-2020-una-decada-de-transformaciones-locales-en-mexico-0>

SOLDANO, D. (2008). “Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires (1990-2005)”, en Alicia Ziccardi (comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, clacso.

ZICCARDI, A. (2006). *Las políticas sociales de la ciudad del siglo XXI*. Universitat Oberta de Catalunya.

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

ZICCARDI, A. (2020). Ciudad de México: Dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local en Alicia Ziccardi Antología Escencial: Ciudades latinoamericanas .La cuestión social y la gobernanza local. <https://www.iis.unam.mx/alicia-ziccardi-ciudades-latinoamericanas-la-cuestion-social-y-la-gobernanza-local-antologia-esencial/>

ZICCARDI, A. (2022). Derecho a la ciudad y políticas sociales urbanas en la Ciudad de México. En R. Cordera & A. Ziccardi (Comps.), *Las políticas sociales de México: Derechos constitucionales, arquitectura institucional, 2000–2018* (pp. 299–315). Siglo XXI Editores; Universidad Nacional Autónoma de México.

ZICCARDI, A. (2026). Infraestructuras sociales: Entre la conexión social y el paisaje de cuidados. El caso de las Utopías de la Alcaldía Iztapalapa, CDMX en: Blanco, Cabrero, Rofman y Ziccardi (coord): *Infraestructuras sociales y políticas de fortalecimiento comunitario. Experiencias en ciudades de México, Argentina y España* (en prensa).

ZICCARDI, A., & Dammert, M. (2021). Las desigualdades urbanas y el derecho a la ciudad. *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales*, (67), 82-91. <https://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/Desacatos/article/view/2435>