

Alicia Ziccardi

Ciudades latinoamericanas.

La cuestión social y la gobernanza local

ANTOLOGÍA ESENCIAL

90 años
IIS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

CLACSO

Alicia Ziccardi

Ciudades latinoamericanas.

ANTOLOGÍA ESENCIAL

La cuestión social y la gobernanza local

Ziccardi, Alicia
Ciudades latinoamericanas : la cuestión social y la gobernanza local / Alicia Ziccardi ; compilado por María Mercedes Di Virgilio ; prólogo de Manuel Castells. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2020.
Libro digital, PDF - (Antologías del pensamiento social latinoamericano y caribeño / Gentili, Pablo)

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-987-722-589-1

1. Ciudad Nueva. 2. Participación Ciudadana. I. Di Virgilio, María Mercedes, comp. II. Castells, Manuel, prolog. III. Título.
CDD 323

Otros descriptores asignados por CLACSO:
Sociología / Estudios Urbanos / Gobierno Local
Hábitat / Gobernanza / Políticas Habitacionales
América Latina / Políticas sociales / Espacio público
Participación ciudadana

Alicia Ziccardi

Ciudades latinoamericanas.
La cuestión social y la gobernanza local

ANTOLOGÍA ESENCIAL

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

Prólogo de ***Manuel Castells***

90 años
IIS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

CLACSO

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

Colección Antologías Esenciales
Directora de la colección - Karina Batthyány

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Secretaria Ejecutiva
Nicolás Arata - Director de Formación y Producción Editorial

Equipo Editorial

María Fernanda Pampín - Directora Adjunta de Publicaciones
Lucas Sablich - Coordinador Editorial
María Leguizamón - Gestión Editorial
Nicolás Sticotti - Fondo Editorial

Gabriela Corrales · Estudio Namora - Diseño de colección
Fotografía de tapa - Stephanie Brewster Ramírez

LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES
CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

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

ISBN 978-987-722-589-1
© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.
La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina
Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional Asdi

Índice

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

Por *María Mercedes Di Virgilio*

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

Por *Manuel Castells*

Parte 1 · Pobreza, exclusión, desigualdad y políticas sociales 65

Formas organizativas de los "asentamientos humanos marginados" y política estatal 67

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

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

Las ciudades y la cuestión social 155

Pobreza urbana y políticas sociales en América Latina 209

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

Políticas de inclusión social de la Ciudad de México 255

Espacio público y participación ciudadana.
El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento
Barrial de la Ciudad de México 281

Parte 2 · Gobernanza, gobiernos locales y participación ciudadana 319

De la reforma urbana a la democratización
de los gobiernos locales 321

La tarea de gobernar: las ciudades
y la gobernabilidad 345

Las ciudades: la gobernabilidad
y la participación ciudadana 369

Ciudadanos y vecinos.
La participación ciudadana institucionalizada
en el Distrito Federal 389

La demora de la democracia local.
El difícil tránsito de vecinos a ciudadanos en el México actual 403

Ciudades y gobiernos locales: globalización,
pobreza y democracia participativa 429

Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local:
una metodología para su evaluación 447
Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia

Ciudades latinoamericanas: procesos de marginalidad
y de exclusión social. Ciudad de México:
dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local 541

Parte 3 · Políticas habitacionales y estudios urbanos 563

Políticas urbanas y construcción del espacio urbano: aspectos conceptuales 565

Los organismos de vivienda de los asalariados y la política social 597

El estatus de la capital: descentralización, reforma del Estado y federalismo 611

Características y percepciones sobre la habitabilidad en las regiones de México 637

El barrio universitario de la Ciudad de México a inicios del siglo XX 721

México: De hábitat II a hábitat III. Evaluación de los compromisos asumidos 765

Procesos y actores de la planeación participativa en centros históricos de ciudades mexicanas 857

Nueva arquitectura espacial, pobreza urbana y desigualdad territorial 879

Sobre las autoras 903

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

María Mercedes Di Virgilio

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

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

1. Coordenadas vitales

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

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

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

1. El trabajo completo puede consultarse en: http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/formacion/alicia_ziccardi.pdf

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

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

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

Entre otros reconocimientos ha recibido el Premio Universidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

> que se origine un movimiento social. Su emergencia presupone entre otras cosas la existencia de individuos que hagan consciente, a nivel grupal, esa identidad. Por la acción de éstos se estructura la organización. Conformada la misma, el impulso y la dirección están dados por la estrategia política global a la que adhiere. El tipo de alianzas que entabla esta estrategia dominante en el seno del sector villero con otras fuerzas políticas y las formas de relación que mantiene con el estado signa el accionar de la organización sectorial.
> [...] A diferencia de otros movimientos sociales –fundamentalmente el sindical– el movimiento villero se ubica en una situación de menor poder de negociación y de mayor dependencia frente al Estado. El que el mismo sea su principal interlocutor proporciona una particular "politización", aún a las más inmediatas reivindicaciones. Pero es también el riesgo que puede tornar precarios los intentos de autonomización de sus organizaciones. Por ello, en general, su forma de relación sigue un continuo que va desde el enfrentamiento hasta la negociación... [De hecho] la única posibilidad de expresar esa oposición es la movilización, es decir llevar el conflicto fuera de los límites de la villa. Pero esa posibilidad implica aceptar un enfrentamiento directo con el aparato gubernamental, con el consiguiente riesgo de tener que afrontar una respuesta represiva en condiciones no siempre favorables (p. 227 y ss.).

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

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

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

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

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

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

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

> La llegada al gobierno de un partido o fuerza social que exprese cierto grado de compromiso con la defensa de los intereses de las clases populares, provoca inevitablemente un incremento de las expectativas de estas, y, por lo general, un proceso de movilización reivindicativa generalizada. La vuelta del peronismo después de 18 años activó al conjunto de las organizaciones populares que, desde su identificación general con la estrategia de líder y del Movimiento Nacional, hicieron su reaparición en el terreno de la política portando demandas específicas. Los villeros de la Ciudad de Buenos Aires, recuperando una década de experiencias organizativas frente a los agresivos planes de erradicación que implementaron los sucesivos gobiernos militares, impulsaron nuevas agrupaciones sectoriales desde las cuales intentaron legitimar su participación en la gestión estatal y en la escena política global.
>
> Sin embargo, en relación a la cuestión villera, fueron varios los proyectos –en definitiva, políticos– que entraron en juego en la coyuntura. El fundamental, en términos del poder para implantarlo que poseían sus portadores, fue el promovido por el Ministerio de Bienestar Social. El pequeño grupo de la derecha del movimiento peronista que obtuvo esta agencia ministerial incluyó el problema villero en un programa de vivienda popular global, para el cual el gobierno había asignado un importante monto de recursos. Su efectivización sirvió para reforzar la alianza de este grupo con el empresariado de la industria de la construcción y con la burocracia sindical, mediatizando la participación de los usuarios a quienes se pretendía subordinar. El Plan de las 500.000 viviendas tenía garantizado su éxito: contaba con el apoyo de las más altas esferas gubernamentales y, para el caso de las villas, con el aval del General Perón. La agencia que en el ámbito de la Capital Federal poseía competencia institucional para actuar frente a la cuestión villera, intentó impulsar un proyecto alternativo de relación representantes-representados. El personal de la Comisión Municipal de la Vivienda,

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

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

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

> recursos para enfrentarse al poder que el ministro poseía en aquel entonces [...] El Movimiento Villero Peronista, en cambio, nació como un frente de masas que se identificaba con la estrategia política de la izquierda peronista, la JP y la organización político-militar Montoneros. Esto no demoró el enfrentamiento abierto con el nivel ministerial. La contrapartida fue la posibilidad de que en el interior de la CMV se ensayaran experiencias de participación popular en la gestión gubernamental. Las posibilidades de que el MVP pudiera influir en la elaboración de una política gubernamental no trascendieron a este aparato municipal, a los de algunos gobiernos provinciales y al intento de la Universidad Nacional de Buenos Aires de apoyar, con proyectos específicos, programas de vivienda popular.
>
> [...] El problema entonces fue exclusivamente político, perdiéndose así la oportunidad de atacar una de las manifestaciones más crudas de la pobreza urbana y transfiriéndose nuevamente su solución en el tiempo (Ziccardi, 1984, pp. 168-171).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

> La crisis afecta duramente las condiciones de vida de quienes habitan en la ciudad. Justamente son las grandes mayorías urbanas, aquellos trabajadores que migrando del campo buscan nuevas alternativas de empleo y de vida, los que deben afrontar más duramente el desempleo, la inflación, la caída del salario real. La ciudad impone sobre sus magros ingresos el derecho de habitarla: impuestos, altas rentas, gastos de transporte, educación, recreación.
>
> El Estado, en su intento por estructurar una política urbana consagra sus esfuerzos a la elaboración de modelos ideales, racional y técnicamente fundamentados, sobre la organización social del espacio. Las propuestas que deben orientar la gestión urbana gubernamental son paliativos que producen escasos efectos con relación a la magnitud de los problemas. En la crisis no puede asegurarse que los destinatarios de la acción gubernamental serán aquellos sectores que más necesitan de una acción pública redistributiva de bienes y servicios urbanos. Otorgar masivamente créditos para viviendas es importantísimo, como lo es el asignar recursos para garantizar la presencia del Estado en la formación de reservas territoriales, impulsar el desarrollo de las ciudades medias y/o fortalecer los poderes locales. Pero la formulación de estas propuestas, aun cuando pudieran ser consideradas válidas para resolver las necesidades sociales en cuestión, son producto de un ejercicio burocrático. Las posibilidades de realización de estas propuestas no descansan en la entusiasta y masiva participación de una comunidad capaz de potenciar con su esfuerzo los escasos recursos

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

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

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

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

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

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

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

> Efectivamente, dichos espacios fueron constituidos por representantes de diferentes organismos públicos y privados y en algunos casos se publicó en los periódicos capitalinos su convocatoria. La intención oficial era abrir canales de expresión en diferentes niveles y las comisiones se constituyeron en ámbitos formales de participación, a partir de los cuales podían lograrse dos objetivos: 1) conocer la opinión y los intereses de distintos sectores sociales que participan en la cuestión habitacional a fin de elaborar propuestas consensualmente aceptadas, y 2) generar una legitimidad social amplia sobre la actuación gubernamental.
>
> Los intelectuales, profesionales, técnicos y empresarios convocados a participar en estos órganos también acudieron [...] Sin embargo, no siempre estuvo clara la forma de hacer efectiva la participación en estas comisiones. En contrapartida era evidente que la burocracia buscaba fuentes de consenso social y que los órganos de consulta cumplían ese objetivo. Incluir a técnicos, profesionales y académicos dedicados a la cuestión de la vivienda de interés social implicaba que el personal del Estado estaba dispuesto a inaugurar nuevas formas de relación con estos sectores de la sociedad civil. La gestión urbana en sus diferentes [...] no se [había] caracterizado por ser un espacio de participación efectiva de representantes de los intereses de la ciudadanía en la resoluci6n de sus problemas más cotidianos. En este sentido, el terremoto movilizaba rígidas estructuras burocráticas que inmediatamente percibieron que, en un clima de solidaridad social generalizado, no podían aventurarse propuestas y soluciones surgidas exclusivamente de altos niveles dirigentes. El problema no era únicamente técnico-administrativo, sino que en un sentido amplio era político [...]. (Ziccardi, 1986, p. 157 y ss.).

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

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

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

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

pieza central para pensar las dinámicas del mercado inmobiliario y las relaciones entre obra pública, empresas y Estado.[5]

Plantea Ziccardi:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Asimismo, Ziccardi señala:

> La producción de bienes de consumo colectivo en tanto soportes materiales de determinados valores de uso en el ámbito urbano revela la naturaleza de la política urbana de determinada agencia encargada de su elaboración y/o implementación. En esta acción gubernamental de producción de bienes urbanos se funda la relación que entablan las instituciones del Estado con las empresas constructoras y que imprimen a la política urbana los intereses de este segmento del capital industrial.
>
> El análisis del comportamiento de la industria de la construcción debe otorgar particular importancia a la demanda que realiza el Estado-cliente. Los procedimientos legales e institucionales (Ley de Obras Públicas, reglamentos, procedimientos del patrón de contratistas, etc.) condicionan la forma de organización de las firmas constructoras. El tipo de obra, el monto de la inversión y su localización, permiten identificar estratos en el interior del universo de las empresas constructoras que producen el espacio construido.
>
> [De este modo], en la política urbana es posible observar la forma en que las representaciones empresariales (cámaras, grupos empresariales, firmas) inciden en los diferentes momentos del

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.1. La modernización de la gestión de los gobiernos locales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

> En América Latina existe una profunda preocupación por consolidar los procesos de democratización de los regímenes políticos que se instalaron en los años ochenta. En el marco de la aplicación de políticas económicas de ajuste, las frágiles democracias latinoamericanas enfrentan el desafío de lograr estabilidad política y social. La gobernabilidad, la capacidad de gobernar, es uno de los componentes centrales en el análisis de los distintos niveles de gobierno y, en consecuencia, lo es para la comprensión del gobierno de las ciudades.
>
> El gobierno de las ciudades, el gobierno local, está hoy en la mira. Es en este nivel de gobierno donde se gestiona todo lo relacionado con el uso y la apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos y donde se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía.
>
> [...] La reforma del Estado que se promueve desde la aplicación de las políticas neoliberales exige evaluar a la administración en relación con la eficiencia, la equidad, la honestidad y responsabilidad (*accountability*) con que los gobernantes manejan los recursos que se aplican en la gestión urbana [...] Por ello, junto con el achicamiento de funciones y recursos del gobierno central y las recomendaciones de descentralizar las acciones hacia los gobiernos locales, la reforma del Estado, implica la aplicación de mecanismos de control y eficiencia de la gestión en los tres niveles de gobierno.
>
> [...] En este sentido, las preocupaciones en relación con el buen gobierno local suelen ubicarse en el campo del desempeño administrativo que en el ejercicio del poder político. Pero junto con la eficiencia, que se asocia a la disponibilidad de recursos técnicos y humanos, existen criterios sociales y políticos que otorgan legitimidad y consenso a la actuación gubernamental (Ziccardi, 1995, pp. 13-15).

5.2. La participación ciudadana y la gobernanza de las ciudades

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

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

Al respecto, comentaba:

> La eficiencia, la eficacia, la rendición de cuentas y el apego a la legalidad son los indicadores propios de la función de gobernar, cuando se asocia con el objetivo de mejorar la actuación administrativa. Sin embargo, en la democracia esto no es suficiente, pues un "buen gobierno" debe construir bases para una gobernabilidad democrática y, con ese fin, debe asignar particular importancia a la forma como se procesan las demandas ciudadanas. En este sentido, la participación ciudadana es un componente fundamental de la gobernabilidad democrática puesto que, a diferencia de otras formas de participación –social, política y comunitaria, a las cuales no reemplaza–, se refiere específicamente a la forma como los intereses particulares de los ciudadanos se incluyen en los procesos decisorios (Ziccardi, 2000, p. 47).
>
> Se trata de que la ciudadanía no solo ejerza sus derechos políticos a través del voto y luego delegue en los representantes de los partidos políticos la toma de decisiones, sino que se involucre en diferentes grados y etapas en el ejercicio de gobierno a fin de otorgar mayor eficacia a las decisiones públicas. En este sentido, la participación ciudadana es la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales). Para que esto sea posible, no se pueden abrir espacios de participación de manera improvisada y sin reglas claras para los actores involucrados en estos procesos. La participación ciudadana debe generar compromisos institucionales y supone crear un clima de trabajo comunitario

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

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

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

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

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

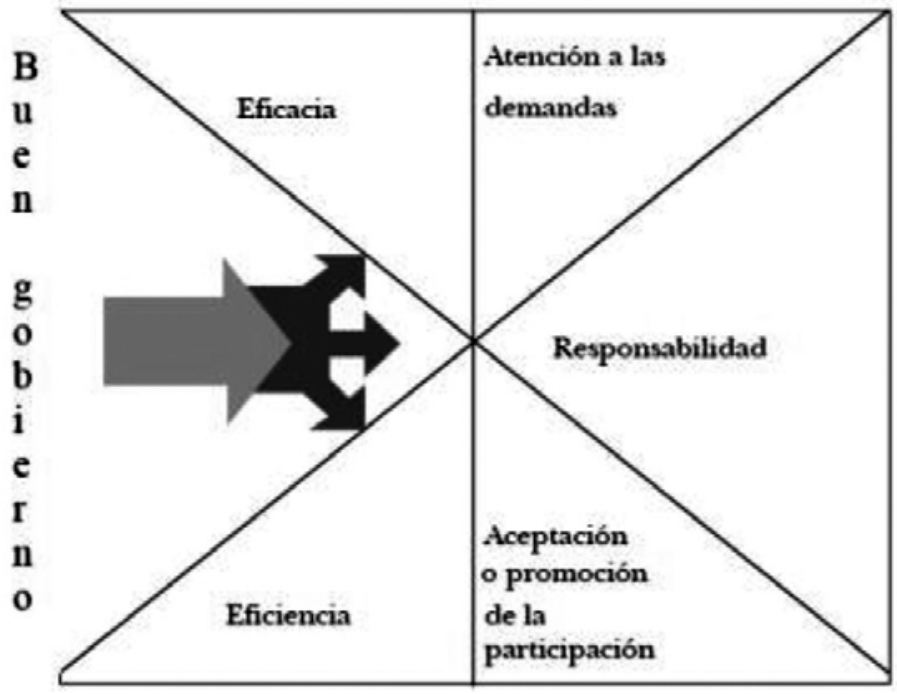
demandas ciudadanas y publica en 2005, junto son Homero Saltalamacchia, el instrumento que permitió evaluar el desempeño de los gobiernos locales en las ciudades mexicanas estudiadas. El mismo fue utilizado en el desarrollo de tesis de maestría y doctorado de diferentes universidades de América Latina.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

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

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

> la determinación del grado de disponibilidad hacia el buen gobierno en cada una de las dimensiones de [la esfera administrativa y de la esfera política] y producir un índice que permita dar una visión global de dicha disposición hacia el buen gobierno en cada una de las áreas y [otro] que reúna la información de ambas áreas (p. 59).
> [De este modo, enfoca] el interés en la disposición y aptitud demostrada por los gobiernos locales evaluados en cada una de las dimensiones de buen gobierno […]: "disposición a la eficacia", a la "eficiencia", a la "responsabilidad", a la "atención de las demandas ciudadanas" y a la "promoción o aceptación (o ambas) de la participación ciudadana"(Gráfica 1) (p. 55).

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



Fuente: Saltalamacchia y Ziccardi, 2005.

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

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

> En uno de esos modelos de ciudad se promueven desde el aparato gubernamental políticas urbanas articuladas a las políticas económicas neoliberales con la intención de vincular las economías locales a la sociedad global. Para ello se genera un proceso asociativo entre las elites gubernamentales y los representantes empresariales, particularmente los desarrolladores inmobiliarios de la industria de la construcción y del capital financiero, a fin de garantizar la obtención de elevadas ganancias y la apropiación privada de excedentes generados en los procesos de gestión urbana.
>
> El otro modelo de ciudad se sustenta en el llamado "derecho a la ciudad", como una apelación colectiva que plantea la adopción de criterios de universalidad, inclusión social y equidad en el acceso y la calidad delos bienes y servicios urbanos, ambientales, culturales para lograr condiciones de vida adecuadas para el conjunto de la ciudadanía. Las políticas urbans que privilegia esta concepción de ciudad son impulsadas por sectores progresistas de la burocracia y de la tecnocracia local, diferentes actores y organizaciones de la sociedad civil y académicos socialmente comprometidos que impulsan y participan en programas y acciones colaborativas. En el mismo subyace la intención de que las políticas urbanas del gobierno local logren contrarrestar las grandes desigualdades territoriales que existen actualmente en nuestras ciudades (Ziccardi, 2018, p. 18).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Epílogo

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

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

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

Bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El País. (2015); "El precio de un terremoto", 18 de septiembre.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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