

El derecho a la ciudad en América Latina

Visiones desde la política

Fernando Carrión y Jaime Erazo
coordinadores

Universidad Nacional Autónoma de México
Coordinación de Humanidades
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
International Development Research Centre IDRC/CRDI
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

México 2016



International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



El derecho a la ciudad en América Latina : visiones desde la política / Fernando Carrión y Jaime Erazo, coordinadores. -- Primera edición
ISBN: 978 607 02 8415-1
1. Ciudades y pueblos -- América Latina. 2. Política urbana -- América Latina. 3. Sociología urbana -- América Latina. I. Carreón, Fernando editor. II. Erazo, Jaime, editor
HT127.5.D46 2016
LIBRUNAM 1907200

El derecho a la ciudad en América Latina
Visiones desde la política
Fernando Carrión y Jaime Erazo (coordinadores)

Primera edición: octubre de 2016
ISBN: 978 607 02 8415-1

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México
www.unam.mx

Coordinación de Humanidades
Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria.
Delegación Coyoacán, c.p. 04510, Ciudad de México.
www.coord-hum.unam.mx

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
República de Cuba núm. 79, Centro Histórico, Delegación Cuauhtémoc.
c.p. 06010, Ciudad de México.
www.puec.unam.mx

Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
Piso 8, Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, México.
c.p. 04510, Ciudad de México.
www.cialc.unam.mx

International Development Research Centre IDRC/
Centre de Recherches pour le Développement International CRDI
www.idrc.ca

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Secretario Ejecutivo: Pablo Gentili
Directora Académica: Fernanda Saforcada

EEUU 1168| C1101 AAx Ciudad de Buenos Aires, Argentina
Tel [54 11] 4304 9145/9505. Fax [54 11] 4305 0875| e-mail clacso@clacso.edu.ar
web www.clacso.org

Esta publicación cuenta con el apoyo financiero por parte del IDRC.

CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO.

El contenido de esta obra es responsabilidad del autor.
Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio
—incluidos los electrónicos— sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y Hecho en México / Printed and made in Mexico

Índice

Introducción 9
Markus Gottsbacher y Jaime Erazo

CAPÍTULO I. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHO A LA CIUDAD

Cuestión social y el derecho a la ciudad 23
Alicia Ziccardi

Política de vivienda, organización del espacio y participación ciudadana. 41
Martha Schteingart

Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva
institucionalidad. Prácticas significativas en España 49
Joan Subirats

El derecho a la ciudad en la Ciudad de México:
utopía, derechos sociales y política pública. 73
Víctor Delgadillo

Donde la ciudad pierde su esencia: lucha de las clases medias por
el espacio público y el derecho a la ciudad en ciudad de Panamá 91
Magela Cabrera Arias

El derecho humano al agua y las contradicciones urbanas y regionales del
abastecimiento del agua a la Ciudad de México 109
Arsenio E. González Reynoso

CAPÍTULO II. DINÁMICAS DE PROTESTA Y CONFLICTIVIDAD URBANA

¿Qué producen los conflictos urbanos? 127
Patrice Melé

Las transformaciones de los conflictos y los movimientos sociales
en las ciudades latinoamericanas 157
Emilio Pradilla Cobos

Ciudades sitiadas. La seguridad para la Copa de 2014
y las Jornadas de Junio en Brasil 173
Any Brito Leal Ivo

Conflicto urbano en la Ciudad de México:
el caso de la Supervía Poniente 201
Juana Martínez Reséndiz

CAPÍTULO III. POLÍTICA URBANA

La urbanización, ¿mercancía o derecho? Una discusión para la política urbana. . 219
Pedro Pérez

Nuevas políticas urbanas, gentrificación y resistencia: movimientos sociales
incipientes en Querétaro 241
Emiliano Duering, Carmen González y Daniel Hiernaux

Asentamientos irregulares y nuevas políticas urbanas en Bolivia:
el desafío de la participación institucionalizada. 259
Nataly Viviana Vargas Gamboa

CAPÍTULO IV. CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN

Jóvenes y ciudadanía en la Ciudad de México 281
Lucía Álvarez Enríquez

Territorio desigual y ciudadanía en Acapulco.
Una mirada analítica frente a la segregación socioeconómica 315
Óscar Torres Arroyo

Ciudadanía, espacio urbano y actoría social de la infancia:
¿Qué derecho a la ciudad para las niñas y los niños en la Ciudad de México? . . . 333
Tuline Gülgönen

Vida y muerte de la organización en barrios: memoria colectiva de la convivencia
urbana en la ciudad de San José, Costa Rica 349
Paulo Coto Murillo y Julio Solís Moreira

CAPÍTULO V. REFORMA Y PLANEACIÓN URBANA

Nuevos enfoques y herramientas para la regulación del suelo en Argentina.
Una lectura desde la perspectiva de la reforma urbana 381
Beatriz Cuenya

Los sujetos patrimoniales del centro histórico: de la valoración identitaria a la
valorización mercantil. Una exploración inicial desde la Ciudad de México 397
René Coulomb y Edna Elena Vega Rangel

Democracia, planeación y participación en Colombia. Marcos institucionales
y prácticas para la construcción de ciudad popular. 415
Liliana M. Sánchez M. y Alberto L. Gutiérrez T.

La planeación de las áreas verdes como una expresión del derecho a la ciudad:
análisis de caso de Atizapán de Zaragoza, Estado de México. 431
Elsa Pérez Paredes y María Concepción Martínez Rodríguez

Política de vivienda, organización del espacio y participación ciudadana

Martha Schteingart*

Evolución reciente de los programas de vivienda en México. El marco jurídico institucional

A partir de 1985, y sobre todo durante la década de 1990, los programas habitacionales comenzaron a sufrir transformaciones que pueden explicarse a la luz de los cambios económicos de la llamada “década perdida”, pero también de una diferente visión acerca del papel del Estado, al que han influido de manera destacada organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, cuyas orientaciones y directivas han tendido a limitar la acción del Estado y a introducir cada vez más la participación de los sectores privados de la promoción y construcción de viviendas.

Sin embargo, la Ley Federal de Vivienda de 1983, reglamentaria del artículo cuarto de la Constitución, asignaba al gobierno mexicano el papel de un agente promotor en la provisión de vivienda con una atención preferente a la población de escasos recursos, entendiendo a la vivienda como un factor de bienestar social y ordenamiento territorial.

* Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

Esta ley establecía que las acciones del gobierno debían programarse a través de los Programas Sectoriales y mediante éstos se comprobó que en la década de 1990 se definió un marco que apuntaba al avance del sector privado en el desarrollo de las políticas habitacionales.

En 2006 se expidió otra Ley de Vivienda que aludía a nuevas instancias de la administración, se reconocían formas de producción habitacional y se hacían más explícitas las competencias de los tres niveles de gobierno y las relaciones del Estado con los sectores social y privado. Un aspecto a destacar es la relevancia que fue cobrando la sustentabilidad.

No existe una relación clara entre lo que definen los marcos legales y la realidad de las transformaciones de la política de vivienda, con excepción de algunos aspectos descritos en la segunda ley, en cuanto a la relación con el sector privado y la sustentabilidad.

En realidad, la segunda etapa se caracteriza por que el papel del Estado se reduce al de “facilitador”, con una fuerte desregulación del sector que ha llevado a que los desarrolladores privados aparezcan como los actores fundamentales de la producción habitacional y que el sistema institucional apoye el desarrollo de grandes consorcios inmobiliarios en combinación con agentes financieros, como las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) (Patiño, 2006: 484-494).

En esta etapa hubo una gran concentración de la producción acompañada de un aumento importante del volumen de créditos, pero con la generación de contrasentidos, como la sobreoferta de vivienda para sectores de mayores recursos (con millones de unidades desocupadas) y una oferta sumamente limitada para los sectores mayoritarios más necesitados. En general, los organismos de vivienda atravesaron procesos de reestructuración orgánica y operacional que incluyó ajustes normativos, una modernización tecnológica y administrativa, y cambios en los sistemas de crédito (Coulomb y Schteingart, 2006: 495-510).

En el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) se dio prioridad a los fondos revolventes, se eliminaron los subsidios y el sistema de créditos se estableció en la relación del ingreso de los trabajadores y su posibilidad de pagar. También en el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSTE) se hicieron cambios similares, y se incorporaron las Sofoles como nuevos intermediarios financieros. Estos nuevos mecanismos financieros incidieron en el aumento de los precios de las viviendas debido al pago de comisiones y el alto costo de los recursos que se obtienen en el mercado financiero. Como

consecuencia, los programas del INFONAVIT, FOVISSTE (ahora Sociedad Hipotecaria Federal) y el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) atienden a familias que ganan más de cuatro salarios mínimos. Por ello, casi la mitad de las familias mexicanas han visto limitado su acceso a la vivienda, y aunque se han creado algunos programas para sectores pobres éstos cuentan con presupuestos muy reducidos, mientras que las inversiones mayores se han orientado a la vivienda terminada para sectores medios. Se ha ido consolidando así un modelo excluyente de políticas habitacionales (Coulomb y Schteingart, 2006: 495-510).

El Programa de Vivienda del Distrito Federal

Además de los programas federales de vivienda, en el Distrito Federal existe el Instituto de la Vivienda local (INVI), creado en 1998 como un organismo descentralizado de la administración pública, que se ha consolidado como un espacio local para el trámite de las demandas sociales en vivienda, con amplia intervención del gobierno, sobre todo con recursos fiscales. Algunas de sus funciones más importantes son la coordinación de políticas para el Distrito Federal, el otorgamiento de créditos, el financiamiento de obras y la promoción de investigaciones sobre esta temática en la ciudad.

Los programas actuales comprenden la producción de conjuntos habitacionales, el apoyo a la autoproducción y mejoramiento de vivienda y la bolsa de suelo. El primero de ellos incluye vivienda nueva terminada, adquisición y rehabilitación en inmuebles no catalogados, vivienda progresiva y arrendamiento con opción a compra. Los grupos demandantes deben presentar sus solicitudes acompañadas de la provisión de terrenos, para las distintas modalidades mencionadas. Por su propia índole, la participación de grupos organizados ha estado en el centro de estas formas de producción habitacional, particularmente en las delegaciones centrales (Puebla, 2010).

El nuevo marco institucional y los espacios de participación de los grupos más necesitados

La Comisión Nacional de la Vivienda (CONAVI), cabeza del sector, pertenece ahora a la recién creada Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

(SEDATU) y todavía se encuentra en etapa de transición y falta definir con mayor precisión sus prácticas y programas.

Aunque no ha habido una evaluación de las nuevas instancias de gestión del sector habitacional, se puede afirmar que dentro del Consejo Nacional de Vivienda (que no se ha reunido en los últimos seis años) ha existido un marcado desequilibrio en la participación de los sectores empresariales, industriales e inmobiliarios en desmedro de las organizaciones civiles de los sectores populares, a pesar de que tenía como premisa la participación de todos los actores incluidos en los procesos de producción, financiamiento y distribución de la vivienda. Estas organizaciones civiles no han tenido formas de representación válidas que les permitan hacer sentir su voz, por lo que su acceso a una vivienda mínima ha sido cada vez más difícil.

La vivienda en los asentamientos irregulares

Su crecimiento ha sido mucho mayor que el de los desarrollos con vivienda financiada por el Estado. Aunque nunca ha habido fuentes adecuadas para saber con precisión cuántas han existido, se calculó, por ejemplo, hacia 1976, que podrían representar 50 por ciento del total en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM).

La autoconstrucción ha tenido una presencia importante dentro de la producción de estas habitaciones, aunque a veces se ha combinado con la contratación de trabajo asalariado para las partes más complejas de la construcción (Duhau y Cruz, 2006: 422-437).

Por lo general, estas viviendas no han contado con ningún mecanismo institucional de crédito, y son financiadas por los usuarios en la medida en que sus ahorros se lo han permitido, por lo que la construcción ha sido lenta. Además, la vivienda no cumple con las normas vigentes y la ilegalidad en la construcción se superpone a la que existe en el acceso al suelo.

Ante las dificultades para ofrecer vivienda terminada comenzaron a surgir programas para orientar la acción pública hacia el apoyo a la autoconstrucción, por medio de la oferta de tierra barata y materiales, así como ayuda técnica. Estas acciones provenían de recursos fiscales y siempre representaron una proporción muy baja del financiamiento provisto.

La regularización de la tenencia de la tierra se ha llevado a cabo por una institución federal, como la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la

Tierra (CORETT), y por instituciones locales. Sin embargo obtener un título no ha significado que las familias puedan salir de la pobreza (Duhau, 2002: 93-109).

La organización del espacio urbano y la política de vivienda

La división social del espacio, el aumento de la segregación y la desigualdad socioespacial tienen que ver con las políticas y prácticas habitacionales: si las ciudades son compactas o de bajas densidades, si existe una gran concentración poblacional en áreas centrales, si predomina una acusada expansión periférica que ocupa nuevos territorios de interés ambiental, depende en una medida importante de la lógica de los distintos programas habitacionales orientados para diferentes grupos sociales, de la ocurrencia del fenómeno de los asentamientos irregulares y de las políticas públicas.

Algunas de las características de la ZMCM son la gran expansión periférica; la existencia de grandes zonas homogéneas pobres dentro la misma, donde a los bajos salarios de las familias y la mala calidad de la vivienda se agrega la falta de servicios, la difícil accesibilidad y en particular la lejanía de los lugares de trabajo; la segregación de los más pobres con todo lo que ello significa desde el punto de vista de su escasa integración a la ciudad; la falta de contacto con otros grupos sociales, la sensación de encierro y la falta de perspectivas para los jóvenes (Rubalcava y Schteingart, 2012: 73-91); la proliferación de barrios cerrados y desarrollos inmobiliarios para las élites con estándares muy altos para las viviendas con equipamientos sofisticados, que además fragmentan el tejido urbano.

Derecho a la ciudad y participación ciudadana

Como se mencionó, la política habitacional a nivel federal ha sido y sigue siendo excluyente, ya que deja fuera a amplios grupos de la población que no tienen acceso a los programas implementados con apoyo del Estado; además de que no existe casi ningún espacio en el que esos grupos puedan tener una presencia y una voz, para hacer oír sus demandas y propuestas.

La situación en el Distrito Federal es diferente. Sin embargo, es necesario analizar con mayor profundidad cómo se da la participación de los grupos en la promoción de vivienda y en qué medida implica un mayor derecho a la ciudad y democracia para todos.

La ubicación de los grupos de la sociedad civil en relación con el INVI no se entiende sin conocer su historia, sus relaciones con los partidos políticos y su situación actual. Desde hace unos treinta años, la participación ciudadana y la existencia de organizaciones de la sociedad civil en la Ciudad de México han definido la formación del partido en el gobierno, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), las características de muchos de sus funcionarios y la producción del hábitat popular. Los grupos Solicitantes de Vivienda, aunque se crearon antes, tuvieron su expresión más importante desde 1987, y en el interior del Movimiento Urbano Popular coexisten diferentes tipos y modelos de organización (Monterrubio y Esquivel, 2011: 12-19; Ramírez Sáiz, 2005: 113-136; Ortiz, 2002). De acuerdo con estos autores, a pesar de que la participación continúa con la producción social del hábitat y el reconocimiento del derecho a la ciudad, ha aparecido una serie de problemas, algunos vinculados al surgimiento de liderazgos, casi caudillismos, y una pérdida de principios democráticos en favor de un incremento del pragmatismo, la vinculación de prácticas corporativistas de algunos líderes con el PRD, así como una atomización y debilitamiento de las organizaciones.

Se ha señalado también un aumento en la individualización de la demanda y una modificación en la relación gobierno-organizaciones, que les va restando importancia a esas últimas en su capacidad de gestión y formulación de proyectos; cada vez las movilizaciones parecen estar más al servicio de la obtención de créditos, y son los funcionarios del INVI los que definen cada vez más las estrategias. Dentro de este fenómeno, las organizaciones se corporativizan y la gestión popular se ve más como negocio (Monterrubio y Esquivel, 2011).

Desde la gestión anterior del INVI se ha dado entrada a los desarrolladores en la gestión de los proyectos, con mayor presencia en la administración actual, con la idea de detener la participación de las organizaciones dados sus principios poco democráticos.

¿Están quedando atrás las demandas de una gestión democrática de la ciudad, no sólo para la vivienda sino para los múltiples aspectos que entran en la totalidad de la problemática urbana?

Conclusiones

Nuestros estudios acerca de la organización socioespacial de la Ciudad de México muestran una ciudad cada vez más dividida, desigual y fragmentada, con un

aumento de la segregación de los grupos más pobres. El hecho de que una parte importante de la población tenga que habitar asentamientos que comenzaron como irregulares y de que amplios sectores de escasos recursos hayan tenido cada vez menos acceso a programas del INFONAVIT y FOVISSTE, y vivan en zonas periféricas, donde casi no existe ciudad, muestra la relación entre organización del espacio y una política habitacional segregativa y equivocada.

Nada cambiará sin una transformación drástica de esa política, que evite que quede en manos de los desarrolladores la reproducción de una ciudad cada vez más desigual e injusta. Si bien la política del INVI en la Ciudad de México se refiere a la producción de vivienda en las delegaciones centrales, ésta es muy limitada para cambiar la lógica de distribución de los grupos sociales en el espacio. Vimos que la situación en la ciudad ha sido muy distinta de la que ha existido a nivel federal y en otros estados de la República, debido a la gran presencia de las organizaciones populares y a la historia del partido en el poder. Sin embargo, la situación parece estar deteriorándose, tanto a partir de la descomposición de las organizaciones populares como de las nuevas relaciones entre ellas y el gobierno local, el INVI en particular.

Frente a la pregunta que planteamos al comienzo, sobre si se ha avanzado en los espacios de participación, tenemos que responder que no ha ocurrido a nivel federal, y que en el caso de la Ciudad de México tampoco se ha hecho a nivel institucional, contrario a lo que se esperaría de un gobierno liderado por un partido que se llama de izquierda. En lo que toca a las iniciativas de las organizaciones populares parece necesario plantear cambios importantes tanto en su estrategia de reestructuración interna como de relación con el poder local.

Bibliografía

- COULOMB, René y Martha Schteingart. 2006. “Conclusiones”, en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa.
- DUHAU, Emilio. 2002. “Políticas de suelo y vivienda popular”, en Martha Schteingart (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*. México: El Colegio de México.
- DUHAU, Emilio y María Cruz. 2006. “Suelo para vivienda”, en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en*

- el México de hoy*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa.
- MONTECUBIO, Anavel y María Esquivel. 2011. “Procesos socio-organizativos autogestionarios en la construcción de una gestión urbana democrática”, en *Memorias del XI Congreso Anual de Investigación sobre Sociedad Civil*. México: Centro Mexicano para la Filantropía.
- ORTIZ, Enrique. 2002. “La producción social del hábitat: ¿opción marginal o estrategia transformadora?”, en *Documentos para discusión*. México: México Hábitat International Coalition.
- PATÍÑO, Luis. 2006. “Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado”, en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco/Miguel Ángel Porrúa.
- PUEBLA, Claudia. 2010. *El Estado y la promoción de vivienda en México (1970-2000)*, tesis de doctorado. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.
- RAMÍREZ Sáiz, Juan Manuel. 2005. “Organizaciones urbano-populares, producción habitacional y desarrollo urbano en la ciudad de México, 1980-2002”, *Desacatos*, núm. 19. México: CIESAS, septiembre-diciembre.
- RUBALCAVA, Rosa María y Martha Schteingart. 2012. *Ciudades divididas. Desigualdad y segregación social en México*. México: El Colegio de México.