

# 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](http://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](http://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](http://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](http://www.cialc.unam.mx)

International Development Research Centre IDRC/  
Centre de Recherches pour le Développement International CRDI  
[www.idrc.ca](http://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](mailto:clacso@clacso.edu.ar)  
web [www.clacso.org](http://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*

# El derecho a la ciudad en la Ciudad de México: utopía, derechos sociales y política pública

Víctor Delgadillo\*

El *derecho a la ciudad* es un concepto que al menos alude a tres dimensiones: la utopía, los derechos sociales, y, la política y las políticas públicas. Este artículo tiene como objetivo plantear un conjunto de reflexiones en torno a los desafíos actuales para la realización de “El derecho a la ciudad” en la Ciudad de México. La primera parte revisa algunos de los últimos “proyectos de ciudad” realizados por un conjunto de organismos civiles y organizaciones sociales agrupadas en torno al llamado Movimiento Urbano Popular (MUP), para contextualizar el surgimiento de *La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad* y analizar sus aspiraciones utópicas y sus propuestas pragmáticas. El segundo apartado analiza el tema del reconocimiento de los derechos sociales, así como las limitaciones para su cumplimiento en la sociedad capitalista, que como se verá no es un asunto referido solamente a la era neoliberal actual: históricamente en México se reconocen derechos sociales que no se cumplen. El último apartado analiza algunos aspectos de la dimensión política del derecho a la ciudad en una urbe: la Ciudad de México, gobernada desde el joven nacimiento de su democracia (1997) por la izquierda. Aquí, se analiza una doble faceta de las políticas públicas del gobierno local. Por un lado, la reivindicación de los derechos humanos y, de principios universalistas y de justicia social; la construcción de un marco

---

\* Profesor investigador del Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (SNI CONACYT).

jurídico que reconoce derechos a las minorías y grupos vulnerables; el impulso a un conjunto de políticas y programas sociales calificados como progresistas y de vanguardia para atender a la población más desfavorecida. Y por otro lado, un conjunto de políticas de desarrollo urbano que favorecen los negocios privados (inmobiliarios, comerciales, de servicios, entre otros) bajo diversos discursos: el desarrollo sustentable, el crecimiento económico, la creación de empleos, la competitividad, la ciudad compacta, etcétera.

## Utopía

Como en muchas otras ciudades, en la capital mexicana se han construido utopías urbanas y políticas que aspiran a la construcción de una sociedad y de una ciudad mejor que la que tenemos; una ciudad justa, democrática e inclusiva; una ciudad que garantice la cohesión social y la inclusión de los distintos grupos sociales en condiciones de equidad e igualdad; etcétera. Entre estas utopías podemos mencionar la *Propuesta para la recuperación del Centro Histórico* de la Asamblea de Barrios (1989), la *Agenda Ciudadana del Anáhuac* (Foro Metropolitano de Apoyo Mutuo, 1997), *Una ciudad para todos*, una obra colectiva que constituyó la propuesta de programa de gobierno del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas como candidato a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal para el periodo 1997-2000 (Cárdenas, 1997), y desde luego *La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad* (AAVV, 2011).

En mi opinión, *Una ciudad para todos* es la última utopía urbana para la Ciudad de México. Este documento de construcción colectiva utópicamente afirma que los grandes problemas urbanos y los enormes desafíos de la mega ciudad sólo pueden ser confrontados con la participación de todos sus ciudadanos y habitantes, a través de la participación ciudadana. En cambio, considero que *La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad* (¿A quién sabe qué ciudad?) es un documento más pragmático, a pesar de ser mucho más rico, amplio y avanzado.<sup>1</sup> Tal vez es al revés, pero mi percepción proviene de las siguientes consideraciones:

<sup>1</sup> De hecho *Una Ciudad para Todos* es un documento matriz, del que se desprende en una forma reelaborada, mejorada y ampliada *La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*. Desde entonces se habla de: una ciudad democrática, incluyente, equitativa, sustentable, etcétera.

*Una ciudad para todos* circuló en un momento en que había grandes expectativas de cambios en las múltiples dimensiones de la vida en la Ciudad de México. Después de más de 60 años de que los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal fueron conculcados, en el marco de un proceso de democratización limitado y de una reforma política inconclusa,<sup>2</sup> en 1997<sup>3</sup> se eligió por la vía democrática al primer Jefe de Gobierno de la Ciudad de México o Distrito Federal y las elecciones las ganó la izquierda, encabezada por el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas: el hijo del presidente nacionalista, general Lázaro Cárdenas (que en la década de 1930 expropió de manos de inversionista extranjeros el petróleo, las minas, los ferrocarriles, y la producción de energía eléctrica); y quien en la segunda mitad de la década de 1980 rompió con el Partido Único de Estado en el que militaba desde su juventud.

*La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad* es un documento producido por organismos civiles y organizaciones sociales del Movimiento Urbano Popular (MUP), que fue firmada (es decir, reconocida en la esfera de los compromisos políticos, pero no de la ley) por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, representantes del legislativo local y otros funcionarios públicos el mes de julio de 2010. Este documento se produce y fue firmado por las autoridades del gobierno local en un momento en que hay un desencanto hacia la izquierda que gobierna la Ciudad de México. Además, de manera paralela a la firma pública de esta Carta, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal reformó ese mismo julio de 2010 la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (ALDF, 2010). Aquí, lejos de retomar algunos elementos de esa Carta, la ley redujo los escasos espacios de participación ciudadana que consideraba la ley anterior y otorga atribuciones discrecionales al gobierno para modificar usos e intensidades de uso del suelo para permitir la realización de negocios inmobiliarios. Así por ejemplo:

<sup>2</sup> La Reforma Política está inconclusa y es limitada. El gobierno federal aún se reserva atribuciones sobre la vida pública de la capital del país, así por ejemplo, la justicia y la seguridad pública dependen del poder ejecutivo nacional, mientras que la determinación del presupuesto y las posibilidades de endeudamiento público son una atribución del poder legislativo nacional.

<sup>3</sup> En otras ciudades capitales de países latinoamericanos este mismo proceso ocurrió en esa década. Por ejemplo, Buenos Aires, la capital de Argentina, alcanzó su autonomía política y eligió por primera vez a su alcalde en 1996.

- El artículo 25 crea un Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano que está integrado por nueve funcionarios públicos de distintas dependencias públicas y un solo representante ciudadano.
- El artículo 46 crea un Comité Técnico para las llamadas “Áreas de Gestión Estratégica” que está integrado por diez funcionarios públicos y un representante ciudadano.

No es casual que en agosto de 2010 un conjunto de organizaciones sociales hayan promovido (sin éxito) derogar esa ley mediante amparos ante la justicia local y federal (*La Jornada*, 2010).

No resulta ocioso comentar que en diciembre de 1997, cuando el ingeniero Cárdenas y esa izquierda asumió el poder, varios académicos, intelectuales y luchadores sociales se sumaron a la tarea de gobernar desde el gobierno central (ejecutivo); mientras que representantes de organizaciones sociales del MUP cambiaron de lucha y fueron electos como diputados locales (en una alianza que había hecho el Partido de la Revolución Democrática para conquistar el poder).<sup>4</sup> Algo que ahora difícilmente ocurriría, cuando el grupo que gobierna la capital no sólo no invita a académicos e intelectuales a sumarse a la tarea de gobernar, sino que abiertamente suma a inversionistas y representantes de empresas privadas a ocupar puestos clave, como la Secretaría de Desarrollo Urbano o el Instituto de Vivienda.

Sin embargo, reconocemos que en la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad* intrínsecamente hay una utopía social y urbana: hablar en el siglo XXI de la función social de la ciudad, del suelo urbano y de la propiedad privada urbana es utópico; así como, reivindicar una gestión urbana democrática en dicha ciudad. Esta Carta presenta asimismo una visión pragmática que busca el reconocimiento de *El Derecho a la Ciudad* en la esfera de la legislación, justamente para hacer exigible este Derecho Social al Estado. Entonces en esta Carta por un lado aparece la ciudad que deseamos construir en el futuro, una ciudad socialmente justa, incluyente, “otra ciudad” bien diferente de la que tenemos; y por otro lado, aparece una lucha que busca conquistar ese derecho a la ciudad como una ley que otorgue instrumentos jurídicos a los ciudadanos

---

<sup>4</sup> Esto después ya no se repitió de manera generalizada. Una hipótesis indica que esas alianzas entre el PRD y organizaciones sociales se tejió para sumar fuerzas y porque no se pensaba ganar esas elecciones de la forma en que fueron ganadas (es decir, arrasadas).



para ser parte de la ciudad y para defender sus territorios frente a la privatización o el lucro.

En este sentido podemos afirmar que no se trata de visiones contradictorias, sino en varios sentidos complementarias: impulsar una ley por el *Derecho a la Ciudad* o pretender reformar la legislación general sobre los Asentamientos Humanos o la ley local sobre el Desarrollo Urbano, no implica una renuncia explícita a la utopía. Esta es una enseñanza que aprendí en una intervención de Alfonso Iracheta (2013), quien en un debate nos presentó una iniciativa (construida colectivamente) de *Ley federal por El Derecho a la Ciudad* y ante el rechazo a ésta, también presentó un conjunto de reformas a la *Ley General de Asentamientos Humanos*, realizada por él y otros destacados urbanistas y arquitectos.

El mensaje es claro y militante: no hay que esperar, no se puede esperar a la construcción de una ciudad diferente y una sociedad distinta a las que tenemos hoy, pues hay muchas tareas urgentes que hacer, entre ellas tratar de impedir la urbanización salvaje y el desarrollo urbano mercantilizado, y promover que el Estado retome su responsabilidad política en el ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano.

Más allá de los ociosos debates en blanco y negro (revolucionarios y reformistas, ser vanguardista o hacerle el juego al capitalismo neoliberal, etcétera), consideramos que algunas reformas jurídicas pueden permitir una distribución más justa y equitativa de los costos y beneficios del desarrollo urbano como las que se practican en Brasil (con el Estatuto de la Ciudad) o en Bogotá, Colombia (una ley establece una cuota de construcción de vivienda social en los nuevos desarrollos inmobiliarios).

Para cerrar este apartado quiero enfatizar el carácter utópico del concepto *El Derecho a la Ciudad*, que por supuesto puede ser despolitizado, banalizado y vaciado de su contenido. Justamente eso le pasó a *Una ciudad para todos*: el nombre se adoptó como eslogan de campaña y en discurso vacío de gobernantes de Estados y Municipios de muy diversos partidos políticos.

## Derechos sociales

Desde 1997 la capital mexicana tiene un gobierno democrático de izquierda, que ha construido un marco jurídico vanguardista que reconoce derechos sociales de minorías y despliega políticas sociales que pretenden la equidad y la justicia

social. Simultáneamente, este gobierno ha privilegiado la modernización de selectas áreas urbanas que han encarecido la ciudad y han ocasionado el desplazamiento de la población de bajos ingresos. En este apartado problematizamos el tema de los derechos sociales, donde se inscribiría *El Derecho a la Ciudad*, y en el siguiente apartado discutimos el tema de las desiguales políticas públicas.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal a partir de 1994 y particularmente desde 1997 ha construido paulatinamente un marco jurídico local bajo el enfoque de los derechos sociales y ha legislado en favor de las mujeres (vida libre de violencia), adultos mayores (albergues, pensión alimenticia y salud), niños (acceso a útiles escolares), jóvenes (becas, seguridad), migrantes, personas con discapacidad, homosexuales, madres solas, y la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. También podemos mencionar la legislación que regula el otorgamiento, en el marco de la capacidad presupuestaria del gobierno local, de un crédito blando para el acceso a una vivienda en régimen de propiedad privada, etcétera. De manera consecuente con esta legislación, en esta ciudad las políticas sociales abarcan actualmente un conjunto de subsidios y programas sociales que no combaten, pero aminoran la pobreza.

Aquí, no resulto ocioso recordar que los derechos sociales reconocen las desigualdades sociales, buscan equidad y protección económica y social en una sociedad (y en una ciudad) integrada por desiguales, y por ello establecen prestaciones del Estado para atender a grupos específicos de la población en situación de debilidad, exclusión y subordinación con el propósito de integrarlos a la sociedad (y a la ciudad) y de equiparlos ante la norma jurídica. Asimismo, los derechos civiles o privados, los derechos políticos o públicos y los derechos sociales son indisolubles y complementarios: con hambre no puede haber libertad ni democracia, ni puede haber libertad, sin democracia y con pobreza. En cambio, puede haber clientelismo y corporativismo. Pero en este caso los derechos sociales son concebidos como privilegios y dádivas.

La universalidad de unos derechos y la particularidad de los otros no son excluyentes. Así, *El Derecho a la Ciudad* no consiste sólo en la realización de todos los Derechos Humanos para la ciudad, sino de la justicia en la ciudad, es decir, el acceso de los bienes y servicios de la ciudad para todos, y la función social de la ciudad. No es sólo la democracia en la ciudad, sino la democracia y la justicia para la ciudad.

## Reconocimiento y realización

Que se plasmen demandas sociales en una ley o constitución política no significa que éstos se conviertan en derechos en estricto sentido, que automáticamente se cumplan y que directamente se realicen, ya que requiere de normas secundarias que precisen su contenido. También necesita de políticas, instrumentos y recursos para su realización efectiva. De lo contrario se trata de retórica y de buenos deseos. Sin embargo, esta situación no es exclusiva de los derechos sociales, éste también es el caso de los derechos civiles y políticos. No resulta ocioso comentar que Iracheta (2013) señalaba que la negativa de algunos senadores para legislar en favor de *El Derecho a la Ciudad* se fundamentaba en la falta de recursos para ello. Por supuesto que los derechos sociales cuestan, pero también cuesta y mucho el cumplimiento de los derechos políticos: en México había que ver los millonarios recursos que se otorgan al Instituto Federal Electoral (actual Instituto Nacional Electoral) y a los partidos políticos en los procesos electorales.

Por otra parte, el ordenamiento jurídico en México emanado de la Revolución de 1910 es uno de los primeros que en el siglo xx reconocen un conjunto de derechos sociales, pero también es un caso que demuestra que la ratificación jurídica de los derechos sociales es insuficiente y que no garantiza su realización. La ley mexicana debe ser uno de los peores ejemplos, debido a que el marco jurídico se puede o no cumplir e interpretar en diversos sentidos. Por ello, para autores como Serrano (2011) los derechos sociales constituyen más una aspiración y un objetivo a alcanzar, que un mandato por cumplir.

## Política y políticas públicas

### *Parias urbanos, asentamientos irregulares*

En el siglo XXI aún hay parias urbanos incluso en ciudades gobernadas por la izquierda. Se trata de la población (mayoritaria pero no exclusivamente de bajos ingresos) que ha construido Asentamientos Humanos Irregulares en territorios peri o intraurbanos, donde la legislación ambiental y urbana no lo permite. Parias urbanos también lo son la población inmigrante nacional o extranjera

(que no está adscrita formalmente a la ciudadanía de un territorio) y la población flotante o itinerante, que es ciudadana del lugar donde duerme o “radica” y tiene sus derechos políticos y paga sus impuestos en el lugar donde “reside”, pero no en el lugar donde probablemente pase la mayor parte del día.

En los Asentamientos Humanos Irregulares de la Ciudad de México la población residente, no es sujeto de las políticas públicas (de mejoramiento habitacional y barrial) ni de la introducción de los servicios urbanos y la seguridad pública. Aunque en un país y en una ciudad donde la informalidad y la ilegalidad son una forma de sobrevivencia y reproducción de muchos órdenes (social, cultural, político y económico) no es casual que esos parias lo sean parcialmente y aún en la ilegalidad urbana y territorial, gocen de ciertos servicios y bienes públicos (podría ejemplificar esto con muchos ejemplos, pero me remito a un residente del asentamiento “los noventas” —por la dimensión de los lotes, no por el surgimiento del asentamiento que también es de esa década— que carece de servicios urbanos públicos (pero no informales) y recientemente consiguió su credencial en el Instituto Electoral del Distrito Federal que lo acredita como ciudadano político del Distrito Federal.

La dimensión de los asentamientos irregulares es colosal, aunque esta problemática no aparezca en los medios de comunicación ni en la agenda pública. En 2007 había 846 asentamientos irregulares en suelo de conservación ecológico (datos citados en Aguilar y Estrada, 2011), una figura de uso del suelo consignada por el legislativo local que indica que por tratarse de suelo con alto valor ambiental por ningún motivo debería urbanizarse. Sin embargo, en octubre de 2013 se presentaban datos contradictorios por parte de dos secretarías del Gobierno del Distrito Federal: la Secretaría de Medio Ambiente reconocía que en la Ciudad de México había 400 asentamientos irregulares con 700 mil habitantes en 3 mil hectáreas; mientras que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda decía que había 900 asentamientos irregulares de diversa magnitud en donde vivían 2.5 millones de personas (cifras que equivalen entre 8% y hasta 28% de la población de la capital mexicana). Asimismo, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento del Territorio (PAOT, 2011) reconocía 835 asentamientos irregulares en suelo de conservación ecológico en 2011. Tan sólo en Xochimilco las cifras oficiales reconocían en 2005 que 130 mil habitantes residían en un asentamiento irregular, lo que equivale a un tercio de la población de esa delegación (ALDF, 2005).

¿Por qué no se habla de esa realidad urbana? ¿Cómo viven esos parias urbanos? ¿Qué dice la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad* de esa

población? ¿Hay que regularizarla o reubicarla, y si es así dónde, quién, cuándo, con qué recursos? ¿La irregularidad es el precio de los esfuerzos por preservar el suelo de conservación ecológico o es un precio de los modelos de planeación urbana tradicionales? ¿Qué dice la planeación urbana actual? ¿Por qué en otros países los programas de mejoramiento barrial regularizan lo ilegal y aquí no? ¿El derecho a un lugar dónde vivir está por encima del derecho al medio ambiente?

## Políticas sociales

En la Ciudad de México tenemos un conjunto de políticas sociales que particularmente intentan atender a los grupos sociales débiles, pero por otro lado, tenemos un conjunto de políticas urbanas que modernizan sustantivamente los territorios más rentables de la ciudad y favorecen los negocios privados y el interés del lucro. En esta última caben las políticas de recuperación de (una parte de) el patrimonio urbano, la creación y remozamiento del espacio público, la introducción de bicicletas como sistema de transporte público, y desde luego que la realización de los megaproyectos.

En el primer caso podemos mencionar que:

- La política habitacional desde 1998 ha realizado más de 250 mil acciones habitacionales de interés social: alrededor de 62 mil viviendas nuevas en conjuntos habitacionales y más de 190 mil acciones de mejoramiento de vivienda.
- El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial entre 2007 y 2012 había atendido a 973 barrios<sup>5</sup> con un presupuesto anual cambiante que en conjunto arroja un total de 721 millones de pesos.

A pesar de reconocer la bondad de varias de estas políticas tenemos que señalar sus limitaciones. Aquí sólo mencionaré dos casos.

---

<sup>5</sup> La mayoría de proyectos realizados (40%) son de mejoramiento de la imagen urbana (pintura en fachadas), 25% de mejoramiento de espacios comunitarios (salones de usos múltiples, bibliotecas y casas de cultura) y 22% de mejoramiento de áreas verdes y juegos infantiles.

## El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB)

Es un programa innovador y noble que reconoce al menos tres cosas: 1. La capacidad de los pobres en la construcción de su vivienda, su barrio y su ciudad, 2. Que los barrios autoconstruidos son un hecho irreversible (a diferencia del pasado cuando se les pretendía extirpar por ser considerados como anomalía) y 3. Que se trata de atender a barrios no terminados, precarios y carentes de servicios urbanos, infraestructura y espacio público.

En principio se trata de políticas integrales e integradoras, que abandonan las tradicionales y sectoriales políticas *viviendistas* y de servicios urbanos, que mejoraban o construían vivienda o introducían drenaje, pero no construían “ciudad”. Asimismo, esta política con un espíritu *universalista y equitativo* atiende a toda la población de la ciudad, pero preferentemente a la población y a los barrios más marginados. Sin embargo, los barrios pobres deben concursar por la obtención de fondos públicos y los escasos recursos se reparten entre el mayor número posible de población y de barrios.

De acuerdo a datos públicos, en seis años de operación se recibieron 3 238 solicitudes para concursar por los recursos del programa y se aprobaron 981 proyectos de mejoramiento barrial con un presupuesto anual cambiante que en conjunto arroja un total de 717.8 millones de pesos. Estos datos indican tres cosas: 1. Las expectativas generadas por este programa son cada vez mayores, ya que cada vez más barrios se inscriben a los concursos, 2. Los “ganadores” equivalen a 30% de todas los barrios solicitantes y 3. Hay una tendencia a reducir el presupuesto asignado por proyecto (cuadro 1) pero simultáneamente a incrementar la cantidad de programas. Es decir, la lógica es hacer más proyectos con menos presupuesto.

Los datos evidencian los límites de la “universalidad” de esta política y dejan abiertas muchas preguntas sobre el PCMB: ¿Se atiende a la población más pobre o los beneficios son capturados por los menos pobres? ¿La población más pobre tiene capacidad de organizarse y concursar un proyecto? ¿Qué pasa con la mayoría de los proyectos no aprobados? ¿Los proyectos “ganadores” se seleccionaron por criterios de costos? (pintar fachadas es más barato que construir centros comunitarios) ¿Qué tanto se mejora los barrios con estos tipos de obra física? ¿Los cambios son de forma o de fondo? ¿Pintar fachadas promueve la integración física y social del barrio a la ciudad formal? ¿Las obras físicas contribuyen a solucionar problemas sustanciales del barrio (pobreza, seguridad, salud) o son acciones de cosmética urbana? ¿El PCMB contribuye a superar o sólo a mitigar la marginalidad urbana?

**Cuadro 1. Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2007-2012**

PCMB	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Proyectos concursantes	139	267	549	752	751	780	3 238
Proyectos aprobados	49	101	183	199	200	249	981
Presupuesto (en millones de pesos)	78.5	131.4	187.3	99.7	90.4	130.3	717.8
Costo promedio por barrio mejorado	1.6	1.3	1	0.5	0.45	0.52	0.9

Fuente: Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, PUEC-UNAM, 2012.

## Desafíos

- Esta política debería ser institucionalizada, es decir, convertirse en una ley, para evitar depender de la voluntad política del gobierno en turno y de las negociaciones anuales en el poder legislativo.
- El mejoramiento de los barrios debería ser un derecho humano al que se accede por cuestiones equitativas y no un premio para “ganadores” de un concurso.
- Promover una política de mejoramiento de barrios que premie de alguna forma a los barrios ganadores, pero que atienda prioritariamente a los barrios “perdedores”, sería la mejor política universal a través de una focalización que equipare las enormes desigualdades socio espaciales de la Ciudad de México.
- Reproducir y mejorar el PCMB en centenas de barrios populares de la capital mexicana y su área metropolitana sería el mejor efecto de los premios y reconocimientos internacionales que este programa ha recibido.

## Políticas públicas que privilegian las áreas centrales de la ciudad

Hay un conjunto de políticas públicas que impulsa el Gobierno del Distrito Federal que parecen olvidar que uno de cada cinco capitalinos vive en Iztapalapa o bien, que uno de cada tres residentes de la Ciudad de México reside entre la delegación Iztapalapa y la delegación Gustavo A. Madero. Asimismo, estas políticas privilegian una parte del centro de la ciudad. Nos referimos a la política del

espacio público que dirige la Autoridad del Espacio Público, los programas de transporte público en bicicleta, los programas de recuperación del patrimonio urbano, etcétera.

- Las periferias urbanas carecen de espacio público y las acciones del programa comunitario de mejoramiento barrial son marginales y bien puntuales.
- Se podrían impulsar programas de ecobici en las periferias urbanas: escuelas secundarias, de nivel medio y las universidades para el traslado local de miles de estudiantes. Tal vez hay miedo de que la gente no pague o se robe la bicicleta.
- En el Distrito Federal hay seis *zonas federales de monumentos históricos* y 180 áreas de conservación patrimonial. Sin embargo, la política pública de conservación y “recuperación” del patrimonio urbano históricamente ha privilegiado el Centro Histórico.

### **(Mega)proyectos y descontento social**

Una gran cantidad de proyectos inmobiliarios de diversa magnitud se realizan en el marco del descontento social. Como en todo proyecto, las inversiones inmobiliarias representan beneficios y costos para los distintos actores económicos, políticos y sociales: se crean empleos, se reciben inversiones que contribuyen a la riqueza de la ciudad, o hay descontento por el malestar que causa la realización de las obras (ruido, tráfico, etcétera).

Sin embargo, aquí queremos destacar el tema de la planeación urbana consignada por el legislativo local y aterrizada en las normas constructivas y del uso del suelo *versus* la modificación *ad hoc* para permitir la construcción de edificios con alturas mucho mayores a las permitidas a través de medios consignados en la legislación local (cambios a los usos del suelo, transferencia de potencialidad del desarrollo, polígonos de actuación, áreas de gestión estratégica, etcétera), así como otros medios informales cuando no ilegales.

Sólo hay que ver los informes de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, leer los diarios o escuchar a los vecinos en algunos talleres de planeación o elaboración de diagnóstico participativo para ratificar que una de las principales quejas de los ciudadanos de distintos territorios del Distrito Federal son los cambios ilegales o discrecionales en los usos del suelo y la intensidad constructiva. Un informe reciente de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento del Territorio (PAOT, 2013) señala que entre 2002 y 2013 esta institu-



ción recibió un total de 14 908 denuncias ciudadanas, de ellas 4 604 son por violación al uso del suelo (9% del total). Por número total de quejas la lista está encabezada por la delegación Cuauhtémoc (1 774 denuncias y 11.9%), le siguen Benito Juárez (1 642 denuncias y 11.01%), Álvaro Obregón 1 345 y Coyoacán 1 322 denuncias. En conjunto, la llamada *Ciudad Central* (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) concentra 34.04% de todas las denuncias ciudadanas.

Por cierto que los conflictos que se derivan de los intereses de los inversionistas, el gobierno y los grupos de vecinos se resuelven de diversas formas, a veces con negociación y otras con imposición. Algunos proyectos han sido cancelados a través de movilizaciones sociales:

- La concesión o privatización del Deportivo Reynosa en Azcapotzalco en 2010, que iba a ser remozado por una empresa privada (Zignia Live s.a.) y a cambio iba a disponer del deportivo 25 días al año para presentar eventos deportivos y espectáculos de paga.
- El gobierno local vendió una calle a una cadena mexicana de Supermercados —la sección de Enrique Rébsamen, entre Miguel Laurent y Pilares, colonia Del Valle— en abril de 2011 (aunque el lector no lo crea). En este caso más que movilización social lo que detuvo esta barbaridad y condujo a la reversión de esta privatización del espacio público fue el escándalo mediático.
- El proyecto *Park Living Millet Boutique Apartments* es un edificio de seis pisos y 24 departamentos de lujo que pretendió construirse en una sección de un parque público, el Parque Hundido, en 2008 con el aval inicial del gobierno local. En 2009 el Jefe de Gobierno decidió adquirir ese predio y en 2010 la Autoridad del Espacio Público construyó una rampa pública. Un vecino del Parque Hundido (Rojas, 2013) dice que este proyecto se revirtió no por ser ilegal, sino por cuestiones políticas, debido a que el problema se tornó mediático. Para él, los distintos niveles de autoridad tienen muy ensayada la respuesta a las quejas ciudadanas sobre la violación a la normatividad urbana: dar vueltas burocráticas a los ciudadanos para aletargar los procesos y que los ciudadanos se desgasten y se cansen, mientras los privados realizan sus negocios.

Otros proyectos han sido sustancialmente modificados como la Torre Pedregal del grupo DANHOS en Polanco. En cambio en otros casos, a pesar de las

movilizaciones sociales los proyectos han sido realizados a cualquier costo: Supervía del Poniente, vecinos de Xoco *versus* Mitikah, Ciudad Progresiva, etcétera.

## Un tejido urbano homogéneo y fragmentado

Uno de los valores que históricamente se han reivindicado de la ciudad, llamémosla clásica, y que la ha llevado a ser calificada como “el espacio público por excelencia” (*cfr.* Jordi Borja) y la cuna de la ciudadanía y los derechos humanos, es que la ciudad era un territorio circunscrito, finito y delimitado, que respondía a una cultura de los límites, propiciaba la construcción de sociedad y ciudadanía, reunía, relacionaba; y favorecía la mezcla social, la confluencia, el encuentro y la conflictividad.

Aquí cabe preguntarnos si la Ciudad de México propicia el encuentro, la integración social, reúne y favorece la mezcla social. Además, no hablamos de cualquier ciudad sino de una gobernada por la izquierda desde hace 17 años ¿Los nuevos proyectos y artefactos urbanos promueven espacios de reunión e integración? ¿Los megaproyectos favorecen la mezcla social? O estos megaproyectos dividen, dispersan, fragmentan, privatizan, separan y coexisten de manera adyacente sin promover la inclusión sino la exclusión a través de barreras físicas y virtuales.

Basta hacer un amplio recorrido por el centro residencial y de negocios de Santa Fe, pero entrando y saliendo desde los barrios y colonias populares que lo rodean, para reflexionar sobre las barreras físicas y simbólicas que separan los asentamientos populares de la moderna “ciudad de lujo”, donde los nuevos desarrollos inmobiliarios se venden como “un mundo aparte” (como si esta parte de la urbe no estuviera ya suficientemente aparte). En algunas partes Santa Fe no sólo se separa de las colonias populares vecinas con uno sino con dos muros.

No resulta ocioso aquí comentar el artículo de Françoise Choay (2009) *El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad*, donde esta autora afirma para Europa que el ocaso de “la ciudad” en un mundo urbanizado ha llegado; que en el siglo XXI ya no se construyen ciudades sino urbanizaciones; mientras que los centros históricos se despueblan, turistifican y parquetermatizan progresivamente; y las telecomunicaciones han transformado las relaciones que las sociedades mantenían con su espacio y tiempo. Así, la interacción entre personas se ha “desterritorializado” y la pertenencia a las comunidades ya no se funda en la proximidad y el espacio público.

Tal vez Choay tenga razón y el mundo urbano en el que vivimos en el siglo XXI poco tenga que ver con la “ciudad” que ella habrá vivido en su juventud en Francia en el siglo pasado. Sin embargo, nosotros seguimos hablando de “ciudad” y además reivindicamos *El Derecho a la Ciudad*, a la manera en que Mauricio Merino (2010) habla del espacio público: si el espacio público ha sido secuestrado por intereses privados, si hablamos y reivindicamos un espacio público que no tenemos y tal vez nunca hemos tenido, entonces trabajemos para construirlo o reconquistarlo.

## Conclusiones

*El Derecho a la Ciudad*, como ha sido referido en este artículo, es una utopía que ha sido construida por diversos colectivos sociales en distintas partes de América Latina y del mundo. Esta utopía urbana no reivindica la reconquista de una ciudad perdida, sino la conquista de una ciudad que no hemos tenido: *una ciudad para todos*.

*El Derecho a la Ciudad* es asimismo un eslogan un lema de batalla que además de aspirar a una ciudad posible en el futuro, también reivindica la conquista actual de instrumentos jurídicos que permitan a los diferentes grupos sociales defender su territorio, defender su derecho a ser incluido en la ciudad, así como la búsqueda de una gestión urbana sino democrática al menos más inclusiva, en la que no sólo decidan qué hacer en ella el capital (grande o pequeño) y el gobierno, sino también los habitantes y residentes.

En este sentido, una deuda de los últimos gobiernos de “izquierda” en la Ciudad de México es el de la participación ciudadana. En esta ciudad cada vez más se han ido cerrando los espacios para discutir pública y democráticamente las políticas públicas y los proyectos de ciudad. Así por ejemplo, la actual administración tiene más de un año de gobernar, pero públicamente no se ha discutido el “paradigma” de la *Ciudad Compacta* que es el eslogan del sexenio o del periodo actual de gobierno en materia de desarrollo urbano ¿Qué cosa es la “Ciudad compacta”? ¿Es el Plan Voisin o la ciudad para 3 millones de habitantes de Le Corbusier que arrasa a la ciudad existente para construir mega edificios? ¿Es la visión de la *Ciudad Slim* y el *Nuevo Polanco* en la delegación Miguel Hidalgo o la *Mitkah Ciudad Progresiva* en la delegación Benito Juárez? ¿Cómo se “compacta” la ciudad y en dónde? ¿Según quién?

Porqué no se convoca a discutir sobre el remozamiento del ombligo histórico y político del país: El Zócalo, un lugar que Carlos Monsiváis decía que era el lugar menos privatizable del país, pero que durante el gobierno de López Obrador se concesionó a una cadena de entretenimiento televisivo para realizar conciertos “gratuitos”.

### **Hacia Hábitat III, la (in)utilidad de las cumbres de la ONU**

En un mundo hegemónicamente capitalista neoliberal en muchas ciudades se han privilegiado los negocios privados (a nombre de la competitividad global, la creación de empleos) y se han profundizado las disparidades socioeconómicas y urbanas. En este contexto las ciudades, encarecidas, lejos de integrar expulsan a los pobres. En la crisis urbana del país no estamos solos, por lo menos en México: la estupidez de la especulativa economía del ladrillo con los millones de viviendas vacías en México (5) y España (3.4) son el mejor ejemplo. De alguna forma tendríamos que aprovechar la coyuntura de Hábitat III para denunciar la crisis de la Ciudad Neoliberal que excluye a los pobres y exprime los recursos de las clases medias a través del otorgamiento indiscriminado de hipotecas para realizar “el sueño” de la casa propia: México y España más que países de propietarios son países de deudores.

Ya sabemos que la ONU despliega un discurso neutro y “políticamente correcto” que no cuestiona quién produce la desigualdad social y urbana en escala planetaria y local, incluso premia las “buenas prácticas” para demostrar que en el capitalismo neoliberal globalizado los pobres que se esfuerzan (con ayuda de curas, universitarios y ONG) pueden vivir mejor. Sin embargo, las cumbres de Naciones Unidas son capaces de inducir agendas oficiales de discusión y también de detonar movilizaciones de diversos colectivos sociales con distintos motivos: denunciar violaciones a los Derechos Humanos, influir en la política pública, articular movilizaciones y reivindicaciones sociales, intercambiar experiencias. En este sentido, los preparativos nacionales e internacionales hacia la III Cumbre de la ONU sobre Asentamientos Humanos abre una coyuntura favorable para continuar abriendo espacios de discusión y difusión sobre *El Derecho a la Ciudad*. ¡Aprovechemos la coyuntura!

## Bibliografía

- AAVV. Autores Varios. 2011. *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, México DF: Gobierno del Distrito Federal, MISEREOR, Rosa Luxemburg Stiftung.
- AGUILAR, Adrián e Irma Estrada (coords.) 2011. *Periurbanización y sustentabilidad en grandes ciudades*. México: UNAM IG, Porrúa, CONACYT.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL (ALDF). 2010. *Decreto por el que se expide la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*. Ciudad de México: *Gaceta Oficial del Distrito Federal* (15/07/2010).
- \_\_\_\_\_. 2005. *Decreto que contiene el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación del Distrito Federal en Xochimilco*. Ciudad de México: *Gaceta Oficial del Distrito Federal* (06/05/2005).
- ASAMBLEA DE BARRIOS 1991. 1989. “Propuesta para la recuperación del centro histórico”, en *Asamblea de Barrios Ya nada nos detiene* (seis cuadernos). México: DF, Asamblea de Barrios de la Ciudad de México, COOSLA.
- CÁRDENAS, Cuauhtémoc. 1997. *Una ciudad para todos. Otra forma de gobernar*. Documento realizado con la colaboración de Elizabeth Anaya, José Blanco, Cuauhtémoc Cárdenas, René Coulomb, Roberto Eibenschutz, Samuel del Villar, Iván García, Asa Cristina Laurell, Carlos Lavore, Olivia López, Armando López, Telésforo Nava, Enrique Ortiz, Ricardo Pascoe, Emilio Pradilla, Santos Ruiz y Paco Ignacio Taibo II. Ciudad de México: s/e.
- CHOAY, Françoise. 2009. “El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad”, en *Andamios, Revista de Investigación Social*, vol. 6, núm. 12, pp. 157-187.
- FORO METROPOLITANO DE APOYO MUTUO. 1997. *Agenda Ciudadana del Anáhuac, Iniciativa plural de personas y organismos ciudadanos, habitantes del Área Metropolitana de la Ciudad de México*. México DF: FAM.
- IRACHETA, Alfonso. 2013. “El Derecho a la Ciudad”, ponencia presentada en la *Segunda Jornada por el Derecho a la Ciudad*, organizada por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Ciudad de México (31/01/2013: inédita).
- LA JORNADA. 2010. 27 de agosto, Ciudad de México.
- MERINO, Mauricio (coord.). 2010. *¿Qué tan público es el espacio público en México?* México: FCE, CONACULTA, Universidad Veracruzana.
- PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DISTRITO FEDERAL (PAOT). 2013. *Reporte de gestión de la PAOT, 2002-2013*. Ciudad

- de México. Disponible en: [www.paot.org.mx/modules/GestionPAOT/atencion\\_denuncias\\_.php](http://www.paot.org.mx/modules/GestionPAOT/atencion_denuncias_.php) 15/04/2013.
- \_\_\_\_\_. 2011 *Distribución espacial de los Asentamientos Humanos Irregulares ubicados en suelo de conservación*. México DF: PAOT.
- PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD (PUEC-UNAM). 2012. *Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2007-2012*. México: PUEC-UNAM.
- ROJAS, Héctor. 2013. “En defensa del Parque Hundido”, ponencia presentada en la *Segunda Jornada por el Derecho a la Ciudad*, organizada por el CIESAS. Ciudad de México (31/01/2013: inédita).
- SERRANO, Enrique. 2011. “Derechos fundamentales y justicia distributiva”, en *Andamios, Revista de investigación social*, vol. 8, número 15, enero-abril, pp. 189-214.