

# 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



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 humano al agua y las contradicciones urbanas y regionales del abastecimiento del agua a la Ciudad de México

Arsenio E. González Reynoso\*

La compleja Zona Metropolitana del Valle de México —compuesta por 16 delegaciones políticas y poco más de 60 municipios conurbados— es un fenómeno urbano heterogéneo integrado por múltiples dinámicas económicas, sociales y políticas. Aunque toda la zona metropolitana enfrenta tensiones debido a los procesos de mercantilización —del suelo, del espacio público, de los recursos naturales— y a los procesos para la construcción de una ciudadanía y de defensa de derechos humanos, la fragmentación en diversas unidades político-administrativas ocasiona que estos procesos se mantengan como conflictos a escala local y no asciendan a escala metropolitana. En este contexto los avances en el reconocimiento del derecho humano al agua en el Distrito Federal se acotan a las relaciones gobierno-sociedad dentro de los límites político-administrativos de la capital del país y no trascienden a toda la zona conurbada. Así, el debate que abordamos en las siguientes páginas se restringe únicamente al interior del Distrito Federal, lo que nos habla de una realidad metropolitana fragmentada no sólo en la acción de sus gobiernos locales, sino en la concepción de las políticas y de los valores que éstas expresan.

---

\* Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora.

¿En principio, qué implica garantizar el derecho humano al agua en una capital de 8.8 millones de habitantes rodeada de una conurbación de 12 millones? Esta pregunta no es retórica ya que la zona metropolitana más poblada de América Latina posee condiciones ambientales muy complicadas. La mancha urbana se extiende en una cuenca a 2 240 metros sobre el nivel del mar (msnm); el caudal total para abastecerla de agua asciende a 65 m<sup>3</sup>/s, de los cuales 69% se capta dentro de la misma cuenca. El otro 31% del agua utilizada en la ciudad de México y en su área conurbada proviene de captaciones externas al Valle de México, para lo cual se efectúa el trasvase de 20 m<sup>3</sup>/s de dos cuencas hidrológicas vecinas: 5 m<sup>3</sup>/s del Alto Lerma (mediante un sistema de pozos y un acueducto denominado Sistema Lerma) y 15 m<sup>3</sup>/s del Medio Balsas (a través de un conjunto de presas y un acueducto conocidos como Sistema Cutzamala).<sup>1</sup> Ambos caudales entran a la ciudad por el poniente.

Por otra parte, el sistema de drenaje de esta metrópoli está organizado para protegerla de las inundaciones y evacuar las aguas de lluvia mezcladas con las aguas negras hacia el norte del Valle de México y expulsarlas hacia la cuenca del río Tula en donde un caudal aproximado de 43.2 m<sup>3</sup>/s es aprovechado por dos distritos de riego en la zona conocida como Valle de Mezquital.

Entonces, ¿qué implica garantizar el derecho humano al agua en una ciudad capital cuyo abastecimiento depende de una enorme infraestructura hidráulica de escala regional que trasvasa agua de otras cuencas y que en vez de reusar, expulsa las aguas residuales y pluviales? La respuesta a esta interrogante no es unánime, sino que responde a dos paradigmas de política hídrica: por una parte está la comunidad de ingenieros que sostienen que la solución es continuar ampliando el modelo de abastecimiento mediante la construcción de otro acueducto que permita trasvasar un caudal mayor proveniente de una cuenca más distante. Por otra parte está una gama de académicos de diversas disciplinas y representantes de organizaciones no gubernamentales que promueven un nuevo modelo sustentable de uso eficiente y de reúso del agua dentro de la cuenca (Burns, 2009; Legorreta, 2006; Perló *et al.*, 2010). Las propuestas de las dos iniciativas abordadas en este capítulo son acordes a esta segunda posición. Sostienen que garantizar este derecho implica implementar un enfoque

---

<sup>1</sup> Estas cifras provienen del Programa de Sustentabilidad Hídrica de la Cuenca del Valle de México (CONAGUA, 2010). De acuerdo al Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX, 2010) 42% del total de agua utilizada en el Distrito Federal proviene de los Sistemas Lerma y Cutzamala.

de aprovechamiento sustentable del recurso hídrico y no ampliar un *enfoque ofertista* basado exclusivamente en la obra hidráulica; sobre todo si se toma en cuenta el nivel de desperdicio de los caudales existentes. Las cifras oficiales indican que el porcentaje de pérdidas de agua por fugas asciende a 38% en la Ciudad de México y a 66% en municipios conurbados.

## Desigualdades en el acceso al agua potable en la Ciudad de México

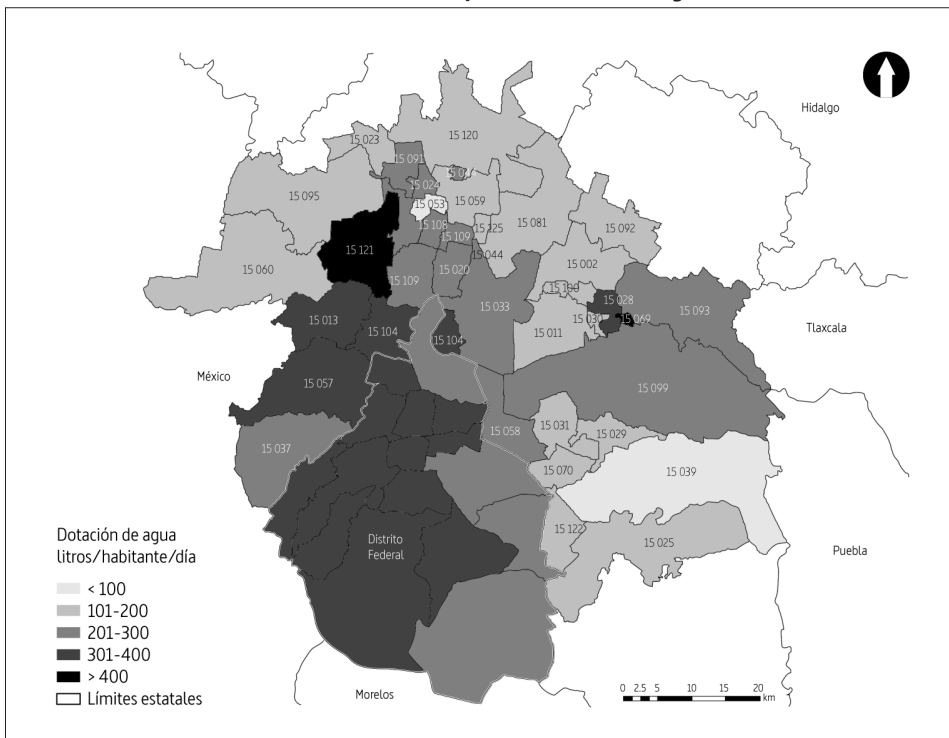
La capital del país y su zona conurbada presentan diversas condiciones territoriales e institucionales de acceso al agua potable. No es una ciudad gobernada por una sola autoridad local y con un único organismo operador de agua, con una sola fuente de abastecimiento y con un solo sistema de distribución que permita que todas las viviendas dispongan del mismo volumen de agua en toda el área urbana.<sup>2</sup>

Las mejores dotaciones (301-400 litros/habitante/día) y mayores porcentajes de cobertura y frecuencia diaria de abastecimiento de agua se localizan en las delegaciones del centro y del poniente del Distrito Federal (mapas 1 y 2). Por el contrario, al oriente y al norte del área metropolitana, incluidos los municipios donde se han registrado las mayores tasas de crecimiento demográfico durante la última década, como Tecámac, Zumpango, Ixtapaluca y Chicoloapan, la dotación es menor a 200 litros/habitante/día (SACMEX, 2010 y CAEM, 2012).

Cabe señalar que en las delegaciones centrales y en los municipios del poniente y norponiente se registraron las menores tasas de crecimiento durante la última década e inclusive en algunos casos se registraron tasas de crecimiento negativas (Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Naucalpan y Tlalnepantla). Por otra parte, como ya se indicó, las mayores carencias se localizan en el oriente y norte del Valle de México. Destaca por su importancia el municipio de Ecatepec como uno de los que tienen una menor cobertura combinada con una baja frecuencia diaria de abastecimiento de agua, en el mismo rango que Milpa Alta (alrededor del 30%). Los mayores porcentajes de viviendas

<sup>2</sup> Los organismos que intervienen en la gestión del agua en la ZMVM son: el Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México de la Comisión Nacional del Agua, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, la Comisión del Agua del Estado de México y 25 organismos operadores descentralizados en los municipios conurbados. Para comprender el sistema regional de abastecimiento de agua a la Ciudad de México véase González (2012).

Mapa 1. Dotación de agua (litros/habitante/día)



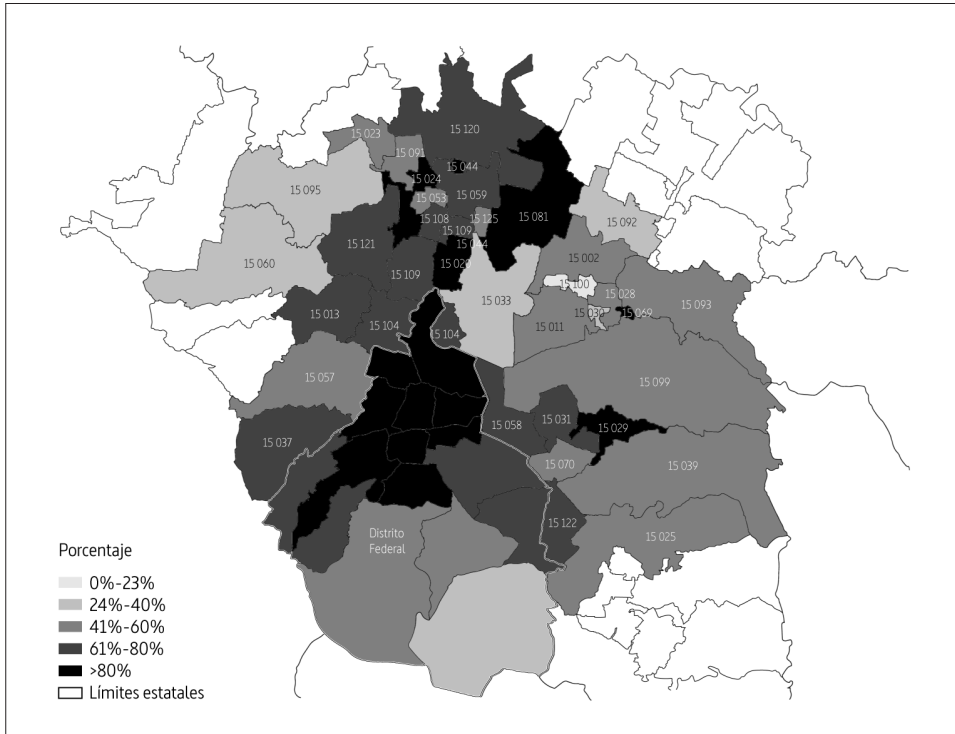
Fuente: Elaboración propia con base en SACMEX, 2010 y CAEM, 2012.

sin agua entubada se encuentran en los municipios localizados al nororiente de Texcoco.<sup>3</sup>

Un factor de las diferencias en el acceso al agua potable se debe, efectivamente, como puede ser señalado por un análisis físico-espacial y estrictamente técnico, a la localización de las viviendas en ubicaciones con distinta altitud, con presiones diferentes y condiciones en el deterioro de la infraestructura diferentes; sin embargo, otro factor depende de la eficiencia de la operación, de los criterios de gestión y de la política, es decir, de los mecanismos institucionales con los que otorgados a una sociedad para resolver un problema por más técnico que éste sea. Estos mecanismos, al ser parte de una realidad institucional, obedecen a principios, a maneras de ver el mundo social y a juicios de valor a partir

<sup>3</sup> Estas cifras sintetizan un análisis más detallado presentado en González (2014).



**Mapa 2. Porcentaje de viviendas con agua entubada y dotación de agua diaria**

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, 2010.

de los cuales se toman decisiones y se justifican acciones que inciden materialmente en la repartición del líquido.

### La construcción social y gubernamental de la política de acceso al agua<sup>4</sup>

La política de acceso al agua es un sentido común dominante (formalizado en documentos oficiales, en discursos y en el *habitus*<sup>5</sup> de funcionarios) generado

<sup>4</sup> Este apartado recupera el planteamiento realizado por el autor en la Evaluación de la política de acceso al agua potable en el Distrito Federal (PUEC-UNAM/EVALÚA-DF, 2010).

<sup>5</sup> Disposiciones incorporadas en los agentes sociales que les permiten prever, improvisar y actuar adecuadamente en un campo social determinado. Bourdieu, Pierre. 2005. *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI.

por un campo de agentes gubernamentales, sociales y empresariales. Desde este planteamiento, los objetivos estratégicos y los proyectos de los programas gubernamentales son la expresión de la correlación de fuerzas de estos actores y no tanto de una racionalidad incuestionablemente benéfica para la sociedad en su conjunto. De acuerdo con Subirats (2001) todos los documentos (leyes, normas, programas) que forman parte y dan estructura a una política serían la cristalización de una correlación de fuerzas determinada que, en algún momento impuso o logró la hegemonía de su manera de conceptualizar el problema público.

Eso explicaría el predominio de algunos paradigmas y la subordinación o desplazamiento de otros. Al menos la estructura dominante del campo de relaciones entre agentes sería favorable o desfavorable para determinadas propuestas de agenda y de soluciones. Así, los énfasis puestos por las coaliciones de actores que pugnan en el espacio público por definir la agenda, revelarían posiciones de clase o al menos propuestas de grupo o sector social.

Durante los últimos noventa años la construcción y operación de la infraestructura, así como la gestión del servicio de agua potable en el Distrito Federal han estado bajo control gubernamental. Desde 1929 hasta 1997 dicha gestión fue atribución de una dependencia del poder federal (Departamento del Distrito Federal) y a partir de la reforma política la gestión pasó a formar parte de las atribuciones del naciente Gobierno de la Ciudad.

El enfoque *ofertista* que prevaleció durante prácticamente todo el siglo xx se materializó en varias infraestructuras de captación de agua dentro y fuera de la cuenca del Valle de México. Estas obras hidráulicas resolvieron el incremento explosivo de la demanda de agua sin generar simultáneamente una conciencia social sobre el valor del líquido. Las obras hidráulicas y la gestión del servicio en la capital de la República fueron y continúan siendo objeto de elevados subsidios. Esta situación dio origen a dos paradojas hídricas en el Valle de México: 1) Un valle lacustre se convirtió —por obra humana— en la cuenca con menor disponibilidad de agua en el país; 2) los enormes trabajos hidráulicos y las costosas inversiones económicas no han sido perceptibles para los habitantes de la capital. Esto último implica que aunque la capital ha enfrentado periodos de sequía y carencia de agua, las soluciones no involucraron a la población en esquemas de corresponsabilidad ni generaron nuevas pautas culturales de cuidado del agua (Perló y González, 2006).

A principios de la década de 1990 se institucionalizó el paradigma *ambientalista* externo al sector hidráulico, pero que influyó en la manera de concebir la gestión del agua (ONU, 1992). Desde la perspectiva del desarrollo sustentable

y el manejo integral del ambiente, el agua no debía ser gestionada bajo criterios exclusivamente hidráulicos. El agua y su ciclo deberían comprenderse como parte de un sistema socioambiental en el cual, además de proveer servicios a las ciudades, se debía hacerlo para los ecosistemas y las futuras generaciones. Este paradigma amplió la perspectiva antropocéntrica cortoplacista e hizo reconocer a las autoridades que para tener agua en las ciudades hay que respetar y proteger un ciclo que inicia y termina afuera de las mismas.

A principios del 2000 y durante la primera década surgió el enfoque de *derechos humanos* aplicado al manejo del recurso hídrico. Este enfoque tiene la virtud de unir los esfuerzos sociales y gubernamentales para mejorar el acceso al agua potable. El reconocimiento legal de este derecho proporciona una base para que los actores sociales exijan al Estado el servicio de agua potable para todos, con prioridad para los grupos con mayores carencias. El Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2002) definió el derecho al agua como el acceso para uso doméstico (consumo, cocina, higiene), en cantidad y calidad adecuada, y disponible en las casas o en su proximidad (ONU, 2002).<sup>6</sup>

Estos distintos marcos conceptuales han orientado la definición de problemas públicos en materia de agua potable, así como las formas de abordarlos y resolverlos. Estos enfoques han influido de manera decisiva en la construcción de leyes, normas e instrumentos en todo el ciclo de las políticas del gobierno, sólo que no lo han hecho de manera coordinada y coherente. Ello se debe a la naturaleza misma del surgimiento de estos paradigmas y de la consolidación de las redes burocráticas y sociales que los defienden.<sup>7</sup>

De manera que el referente actual para definir e implementar la política del agua potable en la Ciudad de México no es un *corpus* unificado que responda a una sola racionalidad, sino que es un conjunto heterogéneo de paradigmas que inciden —desde distintas dependencias— en las decisiones del Gobierno

<sup>6</sup> Cabe destacar que el Comité mencionado no propuso que el agua debería ser gratuita; en vez de ello declaró que su costo ha de ser asequible.

<sup>7</sup> No ha habido una sustitución completa de un paradigma por otro, sino una acumulación y —en algunos casos— una hibridación de los paradigmas mencionados. Ello se debe a que estos enfoques no necesariamente construyen y abordan el mismo problema, sino que conceptualizan una gama de problemas diferentes, o bien, abordan distintas facetas de un mismo problema público. Esta coexistencia de diversos paradigmas tiene su correlato en la creación y coexistencia de diversas dependencias gubernamentales, leyes, normas y programas que abordan simultáneamente dichos problemas de política pública.

del Distrito Federal. El paradigma de la *obra hidráulica* como solución normal a la demanda de agua persiste ya que aún hay rezagos y deterioros en el sistema que hacen impensable abordar estos problemas sin construir obras hidráulicas.

Por otra parte, el enfoque ambientalista de manejo integral de los recursos de la cuenca (bosques productores de agua, zonas de recarga, rescate de ríos) amplía los alcances de la política hidráulica al situarla en un sistema socio-ambiental mucho más amplio, de cuyos ciclos depende la disponibilidad del recurso. El enfoque de equidad basado en el agua como derecho comienza a intentar orientar las prioridades de los paradigmas mencionados, pero no los sustituye. En síntesis, no hay una evolución en la que un paradigma supere a otro en la capacidad de construir una política pública eficiente y eficaz de acceso al agua potable; sino una coexistencia y lucha por la hegemonía entre diversos paradigmas y burocracias.

## **Dos iniciativas para implementar el derecho humano al agua en la Ciudad de México**

En 2009 y en 2010 hubo dos iniciativas para implementar el derecho humano al agua en la Ciudad de México. La primera fue la creación de un comité para elaborar el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, constituido por instituciones del Gobierno del Distrito Federal, universidades y organizaciones de la sociedad civil. Coordinaron esta tarea la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa y el Tribunal de Justicia del Distrito Federal; así como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, la Universidad Iberoamericana y seis organizaciones sociales.<sup>8</sup> El documento que resultó del trabajo de este equipo plural está organizado en 34 capítulos que abarcan todos los derechos humanos por tema y grupo de población. En estas páginas sólo mencionaremos el capítulo 15 que se refiere al derecho humano al agua y que plantea 24 estrategias y 160 líneas de acción. Su perspectiva es integral y propone una gestión sustentable y equitativa de los recursos hídricos, además de garantizar la disponibilidad, la accesibilidad física, la calidad y la asequibilidad económica. También incluye la vigilancia de la calidad de los servicios de

<sup>8</sup> Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C., Grupo de Información en Reproducción Elegida, A. C., Red por los Derechos de la Infancia en México, Católicas por el Derecho a Decidir, A. C., Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O. P., A. C. y Equipo Pueblo, A. C.

atención a usuarios, así como la supervisión de los servicios prestados por las empresas concesionarias (a las cuales el Gobierno del Distrito Federal contrató para efectuar algunos aspectos de la comercialización).

Lo que me interesa destacar es la integralidad y la exhaustividad de las líneas de acción planteadas para instituir el derecho humano al agua en la Ciudad de México. Prácticamente todas las líneas de acción dependen de la coordinación interinstitucional de varias dependencias, no sólo de la acción del Sistema de Aguas de la Ciudad de México. Esta característica se repitió en la segunda iniciativa que consistió en una evaluación externa de la política de acceso al agua potable en el Distrito Federal, realizada por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM a solicitud del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.

Esta evaluación reunió a un equipo multidisciplinario de la Universidad Nacional Autónoma de México en el que participaron investigadores de los institutos de Ingeniería, Investigaciones Jurídicas e Investigaciones Económicas y el PUEC-UNAM.<sup>9</sup> El resultado fue un documento en el que se identificaron las fortalezas, las debilidades y las omisiones de esta política y se formularon 36 recomendaciones desde una perspectiva integral en la que la equidad y el derecho humano al agua no podían resolverse únicamente a través de la construcción de obra hidráulica para incrementar los caudales, sino a partir de un manejo integral del agua.

El reporte del PUEC-UNAM señala que la información pública disponible sobre la cobertura de agua potable no es suficiente para detectar todas las formas de desigualdad en el acceso al agua potable.

[...] Cuando la medida del acceso es casi únicamente la cifra de viviendas con cobertura de toma de agua (dentro de la vivienda o en el predio), las carencias en el acceso al agua se minimizan y ello incide en los diagnósticos y en las medidas de política pública para resolver dicho problema. Si la vivienda dispone de agua entubada, pero no tiene excusado y además la frecuencia de llegada del agua es una vez a la semana, aunque tenga drenaje, tenemos que considerar que esa vivienda no está a salvo de las amenazas de salud pública derivadas por la falta de acceso adecuado al agua potable. Por ello la carencia de indicadores que de manera

---

<sup>9</sup> Blanca Jiménez, Rodrigo Gutiérrez, Boris Marañón, Fabiola Sosa, Fernando Paredes y quien esto escribe.

complementaria arrojen un diagnóstico más certero sobre el acceso al agua constituye una omisión conceptual en el diseño de esta política (PUEC-UNAM, 2010: 193).

A partir del reporte del PUEC-UNAM, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal emitió una serie de recomendaciones vinculatorias orientadas por la transformación realista y gradual del modelo hidráulico de importación de agua de otras cuencas y expulsión de aguas negras hacia un nuevo modelo de creciente autosuficiencia que disminuya la dependencia de fuentes externas y garantice la vinculación entre un manejo sustentable de cuencas hidrológicas con equidad social. En este sentido, se propuso considerar dos principios de equidad: 1) heredar a las generaciones futuras (mediante un uso sustentable del agua) la posibilidad de que dispongan agua de buena calidad para satisfacer sus necesidades; y 2) evitar la construcción de fuentes externas, deteniendo los impactos ambientales y sociales transferidos hacia esas cuencas o al menos considerar en su inversión los estudios y medidas para mitigar los impactos ambientales, así como para compensar a las poblaciones que resulten afectadas (EVALÚA-DF, 2011).

Ambas iniciativas, es decir el Programa de Derechos Humanos del DF y la Evaluación de la política de acceso al agua en el DF, tenían un planteamiento complejo, multidimensional, intersectorial con una fuerte componente participativa. En ambos casos se promueve la creación de órganos ciudadanos que vigilen el cumplimiento de los compromisos, líneas de acción o recomendaciones. Sin embargo, la política de agua potable y alcantarillado continúa siendo sectorial en la práctica y el Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos del Distrito Federal publicado en 2012 retoma algunos aspectos económicos y ambientales de manera secundaria, así como un enfoque de uso eficiente del agua, pero reitera en el mediano plazo el paradigma de la obra hidráulica como solución principal para el crecimiento de la demanda en el futuro inmediato. Es decir, que mientras que las iniciativas surgidas desde las organizaciones sociales y la academia proponían un nuevo modelo integral, intersectorial y con participación y equidad, el sector hidráulico retoma algunos de estos elementos nuevos y los refuncionaliza de manera subordinada a su propio paradigma hidráulico desde el cual percibe y formula las soluciones a la problemática del agua en la Ciudad de México como un asunto de captación y conducción de nuevos caudales.

En las dos iniciativas de la CDHDF y de EVALÚA-DF, así como en el programa sectorial del Sistema de Aguas de la Ciudad de México hay un grupo de

población y una circunstancia territorial en la que el derecho humano al agua está en juego. Son los asentamientos humanos irregulares, ya que la Ley de Aguas del Distrito Federal señala que el Sistema de Aguas no puede introducir infraestructura hidráulica en zonas donde la propiedad del suelo es irregular.

En 2010, en el Distrito Federal 1 155 000 personas no tenían acceso directo al agua dentro de su vivienda. De éstas 872 000 personas tenían agua en su terreno, pero fuera de su vivienda; 136 000 personas eran abastecidas por pipas y 84 000 recibían agua por acarreo (INEGI, 2010). No hay cifras precisas, pero de estos totales, un gran porcentaje se ubican en los 835 asentamientos humanos irregulares registrados en el suelo de conservación del Distrito Federal (PAOT, 2010).

Con respecto a las acciones propuestas por EVALÚA-DF y la CDHDF para dar acceso al agua potable a esta población, el límite se definió de acuerdo a la propiedad del suelo. El PDHDF propuso como línea de acción 721:

Diseñar e implementar de manera coordinada entre las autoridades de desarrollo urbano, vivienda y medio ambiente, una política integral que frene la urbanización del suelo de conservación e incluya acciones para informar y concientizar a la población, organizaciones y desarrolladoras de vivienda, para evitar asentamientos en zonas de recarga, desarrollando eco-tecnias y otras alternativas para asentamientos ya consolidados en dichas zonas” (CDHDF, 2009: 10).

En la línea de acción 719 proponía:

Impulsar acuerdos con comunidades asentadas en zonas que no sean de riesgo, reserva o zonas de recarga, para asesorar en técnicas alternativas de captación y aprovechamiento de agua, e identificar las zonas en las que pueda entubarse el agua para suministro (*Ibid.*: 7).

Por su parte, las recomendaciones de EVALÚA-DF señalan que:

A pesar de que la introducción de infraestructura hidráulica a los asentamientos irregulares —para garantizar el derecho humano al agua— sería un contrasentido para la política de desarrollo urbano, ordenamiento ecológico, e incluso para la política de manejo del agua en su aspecto de proteger las zonas de recarga del acuífero, se recomienda que en lo inmediato se debe continuar dotando de agua a los habitantes de dichos asentamientos, mejorando el suministro por acarreo y/o pipas, estableciendo un rango de dotación mínimo, ya que por lo general

pertenecen a los estratos de mayor pobreza y a que la ciudad en su conjunto no los ha podido incluir en el mercado formal de suelo (EVALUA, 2011: 15).

Garantizar el derecho humano al agua en la ciudad formal, a sectores de la población de ingresos medios y altos es un avance, pero no es un asunto menor encontrar un mecanismo que permita resolver la exclusión del acceso al agua a la población de menores ingresos, en situación de marginación en suelo irregular. Y, como puede advertirse, este mecanismo pasa por el acceso al suelo regular y a la vivienda.

## Reflexiones finales

Retomando la estimulante e inquietante perspectiva de Jordi Borja (2007) en el sentido de que la ciudad actual es una contradicción insuperable, es decir, un *territorio espectacularmente dialéctico sin síntesis superadora*, cualquier problema a analizar se inscribe en un contexto de tensiones y conflictos constitutivos de lo urbano.

En las ciudades latinoamericanas se observan los procesos de acumulación de capital, las grandes intervenciones urbanas, los desplazamientos de población, el incremento de las desigualdades; pero al mismo tiempo encontramos movimientos sociales, focos de rebelión y resistencia vecinal. Lo que queda escasamente definido e inclusive cuestionado es el papel ambiguo de la planeación urbana, la escasez de instrumentos y normas que contribuyan a frenar los procesos de desigualdad, así como el alcance de las políticas de atención y combate a la pobreza urbana. Y es en esta materia en la que agentes sociales y académicos, externos al gobierno plantean iniciativas, promueven nuevas regulaciones al capital y a los gobernantes, impulsan el surgimiento de una nueva ética urbana en ciudades que avanzan hacia la polarización social y hacia la segregación cada vez más acentuada.

El surgimiento de iniciativas de reconocimiento del derecho humano al agua, como las que abordamos en este capítulo, ocurren en este difícil contexto y son posicionamientos ante los procesos de privatización de algunas actividades y funciones de la operación y de la administración del agua. La condición de la capital de la República, de ser aún gobernada por un partido de izquierda (Partido de la Revolución Democrática), ha logrado que las políticas urbanas sean



ambivalentes: al mismo tiempo que se impulsan grandes proyectos urbanos e importantes procesos de desarrollo inmobiliario, se avanza en el reconocimiento y defensa de derechos de los ciudadanos.

Gradualmente, las leyes y los planes hidráulicos han comenzado a incluir el lenguaje del paradigma sustentable e inclusive el del derecho humano al agua; pero subordinan sus criterios, valores y planteamientos a los del *paradigma hidráulico ofertista*. El primer desafío consiste en invertir las prioridades y darle mayor peso a las decisiones basadas en los paradigmas de sustentabilidad y del derecho humano al agua. El segundo desafío consiste en que la institución que maneja el agua en el Distrito Federal es sectorial y su burocracia piensa y actúa sectorialmente; en tanto que el salto de paradigma propuesto implicaría un pensamiento y un funcionamiento que rebasara esta estrecha visión. La transformación de paradigma implicaría una profunda modificación institucional y/o un eficaz mecanismo de coordinación intersectorial. El tercer, pero más importante desafío consiste en que el *derecho humano al agua* plantea a las sociedades establecer una nueva relación social, basada en un esquema de derechos y no de clientelismo, intercambio de favores, uso político y electoral del acceso al agua, ni de simple cliente o consumidor de una mercancía.

## Bibliografía

- BORJA, Jordi. 2007. “Revolución y contrarrevolución en la ciudad global: las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades”, en *Eure*, diciembre, año 7, vol. XXXIII, núm. 100. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 35-50.
- BOURDIEU, Pierre. 2005. *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- BURNS, Elena (coord.). 2009. *Repensar la Cuenca: la gestión de ciclos del agua en el Valle de México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Centro para la Sustentabilidad Incalli Ixcahuicopa.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL (CDHDF). 2009. *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. México: CDHDF.
- COMISIÓN DEL AGUA DEL ESTADO DE MÉXICO (CAEM). 2012. *Informe*. Naucalpan: CAEM, Secretaría del Agua y Obra Pública, Gobierno del Estado de México.

- COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (CONAGUA). 2012. *Estadísticas del agua de la Región Hidrológico-Administrativa XIII*. México: Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México, CONAGUA.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Programa de Sustentabilidad Hídrica de la Cuenca del Valle de México*. México: CONAGUA.
- CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL (EVALÚA-DF). 2011. *Recomendaciones vinculatorias derivadas de la evaluación externa realizada a la política de acceso al agua potable del Gobierno del Distrito Federal*. México: EVALÚA-DF.
- GONZÁLEZ, Arsenio. 2014. “Crisis, desigualdad y desafíos del abastecimiento de agua potable y drenaje”, en *¿Cómo vamos Ciudad de México? Cómo empezamos y hacia dónde vamos*. México: *El Universal*, pp. 115-121.
- \_\_\_\_\_. 2012. “La dimensión regional del abastecimiento de agua y drenaje de la zona metropolitana del Valle de México: cuatro cuencas hidrológicas vinculadas artificialmente”, en Ziccardi, Alicia (coord.), *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México: UNAM, pp. 375-401.
- INEGI. 2010. *XIII Censo General de Población y Vivienda 2010*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- LEGORRETA, Jorge. 2006. *El agua y la Ciudad de México. De Tenochtitlan a la Megalópolis del siglo XXI*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU). 2002. *Observación General No. 15*, interpretación autorizada del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales en lo que se refiere al derecho al agua. Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Declaración de Río de Janeiro, Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio ambiente y el Desarrollo*. Río de Janeiro: ONU.
- PAOT. 2010. *Estudio sobre el ordenamiento, control y tratamiento Integral de los Asentamientos Humanos Irregulares, ubicados en suelo de conservación del Distrito Federal*. México: Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF.
- PERLÓ, Manuel; González, Arsenio; Zamora, Itzkuauhtli y Hernández, Lorena. 2010. *Rescate de ríos urbanos. Propuestas conceptuales y metodológicas para la restauración y rehabilitación de ríos*. México: PUEC, UNAM.
- PERLÓ, Manuel y González, Arsenio. 2009. *¿Guerra por el agua en el Valle de México? Estudio sobre las relaciones hidráulicas entre el Distrito Federal y el Estado de México*. Segunda edición. México: PUEC-UNAM.

- \_\_\_\_\_. 2006. *Del agua amenazante al agua amenazada. Cambios en las representaciones sociales de los problemas del agua en el Valle de México*, en Urbina, Javier (coord.), *Más allá del cambio climático. Las dimensiones psicosociales del cambio ambiental global*. México: SEMARNAT, Facultad de Psicología, UNAM, pp. 47-64.
- PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD. 2010. *Evaluación de la política de acceso al agua potable en el Distrito Federal*. México: PUEC, UNAM, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal y Academia Mexicana de Ciencias.
- SISTEMA DE AGUAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO (SACMEX). 2010. *Compendio 2010*. México: SACMEX.
- SUBIRATS, Joan. 2001. "El análisis de las políticas públicas". *Gaceta Sanitaria*, vol. 15, núm. 3, pp. 259-264.