

# 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



Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais



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*

# Territorio desigual y ciudadanía en Acapulco. Una mirada analítica frente a la segregación socioeconómica

Óscar Torres Arroyo\*

## Introducción

El presente artículo es resultado de una reflexión sobre la segregación socioeconómica —identificada también como residencial— que experimentan los diferentes sectores de la población (de bajos, medianos y altos recursos) y como uno de los fenómenos más comunes en sociedades actuales y de antaño, cuyas referencias teóricas e históricas son indispensables para comprender su complejidad como fenómeno procesual y multidimensional. Este tipo de segregación —por tratar de distinguirla de la segregación racial— es una manifestación socioespacial, de la desigualdad y es un proceso en constante transformación ante prácticas y experiencias diferenciadas de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos y frente a distintas formas de distribución y apropiación de recursos disponibles. El territorio es visto como “recurso” —material y simbólico— o como forma de “apropiación del espacio” dado que es inherente a la reproducción social (Haesbaert, 2011); sin embargo, tal apropiación del territorio se realiza o se ejerce de manera diferenciada ante una ciudadanía segmentada, que accede de manera desigual a recursos, oportunidades y derechos. Las dinámicas y las características de los procesos de segregación socioeconómica en

---

\* Doctorante en Urbanismo. Universidad Nacional Autónoma de México y becario Conacyt.

diferentes etapas históricas de la ciudad de Acapulco son reflejo de tensiones *en y por* el territorio no sólo por los múltiples mecanismos de apropiación del espacio urbano sino también por las formas diferenciadas de la ciudadanía de ejercer sus derechos, como la posibilidad de disfrutar plenamente de los bienes y servicios que ofrece la ciudad. De esta manera, la noción de ciudadanía nos permite reconocer una segregación en la ciudad de Acapulco marcada por momentos de tensión y confrontación entre las colonias populares asentadas en la periferia y la visión de un desarrollo impulsado por la dinámica turística con espacios exclusivos y controlados. Asimismo, el concepto de territorio desigual nos ayuda a comprender el contexto en el que tienen lugar determinados procesos de segregación y que se convierten en fuente de nuevas dinámicas excluyentes y de desigualdad de oportunidades y derechos. Se parte de que el gobierno, en sus diferentes niveles, es uno de los principales actores que impulsa procesos de desigualdad y segregación con la implementación de políticas económicas y urbanas. La ciudad de Acapulco es ejemplo representativo de transformación territorial marcada por la segregación y fragmentación que se refleja en fraccionamientos exclusivos, enclaves turísticos y nuevos conjuntos habitacionales de interés social en un contexto en el que prevalecen los asentamientos precarios por las condiciones de pobreza y exclusión social, que experimentan poco más de la mitad de la población.

### **La segregación residencial y sus causas estructurales**

La segregación socioeconómica es una de las manifestaciones socioterritoriales, que puede presentarse en distintas escalas —regional, metropolitana o barrial— y puede ser impulsada por políticas urbanas, habitacionales o económicas. De hecho, el impacto de los procesos de segregación en buena medida se puede identificar por la escala del fenómeno y los alcances territoriales de los distintos actores involucrados en el marco de un “desarrollo geográfico desigual” (Harvey, 2006). Desde esta perspectiva de escala, Doreen Massey plantea la idea de pasar de “una concepción plana, cerrada y estática del espacio a una que lo concibe como dinámico, multidimensional y abierto sin fronteras”. En este sentido, el territorio es un espacio que se construye de manera permanente desde múltiples interrelaciones —o escalas locales, regionales y globales— y la espacialidad construida se convierte en fuente para la producción de

nuevas trayectorias, espacios y relaciones que se presentan de manera simultánea (Massey, 2005).

De acuerdo con Luis Reygadas, la desigualdad en México y América Latina es resultado de un proceso histórico que incluye factores externos vinculados al dominio colonial —español y portugués— y otras formas de dominación ejercida por países centrales durante los siglos XIX y XX. Pero esta desigualdad también se acompaña de factores internos como la debilidad institucional, la polarización estructural de la economía, las prácticas de discriminación social e institucional y la concentración de la riqueza en un reducido grupo de la población. La debilidad institucional históricamente ha sido un factor relacionado con la prolongada subordinación de los países durante la colonización y frente a la economía de los países desarrollados a lo largo de los dos últimos siglos. En la actualidad, la desigualdad y su relación con la globalización ha adquirido una especial atención por presentarse factores —como flujos financieros, producciones transnacionales, tratados internacionales, industrias culturales, ideologías o incidencia de élites económicas— que han generado nuevas formas de desigualdad (Reygadas, 2008: 50).

En México, durante el periodo del Estado benefactor, se logró controlar el incremento de las desigualdades, pero no logró abarcar a la totalidad de la población. En la década de 1980, la situación empeoró para un gran número de habitantes ante el ajuste del modelo económico basado en reformas estructurales que se combinaron con la caída de salarios, el fuerte desempleo, el declive en la actividad económica y el fuerte proceso inflacionario (Tello, 2010: 261). En América Latina, los procesos de exclusión social y pobreza urbana son fenómenos que forman parte de las raíces estructurales de la segregación entre los sectores de escasos recursos. En un contexto de economía neoliberal, entre los factores que inciden en la pobreza urbana en los países de la región se pueden señalar las transformaciones del mercado laboral y las condiciones precarias de los trabajos (Ramírez y Ziccardi, 2008). La pobreza urbana se presenta por un tejido social deteriorado como producto de la “tenencia legal confusa, la falta de inversión pública y privada, los limitados ingresos de los trabajadores, las condiciones orográficas adversas y la localización periférica, la mala calidad de bienes vitales como el agua, los equipamientos o los espacios públicos” (Ziccardi, 2012: 192). La pobreza y la exclusión social en términos de las condiciones que inhiben el pleno ejercicio de los derechos sociales se convierten en fuente de procesos de segregación entre los sectores de escasos

recursos que habitan en áreas periféricas con escasos servicios urbanos. Hoy por hoy, la pobreza urbana abarca un extenso espacio de las ciudades y alcanza a ser un fenómeno que acentúa las fronteras entre los barrios o incluso entre las manzanas, por lo que una especie de propiedad “fractal” de las inequidades explica el crecimiento de las desigualdades al interior de los territorios (Prévot, 2002: 48).

En la medida que se reflejan diferencias en el acceso a bienes y servicios públicos, se producen importantes cambios en la estructura social que influyen en el incremento de las disparidades y los mecanismos de aislamiento entre los sectores de escasos recursos (Kaztman, 2001). De esta manera, la pobreza urbana hace referencia al bajo nivel de ingresos entre algunos sectores de la población, pero también al precario nivel de vida y al pobre acceso a los bienes públicos. Por eso la pobreza urbana adquiere una significativa importancia en tanto que remite a un proceso de urbanización de la pobreza cuyas condiciones precarias en las que vive la población aumenta, reproduciéndose los patrones de segregación residencial popular periférica (Mier y Terán, Vázquez y Ziccardi, 2012: 694).<sup>1</sup>

Las dinámicas de expansión urbana en Latinoamérica, durante buena parte del siglo xx, se desarrollaron en medio de profundos contrastes entre las áreas donde se asentaron los sectores de escasos recursos y las zonas donde se establecieron las clases altas. Sin embargo, a finales de 1980 y, especialmente en la década de 1990, el crecimiento urbano junto con un proceso de *insularización* representan las principales causas de transformación territorial y dispersión urbana que se convirtieron en componentes importantes de segregación y fragmentación urbana en las metrópolis latinoamericanas (Sabatini, 200; Duhau y Giglia, 2008). Las transformaciones relacionadas con la dispersión urbana se explican por una serie de factores relacionados con la modernización capitalista que se reflejó en reformas estructurales impulsadas por diferentes países —centrales y en desarrollo— en el marco de la globalización y el desarrollo de nuevas tecnologías de información y comunicación. De esta forma, se profundizó la articulación económica en la dinámica global y las empresas reestructuraron su organización y funcionamiento en el ámbito nacional y global, lo que se tradujo en una creciente dispersión territorial (De Mattos, 2002). Esta configuración y expan-

---

<sup>1</sup> Por periferia se entiende no sólo como el proceso de expansión de la ciudad a zonas con vocación rural —desde una acepción geográfica— sino también a partir de las condiciones socioeconómicas de este tipo de áreas en relación con los centros urbanos.



sión urbana anárquica se imponen en diferentes partes del mundo y traen como resultado procesos de *fragmentación* urbana.<sup>2</sup>

La fragmentación en las ciudades contemporáneas es reflejo de nuevos patrones espaciales y se manifiesta por la discontinuidad del tejido urbano, aunque también viene acompañada por un proceso de dispersión y segregación (Kaztman, *et al.*, 2008; Svampa, 2004; Lopes de Souza, 2004). Del tal suerte que se presenta no sólo un incremento de la superficie ocupada por conjuntos habitacionales sino una lógica distinta de localización al establecerse cada vez más alejados del borde urbano. La fragmentación urbana también se relaciona con los elementos del diseño aplicados en los conjuntos de vivienda social ya que ocupan mayor superficie del territorio por construirse como “condominios horizontales” con trazados viales sinuosos y bajo condiciones de aislamiento o separación de funciones en pequeña escala por sus muros o cercas como signo del espacio cerrado y controlado, y la privatización del espacio público (Gómez, 2012: 116).

En México, la población concentrada en zonas metropolitanas, la dispersión de numerosos asentamientos y la masiva producción de vivienda en suelo barato de áreas periféricas originó un patrón de urbanización concentrado y disperso (Ziccardi y González, 2013: 13). Desde este contexto, los recientes procesos de segregación han adquirido formas del hábitat que tienden a desarticularse o separarse del resto del tejido urbano (Caldeira, 2007; Duhau y Giglia, 2008; Soldano, 2008). Estos espacios insulares o “enclaves” empezaron a construirse desde los años ochenta con un carácter distinto al espacio circundante y con dispositivos tecnológicos de seguridad y muros —al colindar a menudo con espacios donde habitan sectores de escasos recursos— al tratarse de conjuntos habitacionales, centros comerciales o espacios recreativos para sectores de la clase media y alta. Estos desarrollos inmobiliarios se caracterizan por ser complejos exclusivos y en el caso de los conjuntos residenciales convierten el paisaje urbano en un paisaje monótono por el parecido de su diseño arquitectónico y por ser ajenos al contexto territorial y cultural.

Un aspecto que comparten los desarrollos residenciales cerrados de diferentes sectores socioeconómicos es que son “generadores de nuevas prácticas urbanas” dado que la interacción entre los habitantes es menor y se propician

---

<sup>2</sup> En el estudio de la fragmentación se reconocen diferentes corrientes de investigación por las escalas en las que trabajan —la ciudad o un conjunto urbano— y por su objeto de estudio —lo social o lo físico— (Gómez Maturano, 2012).

usos controlados y homogéneos de los espacios contrarrestando la experiencia de la ciudad (Duhau y Giglia, 2008: 396). Las motivaciones de habitar estos espacios se relacionan con preservar el patrimonio propio ante un entorno urbano poco deseable o inseguro. Desde luego, entre los conjuntos residenciales de lujo y los conjuntos de interés social pueden resaltar diferencias por las dimensiones y los materiales de construcción de las viviendas y las características de los espacios comunes. Desde estas similitudes y diferencias, en condiciones de segregación es importante referirse a la noción de una ciudadanía segmentada establecida por estructuras sociales heredadas (Ziccardi, 2006) y una distribución diferencial de recursos que condicionan las dinámicas de interacción en el territorio y que crean capacidades diferenciadas de las personas para apropiarse de recursos —materiales o simbólicos— (Reygadas, 2008; Tamayo, 2010). Ello significa que el espacio de construcción de la ciudadanía en condiciones de segregación residencial y en un contexto urbano se reduce a específicas formas de interacción social que suelen traducirse en prácticas de exclusión ante particulares formas de vida y lugares de residencia que se definen por los niveles socioeconómicos de la población.

Es importante señalar que la expansión y dispersión urbana ha tenido un impacto sin precedentes en los territorios municipales, pues si bien los gobiernos locales gozan de una amplia facultad en la gestión urbana los resultados en el crecimiento y el desarrollo de las ciudades han sido muy pobres. La debilidad de las instituciones públicas a nivel local figura también como una raíz estructural en la segregación socioeconómica por su limitada capacidad de organización y recursos financieros. Asimismo, la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y el enfoque sectorial de la gestión repercute en la forma como los gobiernos enfrentan las complejas problemáticas urbanas. En México se impulsaron diversas reformas que otorgaron un nuevo papel al gobierno local —municipio— mediante un proceso de descentralización de funciones y responsabilidades en acciones relacionadas con el desarrollo urbano. Los municipios y las ciudades adquirieron nuevas responsabilidades en tareas de diseño de políticas y mejora de la calidad de vida de la población pero sin la capacidad de una gestión basada en un diseño institucional claro y flexible mediante finanzas sanas y utilización transparente de recursos, profesionalización de funcionarios públicos y formas de colaboración con otros niveles de gobierno, instancias privadas o grupos de la sociedad civil (Cabrerero y Zavaleta, 2012).

En el caso de la ciudad de Acapulco, las limitaciones del gobierno municipal se observan frente a políticas nacionales vinculadas a la vivienda y a la actividad turística, que tuvieron la capacidad de imponer una masiva producción de desarrollos residenciales de lujo y de vivienda social sobre un amplio territorio de humedales y vulnerable a inundaciones en temporada de lluvias y en áreas de la periferia que se caracterizan por la falta de infraestructura y servicios urbanos. Tales políticas desde un enfoque “facilitador” y de planeación estratégica terminaron por fomentar formas de mercantilización sobre los desarrollos habitacionales y el espacio urbano con el predominio de “segundas viviendas” y exclusivas calles y avenidas para el turismo. También dichas políticas nacionales no sólo impulsaron dinámicas de especulación sobre el suelo urbano sino también procesos de fragmentación del tejido urbano con la producción de desarrollos inmobiliarios cerrados y exclusivos que tratan de reproducir entornos privilegiados, recreativos y seguros, a costa del bienestar común. Entre la comunidad y los asentamientos con población originaria y habitantes de escasos recursos localizados alrededor de tales desarrollos inmobiliarios se advierten precarias condiciones de habitabilidad por la falta de servicios urbanos, y experimentan mayores niveles de vulnerabilidad frente al cambio climático y los fenómenos meteorológicos.

## Los procesos de segregación socioeconómica en la ciudad de Acapulco

### *a. El proceso incipiente y de transformación de la segregación*

En el contexto nacional durante el siglo XIX, la formación y consolidación del Estado-nación estuvo marcada por luchas y conflictos dirimidos en diferentes corrientes políticas —de la tradición liberal, republicana y democrática—, que influyeron en la concepción de la ciudadanía y el contenido normativo que sustenta su desarrollo. La formación de ciudadanía reconocida por las primeras constituciones se vincula a la necesidad de crear una identidad nacional común y eliminar las nociones de casta, linaje y esclavitud, pero surge como un discurso utópico ante la inestabilidad política, la crisis económica y un Estado débil (Ramírez Kuri, 2008: 170). Posteriormente, en las postrimerías del siglo XIX y principios del XX, el discurso modernizador y liberal que caracterizó el periodo porfirista centrado en el desarrollo económico y su relación con el exterior

desde un Estado centralista y fuerte se alejó de la preocupación por la formación de ciudadanía. Aunque en el contexto revolucionario se planteó reivindicar los derechos civiles y políticos junto con los derechos sociales, lo que fomentó la dimensión social de la ciudadanía formalizada en la Constitución del 1917 frente a las condiciones de desigualdad prevalecientes.

El puerto de Acapulco en la década de 1920 estaba constituida por un antiguo casco urbano. En este periodo, la ciudad no rebasaba los 10 mil habitantes y los diferentes sectores de la población estaban concentrados en un área urbana pequeña donde la segregación apenas podía distinguirse por los diferentes tipos de vivienda donde residían todos los sectores socioeconómicos de la población. En 1934 fueron edificadas las primeras construcciones turísticas por empresas norteamericanas en un contexto de conflicto global por la Segunda Guerra Mundial, que implicó el cierre temporal de los destinos turísticos europeos (Martínez Carbajal, 2003). En ese entonces, Acapulco fue parte también de una amplia campaña publicitaria para el desarrollo del turismo que favoreció el financiamiento de infraestructura y servicios. Con ello se empezaron a dar las primeras oleadas migratorias de diferentes municipios del estado, fenómeno que se acrecentará con el tiempo. De tal suerte que empieza un proceso de transformación del puerto de Acapulco al surgir los primeros fraccionamientos y zonas residenciales y las primeras colonias populares (Ramírez, 1986).

La progresiva construcción de hoteles y residencias en Acapulco se presentó en tierras ejidales, cuyo uso agrícola se perdió frente a la necesidad del suelo urbanizable. Las autoridades bajo el discurso de “utilidad pública” en la expropiación de las tierras facilitó la actividad turística, pero sin un real beneficio hacia la comunidad. En este tipo de acciones se terminaron por otorgar privilegios al sector privado bajo la complicidad de las autoridades para iniciar un destino turístico en pleno auge comercial y económico. Con el tiempo se demostró que la base del apogeo turístico en Acapulco fueron las expropiaciones al favorecer un proceso de concentración privada de la tierra y especulación. En este sentido, autoridades de los distintos niveles de gobierno —federal, estatal y local— se valieron del uso público de las tierras para proceder con expropiaciones ejidales e invasiones.

Los terrenos ejidales en el puerto fueron objeto de despojo por parte de autoridades y empresarios, pero también se convirtieron en fuente de lucha para los asentamientos populares. Los sectores de ingresos medios lograron acceder

al mercado urbano del suelo y a la vivienda privada pero los migrantes rurales y los pobres urbanos se limitaron a gestionar de manera colectiva y propia el acceso al suelo, vivienda y servicios públicos. La conformación de suelo urbano se caracterizó por la necesidad de tierra urbanizable y la presión sobre tierras ocupadas por colonias populares. Esta tensión reflejó la intención de impulsar desarrollos turísticos de alto costo y en áreas cada vez más retiradas del puerto. De modo que la falta de una planificación para regular y ordenar el desarrollo urbano y turístico sólo motivó una constante tensión entre actores locales, gobierno y grupos empresariales como resultado de “una irregular ocupación del suelo combinada con una oferta casi nula del mismo” (Ramírez Sáiz, 1981).

La década de 1940 se caracterizó por un turismo que privilegió las pautas introducidas por las cadenas hoteleras internacionales, a costa de los recursos naturales y el medio ambiente ante la constante deforestación del área y el creciente proceso de erosión en las laderas del anfiteatro y la falta de restricciones para el desarrollo inmobiliario (Jiménez, 1998). La llegada de más turistas y migrantes demandó nueva infraestructura con la reestructuración de calles, barrios, servicios y zonas habitacionales del puerto (Martínez Carvajal, 2003). En este periodo, empezará a identificarse un patrón de segregación que se distinguirá no sólo por la lejanía física entre los diferentes sectores socioeconómicos sino también por la desigualdad territorial el acceso a los servicios y bienes públicos. La ciudad de Acapulco no era ajena a un contexto internacional —similar a lo que ocurrió en otros países latinoamericanos— en el que la casa propia como patrimonio familiar adquirió importancia entre los diferentes sectores de la población junto con un proceso de fuerte urbanización y el incipiente predominio de automóviles particulares, que denotaban un estatus social (Caldeira, 2007). Cabe recordar que a nivel nacional se comenzó un proceso de industrialización en el marco de un periodo de sustitución de importaciones para impulsar el desarrollo económico relacionado con el exterior, lo que promovió la expansión urbana vinculada al desplazamiento de la población rural en búsqueda de oportunidades y mejores niveles de vida. Asimismo, se impulsó un modelo económico basado en la lógica del Estado benefactor que creó instituciones gubernamentales responsables de atender demandas ciudadanas, brindar protección y otorgar beneficios como “formas de ciudadanía”, pero se reservó la tarea del control de los recursos y de la formación de una ciudadanía masificada y sectorial (Ramírez Kuri, 2008).

*b. La consolidación de nuevas formas de segregación*

El auge turístico en Acapulco, a partir de 1950 y hasta principios de 1970, lejos estuvo de un desarrollo ordenado dado que el crecimiento de la ciudad se caracterizó por una expansión anárquica y una activa movilización popular. El puerto se había convertido en un destino importante para el turismo del *jet set* nacional y norteamericano. En este contexto, pequeños comerciantes y ejidatarios empezaron a protestar por los terrenos expropiados, las concesiones de tierra y playa al sector privado, y el drástico incremento de fraccionamientos y nuevas construcciones. Varias movilizaciones populares se expresaron en contra de este tipo de acciones, demandando garantía de alojamiento a los afectados por desalojos<sup>3</sup> y los líderes sociales canalizaron el descontento de la población por demandas de tierra, vivienda y servicios. No obstante, las protestas y las demandas no fueron atendidas por las autoridades locales ni federales. En el contexto nacional, grupos corporativos y sectores populares lograron consolidarse y articularse alrededor del Estado por lo que numerosos grupos campesinos y populares accedieron a tierra y a servicios de manera ilegal o informal bajo un esquema de negociación permanente con las autoridades, pero sin garantías de “una esfera privada segura para todos” (Ramírez Kuri, 2008).

En la década de 1960 inició un proceso de acelerada expansión urbana y actividad turística. En esta época, la demanda de mano de obra en labores turísticas, comerciales y de servicios, atrajo una gran cantidad de habitantes del campo, pero buena parte de ellos no terminó beneficiándose del auge económico y turístico del puerto. Las autoridades proyectaron mejoras de infraestructura y aumento de suelo urbano ante un notable incremento de la población que en 1970 llegó a 174,378 habitantes. El desarrollo turístico empezó a consolidarse a lo largo de la bahía de Acapulco, lo que hoy se conoce como zona “Dorada”, y la bahía de Marqués. Además, en el marco de una administración local deficiente, se dio lugar a una invasión sistemática de terrenos y a la formación de numerosos asentamientos y colonias irregulares.

El gran impulso turístico fue resultado de fuertes inversiones públicas y privadas tanto nacionales como extranjeras; sin embargo, las autoridades mexicanas tuvieron un papel central en la captación y orientación de capitales con

---

<sup>3</sup> Un grupo de pobladores se organizaron e integraron el “Comité Directivo Defensor de la Propiedad Urbana y Rústica de Acapulco”, y en diciembre de 1945 y enero de 1946 empezaron sus movilizaciones.

la finalidad de cubrir los costos de la infraestructura inicial. De hecho, el Estado actuó como socio de los empresarios turísticos “a través de medidas financieras, estímulos fiscales y administrativas [con] una capacidad constructora que deja dudas y laxitud en la vigilancia de tarifas, precios y calidades del servicio” (Ramírez Sáiz, 1986). El gobierno mexicano también intervino como gestor de los complejos hoteleros y de líneas aéreas —como Aeroméxico—. La influencia de la iniciativa privada extranjera se dejó ver en las grandes cadenas hoteleras y su posterior fusión con líneas aéreas para ofrecer paquetes turísticos completos con transporte, alojamiento y comida, y controlar otras actividades auxiliares de recreación y movilidad en el destino turístico como renta de vehículos, agencias y clubes de viaje. Desde entonces se registró en la propiedad hotelera un elevado porcentaje de acciones de empresarios nacionales, pero la gestión era comandada por compañías extranjeras.<sup>4</sup>

De 1960 a 1971, la política turística se orientó a seguir los patrones impuestos por empresas extranjeras y transnacionales mediante la lógica de estandarización de los servicios prestados para maximizar las utilidades, pese al agravio que provocaba al medio ambiente y a la comunidad local. El resultado se tradujo en una clara desventaja para los pequeños y medianos hoteleros por la desigual distribución de los recursos financieros y las ganancias generadas (Ramírez Sáiz, 1986). La oferta de empleo no fue suficiente ni para la población nativa ni para los nuevos habitantes. Las transformaciones territoriales en Acapulco siguieron adquiriendo situaciones no previstas por la expansión desarticulada de la ciudad y la gran desigualdad territorial reflejada en recientes áreas hoteleras y fraccionamientos de lujo junto con zonas turísticas tradicionales y colonias populares en los alrededores. Con el tiempo, la situación de desigualdad territorial, impuesta por dinámicas propias del turismo y las diferencias socioeconómicas de los nuevos habitantes en Acapulco, se agravó por el aumento de la población, la contaminación ambiental, el déficit de vivienda y la carencia de infraestructura y servicios urbanos en los asentamientos populares, que se localizaban en la periferia o en áreas alejadas de la actividad turística.

---

<sup>4</sup> Las cadenas internacionales más importantes que se registran desde entonces en el puerto son Continental Hilton, Hyatt International, Princess Hotel International, Western International Hotels, Sheraton, Holiday Inn, Marriot, Melia, entre otras, asociadas a líneas aéreas como Transworld Airlines, Braniff International, Canadian Pacific, American Airlines, etcétera.

El periodo de estancamiento turístico (1972-1985) en Acapulco se caracterizó por la disminución de turistas extranjeros y la orientación de inversiones hacia otros centros turísticos nacionales y extranjeros. Además, el deterioro ambiental y de los atractivos naturales habían alcanzado niveles sin precedentes no sólo por los arrastres superficiales y descargas de aguas residuales sin tratar que llegaban a la bahía sino también por la falta de regulación ambiental, ordenamiento territorial y planeación urbana. De hecho, en 1982, por disposición oficial tuvo lugar un masivo desalojo y traslado de numerosas familias —alrededor de 120 000 personas— que se localizaban en tierras que forman parte del Parque Nacional El Veladero, que en la actualidad forman parte de una extensa reserva ecológica situada en la zona alta de la bahía, identificada también como el anfiteatro. Más allá de los argumentos establecidos por el gobierno alrededor de la contaminación ambiental, el desalojo de las familias se consideró como una decisión arbitraria que atentó contra los derechos humanos. Con el tiempo, familias enteras terminaron por aceptar su nueva residencia en una zona llamada Ciudad Renacimiento, localizada en Valle de La Sabana, bajo pésimas condiciones de habitabilidad. Hoy por hoy, la zona se caracteriza por integrar colonias populares precarias con problemas de exclusión social y violencia.

### *c. Los espacios insulares o “enclaves” como actual patrón de segregación*

En 1990 se alcanzó una cifra de 515 374 habitantes y en esta época las colonias irregulares habían pasado a constituir 70% del área urbana, por lo que se continuó con políticas para regularizar tierras, trasladar a personas a otros predios y urbanizar tierras para uso turístico. Durante esa década la segregación en la ciudad de Acapulco se presentará en un contexto de aguda desigualdad territorial sino también por el desarrollo de “enclaves” o espacios insulares privatizados con el desarrollo de conjuntos residenciales de lujo y de interés social, plazas comerciales y espacios recreativos cercanos a zonas donde habitan sectores de escasos recursos. El actual patrón de segregación se caracteriza por el desarrollo de nuevos espacios privatizados y cerrados bajo un modelo urbano fragmentado y dividido por los asentamientos de los diferentes sectores socioeconómicos. Tales desarrollos terminaron por reflejar nuevas formas de mercantilización del espacio urbano en un contexto en el que prevalece la informalidad y precariedad laboral y aumento de la pobreza urbana (Ziccardi, 1995).



Durante los gobiernos panistas (2000-2012), prevaleció un enfoque financiero en la política habitacional que se caracterizó por otorgar créditos para adquirir vivienda nueva, pero privilegiando la producción de vivienda en conjuntos habitacionales. Estas medidas excluyeron al sector no asalariado o a sectores de la población en condiciones de pobreza (Ziccardi y González, 2013). Con este esquema habitacional en el país, el Estado además prescindió del control y regulación del suelo, de la localización y de la calidad de las viviendas. La política de vivienda en México sólo favoreció nuevas tendencias residenciales entre los grupos de ingresos medios y altos mediante la formación de masivos conjuntos habitacionales —homogéneos y horizontales—, que requirieron grandes extensiones de tierra. Los resultados de esta política son que las condiciones deficitarias de ciudadanía no sólo están presentes entre los sectores de bajos recursos sino también entre las clases medias y altas que han decidido o han incurrido a la oferta habitacional en condiciones de deterioro ambiental y vulnerabilidad. Desde este contexto, los habitantes en Acapulco han manifestado problemas por la mala calidad de la vivienda, el deterioro ambiental y la localización de sus viviendas alejadas del tejido urbano. Asimismo, en la ciudad de Acapulco se empezó a dar un proceso de expansión y dispersión urbana con las nuevas áreas hoteleras y residenciales de lujo desvinculadas con la ciudad en su conjunto. De hecho, los desarrollos habitacionales —tanto de interés social como de lujo— se presentan como verdaderos “enclaves” y en algunos casos con servicios urbanos deficientes y en zonas de alto riesgo por encontrarse en áreas de humedales.

Acapulco Diamante se inició en la década de 1990, diseñada para el desarrollo de zonas comerciales y fraccionamientos de lujo en un área comprendida entre el Puerto Marqués y la laguna de Tres Palos con la finalidad de impulsar el turismo en nuevas y exclusivas áreas. Desde entonces, las formas de ocupación del suelo cambiaron drásticamente debido a que los propios ejidatarios especularon sobre los terrenos ante los intereses inmobiliarios por construir frente a la playa, en ocasiones violando la regulación de las Zonas Federales Marítimas y Terrestres (ZOFEMAT). De esta manera, en la zona costera de la zona Diamante se observan complejos hoteleros y residenciales de lujo con su propio reglamento de uso del suelo y normas de diseño para el desarrollo turístico de alta calidad. Muy cerca de este sector exclusivo turístico, en tierra adentro hacia el área de La Sabana se encuentra Llano Largo, un área formada por conjuntos habitacionales de interés social para sectores de clase media y trabajadora. Los inversionistas y empresas inmobiliarias bajo la protección del gobierno federal,

abrieron un mercado de vivienda institucional que en numerosos casos se tradujo en una “segunda vivienda” o vivienda temporal.

Llano Largo empezó a experimentar drásticas transformaciones territoriales con los cambios de uso de suelo y la masiva producción de vivienda social. En un periodo corto de tiempo se alteró todo un entorno natural y las dinámicas económicas locales. Los antiguos humedales<sup>5</sup> recibían aportaciones de agua por un complejo sistema de subcuencas y las inundaciones periódicas representaban una recarga para los mantos acuíferos de la zona (Palacios, 2013: 119-121). Actualmente, los humedales junto con todo ese sistema de subcuencas fueron alterados con la construcción de los conjuntos habitacionales, generando todo tipo de problemáticas alrededor de las viviendas y sus condiciones de habitabilidad. En especial, cuando las viviendas han sido afectadas por inundaciones (2007 y 2013) en temporada de lluvias y ante la falta de bienes y servicios básicos. Es un hecho que el sector turístico y los nuevos conjuntos habitacionales de interés social en la zona “Diamante” ha impulsado en el territorio nuevos procesos de desigualdad, exclusión social y segregación.

## Conclusiones

El desarrollo turístico y las dinámicas de los asentamientos humanos en la ciudad de Acapulco sólo han logrado consolidar formas de desigualdad territorial mediante dinámicas económicas locales, que han terminado por favorecer procesos de mercantilización del espacio urbano en detrimento de la comunidad local y políticas que se encuentran alejadas de mejorar las condiciones de los sectores de escasos recursos. El gobierno local enfrenta problemas institucionales y financieros para asumir de manera oportuna las tareas de gestión y no ha logrado coordinarse con los diferentes niveles de gobierno (federal y estatal) en tareas centrales para el desarrollo urbano de Acapulco. Asimismo, el sector privado continúa anteponiendo sus intereses en la planeación urbana y los grandes inversionistas siguen operando desde sus propias lógicas de ganancia y especulación sin realizar apoyos sustanciales a las finanzas municipales, lo que imposibilita un proceso de planeación y desarrollo urbano integral. El muni-

---

<sup>5</sup> Los humedales son ecosistemas de agua dulce cuya función dentro de la naturaleza y la biodiversidad en general es muy importante. Se localizan en tierras pantanosas y se caracterizan porque el nivel freático se encuentra a poca profundidad (Palacios, 2013: 118).

cipio tiene amplias facultades para planificar e intervenir en el desarrollo urbano, pero perdura una fuerte injerencia de las autoridades federales y estatales en los asuntos de la gestión urbana. Desde luego, los efectos de un proceso de urbanización desordenado seguirán afectando profundamente la calidad de vida de los habitantes.

El modelo turístico y el desarrollo inmobiliario en Acapulco ha generado elevados costos económicos, sociales y ambientales. En el futuro se considera que la ciudad de Acapulco seguirá expandiéndose —ya sea por la vía formal o informal—, pero de continuar el patrón de expansión urbana sin control, las repercusiones se reflejarán de manera notable en la seguridad y la calidad de vida de la población. Sin duda, la población de escasos recursos es la más afectada en el crecimiento fragmentado, dividido y segregado de la ciudad de Acapulco por la agudización de las desigualdades estructurales. La segregación impulsada por el gobierno mediante políticas implementadas, a nivel nacional y local, ha empezado a cobrar sus primeras víctimas no sólo por el resentimiento social entre los habitantes en un contexto de pobreza, violencia e inseguridad, sino por la precarización o afectación de las condiciones de vida para el conjunto de la población.

## Bibliografía

- BORJA, J. 2003. “Las ciudades en la globalización. La cuestión de la ciudadanía”, en *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 269-332.
- CABRERO, E. y Zavaleta, D. 2012. “Gobierno y gestión pública en ciudades mexicanas: los desafíos institucionales en los municipios urbanos”, en *Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto*. México: Fondo de Cultura Económica, Conaculta (Colección Biblioteca Mexicana), pp. 350-399.
- CALDEIRA, T. 2007. *Ciudades de muros*. Barcelona: Gedisa.
- DE Mattos, C. 2002. Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización?, *Revista EURE*, vol. 28, núm. 85.
- DUCCI, M. E. 2012. “Políticas de vivienda en América Latina: creando la ciudad sin alma”, en A. Ziccardi, *Ciudades del 2010: entre la sociedad del consumo y la desigualdad social*. Ciudad de México: UNAM, pp. 493-516.
- DUHAU, E. y Giglia, A. 2008. *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*. México: Universidad Nacional Metropolitana Azcapotzalco, Siglo XXI.

- GÓMEZ, R. 2012. “La fragmentación urbana producto de las políticas de vivienda neoliberales”, en C. Alvarado Rosas, *Fragmentación y segregación socio-territorial en México y Chile*. México: Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Juan Pablos Editor, s.a., pp. 103-122.
- HABANA de los Santos, M. 2007. “Fondo para la vivienda popular vende residencias en Acapulco”. *La Jornada Guerrero*, 5 de septiembre.
- HAESBAERT, R. 2011. *El mito de la desterritorialización: del “fin de los territorios” a la multiterritorialidad*. México: Siglo XXI.
- HARVEY, D. 2006. “La globalización contemporánea”, en *Espacios de esperanza*. España: Ediciones Akal.
- JIMÉNEZ, A. 1998. *Desarrollo turístico y sustentabilidad: el caso de México*. México: Porrúa.
- KAZTMAN, R. 2001. “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”. *Revista CEPAL*, núm. 75, diciembre, pp. 171-189.
- KAZTMAN, R., Filgueira, F., y Errandonea, F. 2008. “La ciudad fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos, a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo”, en B. R. Alejandro Portes, *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ (Colección Desarrollo y Migración), pp. 369-420.
- LOPES de Souza, M. 2004. “Río de Janeiro: una metrópolis fragmentada”, en *Procesos metropolitanos y grandes ciudades*. México: UNAM, Miguel Ángel Porrúa, pp. 79-88.
- MASSEY, D. 2005. “La filosofía y la política de la espacialidad: algunas consideraciones”, en L. Arfush, *Pensar este tiempo. Espacios, afectos, pertenencias*. Buenos Aires: Paidós, pp. 102-127.
- MARTÍNEZ, A. 2003. *Acapulco 500 años de historia*. Acapulco, México: DPA Impresores, tomos I y II.
- MIER y Terán, A., Vázquez, I., y Ziccardi, A. 2012. “Pobreza urbana, segregación residencial y mejoramiento del espacio público en la Ciudad de México”, en *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México: PUEC-UNAM, pp. 689-724.
- PALACIOS, R. 2013. *Dinámica territorial en el espacio periurbano de Acapulco. El caso de Llano Largo*. México: Colección Instituto Tecnológico de Acapulco.
- PRÉVÔT, M. F. 2002. “Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades”, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 19, pp. 33-56.

- RAMÍREZ Sáiz, J. M. 1986. *Turismo y medio ambiente*. México: Universidad Autónoma de Guerrero.
- RAMÍREZ Kuri, P. 2008. “Ciudadanía. Notas sobre la redefinición de un concepto clave en la vida social urbana”, en G. P. Ramírez, *Léxico de la política en la globalización. Nuevas realidades, viejos referentes*. México: Miguel Ángel Porrúa Editores, pp. 161-192.
- RAMÍREZ Kuri, P. y Ziccardi, A. 2008. “Pobreza urbana, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI. Una introducción”, en *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, pp. 23-48.
- REYGADAS, L. 2008. “La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad”, vol. *Pensamiento Crítico, Pensamiento Utópico*. Barcelona: Rubí, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa División de Ciencias Sociales y Humanidades/Anthropos Editorial, 167 p.
- SABATINI, F. 2003. *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. núm. 35 (s.a. Documentos de Trabajo). Santiago (Chile): Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- SOLDANO, D. 2008. “Vivir en territorios desmembrados: un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires (1990-2005)”, en *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social : los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Bogotá: CLACSO, Siglo del Hombre.
- SVAMPA, M. 2004. “Fragmentación espacial y procesos de integración social hacia arriba: socialización, sociabilidad y ciudadanía”, en *Espiral*, núm. 31, pp. 55-84.
- TAMAYO, S. 2010. *Crítica de la ciudadanía*. México: Siglo XXI, UAM Azcapotzalco.
- TELLO, C. 2010. “Estancamiento económico, desigualdad y pobreza: 1982-2009”, en *Sobre la desigualdad en México*. México: Facultad de Economía, UNAM, pp. 243-319.
- ZICCARDI, A. y González Arsenio. 2013. *México: perfil del sector vivienda*. México: PUEC, UNAM.
- ZICCARDI, A. 2012. “Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México”, en *Gestión y Política Pública, Temático 2012*, pp. 187-226.

\_\_\_\_\_. 1995. “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad”, en Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Ciudad de México: IIS, UNAM y Miguel Ángel Porrúa.