

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Impreso y Hecho en México / Printed and made in Mexico

Índice

Introducción 9
Markus Gottsbacher y Jaime Erazo

CAPÍTULO I. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHO A LA CIUDAD

Cuestión social y el derecho a la ciudad 23
Alicia Ziccardi

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

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

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

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

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

CAPÍTULO II. DINÁMICAS DE PROTESTA Y CONFLICTIVIDAD URBANA

¿Qué producen los conflictos urbanos? 127
Patrice Melé

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

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

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

CAPÍTULO III. POLÍTICA URBANA

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

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

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

CAPÍTULO IV. CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN

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

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

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

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

CAPÍTULO V. REFORMA Y PLANEACIÓN URBANA

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

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

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

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

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?

Tuline Gülgönen*

La mayoría de niños y niñas del mundo habitan en las ciudades, y la infancia representa una gran parte de sus habitantes (UNICEF, 2012). La CEPAL estima que, en 2013, 155 millones de niños vivían en áreas urbanas en América Latina y el Caribe, lo que representaba 75% de la población infantil total en esta zona (Born *et al.*, 2013: 5). En México, 78% de los niños viven en un entorno urbano (UNICEF, 2012). Para el Distrito Federal en 2010, representaban 26.7% de la población total (Red por los Derechos de la Infancia en México, 2013). Sin embargo, la mayoría queda invisible en las políticas urbanas, lo que lleva a cuestionar la idea del derecho a la ciudad para todos. Los niños no son los únicos actores excluidos de las grandes ciudades, que parecieran haberse constituido y desarrollado tomando como criterio las necesidades del hombre adulto y productivo (Tonucci, 2006). Lo mismo excluye a niños así como a mujeres, personas de la tercera edad y personas que tienen una discapacidad que dificulta su movilidad.

La relación de la infancia con la ciudad es un tema poco considerado en México; sin embargo, esta problemática se inscribe en una creciente reflexión a nivel internacional, tanto en el ámbito académico pluridisciplinar, como en el

* Posdoctorante, Becaria del Programa de Becas Posdoctorales UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

diseño de políticas públicas (Sutton y Kemp, 2002; Qvotrup, 1999; Cloutier y Torres, 2010). Se propone en este artículo presentar pistas de reflexión para un análisis de la dimensión política del derecho a la ciudad, en la Ciudad de México desde la perspectiva de la infancia. Se examinará la cuestión de la vulneración de los derechos de niños en el contexto urbano, antes de ver cómo se articula su exclusión del espacio urbano, con la de su ciudadanía.

Derechos de la infancia y contexto urbano

Primero, es necesario hacer una precisión conceptual acerca de la infancia. En efecto, su definición está sujeta a controversias. Se utiliza aquí la definición contenida en la Convención sobre los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas que incluye lo que otros definen como la adolescencia, o parte de la juventud: personas de cero a 18 años. Esta definición es muy amplia y abarca no sólo diferentes edades y etapas de desarrollo, sino una multitud de factores que contribuyen a conformar la identidad del niño, como la clase social, el origen étnico, el género, la discapacidad, pero también, de forma más general, los lugares y las épocas (Holloway y Valentine, 2000). Es por lo tanto más apropiado hablar de infancias que de una infancia homogénea. En particular, para el tema que nos interesa aquí, estos factores influyen en la relación que tienen los niños con el espacio (Evans y Holt, 2011: 278; Lynch, 1977; Matthews *et al.*, 2000). En contextos urbanos, esta relación varía enormemente en función de las características de la ciudad y del contexto económico y social, de la misma forma que varía la relación que tienen sus padres con la ciudad, que es más evidente en contextos de grandes desigualdades sociales.

En este sentido, un aspecto fundamental, al querer tratar la relación que tienen los niños con el espacio público urbano en América Latina, es la forma particular de ocupar el espacio que tienen los niños que viven en la calle o que pasan gran parte del día en ella, ya sea por trabajar o por acompañar a sus padres. La particularidad en la apropiación del espacio y las estrategias puestas en obra para la utilización de los recursos que existen en la ciudad, han sido objeto de estudios específicos en algunos contextos (Lucchini, 1998, 1999; Pérez López, 2006). Estas formas particulares de relacionarse con el espacio público urbano son un aspecto que se encuentra poco en las reflexiones desarrolladas sobre el vínculo del niño con la ciudad, ya que se sitúan principalmente en el contexto de ciudades europeas o norteamericanas (Evans y Holt, 2011).

Varios de los derechos del niño, enunciados en la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU y ratificados por el Estado Mexicano en 1990 son directamente interrelacionados con la calidad del entorno urbano. Se pueden citar, por ejemplo: el derecho a la salud (artículo 25) o el derecho a un nivel de vida apropiado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (artículo 27), que abarca los derechos a la vivienda o el acceso a sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento. El nivel de pobreza en el cual viven una gran cantidad de niños en el mundo y las condiciones particularmente difíciles de los que residen en barrios marginales se traducen en violaciones casi sistemáticas de sus derechos sociales (UNICEF, 2012). Según los datos de la CEPAL, de los 155 millones de niños que viven en ciudades en América Latina y el Caribe, alrededor de 50 millones, “subsisten en condiciones de pobreza, sin poder acceder a las ventajas urbanas en servicios de calidad de vida, debido a que las condiciones de vivienda —en particular en los barrios precarios—, la infraestructura y acceso a servicios, no satisfacen sus necesidades” (Born *et al.*, 2013: 5).

Los niños que viven en condición de pobreza conocen, por lo tanto, de forma obvia, vulneraciones mayores de sus derechos sociales y el desarrollo urbano les afecta particularmente. No obstante, la exclusión de las ciudades no concierne sólo a los niños pobres; aquí los niños son considerados como una categoría vulnerable, aunque no todos tienen la misma vulnerabilidad (Hart, 2011).

El automóvil desempeña un papel fundamental no sólo en la construcción de las ciudades y en las prioridades conferidas al desarrollo urbano, sino en la determinación de quién puede o no tener acceso a los espacios públicos. En un análisis histórico sobre el uso que tuvieron los niños de tres generaciones del espacio público en un barrio de Nueva York, P. Wridt (2004) indica la relación de causalidad entre el crecimiento del parque automóvil y la desaparición de los niños de las calles desde la década de 1930. En las décadas siguientes, la presión de organismos privados llevó a la creación de espacios separados, específicamente de áreas de juego. Análisis en otros contextos —entre los cuales se encuentra la ciudad mexicana de Toluca, en la década de 1970 (Lynch, 1977)— establecen también un vínculo de causalidad entre la reducción del acceso de los niños al espacio público en contextos urbanos y la desaparición del juego en la calle, con el aumento del uso del automóvil (Carver *et al.*, 2013).

La principal causa de muerte de niños entre cinco y catorce años en América se debe, según la Organización Panamericana de la Salud (2009), a los accidentes de tránsito. Si bien en Estados Unidos y en Canadá los más vulnerables son los ocupantes de los vehículos, en América Latina y el Caribe los

peatones son las principales víctimas (*Idem*). Las niñas y los niños son particularmente amenazados por el tráfico vehicular y “se intensifica cuando no existen lugares seguros para jugar ni infraestructura para los peatones, como aceras y cruces —peatonales y vehiculares— adecuados” (UNICEF, 2012: 34). Las enfermedades respiratorias vinculadas con la contaminación del aire en espacios abiertos son otra de las principales causas de muerte (*Idem*). Las enfermedades respiratorias son la segunda causa de muerte a nivel mundial para los niños menores de cinco años (Organización Mundial de la Salud, s/f).

En México, a nivel nacional, los accidentes de tránsito son la primera causa de muerte entre los jóvenes de 15 a 29 años de edad (CENAPRA, 2008). En 2010, la tasa de mortalidad por accidente de tránsito en la población de cinco a 14 años era de 3.5 por cada 100 mil niños de este rango de edad. En la población entre 15 y 17 años de edad, la tasa era de 14.2 (Red por los Derechos de la Infancia en México, 2011: 96). Otros datos vinculados con la calidad del aire pueden ser mencionados: en 2010, la tasa de mortalidad por enfermedad respiratoria en la población de 0 a 4 años era de 32.3 a nivel nacional (Red por los Derechos de la Infancia en México, 2013: 86). Para dar un orden de comparación, la tasa de mortalidad por homicidio dentro de la población de cero a cuatro años era, en 2011, de 1.7 por cada 100 mil niños de este rango de edad a nivel nacional (Red por los Derechos de la Infancia en México, 2011: 128) y de 15.7 para la población de 15 a 17 años de edad.

Los indicadores sobre el bienestar de los niños en las ciudades se concentran, en general, en su derecho a la salud o a la educación; en cambio, como lo subraya S. Bartlett (2005) en un análisis de experiencias de integración de los derechos del niño a nivel municipal en varios países del mundo, pocas veces existen indicadores sobre la calidad del entorno de los niños. Sin embargo, cuando se les pregunta a los propios niños acerca de la calidad de sus vidas, las características físicas de su entorno son un elemento preponderante de preocupación. En este sentido, el derecho al descanso, al esparcimiento, al juego y a participar en la vida artística y cultural de su comunidad (artículo 31), está particularmente vinculado con el entorno del niño. Dentro de los obstáculos identificados por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas para su implementación, se encuentran la presencia de entornos pobres y peligrosos en las comunidades de los niños, así como la resistencia de los adultos al uso del espacio público por los niños. Entre las obligaciones de los estados para el cumplimiento de este derecho, el Comité enfatizó la consideración de entornos que permitan el ejercicio

del derecho de niños al juego, dentro de la planeación urbana por parte de autoridades municipales (Comité de los Derechos del Niño, 2013).

Los niños en la ciudad: entre protección y exclusión

Faltan datos sistematizados y desglosados sobre los niños en el entorno urbano a nivel nacional y en la Ciudad de México en particular. Según la poca información disponible, una mayoría de niños tiene un acceso formal a espacios públicos para jugar. En la Consulta infantil y juvenil organizada por el Instituto Federal Electoral (IFE) en 2012, en el rubro “Derecho a vivir bien y a participar en la transformación del entorno”, 78.8% de los niños de 6 a 9 años respondieron afirmativamente al inciso “Por donde vivo hay lugares para jugar”; 77.4% del grupo de edad de 10 a 12 años contestaron afirmativamente a “Por donde vivo es seguro y puedo salir a jugar”, y 73.6% de los de 13 a 15 años “Por donde vivo hay lugares para divertirme y hacer deporte” (IFE, 2012: 30-31).

En el último informe del Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia se menciona el Programa de Rescate de Espacios Públicos relacionados directamente con la infancia: “Durante el periodo 2007-2008 fueron rescatados 1 850 espacios en 287 ciudades y zonas metropolitanas del país, beneficiando a cerca de 9.3 millones de habitantes. Al cuarto trimestre del 2009 se realizaron proyectos para el rescate de 1620 espacios públicos beneficiando aproximadamente a 8.1 millones de habitantes. Asimismo, para 2010 se tiene como objetivo realizar proyectos para el rescate de 1 120 espacios públicos con acciones de mejoramiento físico y participación social y seguridad comunitaria, para lo cual se cuenta con un presupuesto de 1 119 millones de pesos” (COIA, 2010: 138).

Sin embargo, tanto la pregunta sobre la disponibilidad de espacios en el marco de la consulta, como el número de espacios “rescatados” en el país, difícilmente dan cuenta de la calidad de los mismos. Al menos en el Distrito Federal, muchos espacios que son *rescatados* no lo son pensando en el bienestar real de los niños; muchas veces son espacios construidos en camellones, debajo de puentes, lugares de difícil acceso y donde los niños están sometidos a muy altos niveles de contaminación ambiental, además de ser caracterizados por ausencia de mantenimiento.

En el marco de consultas organizadas por el Programa Infancia de la UAM-Xochimilco sobre el derecho al juego de los niños en México en 2010 con adultos y con niños, unos de los principales obstáculos identificados para la implemen-

tación del derecho al juego fueron la peligrosidad de la calle y su correlativo, la desaparición de la calle como espacio de juego, así como la falta de consideración en la planificación urbana de espacios para que los niños puedan jugar, y la falta de espacios verdes, parques y jardines (Corona y Gülgönen, 2010).¹

Por otra parte, se ha desarrollado una crítica de los parques y áreas de juego que pueden excluir más porque son espacios que segreguen a los niños dentro del espacio público (Tonucci, 2005; Ward, 1978). Tonucci (2005), en particular, pone énfasis en esta segregación mientras aboga por la creación de ciudades amigables para los niños en su conjunto. Pero su crítica se dirige también a una cierta forma de concebir las áreas de juego y, en particular, a la imagen estereotipada del juego a la cual responden que no corresponde necesariamente a los intereses y necesidades reales de los niños:

Las áreas de juego son un ejemplo interesante de cómo los servicios son pensados por los adultos para los adultos y no para los niños, a pesar de que estos últimos sean sus destinatarios declarados. Estos espacios son todos iguales, en todo el mundo, al menos en el occidental, rigurosamente nivelados, a menudo cerrados, y siempre con la presencia de resbaladillas, columpios y volantines [...]. Los espacios de juego son todos iguales porque representan un estereotipo: la presencia de resbaladillas, columpios y volantines garantizan que el adulto-padre se dé cuenta fácilmente que el adulto-administrador utilizó el dinero público para realizar un servicio para su hijo. Que, después, no les gusten a los niños no importa mucho (Tonucci, 2005: 12-13. Traducción propia).

Esta crítica no se puede aplicar por lo tanto a todos los espacios para niños y depende, por supuesto, de la manera en la cual han sido pensados y diseñados. Un ejemplo emblemático de áreas de juegos incluyentes son las construidas por el arquitecto holandés Aldo Van Eyck en la ciudad de Ámsterdam entre 1947 y el final de la década de 1970, momento en el cual empezó a trabajar en el Departamento de Trabajo Público del Municipio de esta ciudad. Estas áreas de

¹ Estas consultas fueron coordinadas por la Asociación Internacional del Juego (International Play Association, IPA por sus siglas en inglés) en ocho países del mundo: Bulgaria, India, Japón, Kenia, Líbano, Sudáfrica, Tailandia y México. En este país se realizó en seis ciudades (Acapulco, Cuernavaca, Mérida, Ciudad de México, Tijuana y Torreón), en colaboración con el Programa Infancia de la UAM-Xochimilco y la Jugarreta A.C. La consulta reunió a adultos que trabajaban con o en relación con niños de diferentes grupos de edad, en diferentes circunstancias. México es el único país donde se realizó también una consulta con niños, mediante encuestas directas con 332 niños que vivían en 12 ciudades del país y la realización de grupos focales en Tijuana, Tepoztlán, Mérida y Zapotitlán.

juego fueron concebidas para que los niños pudieran jugar y estar en la ciudad, pero también, de forma más amplia, que la ciudad destruida durante la guerra se reconstruyera para todos (Machín Gil, s/f; Oudenampsen, 2010). Asimismo, los espacios eran creados con la voluntad de respetar el principio fundamental del juego libre y de la creatividad de los niños, lo que no hacen los módulos prefabricados de juegos infantiles que se multiplican, entre otros, en la Ciudad de México.

La inadecuación de los espacios de juego para los niños puede ser interpretada a la luz de la distinción entre los espacios *para* los niños y los espacios *de* los niños (Rasmussen, 2004; énfasis propio). Los primeros son construidos para ellos sin tomar necesariamente en cuenta sus intereses y necesidades, sino intereses y necesidades que les son atribuidos por los adultos. Los segundos son espacios que se apropian verdaderamente los niños. Ambos tipos de espacios pueden coincidir, pero los espacios de los niños pueden ser espacios que no habían sido pensados para ellos y que se apropian por lo tanto informalmente. Estos lugares pueden ser un pedazo de tierra en contexto rural, un árbol o un foso de arena en el patio de una casa en la ciudad (Rasmussen, 2004). Los lugares de los niños pueden ser también lo que K. Lynch (1977) denomina “lugares no-programados”: una cierta calle, el patio o las escaleras de un edificio. Los lugares “no-programados”, lugares que son *de* los niños y no necesariamente pensados *para* ellos, son fundamentales para el juego informal, e indispensables para tener un espacio fuera del control parental que sea, sin embargo, seguro (*Idem*).

El tema de la seguridad y la creación de entornos seguros son elementos que desempeñan un papel muy importante en la creación de espacios para los niños. Si bien se tiende a configurar espacios que les brinden protección, estos espacios existentes pueden no presentar suficientes oportunidades para que los niños ejerzan la autonomía que necesitan para su desarrollo (Aitken, 1994; Jansson, 2008). De la misma forma, la ausencia de movilidad autónoma que experimentan muchos niños, por ejemplo, para que puedan ir a estos espacios de juego, es un tema crítico en muchos contextos (Carver *et al.*, 2013). El temor a la inseguridad conlleva, muchas veces, a un repliegue hacia lo privado.

Derecho a la ciudad y participación

La distinción entre los espacios *de* los niños y los espacios *para* los niños se relaciona con el hecho de que otras personas (adultas), que no tienen necesariamente

el mismo punto de vista, piensan los espacios para los niños y se auto-designan como representantes de los niños y de sus intereses y necesidades. Lo mismo remite a otro derecho que se ve vulnerado en este contexto: el derecho a participar en decisiones que les conciernen, que serían acerca de su entorno urbano. La Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU reconoce en su artículo 12 el derecho del niño como individuo, y de la infancia como colectivo, a participar en los asuntos que los conciernen. Este derecho que el órgano de seguimiento del tratado identificó como principio general del tratado,² y que, por lo tanto, tiene que orientar la lectura de todos los demás derechos, es fundamental para el reconocimiento del niño como sujeto de derechos y actor social. La participación se vincula con el ejercicio de la ciudadanía de los niños en una concepción no jurídica de la misma (Hart, 1993; Corona, 2007).

La idea de que los niños pueden participar en los asuntos que les conciernen se enfrenta a una serie de reticencias, más o menos explícitas. Estas reticencias tienen fundamentalmente que ver con una negación de la capacidad de los niños a tomar decisiones, negación que se vincula con una representación de la infancia que es determinada social y culturalmente (Verhellen, 2006; Ariès, 1973). En particular, como consecuencia de las representaciones sociales asociadas con la infancia, se justifica con la idea de protección el planteamiento que los adultos saben mejor que los niños cuáles son sus necesidades (Théry, 1993; Casas, 2006). A pesar de estas reticencias, en la línea de la sociología de la infancia, se ha planteado que la posibilidad que tiene el niño de participar en las decisiones acerca de su entorno —de forma no necesariamente discursiva— tiene una gran repercusión sobre su desarrollo y sobre su inclusión en la sociedad (Comité de los Derechos del Niño, 2009). La afirmación de que el niño es un actor social va a la par de la consideración que puede tener un impacto sobre su entorno (Holloway y Valentine, 2000).

En particular, las consecuencias negativas del desarrollo urbano han generado reflexiones crecientes en los últimos diez años acerca de la relación del niño con la ciudad, y la necesidad de tomar en cuenta al niño en la planeación

² Los “Principios generales” son los artículos de la Convención sobre los Derechos del Niño identificados como centrales por el Comité de los Derechos del Niño en las “Orientaciones generales respecto de la forma y el contenido de los informes que han de presentar los Estados Partes con arreglo al apartado a) del párrafo 1 del artículo 44 de la Convención”, CRC/C/5, 30 de octubre de 1991.

de la misma.³ Los desarrollos teóricos, en algunos casos, han sido acompañados por experimentos a nivel práctico, entre otros, a partir de las reflexiones de Tonucci (2005) sobre las ciudades amigas de los niños. Varios municipios del mundo han implementado mecanismos de participación de los niños a nivel municipal, como pueden ser los consejos de niños o su inclusión en la elaboración de presupuestos participativos (Bartlett, 2005). Dentro de las iniciativas más importantes llevadas a cabo a nivel internacional, ya que abarcan proyectos en países de distintas regiones del mundo, se puede citar el proyecto *Growing up in cities* que empezó K. Lynch en 1970 en el marco de la UNESCO, y que retomó L. Chawla en la década de 1990. A su vez, el proyecto “Ciudades amigas de la infancia” de UNICEF, busca el compromiso de los gobiernos locales, con un objetivo más amplio de promoción y protección de los derechos de la infancia a nivel local que incluye la participación de los niños en todas las fases de la planificación y ejecución, inclusive en los presupuestos participativos (UNICEF, 2012).

Evaluaciones acerca de estas experiencias y de otros proyectos similares indican, sin embargo, cuáles pueden ser sus límites. El riesgo de que la participación de los niños se vuelva un simulacro de participación o una participación simbólica, es importante (Bartlett, 2005). Asimismo, se piensa más en los efectos positivos de la participación para el desarrollo del niño y su educación que en términos del valor práctico de su contribución a los procesos locales (*Idem*). Otro punto importante es la dificultad de asegurarse de la inclusión de niños en contextos diversos y sobre todo de los más marginados (UNICEF, 2012; Evans y Holt, 2011). Se insiste también en el carácter limitado de proyectos o programas puntuales con los niños (Bartlett, 2005). Finalmente, los diferentes análisis concuerdan en la importancia de que las voces de los niños no se queden aisladas, sino que permeen los ámbitos “adultos” que les están habitualmente cerrados (*Idem*).

Estas críticas no ponen en cuestión a la participación en sí misma, sino a una cierta forma de entenderla y, en gran parte, a la metodología empleada. Las formas más comunes de participación de niños en el ámbito político, como son los parlamentos y las consultas, no son apropiados en la gran mayoría de los

³ A título de ejemplo, se pueden citar las conferencias realizadas en Canadá (2009, “L’enfant dans la ville: convergences disciplinaires et perspectives de recherche”), en Australia (2012, “Child and Youth Friendly City Forum”), en Croacia el mismo año (Child in the City), y en Francia (2013, “La place de l’enfant dans la ville”). Asimismo, en 2012 el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) dedicó el Estado Mundial de la Infancia a la temática de la niñez en el mundo urbano (UNICEF, 2012).

casos, ya que imitan formas adultas de participación y no se adecuan a las facultades de los niños. Por lo mismo, el éxito de la participación depende también, en gran medida, de la capacidad de escucha de los adultos (Gülgönen, 2013).

En 2010, el Programa Ciudades Amigas de la Infancia, iniciativa de UNICEF, otorgó el reconocimiento de Ciudad Amiga de la Infancia a la Ciudad de México, “por cumplir con los objetivos de implementar políticas públicas en beneficio de las niñas y los niños, así como por contar con el Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños del Distrito Federal”.⁴ Sin embargo, este consejo, coordinado por el Instituto de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal (IASIS), que depende de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, no fue creado en este marco y tiene actividades y un alcance muy limitados. La información es poco clara al respecto, ya que se encuentran también documentos en los cuales se menciona el lanzamiento de una campaña permanente denominada *La ciudad donde vivo. Una ciudad amiga de la infancia*, inaugurada por el DIF-DF en el mismo periodo.⁵

En general, los escasos mecanismos de participación infantil a nivel público en México, en particular en el Distrito Federal, no permiten una participación auténtica de los niños acerca de su entorno. Su ausencia de participación se vincula con la definición jurídica de la ciudadanía, contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que excluye a las personas menores de 18 años de procesos de participación en decisiones públicas.⁶ La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal se basa explícitamente sobre

⁴ Información del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal a la solicitud de acceso a la información pública realizada el 29 de noviembre de 2013, mediante el Sistema Electrónico INFOMEX, Folio Núm. 0326000054213.

⁵ La respuesta del DIF-DF a la solicitud de información no menciona esta campaña, que aparece en varios documentos, entre los cuales se encuentra el Boletín No. 2194, *Comunicación Social GDF*, “DIF-DF, rector del Programa de Derechos de la Infancia para la Ciudad de México”, del 6 de noviembre de 2010, disponible en: www.200.57.131.182/noticias/libphp/makeboletinpdf.php?id=17824 (acceso: 23 de marzo de 2014). Véase también la nota de prensa “Presentan campaña por los derechos de la infancia”, en *Crónica*, del 14 de abril de 2010, disponible en: www.cronica.com.mx/notas/2010/500321.html (acceso: 14 de octubre de 2014).

⁶ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define en su artículo 34: “Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, y II. Tener un modo honesto de vivir”. Dentro de las prerrogativas de los ciudadanos, definidas en el siguiente artículo, se encuentra: “I. Votar en las elecciones populares; II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país” (artículo 35).

la definición de la ciudadanía contenida en la Constitución, por lo cual los niños están excluidos de los Órganos de Representación Ciudadana, entre los cuales se encuentran los Comités Ciudadanos. La ley prevé solamente que los niños tengan derecho a voz en las Asambleas Ciudadanas. Por lo tanto, los niños siempre tienen que ser representados por otros ciudadanos.

A nivel institucional tampoco existe una instancia encargada de incluirlos y de representar sus intereses de forma transversal ante las diferentes áreas relacionadas con el desarrollo urbano: en los tres niveles de gobierno, la instancia de protección a la infancia en México es el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), que, como lo indica su nombre, no se dirige esencialmente a la infancia. El DIF sigue siendo una institución asistencial que presta servicios a ciertas categorías de niños en situación de desventaja social y a sus familias; no existe ninguna institución dedicada a la promoción y la protección de los derechos de la infancia en general (Gülgönen, 2012). En la Ciudad de México, esta carencia institucional desempeña un papel importante en el hecho de que no haya mayor preocupación para su inclusión en el espacio público y, por ende, que los espacios no estén pensados para ellos.

Conclusión

Dependiendo de su configuración, el contexto urbano puede contribuir a la vulneración de varios de los derechos de los niños. Hay que enfatizar que en la Ciudad de México existen múltiples contextos y múltiples infancias que no viven la ciudad de la misma manera, sobre todo en un contexto de desigualdades sociales considerables. Sin embargo, se puede observar que, de forma general, la ciudad no está hecha para los niños y que el desarrollo urbano corresponde a las prioridades de otros actores, como el uso del automóvil, que contravienen a sus intereses y necesidades. En el mejor de los casos, se crean para ellos espacios específicos; sin embargo, la diferencia entre los espacios *para* los niños y los espacios *de* los niños permite ver que los intereses y las necesidades de los niños no siempre son tomados en cuenta por los adultos que planifican estos espacios.

La exclusión de los niños de la ciudad o su segregación dentro de la misma se vinculan de cerca con su exclusión de la ciudadanía. Su ausencia de integración en la ciudad se relaciona con la ausencia de espacios para que puedan participar, entre otros actores, en los procesos de decisión vinculados con la planificación urbana. Al ser negada su condición de ciudadanos, los niños tienen

siempre que ser representados por otros ciudadanos que son, generalmente, sus padres u otros adultos.

Al pensar en los niños como actores y no sólo como objetos de protección, en la línea de la sociología de la infancia, se plantea la posibilidad y la necesidad de mecanismos de participación de la infancia a nivel local, para promover su inclusión en la ciudad y el disfrute de su derecho a la misma.

Bibliografía

- AITKEN, Stuart. 1994. *Putting children in their place*. Washington: Association of American Geographers.
- ARIÈS, Philippe. 1973 (1960). *L'enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régime*. París: Éditions du Seuil.
- BARTLETT, Sheridan. 2005. "Integrating children's rights into municipal action: A review of progress and lessons learned", en *Children, Youth and Environments*, vol. xv, núm. 2. Boulder: University of Colorado.
- BORN, D. et al. 2013. "Infancia Urbana en América Latina: disparidades, desafíos y posibles soluciones", en *Desafíos*, núm. 16. Santiago de Chile: UNICEF, TACRO, CEPAL.
- CARVER, Alison et al. 2013. "A comparison study of children's independent mobility in England and Australia", en *Children's Geographies*, vol. xi, núm. 4. Londres: Routledge.
- CASAS, Ferrán. 1998. *Infancia: Perspectivas Psicosociales*. Barcelona: Paídos.
- CENTRO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE ACCIDENTES (CENAPRA). 2008. "Perfil accidentes de tránsito República Mexicana", disponible en: www.cenapra.salud.gob.mx/cenapra_2010/estadisticas/Perfil_Nacional_2008-2.pdf, acceso 17 de marzo de 2014.
- CLOUTIER, Marie-Soleil y Juan Torres. 2010. "L'enfant et la ville: notes introductoires", en *Enfances, Familles, Génération*. No. 12. Montreal: INRS.
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO. 2013. Observación General No. 17, "El derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (artículo 31)", CRC/C/GC/17.
- _____. 2009. *Observación General No. 12*, "El derecho del niño a ser escuchado", CRC/C/GC/12.

- CONSEJO NACIONAL PARA LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA (COIA). 2010. “Informe 2007-2009. Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia”. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- CORONA, Yolanda. 2007. “Desarrollos conceptuales sobre ciudadanía y niñez”, en *Anuario de Investigación 2006*. México: UAM-Xochimilco.
- CORONA, Yolanda y Tuline Gülgönen. 2013. “El derecho de los niños al juego en México-Resultado de las consultas a niños y adultos”, en *Rayuela*, núm. 8. México: EDNICA.
- EVANS, Ruth y Louise Holt. 2011. “Diverse spaces of childhood and youth: gender and other socio-cultural differences”, en *Children’s Geographies*, vol. IX, núms. 3 y 4. Londres: Routledge.
- GÜLGÖNEN, Tuline. 2012. “Desafíos actuales para la garantía de derechos de la infancia. Análisis del marco legal mexicano”, en Red por los Derechos de la Infancia en México (ed.) *La Infancia Cuenta en México 2012*. México: REDIM.
- _____. 2013. “El enfoque de derechos en las organizaciones no gubernamentales de protección de los derechos de las niñas y los niños. Perspectivas teóricas y ejemplo del Distrito Federal”, Tesis de doctorado. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- HART, Roger. 2003. *La participación de los niños: De la participación simbólica a la participación auténtica*. Bogotá: UNICEF.
- _____. 2011. “Planning Cities with Children in Mind - A background paper for the State of the World’s Children Report”, disponible en www.cernyc.org/files/2013/10/Hart-Planning-Cities-with-Children-in-Mind-sowc-april-2011.pdf. Consultado el 7 de enero de 2014.
- HOLLOWAY, Sarah y Gill Valentine. 2000. “Children’s geographies and the new social studies of childhood”, en Sarah Holloway y Gill Valentine (comps.). *Children’s Geographies. Playing, Living, Learning*. Londres: Routledge.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (IFE). 2012. *Informe Ejecutivo, Consulta Infantil y Juvenil 2012*. México: IFE.
- JANSSON, Märit. 2008. “Children’s perspective on public playgrounds in two Swedish communities”, en *Children, Youth and Environments*, vol. XVIII, núm. 2. Boulder: University of Colorado.
- LUCCHINI, Ricardo. 1998. *Sociología de la supervivencia. El niño y la calle*. México: Universidad de Fribourg, UNAM.

- _____. 1999. *Niño de la Calle: Identidad, Sociabilidad, Droga*. Barcelona: Los Libros de la Frontera.
- LYNCH, Kevin (comp.). 1977. *Growing Up in Cities*. Cambridge: MIT Press.
- MACHÍN GIL, Héctor. s/f. “Aldo van Eyck. Parques de juego en Ámsterdam (1947-1978)”. Madrid: Departamento de urbanismo y ordenación del territorio, Planificación medio ambiental, Universidad Politécnica de Madrid. Disponible en: www.dedededos.files.wordpress.com/2009/07/parques-de-juego-aldo-van-eyck2.pdf. Consultado el 2 de septiembre de 2013.
- MATTHEWS, Hugh *et al.* 2000. “The ‘street as thirdspace’”, en Sarah Holloway y Gill Valentine (comps.). *Children’s Geographies. Playing, Living, Learning*. Londres: Routledge.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. s/f. “Global Health Observatory Data Repository”, *Child mortality by cause, by region, 2000-2011: Distribution of causes*. Disponible en: www.apps.who.int/gho/data/node.main.ChildMortDistRegion?lang=en. Consultado el 13 de febrero de 2014.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. 2009. “Informe sobre el estado de la seguridad vial en las regiones de las Américas”. Disponible en: www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2009/gsrss_paho.pdf. Consultado el 10 de febrero de 2014.
- UDENAMPSEN, Merijn. 2010. “Aldo van Eyck and the City as Playground”, en Ana Méndez de Andrés (ed.). *Urbanacción 07/09*. Madrid: La Casa Encendida.
- PÉREZ López, Ruth. 2013. *Vivir y sobrevivir en la Ciudad de México*. México: Plaza y Valdés.
- QVORTRUP, Jens. 1999. “Childhood and Societal Macrostructures. Childhood Exclusion by Default”, *Working Paper*, núm. 9. Odense: Odense University, Department of Contemporary Cultural Studies.
- RED POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN MÉXICO (REDIM). 2013. *La infancia cuenta en México 2013*. México: REDIM.
- _____. 2011. *La infancia cuenta en México 2011*. México: REDIM.
- SUTTON, Sharon Egretta y Susan Kemp. 2002. “Children as partners in neighborhood placemaking: lessons from intergenerational design charrettes” en *Journal of Environmental Psychology*, núm. 22. New York: Elsevier.
- THÉRY, Irène. 1993. *Le démariage justice et vie privée*. París: Odile Jacob.

- TONUCCI, Francesco. 2006. “La Ciudad de los niños: ¿Por qué necesitamos de los niños para salvar las ciudades?”, en *Ingeniería y Territorio*, núm. 75. Madrid: Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
- _____. 2005. *La città dei bambini. Un modo nuovo di pensare la città*. Roma/Bari: Gius Laterza & Figli.
- UNICEF. 2012. *Estado Mundial de la Infancia 2012, Niñas y niños en un mundo urbano*. Nueva York: UNICEF.
- VERHELLEN, Eugeen. 2006 (2000). *Convention on the Rights of the Child. Background, motivation, strategies, main themes*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- WARD, Colin. 1978. *The Child in the City*. Londres: Architectural Press.
- WRIDT, Pamela J. 2004. “An historical Analysis of Young People’s use of public space, parks and playgrounds in New York City”, en *Children, Youth and Environments*, vol. XIV, núm. 1. Boulder: University of Colorado.