

EL DERECHO A LA CIUDAD EN LA CIUDAD DE MÉXICO. ¿UNA RETÓRICA PROGRESISTA PARA UNA GESTIÓN URBANA NEOLIBERAL?

Víctor Manuel Delgadillo Polanco*

RESUMEN. Este artículo analiza, desde la perspectiva del urbanismo, un nuevo derecho humano que se ha convertido en una reivindicación social y política de creciente interés en muchas urbes del mundo, y que fundamentalmente establece que las ciudades son para la gente y no para los negocios privados. El texto discute si es posible la realización de este derecho en la era neoliberal, así como los desafíos que implica su realización en una mega ciudad, con un gobierno que reconoce este derecho en la esfera de los “compromisos políticos”, pero simultáneamente practica una gestión urbana que privilegia los negocios privados y contribuye a profundizar las desigualdades socioespaciales.

PALABRAS CLAVE. Derecho a la ciudad, gestión urbana neoliberal, Ciudad de México, democracia urbana.

INTRODUCCIÓN

El derecho a la ciudad es un nuevo derecho humano, una reivindicación social, una consigna política y un tema académico, que está cobrando un creciente interés en muchas ciudades del mundo. El derecho a la ciudad es reivindicado por movimientos sociales, organismos no gubernamentales y partidos políticos. Algunos gobiernos nacionales o locales y organismos internacionales lo reconocen o buscan su reconocimiento como un derecho institucionalizado; mientras que

* Doctor en urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor-investigador del Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Correo electrónico: victor_delgadill@hotmail.com

académicos de distintas latitudes discuten los alcances y límites de este nuevo derecho social que fundamentalmente reivindica que las ciudades son para la gente y no para los negocios privados, en un momento en que más de la mitad de la población mundial vive en ciudades. ¿Es posible la realización del derecho a la ciudad en la era neoliberal? ¿Es posible garantizar el uso equitativo de la ciudad, cuando este territorio, integrado por propiedades privadas, ha sido producido por un mercado inmobiliario que se rige por la maximización del lucro? ¿Este derecho social, como otros de su tipo, es realizable o se trata de un objetivo lleno de buenos deseos, pero condenado a ser una norma jurídica inaplicable?

El presente artículo, escrito desde la perspectiva del urbanismo, tiene por objeto sumarse a este debate a partir del análisis de las iniciativas por el derecho a la ciudad en una de las urbes más habitadas del mundo, una ciudad cuyo gobierno, por un lado, ha asumido este derecho en la esfera de los “compromisos políticos” al suscribir “La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad”, y por otro lado, se empeña en la realización de megaproyectos que directamente favorecen los negocios privados, generan oposición social y contribuyen a dividir la ciudad, en una exclusiva para ricos y otra excluida para pobres, como es en el caso de las vialidades elevadas y confinadas de cobro concesionadas al sector privado. El artículo también analiza la complejidad que supone la realización de este derecho y la concepción de esa Carta, en uno de los laboratorios urbanos más complejos y extraordinarios del planeta: la capital política de uno de los países más neoliberales y más desiguales del mundo, una metrópolis fragmentada en 75 entidades político administrativas¹ diferentes, gobernadas por distintos partidos políticos. La Ciudad de México o Distrito Federal (DF) aloja 8.8 millones de los 20.1 millones de personas que viven en la zona metropolitana (INEGI, 2010). Sin embargo, a la capital diariamente llegan millones de personas para trabajar, estudiar, comprar, hacer gestiones, protestar, etcétera. Se trata de personas que tienen sus derechos políticos y pagan sus impuestos en una parte de la ciudad (los municipios conurbados),

¹ Integran la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM): 16 Delegaciones Políticas del DF, 58 municipios del Estado de México y 1 municipio del estado de Hidalgo.

aunque la mayor parte del día permanecen en otra parte de la ciudad (el DF), donde usan recursos y servicios urbanos, pero también contribuyen a la generación de la riqueza de la gran ciudad.

El primer apartado de este artículo discute dos perspectivas teóricas sobre el derecho a la ciudad, una utópica que hunde sus raíces en el concepto acuñado en la década de 1960 por Henri Lefebvre; y otra pragmática que la concibe como un derecho humano más, que debe institucionalizarse junto a otros derechos sociales, como los referentes a la vivienda y la alimentación. Asimismo, se discuten las limitantes para garantizar la aplicación de este derecho social en un territorio formado por un conjunto de propiedades privadas. En el segundo apartado se presentan algunas características específicas de la Ciudad de México como marco para problematizar lo que en el tercer apartado se analiza y discute: qué es el derecho a la ciudad en el discurso y la praxis del gobierno local y de algunos representantes del Movimiento Urbano Popular (MUP), quienes consideran que la suscripción de la mencionada Carta es una conquista sin precedentes. ¿Esto es así? ¿La suscripción de una Carta entre el Gobierno del Distrito Federal (GDF) y algunos representantes del MUP y de organizaciones no gubernamentales (ONG) son suficientes para garantizar un uso social de la ciudad en una urbe fragmentada en términos socioespaciales y políticos, y con tantas desigualdades sociales? Pactar un “acuerdo político” con un gobierno que practica una gestión asistencialista y neoliberal, ¿a qué compromete? ¿Sirve de algo una Carta o sería mejor una ley? ¿El derecho a la ciudad consiste en la “conquista” de una norma institucionalizada o se trata de una lucha por construir una ciudad, una sociedad y un mundo mejor? Estas preguntas intentan ser respondidas en este artículo.

APROXIMACIONES TEÓRICAS

Henri Lefebvre (1991) señalaba en la década de 1960 que el derecho a la ciudad y a la vida urbana eran una condición básica de un humanismo y de una democracia renovada. Se trataba del derecho al uso intenso de una ciudad y al uso pleno de sus lugares de encuentro y de intercambio social y cultural, producto de la gran revolución que la “sociedad urbana”

realizaría. En este mismo sentido, David Harvey (2007) reivindica que el derecho a la ciudad no es el derecho a (mejorar) la urbe que tenemos, sino el derecho a cambiarla y a construir una ciudad mejor: una ciudad socialmente justa. Harvey reconoce que este concepto de derecho a la ciudad choca directamente con la ciudad capitalista, y peor en el caso de la fase neoliberal actual, pues el capitalismo (sistema y doctrina económica hegemónica en el siglo *xxi*) privilegia los derechos a la propiedad privada y a la ganancia y acumulación incesante del capital, lo que históricamente genera desigualdades sociales y económicas, y en la actualidad polarización socioeconómica y la ruptura del tejido urbano. Para el geógrafo inglés, el derecho a la ciudad es un derecho colectivo que rebasa el derecho privado y la libertad individual para acceder a los recursos urbanos; y que se propone cambiar la ciudad, transformar las formas de urbanización y arribar a formas democráticas de gestión urbana. Sin embargo, él reconoce que en un mundo urbanizado donde muy reducidas élites económicas y políticas locales y globales reestructuran las ciudades de acuerdo a sus deseos e intereses particulares —incluyendo a gobiernos que en el discurso hablan de formas de gestión democráticas pero practican políticas que benefician a las minorías—, el derecho a la ciudad más que un reto parece una utopía irrealizable.

Para Oscar Oszlak (1991), el derecho al espacio urbano se refiere simplemente a la capacidad de un sujeto de fijar un lugar de residencia o de localizar una actividad social o económica en la ciudad, y de influir en el control de éste territorio en función de intereses colectivos, es decir, tener la capacidad de decisión sobre la transformación del territorio habitado. Este derecho no requiere como condición ser propietario ni excluye a quienes por pobreza ocupan partes de la ciudad de manera irregular. Residir en la ciudad permite a la población (sobre)vivir y posibilita el usufructo de bienes y servicios desigualmente situados en el espacio urbano. Perder o sufrir la restricción de ese derecho supone el desarraigo físico, el deterioro de las condiciones de vida material y la violación de los derechos humanos más elementales.²

² Oszlak (1991) analiza las políticas públicas excluyentes que la dictadura militar argentina (1976-1983) implementó para desplazar a los pobres de la ciudad capital, a través

Para Borja (2008), la ciudad históricamente ha sido el ámbito de la ciudadanía, el territorio de las conquistas sociales y de los derechos humanos, en el que las mujeres y los hombres son iguales y libres, en términos de y en relación con los derechos sociales, económicos y políticos. La ciudad es un territorio donde surgió el concepto de ciudadanía con la aspiración de construir un territorio de la libertad y la igualdad. Borja propone un conjunto de “nuevos derechos urbanos” que contribuyan a la “justicia de la ciudad”³ como: el derecho al lugar, al espacio público, la monumentalidad, la belleza, la identidad colectiva, la movilidad, la accesibilidad, la conversión de la marginalidad urbana en ciudadanía, el gobierno metropolitano, al acceso y uso de las tecnologías de comunicación e información, la ciudad como refugio, etcétera. Borja reivindica que toda ciudad metropolitana debe tener lugares centrales polivalentes y con actividades y usos mixtos, de libre y fácil acceso universal para todos los ciudadanos. La centralidad es aquí un elemento fundamental de la democracia urbana. Asimismo, el derecho a la ciudad incluye el derecho a la felicidad colectiva, a la ciudad del deseo y el derecho a imaginar que otro mundo y otra ciudad son posibles.

Por otra parte, para la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC, 2010) y el Movimiento Urbano Popular (MUP) de la Ciudad de México, bajo el concepto de derecho a la ciudad se reivindica: el ejercicio pleno de los derechos humanos en la ciudad y la función social del suelo, de la propiedad y de la ciudad. Es decir, la distribución incluyente, solidaria y equitativa del territorio y de los bienes, servicios y oportunidades

de métodos coercitivos y del uso de la fuerza. Para los militares que administraban Buenos Aires, esta ciudad era sólo para aquellos que la merecieran, de ahí el título de este bello y terrible libro que debería formar parte de la enseñanza del urbanismo en las universidades latinoamericanas.

³ La ciudad para muchas ciencias sociales es sólo un escenario donde ocurren procesos sociales, políticos, culturales, económicos, etcétera. En cambio, desde la perspectiva del urbanismo, la planificación territorial y la geografía urbana, la ciudad además de objeto es sujeto de estudio. Así, mientras los politólogos estudian por ejemplo la democracia en la ciudad, los urbanistas estudiamos la democracia *de* la ciudad, es decir, la distribución y acceso a los recursos urbanos (vivienda, transporte, agua, etcétera) entre los habitantes de una urbe.

urbanas, entre residentes, visitantes y usuarios de la ciudad. Estos actores sociales demandan, asimismo (tal vez primordialmente), el reconocimiento jurídico de este derecho.

Para Lopes (2010), el derecho a la ciudad como eslogan se ha puesto muy de moda, pero el precio pagado ha sido muy alto, pues el concepto lefebvriano se ha trivializado, domesticado y corrompido: en su versión reformista o cooptada por el sistema, el concepto se ha reducido simplemente a pedir una ciudad más “humana” y respetuosa del medio ambiente en el mundo del capitalismo y de las democracias representativas (aunque para nuestro colega brasileño, el modo de producción capitalista intrínseca y esencialmente produzca pobreza y sea antiecológico); y en otros casos, el derecho a la ciudad se ha reducido a una lucha de resistencia y oposición contra la *gentrificación* o por la conquista de algunas reivindicaciones muy puntuales, lo que para Lopes sólo puede ser el inicio de la conquista de ese derecho, pero nunca ese derecho en sí mismo. Contra esta visión él demanda recuperar el pensamiento de Lefebvre, quien ya hablaba de autogestión y no de participación ciudadana (que a menudo se reduce a una consulta ciudadana o a la participación social y comunitaria), y para quien el derecho a la ciudad era fundamentalmente el derecho a conquistar una sociedad y una ciudad justas y muy diferentes de las actuales.

En este mismo sentido, Ortiz (2008: 25) dice que este derecho “no se refiere a la ciudad como hoy la conocemos y padecemos, sino a otra ciudad posible, incluyente” que permita la diversidad, la solidaridad, la participación y la convivencia social. Meagher (2010) señala que el derecho a la ciudad es más la construcción colectiva de una moral, que un reclamo por un reconocimiento legal, se trata más de una acción colectiva estratégica que pugna por verdaderos y profundos cambios, que de una lucha táctica por institucionalizar ese derecho en el mundo de las leyes, pues esta última no ayuda a la transformación del sistema existente ni a concebir nuevos y radicales caminos para repensar la vida urbana.

LOS LÍMITES PARA LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA CIUDAD

Hasta aquí, el debate teórico se puede resumir en dos posiciones: *a)* una visión pragmática que considera como avance sustancial el reconocimiento jurídico de este derecho, pues se trata de un instrumento que permite exigir este derecho al Estado; y *b)* una visión utópica para la que este derecho es: 1. Una aspiración que pretende construir otro mundo, otra sociedad y otra ciudad justas, equitativas e incluyentes; y 2. Un instrumento de lucha y acción colectiva estratégica para conquistar profundos cambios sociales, económicos y políticos. En la primera visión, este derecho se puede alcanzar y es compatible con el sistema económico hegemónico mundial y las democracias representativas (capitalistas neoliberales); mientras que la segunda visión se ancla a la idea de que el derecho a la ciudad por definición es incompatible con el capitalismo neoliberal. Aquí, no puede haber función social de la ciudad sin distribución equitativa de los recursos urbanos (suelo, agua, vivienda, etcétera) y sin gestión urbana democrática. En otras palabras, en condiciones de tanta desigualdad socioeconómica y de pobreza urbana no puede haber equidad, ni libertad, ni democracia urbana.⁴

En este sentido, el derecho a la ciudad no es tan lejano al debate sobre la realización de otros derechos sociales en la era del capitalismo neoliberal. En efecto, para autores como Serrano (2011) los derechos sociales son más una aspiración y un objetivo por alcanzar, que un mandato por cumplir. Plasmar demandas sociales en una ley o constitución no significa que éstas se conviertan automáticamente en derechos en estricto sentido, pues se requiere tanto de normas secundarias que precisen su contenido como de instrumentos para su realización efectiva. Entonces, el cumplimiento de los derechos sociales trasciende la facultad del sistema jurídico y demuestra que su reconocimiento formal es insuficiente y no garantiza su realización. Uno de los mejores ejemplos para evidenciar la brecha que existe entre el

⁴ La realización de los derechos civiles, políticos y sociales debe ser complementaria y simultánea. La realización de algunos derechos sociales (vivienda, pensión de adultos mayores, etcétera) sin derechos políticos y civiles no garantiza la libertad de los individuos y conduce a generar clientelas y corporaciones agradecidas con el gobernante en turno.

reconocimiento jurídico de los derechos sociales⁵ y su realización (nula, parcial o plena), lo constituye México, país que desde 1917 reivindica en su Carta Magna varios derechos sociales, pero que históricamente nos los realiza en beneficio de millones de mexicanos en situación de pobreza.

PROPIEDAD PRIVADA E INTEGRACIÓN DE LOS POBRES A LA CIUDAD

Para Mcpherson (1978, citado en Azuela, 1999), la propiedad privada es el derecho de un individuo a excluir a otros individuos del uso de los beneficios de una cosa; mientras que la propiedad común es el derecho de un conjunto de individuos a no ser excluidos del uso de los beneficios de alguna cosa. No resulta ocioso citar esta definición, puesto que la propiedad privada del suelo es uno de los elementos clave de la estructuración social del espacio urbano. La propiedad privada es un medio para garantizar el consumo de ciertos bienes (la vivienda y a menudo el suelo urbano), pero también es un medio de acumulación de capital.

En México, la función social de la propiedad privada está considerada en la Constitución mexicana desde 1917, mientras que la función social de las propiedades privadas urbanas —inspirada en la Carta Magna— ha sido consignada en la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) de 1976 y en sus sucesivas reformas. El artículo 27 constitucional dice que la nación es propietaria originaria del territorio nacional y que éste se subordina a los intereses generales de la nación, mientras que la LGAH señala que el Estado le puede imponer a la propiedad privada las modalidades de uso y aprovechamiento que dicte el interés común para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública en las ciudades. Sin embargo, se trata de un ejercicio de retórica. Azuela (1999) compara la legislación para el campo emanada de la Revolución mexicana

⁵ Los derechos sociales demandan que el Estado atienda las necesidades específicas de determinados grupos de población excluida y en desventaja, y de colectivos sociales en situación vulnerable, para equilibrar las diferencias socioeconómicas y garantizar la justicia social.

con la legislación urbana de la década de 1970 y considera que en la segunda la idea de la función social de la propiedad privada es más débil, no crea garantías sociales a favor de los más necesitados, no crea sujetos jurídicos ni les otorga derechos de contenido definido (como el caso del ejido y los ejidatarios y la afectación al latifundismo y en su caso a la pequeña propiedad agraria ociosa). En efecto, la LGAH no dice nada sobre el mini, ni el latifundismo urbano, el suelo sin utilizar que espera condiciones de mercado favorables para su venta o construcción (baldíos, ruinas) no se afecta y su estado de abandono, subutilización y especulación inmobiliaria son completamente legales. Por ello, Azuela concluye que más allá de la retórica de los textos legales mexicanos sobre la función social de la propiedad privada urbana, el marco jurídico en la materia continúa siendo una garantía de los intereses del propietario individual.

Los pobres se integran formalmente a la ciudad a través de la propiedad privada del suelo y de la vivienda. Durante el siglo xx (el de la gran urbanización), la mayor parte de la Ciudad de México, como la mayoría de las ciudades latinoamericanas, fue construida por la población migrante de bajos ingresos, que —excluida del mercado formal de suelo y de vivienda— accedió al suelo en las periferias urbanas a través de procesos irregulares: invasiones, “paracaidismo”, fraccionamiento ilegal de suelo no urbanizable, etcétera. Puede decirse que los pobres a través de la formación de asentamientos humanos irregulares (AHI) han conquistado paulatinamente su derecho a ser parte de la ciudad.

En efecto, en la materia que me ocupa, el acceso al suelo urbano (regularizado o reconocido formalmente como urbano) constituye un factor decisivo de integración a la ciudad y equivale a la primera forma de reconocimiento de una plena ciudadanía para detentar y demandar el cumplimiento de derechos sociales al Estado, pues los sempiternos AHI por no ser autorizados, no gozan (plenamente) de servicios urbanos ni son (según la legislación sobre el territorio) objeto de atención por parte de las políticas públicas.

En un breve recuento histórico de la urbanización irregular, Azuela y Tomas (1997) señalan que los AHI se formaron: 1. En suelo de propiedad privada a través de procesos no autorizados de fraccionamiento y venta

de lotes; 2. En suelo de propiedad pública a través de invasiones; y 3. En suelo comunal y ejidal a través de la invasión y del fraccionamiento y venta no autorizada de suelo no apto o no destinado para el desarrollo urbano. Durante décadas, los AHI de los pobres se consideraron como un cáncer que había que extirpar y la política pública oscilaba entre la tolerancia y la amenaza de desalojo. Sin embargo, en las décadas de 1970 y 1980 esta visión cambió y dio paso a las políticas de regularización de los AHI: se trata de mecanismos de gestión urbana para que los pobres se “integren” a la ciudad en una economía de mercado y bajo el régimen de propiedad privada individual. Aquí, el acto jurídico de entrega de títulos individuales de propiedad privada permitió a sus residentes ser reconocidos con estatus de “ciudad” y demandar servicios urbanos (agua, vialidad, etcétera).⁶

Estos procesos se modificaron a partir de las reformas neoliberales de 1992, que han permitido la incorporación de tierras de propiedad social (ejidales) al mercado inmobiliario formal, mientras que en el DF los procesos de regularización de los AHI, además de la expropiación de suelo, han recurrido a los cambios en los Programas de Desarrollo Urbano, que selectivamente convierten los AHI de suelo de conservación ecológico a suelo urbano. Sin embargo, se trata de un problema endémico, pues en las últimas décadas nuevos AHI han surgido en el DF,⁷ frente a los cuales la política pública continúa siendo omisa, oscilante e incapaz de solucionar la dimensión del problema constituido por los miles de excluidos del mercado formal del suelo y habitacional, para detener la expansión irregular y para preservar el suelo con alto valor ambiental.

⁶ No hay aquí espacio para profundizar en la compleja institucionalización de los programas de regularización de los AHI en el país y la Ciudad de México, que incluyeron la creación de entidades gestoras federales y locales; procesos de expropiación; y mecanismos diferentes según el tipo de propiedad, y que convirtieron en propiedad individual legal una serie de transacciones irregulares basadas en la impunidad de quienes vendían una tierra que era invendible y/o no urbanizable. Para ello, consúltese el trabajo de Azuela y Tomas (1997).

⁷ En 2007 había 846 asentamientos irregulares en suelo de conservación ecológica, una figura de uso del suelo consignada por el Poder Legislativo local, que indica que, por tratarse de suelo con alto valor ambiental, por ningún motivo debería urbanizarse (datos citados en Aguilar y Estrada, 2011).

CIUDAD DE MÉXICO, PROBLEMÁTICA URBANA Y GESTIÓN NEOLIBERAL

Si en términos teóricos el derecho a la ciudad se puede resumir como la aspiración colectiva a transformar la ciudad que tenemos, por una más justa y con una gestión urbana democrática, en términos prácticos el derecho a la ciudad es un discurso y una estrategia retórica que, en la Ciudad de México, es utilizada de acuerdo con los intereses que representan los distintos actores sociales y políticos (Ejecutivo y Legislativo locales, partidos políticos y dependencias de gobierno). Sin embargo, antes de analizar con detenimiento en qué consiste la “Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad” (a quién sabe qué ciudad), y cuál es el uso político que los actores sociales y políticos hacen de ella, reviso brevemente la compleja problemática jurídica, urbana y social de una ciudad de dimensiones metropolitanas colosales.

CAPITALIDAD, GOBERNABILIDAD Y FRAGMENTACIÓN JURÍDICO-POLÍTICA

La Ciudad de México es la sede del gobierno nacional mexicano, lo que le otorga ventajas comparativas con respecto a otras ciudades del país, pero también implica costos de diversa índole, como las protestas y manifestaciones diarias que bloquean o complican el tráfico vial. La capital mexicana es una ciudad de dimensiones colosales, que rebasa los límites político-administrativos del DF y es administrada por 75 unidades político-administrativas diferentes en 3 entidades federativas, gobernadas por fuerzas políticas distintas y con diferentes atribuciones sobre el territorio. La Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) constituye uno de los ejemplos más extremos de fragmentación jurídico-política y amplia sectorización en la gestión urbana y en la aplicación de las políticas públicas. Cada gobierno y Secretaría pública cuida con recelo de sus atribuciones en su pedazo de ciudad sin una visión de conjunto. Los límites administrativos y políticos de la metrópolis son diariamente cruzados por millones de personas que se desplazan para trabajar, estudiar, comprar, vender, protestar, visitar o turistar. Millones de ciudadanos laboran todo el día en una parte de la ciudad, pero duermen, tributan y tienen sus derechos políticos en otra parte.

La población flotante contribuye a la riqueza de una ciudad que no le reconoce derecho político alguno, pero también constituye una carga para la ciudad, pues se trata de gente que consume vialidad, transporte subsidiado, agua y genera basura y desechos, cuyo mantenimiento y servicio es financiado por las autoridades locales.

El DF tiene un sistema de gobierno democrático muy joven. En el marco de una reforma política inconclusa, los capitalinos han ido conquistando derechos políticos parciales y eligen, desde 1994 una Asamblea Legislativa del DF (ALDF), desde 1997 un Jefe de Gobierno y desde 2000 a las autoridades de las 16 Delegaciones Políticas en que administrativamente se divide la ciudad. Pero esas Delegaciones no son municipios, ni tienen cabildos y sus autoridades no tienen atribuciones suficientes para gobernar. Además, el gobierno federal se reserva atribuciones sobre la capital: la seguridad pública, la impartición de justicia y la determinación del presupuesto público y del monto de endeudamiento.

En este complejo contexto hablar del derecho a la ciudad genera una serie de preguntas de forma y de fondo. ¿Este derecho es para los residentes o también para la población itinerante que viene a trabajar, consumir o a expresarse políticamente en una ciudad donde no se “reside”? ¿Cómo se realiza este derecho en una aglomeración, en cuyo centro gravitacional (DF), no se tienen atribuciones ni derechos políticos plenos, porque algunas facultades fundamentales para confrontar los rezagos socioeconómicos y los grandes desafíos se reservan al gobierno federal?

POBREZA, PROBLEMÁTICA URBANO AMBIENTAL Y SEGREGACIÓN SOCIOESPACIAL

México es un país con muchísimas desigualdades socioeconómicas, que aloja a algunos multimillonarios y a millones de pobres: 1. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2009), en 2009 la pobreza patrimonial (carencia de recursos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de alimento, vestido, vivienda, salud, transporte y educación) alcanzó al 47.4% de la población (49.2 millones de mexicanos). 2. De acuerdo con *Forbes* (2011),

en marzo de 2011, en la Ciudad de México habitaba el hombre más rico del mundo, con 74 mil millones de dólares y a otros 10 millonarios cuyas fortunas en conjunto sumaban 125.1 mil millones de dólares. Además, de acuerdo con datos oficiales (INEGI, 2007), en 2007 se calculaba que 9.49 millones de mexicanos vivían en los Estados Unidos (EUA), lo que equivale casi al 9% de la población total mexicana. Así, es evidente que el modelo económico adoptado en México, ha generado la hiperconcentración de la riqueza en unos pocos y el incremento de la pobreza y el éxodo de la población hacia los EUA. En el DF más del 50% de su población, debido a sus magros y a menudo informales ingresos, está excluida del mercado formal de suelo y habitacional.

En las dos últimas décadas, la Ciudad de México se ha transformado en una urbe física y socialmente fragmentada con una sociedad cada vez más polarizada, que espacialmente se expresa en una urbanización expansiva voraz y precaria, la terciarización y el vaciamiento de sus áreas centrales, la recuperación selectiva del patrimonio edificado, la creación de enclaves exclusivos de la población de mayores ingresos, y en las extensas periferias urbanas precarias y carentes de servicios e infraestructura donde se hacinan los pobres. Este desarrollo urbano exclusionista es conducido por la lógica del mercado inmobiliario. Por su parte, las políticas urbanas del GDF no sólo resultan muy limitadas para confrontar las tendencias de fragmentación urbana, sino que a su manera contribuyen a profundizar los procesos de segregación urbana y social. 1. La política habitacional local actúa en terrenos donde el suelo es barato, sea porque ya pertenece a las familias de bajos ingresos o porque se encuentra habitado y en ruinas, y no le interesa al sector privado. 2. Las recientes políticas de mejoramiento de barrios y unidades habitacionales son acciones demasiado puntuales y no alcanzan para revertir los patrones de segregación socioespacial ni para atender problemáticas barriales más fuertes como la inseguridad pública y el desempleo. 3. De manera simultánea (y divorciada) a la política habitacional, el GDF impulsa la modernización selectiva de partes rentables de la ciudad y de su patrimonio histórico, bajo un lema que habla de un “desarrollo urbano sustentable, equitativo y competitivo”.

En este mismo sentido, el uso de la vialidad urbana da cuenta de una de las formas de apropiación privada del espacio público. De los

más de 4 millones de autos que diariamente circulan por las calles de la capital mexicana (la tercera parte son de los municipios y estados vecinos), el 80% es privado y traslada al 20% de la población, mientras que el 80% de la población se mueve en transporte colectivo. La política pública ha intentado confrontar esta problemática a través de las muy cuestionadas infraestructuras viales y recientemente a través de una política que apuesta por el transporte masivo.

A partir de este complicado panorama social y urbano otras preguntas en torno al derecho a la ciudad son: ¿cómo se realiza el uso social de una ciudad con tanta carencia y pobreza? ¿Qué es este derecho para los barrios populares de los pobres carentes de infraestructura, servicios y algunos de ellos ubicados en zonas vulnerables y de riesgo? ¿Qué es este derecho para los barrios cerrados y las colonias de clase media que se diseñan de manera fragmentada y que construyen barreras físicas para separarse y distinguirse del entorno urbano o para atrincherarse contra la inseguridad pública? ¿Qué es este derecho en un contexto donde se incrementan las medidas de seguridad y se inhibe, vigila y controla el libre tránsito de los ciudadanos en las ciudades? ¿Es el derecho de una minoría a inundar las calles con la mayoría de autos que circulan por las calles de la urbe?

EL DERECHO A LA CIUDAD EN LA CIUDAD DE MÉXICO

El 13 de julio de 2010, el GDF y un conjunto de organismos civiles firmaron “La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad”. Se trata de una iniciativa civil que se remonta a enero de 2008, durante la realización del Foro Social Mundial, sección México, al que se sumaron la Comisión de Derechos Humanos del DF, la Procuraduría Social y otras dependencias del GDF. Tal vez por la jerarquía política de los firmantes del DF,⁸ hubo opiniones que destacaban lo extraordinario

⁸ Suscribieron la Carta el jefe de Gobierno, el presidente del Tribunal Superior de Justicia, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos, una diputada de la Asamblea Legislativa (presidenta de la Comisión de Gobierno), un representante del MUP, otro de las ONG, así como la Oficina Regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat.

del acontecimiento y lo progresivo y avanzado de sus contenidos, pues se retoman ideas y aspiraciones locales e internacionales. Uno de los líderes más respetados y consecuentes con los principios del MUP decía que se presenciaba un momento crucial en la historia de la ciudad, pues dicha Carta era el instrumento más claro para defender el presupuesto público de la ciudad y para “continuar un sueño largamente esperado: una constitución propia para la Ciudad de México” (Rello, 2010). Algo que rápidamente fue desechado por parte de los diputados locales de oposición, pues tanto la definición del presupuesto de la ciudad como la reforma política son atribuciones del Congreso de la Unión.

La Carta reivindica que la ciudad es una construcción, un producto y un proceso social; un lugar de encuentro, intercambio y complementación humana; y un espacio de diversidad social, económica y política. Expresamente se señala que la ciudad no es una mercancía, sino un espacio de desarrollo humano de interés colectivo y con una función social, que abarca el suelo y todo régimen de propiedad del suelo. Asimismo, se reivindica la gestión democrática de la ciudad, lo que incluye una “verdadera” participación ciudadana en todos los ámbitos de la gestión urbana y de las políticas públicas. En este mismo sentido, se aboga por un disfrute democrático y equitativo de la ciudad. La Carta se propone contribuir a la construcción de una ciudad incluyente, habitable, justa, democrática, sustentable y disfrutable,⁹ fortalecer el tejido social y el ejercicio de la ciudadanía; y promover una economía urbana equitativa, incluyente y solidaria.

El derecho a la ciudad es definido aquí como: 1. Un nuevo derecho humano colectivo, basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social; en el respeto a las diferentes culturas urbanas y en el equilibrio urbano rural. 2. Un derecho colectivo de los habitantes y usuarios al usufructo equitativo de las ciudades; y 3. Un derecho interdependiente de todos los derechos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales) internacionalmente reconocidos. Sin embargo, casi nada o nada de lo que el texto señala se realiza en la práctica. Así por ejemplo:

⁹ Esta Carta retoma el programa de campaña y de gobierno, “Una ciudad para todos”, del primer jefe de Gobierno electo democráticamente en la Ciudad de México en 1997, Ing. Cuauhtémoc Cárdenas (1997).

- La Carta alude a la necesidad y al derecho de consultar a la población en la realización de (mega)proyectos urbanos, cosa que el GDF no tiene por costumbre hacer ni antes ni después de la suscripción de esa Carta.
- Se habla de inhibir la especulación inmobiliaria y de adoptar normas urbanas para una justa distribución de las cargas y beneficios generados por el proceso urbano, pero esto no fue incluido en la Ley de Desarrollo Urbano del DF, reformada en julio de 2010. Así, el compromiso político con el MUP y las ONG dice una cosa, pero el marco jurídico dice otra.
- Se habla de garantizar el derecho a la libertad de circulación, pero no se hace nada contra las calles que han sido privatizadas (cerradas al tráfico).
- Se habla de la recuperación de inmuebles ociosos (tierras y edificios), para la realización de proyectos de vivienda social, pero en la práctica no hay instrumentos legalmente reconocidos que le den esas atribuciones al gobierno.
- Se habla incluso de obligaciones y responsabilidades, de violaciones y de exigibilidad jurídica, política y social para demandar el cumplimiento de esa Carta, pero ésta no es una ley.

Otras preguntas que hago al cuidadoso nombre de “La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad” son: ¿de qué ciudad se habla? ¿Por qué esa Carta no se llama “Carta por el Derecho a la Ciudad de México”? Es decir, por el derecho al pleno uso de una ciudad concreta, la de México, y no de una ciudad en lo abstracto.

En síntesis, puede afirmarse que la firma de esa Carta fue un acto de *marketing político* que no obliga a las partes a su concreción. Se trata de una Carta de buenos deseos, pero no de una ley y por lo tanto no obliga a las partes, salvo en términos morales, a su realización efectiva. Además, México es un país que se caracteriza por signar una serie de compromisos internacionales, nacionales y locales que después no se cumplen (como los “Acuerdos de San Andrés”).

Para el Ejecutivo y el Legislativo locales, que mayoritariamente provienen de un partido político que se autodesigna “progresista” y de “izquierda”, el discurso sobre el derecho a la ciudad es como un

florero que “adorna” la mesa, pues suscribir oficial y públicamente esa Carta no los obliga ni compromete jurídicamente a nada. Además, el Ejecutivo y el Legislativo locales, en un mundo hegemónicamente neoliberal, practican un conjunto de políticas urbanas que favorecen los negocios privados en la ciudad en beneficio de unos cuantos, y han estado construyendo un marco jurídico que elimina los pocos espacios de participación ciudadana consignados en la legislación. Menciono algunos ejemplos:

- La nueva Ley de Desarrollo Urbano del DF, aprobada en julio de 2010, reduce los espacios y formas de participación ciudadana y facilita la participación del sector privado.¹⁰
- La Ley de Cultura Cívica del DF, aprobada en 2004 como producto de las recomendaciones del ex alcalde de Nueva York promotor de la cero tolerancia, criminaliza la pobreza y el empleo informal en los espacios públicos de gran rentabilidad, y otorga instrumentos jurídicos al GDF para eliminar las actividades indeseables (comercio ambulante y servicios informales) en territorios selectos: el Centro Histórico y el Paseo de la Reforma.
- Desde 2009 y 2010, el GDF promueve la construcción de vialidades elevadas de peaje para dar fluidez vehicular a algunos territorios urbanos y accesibilidad a partes “estratégicas” de la ciudad como el global centro de Santa Fe.

EL DISCURSO DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y SU CULTURA POLÍTICA

La Ciudad de México es una ciudad con una gran riqueza histórica de movimientos sociales que históricamente han luchado por la conquista y realización de diversos derechos humanos en la ciudad. Sin embargo, desde 1997, cuando se conquistó el derecho a la elección de un gobierno local propio y gracias al apoyo de los movimientos sociales un

¹⁰ Esta nueva versión de la Ley en su Artículo 41 concede al GDF el control total sobre el “cambio de zonificación de un predio específico”, mientras que en el Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano sólo participa un representante ciudadano por diez del Ejecutivo y del Legislativo.

partido político ganó las elecciones, el MUP ha perdido presencia y fuerza pública. Las fronteras entre la sociedad civil y la sociedad política se volvieron más permeables y difusas, y muchos líderes y representantes sociales cambiaron el escenario de lucha: de la esfera civil se insertaron en la esfera política (la de los partidos políticos y el gobierno). Desde entonces, el movimiento urbano popular ya no se mueve mucho, como antes, en términos políticos.

En efecto, el gobierno local liderado por un partido de “centro izquierda” es asumido por el MUP como una conquista propia y por eso no se le critica ni se le reclama públicamente por el cumplimiento de derechos o por las políticas públicas, pues se considera que con ello se le hace el juego a la “derecha”. Además, desde la década de 1990 muchos dirigentes del MUP han apostado a la esfera política (elecciones) para modificar (muy parcialmente) el estado de las cosas. Desde entonces algunos líderes y representantes sociales se han convertido en representantes populares electos (diputados) y en funcionarios públicos. Así, en la Ciudad de México las organizaciones sociales que integran el MUP mantienen una peculiar relación con el gobierno local, algunos de sus líderes han sido cooptados (o invitados, según se vea) por el gobierno local en calidad de funcionarios de segunda categoría. El caso más extremo es cuando el ícono del MUP, “Superbarrio Gómez”, se convirtió en el 2000 en subdirector del Instituto de Vivienda del GDF. Asimismo, algunos críticos, como el subcomandante Marcos del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), señalan que el MUP perdió fuerza; y de manifestarse públicamente en las calles, ahora hace filas a las puertas del gobierno para obtener becas, créditos blandos para acceder a una vivienda propia, o bien subsidios monetarios para paliar la pobreza. De ser cierto esto, las políticas clientelares aplicadas por un gobierno de “izquierda” consiguieron lo que los gobiernos neoliberales quisieran: convertir la lucha desde la calle y la crítica pública en filas de clientes que esperan dádivas de las políticas focalizadas que no combaten sino sólo alivian la pobreza.

CONFLICTOS POR LA MODERNIZACIÓN SELECTIVA DEL TERRITORIO (LA SÚPER VÍA DEL PONIENTE)

En un mar de problemas urbanos (tráfico, agua, contaminación, inseguridad pública, etcétera), el GDF impulsa, de manera paralela a las políticas sociales, algunas políticas de modernización selectiva del territorio, para tratar de mantener el funcionamiento adecuado de algunas partes de ciudad, lo que a su vez genera costos y beneficios que se distribuyen de manera diferencial en la población. En la realización de estos proyectos chocan los diversos intereses de los actores involucrados: el gobierno dice que realiza las obras en beneficio público; el sector privado apoya al gobierno porque la ciudad es intransitable y porque se generan negocios y empleos; y la población residente ve afectados sus intereses y su patrimonio. Uno de varios ejemplos recientes está constituido por el proyecto de construcción de la llamada Súper Vía del Poniente, que hunde sus raíces en el proyecto de construcción de la autopista La Venta-Colegio Militar, que a principios de la década de 1990 fue detenido, entre otros factores, por la oposición de movimientos sociales y la crisis económica. Este proyecto fue retomado por la actual administración de la ciudad y en abril de 2010 se anunció la creación de una autopista de peaje Querétaro-Toluca-Cuernavaca que corre por el poniente de la Ciudad de México y que ha sido concesionada a la iniciativa privada por un período de 30 años. Esta vialidad en el DF abarca una extensión de 35.5 kilómetros de longitud e incluye un sistema de puentes, túneles y distribuidores viales, entre ellas la vía que vinculará el Anillo Periférico, desde Luis Cabrera-San Jerónimo (Súper Vía del Poniente), con el exclusivo y colapsado (en términos de accesibilidad vial) centro residencial y de servicios globales Santa Fe.

El GDF señala que la construcción de esta vialidad se realiza para conectar regionalmente a la Ciudad de México con otras poblaciones, para confrontar el problema de la saturación vial y para combatir la contaminación y mejorar el medio ambiente. Es decir, la obra se construye por cuestiones de interés público, lo que justificó la expropiación de 126 predios (51 en la Delegación Magdalena Contreras y 75 en la Delegación Álvaro Obregón). Sin embargo, otras razones parecen ser el *leit motiv* de esta vía: se reconoce lo difícil que es acceder a Santa Fe

desde cualquier territorio del DF (que no sea el helicóptero). El proyecto vial nunca fue presentado a los residentes de los territorios afectados y en la Delegación Magdalena Contreras emergió la lucha de ciudadanos que se oponen a esa obra: porque están contra la expropiación de sus predios o contra otro tipo de afectaciones derivados de la construcción de la vialidad y de la supuesta concentración del tráfico vehicular que esta nueva vía generará. Entre ellos están: la asociación *Ciudadanos por Contreras*, los vecinos de las colonias La Malinche y la zona de San Jerónimo Lídice, a los que se han sumado grupos de ecologistas locales y nacionales agrupados en el *Frente Amplio contra la Súper Vía*.

Los inconformes han señalado que quieren una ciudad con vías de peatones y ciclistas para la comunidad y sus barrios; no una ciudad con vías elevadas de paga que aumenten aún más la brecha entre los que tienen y los que no tienen. Por su parte, el GDF dice que esta obra generará beneficio social, pues habrá un sistema de transporte colectivo que circulará por esa vialidad, lo que disminuirá sus tiempos de recorridos. Las discrepancias sobre esta vialidad se han expresado en el parlamento local. Curiosamente, los diputados de oposición del conservador Partido Acción Nacional señalan que la decisión de construir esa Súper Vía sin consultar a la población es propia de gobiernos autoritarios y que sólo beneficiará a inversionistas privados y a la industria de la construcción. Para Barros (2010), residente de la Delegación Magdalena Contreras, la Súper Vía privilegia a quienes lucran con la tierra y han dictado las modalidades de crecimiento de la ciudad. Barros se pregunta: ¿cómo puede ser de “utilidad pública” una obra que favorecerá a un porcentaje mínimo de los ciudadanos y que será de paga y beneficiará a una inmobiliaria de reciente creación que representa negocios en Santa Fe? Para ella, cobrar por transitar en la ciudad es discriminatorio e impide el libre tránsito. En cambio, para el Centro de Estudios para el Sector Privado, esa vía es esencial para aliviar el estrangulamiento de Santa Fe y el sacrificio que significa para miles de trabajadores viajar hacia allá durante horas para ganarse la vida. Curiosamente las organizaciones sociales que suscribieron la “Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad” han externado su punto de vista sobre este conflicto de manera tibia y extemporánea, solicitando que el gobierno escuche las demandas de los inconformes;

mientras que el GDF, que suscribió una Carta que compromete al gobierno a consultar a la ciudadanía antes de la realización de proyectos urbanos, inicia obras sin consultar a nadie. Así, este megaproyecto muestra varias aristas de la complejidad que supone la realización del derecho a la ciudad en una sociedad tan polarizada, en una ciudad fragmentada y con tantos problemas, con una administración pública que carece de suficientes recursos económicos, y en general en el marco de una economía neoliberal. ¿Cómo y con qué recursos económicos y con qué instrumentos jurídicos se garantiza la función social de la ciudad en una economía de mercado?

CONCLUSIONES

En la Ciudad de México no existe una iniciativa que pretenda conquistar una reforma urbana. La firma de “La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad” constituye un compromiso político por el derecho a una ciudad en lo abstracto, pero no para el Derecho a la Ciudad de México. Se trata de un discurso político progresista que no se refleja en la esfera de la política urbana, en los grandes proyectos urbanos en curso ni en el ámbito de la legislación. Así, por ejemplo, los megaproyectos se inician sin consultar a la población (Súper Vía del Poniente, segundo piso al Anillo Periférico o la desincorporación del Deportivo Reynosa en Azcapotzalco), mientras que los espacios para la participación ciudadana efectiva se reducen cada vez más, pero se amplían las atribuciones del sector privado en la gestión urbana (como es el caso de la administración de Santa Fe y de las reformas a la Ley de Desarrollo Urbano del DF de julio de 2010).

Los desafíos para ejercitar el derecho a la ciudad en una ciudad de más de 20 millones de habitantes con muchas carencias y rezagos son colosales, más si se reconoce que se trata de una megaciudad jurídica y políticamente fragmentada y gobernada por distintos niveles de gobierno y diferentes partidos políticos.

Recuperar la ciudad. Un proyecto de ciudad debería recuperar el sentido original del concepto *ciudad* en el mundo latino: la diversidad sociocultural, la justicia, la equidad, el respeto y la tolerancia,

y la realización de los derechos humanos. No hay que olvidar que el concepto de ciudadanía surgió en las ciudades y que desde allí se universalizó a todos los ámbitos territoriales. El papel fundamental de la ciudad, el territorio de las libertades humanas por excelencia, es el de integrar a todos los habitantes en igualdad de circunstancias, en este sentido una ciudad debería garantizar que todos sus habitantes circulen y accedan libremente al espacio público, los servicios urbanos, la infraestructura y los equipamientos comunitarios, es decir, el bienestar colectivo. La ciudad es por definición un espacio público y colectivo construido por generaciones de personas (legales, ilegales e itinerantes) en la historia, por ello su aprovechamiento y usufructo es de interés público y colectivo. La ciudad es un complejo y extraordinario producto social histórico, construido por colectivos sociales en el transcurso del tiempo para que la gente viva mejor.

FUENTES CONSULTADAS

- AZUELA, A. (1999), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México: El Colegio de México.
- AZUELA, A., TOMAS, F. (1997), *El acceso de los pobres al suelo urbano*, México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- AGUILAR, A., ESTRADA, I. (COORDS.) (2011), *Periurbanización y sustentabilidad en grandes ciudades*, México: Instituto de Geografía-UNAM/Porrúa/ Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).
- BARROS, C. (2010), “Súper vía Poniente”, en *La Jornada*, 23 de mayo, México: Desarrollo de Medios (DEMOS) S. A.
- BORJA, J. (2008), “Los nuevos derechos ciudadanos”, en HIC AL, *El derecho a la ciudad en el mundo*, México: HIC AL, pp. 291-297.
- CÁRDENAS, C. (1997), *Una ciudad para todos, otra forma de gobierno*, México: S.P.I.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) (2009), *Evolución de la pobreza en México*, México: CONEVAL.
- FORBES (2011), *Home Page for the World's Business Leaders*, 11 de marzo. Documento en línea disponible en <http://www.forbes.com/wealth/billionaires>. 31 de marzo de 2011.

- HARVEY, D. (2007), *El Derecho a la ciudad*. Documento en línea disponible en <http://www.hic-net.org/articles.php?pid=2297>. 25 de diciembre de 2008.
- HABITAT INTERNATIONAL COALITION (HIC)-OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA (2010), *Carta de la ciudad de México por el derecho a la ciudad*, México: HIC AL.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI) (2007), *Agenda estadística de los Estados Unidos Mexicanos*, México: INEGI.
- INEGI (2010), *Censo nacional de población y vivienda 2010, resultados preliminares*, México: INEGI.
- LEFEBVRE, H. (1991), *O direito a cidade*, São Paulo: Editora Moraes.
- LOPES DE SOUZA, M. (2010), "Which Right for which City? In Defense of Political Strategic Clarity", en *Interface: a Journal for and about Social Movements*, vol. 2, núm. 1, mayo, s.l., Interface, pp. 315-333.
- MACPHERSON, C. B. (ed.) (1978), *Property. Mainstream and Critical Positions*, Toronto: University of Toronto Press.
- MEAGHER, S. (2010), "Critical Thinking about the Right to the City, Mapping Garbage Routes", en *City*, vol. 14, núm. 4, agosto, Londres: Routledge, pp. 427-433.
- OSZLAK, O. (1991), *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)/Humanitas.
- ORTIZ, E. (2008), "Hacia una Carta mundial por el derecho a la ciudad", en HIC AL, *El derecho a la ciudad en el mundo*, México: HIC AL.
- RELLO, J. (2010), *Boletín del Movimiento Urbano Popular con motivo de la firma de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, 13 de julio, México: mimeo inédito.
- SERRANO, E. (2011), "Derechos fundamentales y justicia distributiva", en *Andamios. Revista de investigación social*, vol. 8, núm. 15, enero-abril, México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), pp. 189-214.

Fecha de recepción: 11 de mayo de 2011

Fecha de aprobación: 27 de octubre de 2011

