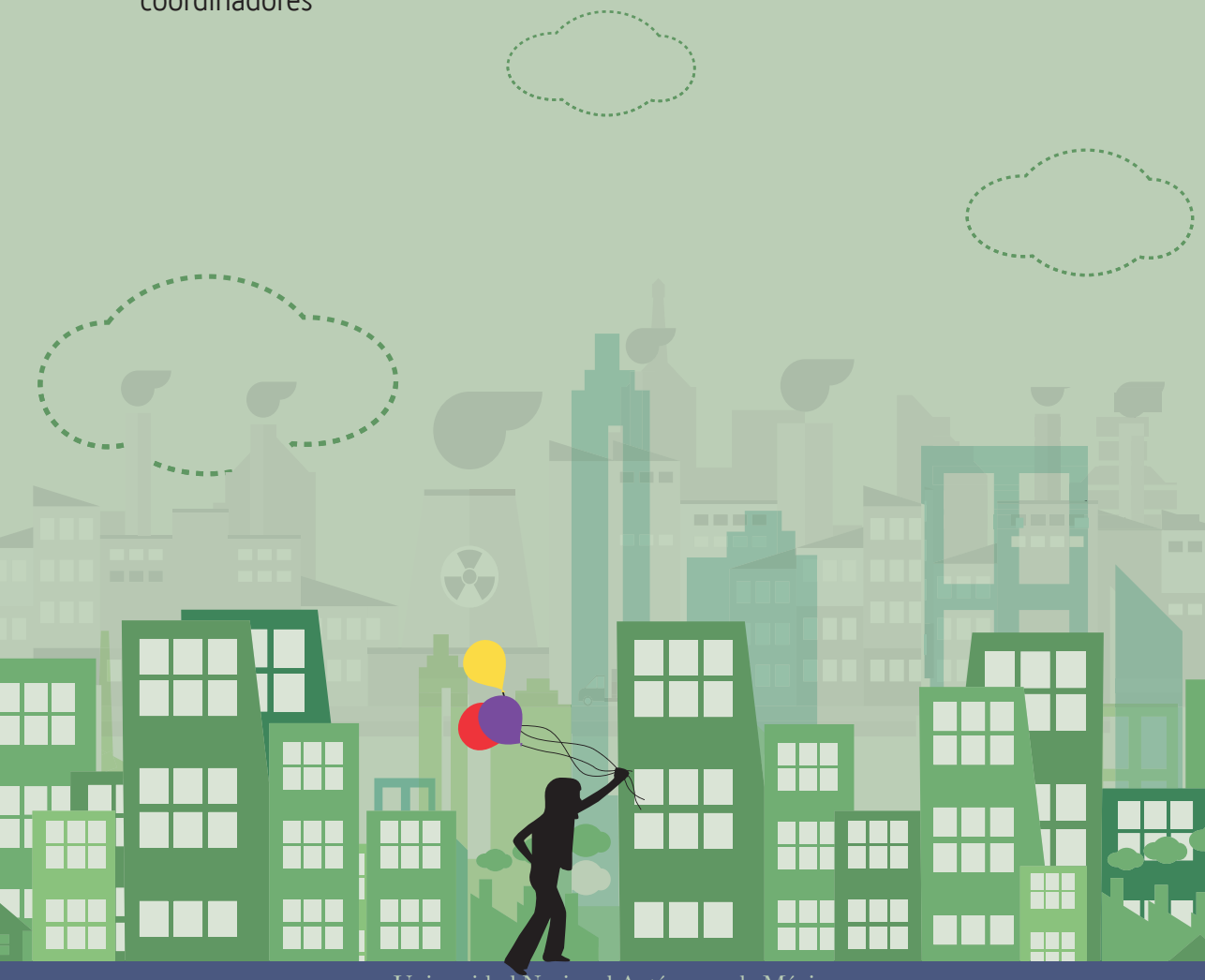
El derecho a la ciudad en América Latina.

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

El derecho a la ciudad en América Latina

Visiones desde la política

El derecho a la ciudad en América Latina

Visiones desde la política

Fernando Carrión y Jaime Erazo
coordinadores

Universidad Nacional Autónoma de México
Coordinación de Humanidades
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
International Development Research Centre IDRC/CRDI
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

México 2016

El derecho a la ciudad en América Latina : visiones desde la política / Fernando Carrión y Jaime Erazo, coordinadores. -- Primera edición
ISBN: 978 607 02 8415-1
1. Ciudades y pueblos -- América Latina. 2. Política urbana -- América Latina. 3. Sociología urbana -- América Latina. I. Carreón, Fernando editor. II. Erazo, Jaime, editor
HT127.5.D46 2016
LIBRUNAM 1907200

El derecho a la ciudad en América Latina
Visiones desde la política
Fernando Carrión y Jaime Erazo (coordinadores)

Primera edición: octubre de 2016
ISBN: 978 607 02 8415-1

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México
www.unam.mx

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 Pírez

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

Introducción

Markus Gottsbacher*
Jaime Erazo**

Con la primera publicación del *Grupo de Trabajo Derecho a la Ciudad en América Latina* del *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (GTDC, CLACSO),* se pretende poner de manifiesto los elementos de reflexión de una propuesta que habiendo sido acuñada en 1968 ha emergido con fuerza en el siglo XXI, en un momento en que, como se manifestó en la propuesta de creación del GTDC, la mayor parte de la humanidad vive en ciudades, con históricas desigualdades y altísimos niveles de pobreza urbana.

En el presente libro se abordan los efectos producidos por una economía mundial que hegemónicamente es capitalista y neoliberal, y frente a ellos se reclama, bajo la consigna del *Derecho a la Ciudad,* que las urbes son para la gente y no solo para los negocios privados.

Esta obra se compone de cinco capítulos. Al primero se la nombró como *Políticas públicas y Derecho a la Ciudad,* dentro del cual se encuentran artículos de Alicia Ziccardi, Martha Schteingart, Víctor Delgadillo y Arsenio González Reynoso (México), Magela Cabrera (Panamá) y Joan Subirats (España), quienes reflexionan en el *Derecho a la Ciudad* como un nuevo derecho humano, una reivindicación social y una consigna política que ha cobrado gran interés en muchas ciudades del mundo. El segundo capítulo se denomina *Dinámicas de protesta y conflictividad urbana.* En éste las

---

* Oficial Principal del Programa Gobernabilidad y Justicia del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Canadá.

** Miembro del Grupo de Trabajo Derecho a la Ciudad en América Latina del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

aportaciones de Any Brito (Brasil), Patrice Melé (Francia), Juana Martínez Reséndiz y Emilio Pradilla (México), giran en torno a la reivindicación del *Derecho a la Ciudad* por parte de diferentes agentes que pertenecen a movimientos sociales, organismos no gubernamentales, universidades y partidos políticos, los cuales buscan que este derecho sea reconocido e institucionalizado. En el tercer capítulo nombrado como *Política urbana,* Nataly Vargas (Bolivia), Pedro Pírez (Argentina), Emilio Duering, Carmen González y Daniel Hiernaux (México), presentan discusiones sobre lo útil que resultan las políticas públicas cuando permiten reclamar el *Derecho a la Ciudad* al Estado para defender el territorio urbano frente a la especulación urbana, los megaproyectos y otras formas de despojo de los recursos urbanos. Al cuarto capítulo se lo tituló *Ciudadanía y participación,* y de él son parte Lucía Álvarez, Tuline Gülgönen y Oscar Torres (México), Paulo Coto y Julio Solís (Costa Rica), quienes reflexionan sobre los alcances y limites de este nuevo derecho social en un mundo hegemónicamente neoliberal. Finalmente, el quinto capítulo se llama *Reforma y planeación urbana* y de él son parte Beatriz Cuenya (Argentina), René Coulomb, Edna Vega, Elsa Pérez y María Martínez (México), Liliana Sánchez y Alberto Gutiérrez (Colombia). En este apartado los autores plantean el *Derecho a la Ciudad* como un instrumento político a través del cual se debe analizar no solo lo político de las planificación sino también a los sujetos proponentes de intenciones y acciones.

El antecedente que dio origen a este libro fue el *Seminario Internacional El Derecho a la Ciudad en América Latina: Visiones desde la política,* evento de donde esta publicación toma su título. La actividad académica se desarrolló en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), los días 24 y 25 de febrero de 2014. Fue organizada por el GTDC; el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC, UNAM); la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede académica Ecuador (FLACSO ECUADOR); el Programa de Posgrado en urbanismo, las Facultades de Economía y Arquitectura, el Instituto de Investigaciones Sociales, el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, y la Coordinación de Humanidades de la misma UNAM. Además, el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales del Colegio de México (CEDUA, COLMEX), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Coalición Internacional del Hábitat Oficina Regional para América Latina (HIC-AL), la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (GLOM) y la Autoridad del Centro Histórico de México.

En el encuentro se planteó como premisa central que, bajo el *Derecho a la Ciudad*, en diversas ciudades de nuestra región se han generado un conjunto de iniciativas prácticas y teóricas que pretenden articular una serie de acciones ciudadanas, protestas civiles, resistencias sociales, investigaciones académicas y propuestas políticas, con el fin de contrarrestar los efectos negativos que el neoliberalismo urbano continúa generando en nuestras ciudades y para luchar por una ciudad justa y por la construcción de ciudadanía. Así también, se propusieron las siguientes preguntas centrales: ¿cuáles son las bases y los procesos reales, culturales, sociales y políticos para que otra

ciudad sea posible?, ¿es la falta de políticas completas para la ciudad la fuente para la desigualdad? y ¿cómo se puede lograr una ciudad para la vida en aras de la equidad? En torno a éstas interrogantes se generaron un gran conjunto de discusiones en cuyo centro se estimó está la falta de conciencia sobre el *Derecho a la Ciudad*. Pero no solo con éste sino también con lo urbano que es visto únicamente como un entorno físico o un continente, o como un marco de procesos técnicos específicos que conllevan al anonimato y la segmentación de grandes masas de pobladores carenciados, principalmente, lo cual marca las estructuras sociales de nuestras ciudades. Aún así, en el marco del *Seminario* se colocó al concepto de lo urbano dentro de los espacios generados por prácticas sociales, productivas y económicas.

Uno de los grandes ejes del encuentro giró en torno a la ubicación actual de las ciudades en el centro de la innovación económica y productiva, y en el marco de la mundialización, mercantilización y del "urbanismo emprendedor". Esta situación ha incidido en las formas cómo se plantean políticas públicas urbanas: como instrumentos de reacción ante los problemas específicos que "surgen" en la ciudad o frente a la intensidad con la cual estos "ocurren" en la misma. Y esto ha provocado que a las políticas se las entiendan solo con tres referencias, la técnica-urbanística, la local y la institucional, dejando no solo fuera a las miradas alternativas que han dado respuestas a las crisis de nuestras urbes sino generando una mala suerte de confusión entre las complejidades de lo urbano y lo urbanístico, y sin trascender lo institucional. Así, las ciudades no solo están en los centros de procesos globales sino que estando allí actúan como elementos clave de las dimensiones políticas, económicas, sociales y culturales de nuestras sociedades, y por ello requieren de instrumentos de gobernanza multi-nivel para contrarrestar los crecientes problemas de segmentación social. En otras palabras, la sola promoción de políticas de "innovación económica y productiva", como respuestas a problemas sociales no resueltos ni por el mercado ni por las instituciones, no solucionan un problema central como es la distribución de poder dentro de la ciudad y es aquí en donde el *Derecho a la Ciudad* adquiere más sentido pues éste entiende que toda iniciativa de solución promocionada por la gente genera más "valor social": las prácticas comunitarias son embriones de una nueva institucionalidad. Sin embargo, no se trata de quitarle responsabilidades al poder público sino de dotarle de una mirada contra-hegemónica, de un nuevo protagonismo cívico que entre en conflicto con la visión delegacionista y clientelar que está inscrita en la lógica institucional y en una jerarquía política que tiende a situar toda relación entre institución y ciudadanía. En resumen, el desafío de alentar el *Derecho a la Ciudad* tiene que ver con la posibilidad, por un lado, de desarrollar una serie de innovaciones sociales y urbanas que tengan impacto en los ámbitos de la justicia social, la sustentabilidad ambiental, la originalidad democrática y el empoderamiento. Y por otro lado, el *Derecho a la Ciudad* tiene que ver con la construcción desde debajo de todos los derechos sociales, incluidos el de la ciudad y el de los bienes comunes.

Un segundo eje se relacionó con la tendencia a homogeneizar las soluciones frente a las problemáticas colectivas. Ante esto, Emilio Pradilla mencionó que, "frente a la heterogeneidad de las poblaciones urbanas, de los conflictos urbanos, de las luchas sociales, de los procesos comunitarios, predomina una cierta homogeneidad de respuestas promovidas por el sector inmobiliario que mercantiliza el espacio público y privatiza los suelos". Esta propensión está basada en una serie de "modas empresariales" que alientan lógicas predominantemente individualistas que dejan sin peso suficiente a los procesos sociales impulsados por movimientos urbanos alternativos y pluri-clasistas que buscan enfrentar, en sentido general, toda conflictividad provocada por los agentes privados, y en sentido específico, a los grandes megaproyectos emprendidos por el sector inmobiliario en estrecha alianza con los gobiernos locales. Asimismo, la inclinación a lo homogéneo ha desplazado las ideas y acciones colectivas y de participación ciudadana, las cuales se han visto problematizadas y en situación de emergencia. Es más, el esfuerzo de uniformidad ha fortalecido mitos, como suponer que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación suponen formas de participación, o que toda organización no gubernamental tiene representatividad social real cuando lo que varias hacen es desplazar a los movimientos sociales reales, o que el proceso de globalización otorga "ciudadanías globales". El proceso de homogenización de todos y de todo plantea todo lo contrario al *Derecho a la Ciudad*, es decir, no es universal, es mercantil, no es vinculatorio, es individual. La homogeneidad al igual que el capitalismo y el neoliberalismo no satisfacen derechos.

El tercer y final eje del *Seminario* propuso debatir el *Derecho a la Ciudad* no como el derecho a mejorar las urbes que tenemos sino como el derecho a cambiarlas y a construir ciudades socialmente justas. Así, se presentó una nutrida reflexión en torno a la redefinición de los derechos de propiedad y al papel de las instituciones en la regulación de conflictos sociales. Clara Salazar manifestó que "la institucionalización de la propiedad privada es vista como única vía para tener derechos de propiedad" y esto conlleva no solo a la creación de un ambiente de violencia sobre todo en las periferias sino a la destrucción de la existencia de territorios libres de conflictos. Y es que estos se han diversificado, multiplicado y generalizado, como sostuvo Patrice Melé, quien también advirtió sobre la existencia de una sobrecarga teórica en el abordaje de las tensiones que poco o nada tiene que ver con los planteamientos políticos del *Derecho a la Ciudad*. Por ejemplo, las teorías de los movimientos sociales han obligado a hacer tipologías que han descalificado a muchas otras formas de luchas urbanas y al hacer eso se ha perdido la dimensión política de la democracia urbana que es fundamental en el debate sobre el *Derecho a la Ciudad,* el cual, además, se propone cambiar las urbes, transformar las formas de urbanización y arribar a formas democráticas de gestión urbana que deben incluir a todos los grupos sociales que luchan aunque no sean los más excluidos, a la gente que se involucra en movimientos por interés propio y a los individuos que adoptan el lenguaje de la justicia social.

El *Seminario Internacional El Derecho a la Ciudad en América Latina: Visiones desde la política* contó con las participaciones magistrales de Joan Subirats, del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona (IGOP, UAB), España; y Patrice Melé, de la Université François Rabelais, de Tours, Francia. Además se presentaron 59 expositores procedentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, España, Francia, México, Panamá y Perú, quienes estuvieron organizados en 5 paneles de discusión denominados: *Movimientos sociales y nuevos actores urbanos: dinámicas de protesta y conflictividad urbana; El retorno del Estado en las relaciones gobierno central y gobierno local: procesos de descentralización y autonomía municipal; Gobiernos locales y sistema político, participación ciudadana, representación política y nuevos marcos institucionales;* y *Nuevas políticas urbanas: reforma urbana y el regreso a una planeación urbana alternativa I y II*; y en 5 mesas simultáneas nombradas como: *Seguridad ciudadana y conflictividad urbana; Dinámicas de protesta, movimientos sociales y nuevos actores urbanos; Los procesos políticos y las relaciones entre los gobiernos central y local; Participación ciudadana, sistemas y representación política, y marcos institucionales;* y *Visiones del Derecho a la Ciudad en países de la región.*

De entre los 59 expositores que participaron en el encuentro se eligieron 21 artículos de 27 autores que constituyen los cinco capítulos de la presente publicación y que se los presenta a continuación según el orden de aparición en el índice de la presente publicación.

De la cuestión urbana al derecho a la ciudad. Alicia Ziccardi manifiesta que las cuestiones, social actual y urbana, están determinadas por las condiciones de precariedad laboral, por el debilitamiento del Estado de bienestar y por la persistencia e incremento de la pobreza urbana. También sostiene que, particularmente, la cuestión urbana se manifiesta a través de los procesos de fragmentación que han dividido y segmentando, en los últimos tiempos, con más intensidad a las ciudades de nuestra región, lo cual afecta no solo a los pobladores urbanos pobres sino a todo el conjunto de la sociedad pues fractura el tejido social y genera las condiciones propicias para que proliferen la violencia y la inseguridad. La autora se centra en el estudio de las políticas sociales y urbanas que se diseñaron e implementaron en Ciudad de México desde 1997, sobre las cuales dice que han sido "innovadoras y diferenciadas" frente a las impulsadas por el gobierno federal puesto que han conseguido mejorar las condiciones de vida de los sectores populares y han creado espacios de participación ciudadana inéditos. Sin embargo, también expone, aún prevalece en la ciudad, la precarización de la vida para grandes mayorías de pobladores lo cual exige acciones públicas diferentes, por parte del gobierno local, en relación con la modificación del salario mínimo de los trabajadores, uno de los más bajos de la región.

Política de vivienda, organización del espacio y participación ciudadana. Martha Schteingart aporta al tema del Derecho a la Ciudad a partir de criticar el modelo excluyente que genera la política de vivienda en México, el cual impide que una gran

parte de la población no tenga derecho a habitar la ciudad de manera mínimamente aceptable. También la autora hace referencia a los espacios de participación ciudadana de los grupos más necesitados a través de los cuales se confronta la problemática de acceso a suelo urbano y vivienda. Y reflexiona sobre los avances, en los últimos años, de estos movimientos, que se han transformado según los cambios institucionales o según las propias iniciativas de las organizaciones populares, en Ciudad de México, particularmente.

Políticas urbanas e innovación social: entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Prácticas significativas en España. Joan Subirats relaciona el concepto de innovación social, muy utilizado en la actualidad para afrontar los nuevos y viejos dilemas que el cambio de época genera en todo el mundo, con el espacio urbano por excelencia que es la ciudad. Él estudia la concentración de recursos de todo tipo, la densidad de relaciones sociales y los problemas y la conflictividad que esa densidad y acumulación de personas genera y que propician que la ciudad sea un espacio privilegiado de innovación. En su aportación se apuntan los elementos principales de una investigación que tuvo lugar en España entre los años 2011 y 2014, en la que se analizaron distintas experiencias de innovación social y urbana en cinco grandes ciudades: Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y Bilbao, experiencias que contaron con grados distintos de colaboración público-privada. Su texto incorpora un debate sobre el concepto de innovación social y los criterios de significatividad escogidos para seleccionar las prácticas. Asimismo el autor sugiere que estamos en momentos en que las relaciones y colaboraciones entre instituciones públicas e iniciativas sociales pueden generar espacios de coproducción de políticas locales, que permitan abordar de manera más efectiva y cohesionada las nuevas problemáticas que plantean en las ciudades el escenario de cambio de época.

El Derecho a la Ciudad en la Ciudad de México: utopía, derechos sociales y política pública. Víctor Delgadillo manifiesta que el *Derecho a la Ciudad*, como concepto, alude a tres dimensiones: la utopía, los derechos sociales y las políticas públicas. En la Ciudad de México, dice, se han construido utopías urbanas y políticas que aspiran a la construcción de una sociedad y una ciudad mejores. Y cita a dos programas políticos recientes, el de *Una ciudad para todos* y *La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, como propuestas con carácter utópico, que han pretendido guiar, en el primer caso, la política pública del primer gobierno democrático de la capital mexicana y, el segundo, la conquista de una legislación urbana. Analiza ambas iniciativas para dar cuenta de las concepciones diversas sobre lo que los distintos actores entienden por *Derecho a la Ciudad* y basado en sus praxis remite a la discusión los siguientes dos aspectos: 1. Los Derechos Sociales y su realización en un mundo capitalista neoliberal y en una cultura política que históricamente reconoce derechos sociales, pero no los cumple; y 2. Las políticas públicas que un gobierno, autodenominado de izquierda, practica en una de las urbes más habitadas del planeta. Víctor discute estas tres dimensiones de *Derecho a la Ciudad* y analiza la problemática y algunos desafíos para su realización.

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. Magela Cabrera Arias estudia la unión de los movimientos por el acceso al suelo, a la vivienda y a la demanda por mejores condiciones de subsistencia, con los movimientos sociales urbanos que cada vez son más numerosos y opuestos a los megaproyectos, a la destrucción del hábitat por el capital financiero inmobiliario; y defensores del patrimonio arquitectónico, la herencia cultural y el medioambiente. Ella analiza el proceso de resistencia ejercido por el movimiento *Red ciudadana urbana de Panamá* contra los promotores inmobiliarios que con sus proyectos deterioran la calidad de vida en Ciudad de Panamá. También examina la naturaleza y objetivos de la *Red* y explica cómo ésta, al igual que otros movimientos sociales panameños, son el resultado de la frustración ante el debilitamiento de las políticas públicas y el significativo crecimiento de una inoperante burocracia estatal. Asimismo, reflexiona sobre las acciones que enfrentan el caótico crecimiento de la ciudad y expone cómo el urbicidio se extiende en Ciudad de Panamá con graves consecuencias, dispersión urbana, privatización del Espacio Público y trasformación de los ciudadanos en consumidores y clientes. Por último, concluye diciendo que las ciudades con mejor calidad de vida son aquellas capaces de promover la participación activa de la ciudadanía en los procesos de construcción, apropiación y administración colectiva de la ciudad.

El derecho humano al agua y las contradicciones urbanas y regionales del abastecimiento de agua a la Ciudad de México. Arsenio E. González Reynoso reflexiona sobre los desafíos que las condiciones geográficas y urbanas plantean a la implementación del derecho humano al agua en la Ciudad de México. Él dice, por un lado, que abastecer de agua potable a la población de la capital mexicana y de su zona conurbada tiene un conjunto de condicionantes, entre las cuales no es menor el *modelo ofertista* de política hidráulica basado en grandes obras de trasvase; y por otro lado, sostiene que las garantías del derecho humano al agua no pueden basarse únicamente en el incremento de caudales sino en la construcción de un nuevo modelo sustentable de manejo del agua. En las páginas de su artículo estudia dos iniciativas impulsadas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en 2009 y por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal en 2010, que a pesar de haber estado guiadas por principios de equidad, participación ciudadana y coordinación intersectorial, se desarrollaron en medio de las tensiones y contradicciones de una ciudad atravesada por procesos de privatización y profundización de la desigualdad social.

¿Qué producen los conflictos urbanos? Patrice Melé establece bien la relación entre conflicto, política y derecho a la ciudad. Introduce la idea de que las movilizaciones urbanas no solamente son una experiencia de ciudadanía sino producen "nuevas" formas de ciudadanía que reivindican el derecho a tener derechos para la construcción del espacio público urbano como bien común. Él dice que los habitantes movilizados tienen una visión territorial de la acción pública que los vuelve especialistas de las reglas de derecho a la planeación y participación urbana, y vigilantes de la acción de

los poderes públicos que no siempre toman en cuenta sus derechos. En este sentido Patrice señala que el conflicto urbano produce actores políticos, y se caracteriza por fases de participación y concertación pero también de tensión y confrontación. Sin embargo, sostiene el autor, la construcción de lo público, o sea de un espacio público para el debate, depende de la capacidad de las movilizaciones urbanas y de tener acceso a redes militantes o especializadas.

Las transformaciones de los conflictos y los movimientos sociales en las ciudades latinoamericanas. Emilio Pradilla Cobos describe los cambios en los movimientos sociales urbanos de las tres décadas pasadas en aras de explicar los conflictos suscitados alrededor de la creciente demanda del sector inmobiliario, de los megaproyectos de usos múltiples, de los proyectos de vialidad automovilística, etcétera. Él hace énfasis en las transformaciones que van de lo urbano popular a lo pluri-clasista, y de lo colectivo a la participación individualizada; y estudia el auge, la sobrevaloración y las contradicciones de las redes sociales y de las organizaciones no gubernamentales en las dinámicas de los conflictos urbanos. Para él, el *Derecho a la Ciudad* debe ser garantizado por la sociedad a través del Estado y debe representar una demanda política, anti-neoliberal y anti-capitalista.

Ciudades sitiadas, la seguridad para la Copa de 2014 y las "Jornadas de Junio" en Brasil. Any Brito Leal Ivo critica, considerando a la Copa Mundial de Fútbol 2014 que se llevó a cabo en Rio de Janeiro, la criminalización de las manifestaciones populares en contra de los mega eventos deportivos. Ella observa la complejidad de la relación entre consumo, derechos y política, y al igual que Pradilla Cobos, problematiza el desmonte de las ideas de "democracia representativa" y "participación popular" pues a menudo son instrumentalizadas para fines de legitimización de meros intereses del capital financiero. Any critica fuertemente la violación de los derechos ciudadanos a la ciudad en el marco de mega eventos de entretenimiento deportivo, así también cuestiona los procesos de planeación y gestión urbana que llevan a esas grandes intervenciones urbanas y arquitectónicas. Una de sus concentraciones académicas es el análisis de los grupos sociales menos favorecidos quienes permanentemente sufren violaciones que se expresan no solo en la ausencia de pobladores pobres en las negociaciones sino en los procesos de expropiación que sin duda tienen un profundo impacto en el derecho a suelo urbano y vivienda. La política de seguridad pública, manifiesta, domina la política urbana que se crea en torno a un mega evento deportivo como lo fue la Copa en Rio. Y concluye que ésta se manifiesta de manera represiva en su afán por controlar el espacio urbano.

Conflicto urbano en la Ciudad de México: El caso de la Supervía Poniente. En el ejemplo de otro conflicto provocado por otro megaproyecto urbano como es la construcción de la "Supervía Poniente" en la ciudad de México, Juana Martínez Reséndiz demuestra que no basta ni con la participación social ni con los mecanismos jurídicos para exigir el *Derecho a la Ciudad*. Nuevamente, dice la autora, la democracia ciudadana participativa, claramente anclada en la *Carta por el Derecho a la Ciudad*, no fue

respetada. Las autoridades gubernamentales, en vez de articular a las organizaciones sociales y las instituciones públicas en la construcción de ciudades sustentables y del derecho colectivo por la ciudad, decidieron contribuir en el proceso de división del movimiento social para así poder realizar dicho megaproyecto.

La urbanización, ¿mercancía o derecho? Una discusión para la política urbana. Pedro Pírez analiza algunas de las consecuencias que produce el fenómeno de la mercantilización de la urbanización como por ejemplo el incremento de la deuda social de la población que queda fuera del mercado. Él dice que este proceso va de la mano con otros que están caracterizados por la desmercantilización social la cual consolida las desigualdades en los contextos urbanos de la región. El autor también se pregunta cómo se pueden reconciliar los objetivos y los resultados contrapuestos entre la producción mercantil y el consumo no mercantil, junto con sus efectos de concentración y redistribución.

Nuevas políticas urbanas, gentrificación y resistencia: movimientos sociales incipientes en Querétaro. Emilio Duering, Carmen González y Daniel Hiernaux ilustran con el ejemplo de la revitalización del Centro Histórico de Querétaro en México, diferentes experiencias de gentrificación y recuperación de micro-espacios que oscilan entre el intento de proyectar una imagen de "paz y tranquilidad" lograda por prácticas de remoción de ciertos grupos que producen malestar social visible, y políticas supuestamente "más exitosas" de integración y participación ciudadana. Así, las estrategias gubernamentales de depuración social en algunos espacios públicos urbanos van acompañadas con otras de pseudo-consulta sobre cómo evitar manifestaciones, prácticas de clientelismo, división de adversarios, etcétera. Todas éstas, dicen los autores, contribuyen al carácter efímero de la conflictividad y de la transacción social en detrimento de la consolidación de organizaciones sociales.

Asentamientos irregulares y nuevas políticas urbanas en Bolivia. El desafío de la participación institucionalizada. En su análisis de nuevas políticas en pro de la dignificación de las clases urbanas populares y el control del proceso de urbanización en el Estado Plurinacional de Bolivia, Nataly Vargas critica las insuficiencias de las reformas legales implementadas en su país, de forma general, y de modo particular, destaca las dificultades que éstas han encontrado en cuanto el establecimiento de sanciones para quienes especulan de manera ilegal con el suelo urbano y para quienes estafan a los pobladores urbanos más vulnerables. También la autora plantea la necesidad de fortalecer la participación institucionalizada y apoyar el cumplimiento de la función social de la propiedad que ha sido promovida por el Estado Boliviano a nivel político.

Jóvenes y ciudadanía en la Ciudad de México. Lucía Álvarez Enríquez realiza un acercamiento al *Derecho a la Ciudad* desde la perspectiva de los jóvenes urbanos en la Ciudad de México, quienes han instrumentado modalidades muy diversas de construcción de ciudadanía, en tanto se asumen como parte protagónica de la comunidad política local, como merecedores del acceso a los bienes urbanos, materiales y simbólicos, y como actuantes de derechos. Las experiencias juveniles que la autora

recoge ponen de relieve el ejercicio ciudadano a partir de reconocer y poner en práctica principios y valores sustantivos, como la pertenencia, la identidad, la participación, la incidencia en la vida pública y la generación de nuevas formas de hacer política.

Territorio desigual y ciudadanía en Acapulco. Una mirada analítica frente a la segregación socioeconómica. Óscar Torres Arroyo coloca al caso de Acapulco como un ejemplo muy significativo de transformación territorial urbana para fines predominantemente turísticos. Este proceso de modificación cuenta con avales estatales que han llevado a ampliar los procesos de segregación y exclusión social, y a fortalecer las condiciones de pobreza urbana, deterioro ambiental e inseguridad ciudadana en la urbe. Así también él dice que la falta de planeación y ordenamiento territorial en Acapulco han llevado a producir vivienda de baja calidad y a desarrollar espacios urbanos insulares para clases económicas muy diferenciadas dentro del contexto espacial del caso que estudia.

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? Más allá de la importancia de la inclusión en el espacio público *per sé*, Tuline Gülgönen tematiza la importancia de la ciudadanización y participación de la infancia en ello. La autora de forma contundente argumenta sobre el carácter asistencialista de las políticas públicas para la infancia que a menudo se caracterizan por simulacros de participación y no por la inclusión real de niñas y niños, sobre todo de los más marginados, dentro de la ciudad. Dice que el dominio del parque automotor en el espacio público ha llevado a la desaparición de la niñez de las calles públicas de la urbe. Esto a vulnerado los derechos sociales de los infantes y ha mostrado que las funciones urbanas se destacan solo cuando son adulto-céntricas. Por último precisa que se debe promover la actoría social e inclusión de la infancia en la toma de decisiones sobre el espacio público y el *Derecho a la Ciudad*.

Vida y muerte de la organización en barrios: memoria colectiva de la convivencia urbana en la ciudad de San José, Costa Rica. Dentro de las discusiones sobre la incidencia y agencia política, Paulo Coto y Julio Solís argumentan que el *Derecho a la Ciudad* es un derecho diferenciado con más posibilidades de ser implementado en barrios elitistas que en asentamientos populares y marginados de San José de Costa Rica. Ellos se basan en análisis del contexto histórico y en estudios de la memoria colectiva de la convivencia urbana en diferentes barrios josefinos, para criticar la instrumentalización de lo público con fines privados y para manifestar que el Estado, a través de sus acciones afirmativas y/o negativas, contribuye a la destrucción de la organización barrial y a la negación del *Derecho a la Ciudad*.

Nuevos enfoques y herramientas para la regulación del suelo en Argentina. Una lectura desde la perspectiva de la reforma urbana. Beatriz Cuenya, citando a Jorge Enrique Hardoy, dice que hace cincuenta años él sostenía que sin control público de la tierra no habría solución a la situación urbana de entonces y mucho menos a la futura. Y continúa manifestando que él proponía una serie de medidas para lograr dicho examen, las cuales incluían la función social de la propiedad y la recuperación estatal de las

plusvalías generadas por las actuaciones propias del Estado en el territorio. Beatriz además analiza lo sucedido con las propuestas de reformas urbanas en las últimas décadas, las cuales han sido reactualizadas por amplios conglomerados de organizaciones sociales, académicas y legisladores que han abogado por la aplicación de un nuevo derecho urbanístico en la región, desarrolla una reseña de los fundamentos y los objetivos de estas propuestas y presenta la descripción de algunos de los nuevos instrumentos que se han diseñado y aplicado en su país, desde comienzos de la década del dos mil, examinando cuáles son los avances y obstáculos que ellos enfrentan desde la perspectiva de las ideas renovadoras que se discuten en la región.

Los sujetos patrimoniales del centro histórico: de la valoración identitaria a la valorización mercantil. Una exploración inicial desde la Ciudad de México. René Coulomb y Edna Vega Rangel estudian el derecho al disfrute del patrimonio cultural urbano, en particular del centro histórico. Indican que éste supone la constitución de "sujetos patrimoniales" quienes son los creadores y también los usufructuarios del patrimonio, a pesar que los procesos de apropiación sean desiguales. Los autores exploran una doble hipótesis: por una parte, que sin la existencia de "sujetos patrimoniales" no existe realmente el patrimonio cultural urbano y que, por otra parte, estos son los que pueden diseñar y llevar a cabo un proyecto para este espacio. Así también, dicen que en la actualidad y dentro de un contexto de disputa por el espacio patrimonial, se confrontan los siguientes tres tipos de proyectos en los centros históricos de América Latina y el Caribe: a) la protección y conservación del patrimonio cultural urbano, generador de identidad para las distintas comunidades tanto a nivel nacional como local, tutelado por el Estado como un asunto de interés público; b) la re-valorización mercantil del patrimonio histórico edificado, dominada por los intereses vinculados a la economía turística y del ocio; y c) la ciudadanización de la gestión patrimonial, en relación con las necesidades sociales, particularmente de las comunidades que viven y trabajan en las áreas patrimoniales.

Democracia, planeación y participación en Colombia. Marcos institucionales y prácticas para la construcción de ciudad popular. Liliana Sánchez y Alberto Gutiérrez reflexionan sobre las posibilidades contemporáneas que realizan el *Derecho a la Ciudad* en Colombia como expresión de democracia, observadas en dinámicas urbanas que están siendo actualmente renovadas por procesos de planeación participativa. En su discusión consideran que el reconocimiento de discursos institucionales de orden nacional y local han promovido escenarios e instrumentos novedosos mediante la implementación de intervenciones urbanas en asentamientos precarios, y estudian de manera particular el Proyecto Urbano Integral de la zona nororiental (PUI-NOR) de la ciudad de Medellín, el cual se destaca en su país por los espacios de participación generados durante el proceso, así como por el surgimiento de transformaciones territoriales que posibilitaron nuevas materialidades, simbologías, usos y apropiaciones por parte de los pobladores. Con este marco analítico, los autores se interesan por resaltar las manifestaciones del *Derecho a la Ciudad* que han surgido como respuestas a la

problemática urbana amparadas en discursos y prácticas sociales, que se han instalado en el tiempo, como productoras y producto de ciudad. Su desafío más importante está centrado en mostrar los esfuerzos colectivos por reconstruir las luchas por un habitar digno en medio de realidades complejas, conflictivas y contradictorias.

La planeación de las áreas verdes como una expresión del Derecho a la Ciudad: análisis de caso de Atizapán de Zaragoza, Estado de México. María Martínez-Rodríguez y Elsa Pérez presentan los avances de una investigación mayor cuyo objetivo principal se centra en explicar, a través de un análisis de caso, cómo los actores estratégicos a través de las políticas públicas municipales han incentivado el déficit de los espacios públicos dedicados a la convivencia, recreación y bienestar, frente a la sobreproducción de los espacios privados comerciales. En su artículo exponen los resultados preliminares sobre la situación actual de la distribución del uso de suelo municipal, con énfasis en las áreas verdes y en los centros comerciales; resaltan aspectos de su disponibilidad que se problematiza a partir del marco teórico del *Derecho a la Ciudad*; y constatan que existe un desequilibrio entre los espacios público y privado, el cual impacta negativamente en el bienestar social y ambiental de la población, así como en la ciudadanización y la opinión pública.

En suma, la primera publicación del *Grupo de Trabajo Derecho a la Ciudad en América Latina* del *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales,* pretende, por un lado, responder algunas de las preguntas que se plantearon cuando se creó la red, en 2013, siendo estas las siguientes: ¿Qué políticas de ciudad se desarrollan en nuestros países tanto a nivel local como estadual o federal? ¿Cómo afectan las transformaciones urbanas recientes a los modos de vida de la población urbana en los países de América Latina y el Caribe? ¿Qué debates existen en los diferentes países, estados o ciudades de nuestra región en torno al *Derecho a la Ciudad?* ¿Qué experiencias de gestión democrática de las ciudades son relevantes actualmente? ¿Qué procesos autogestionarios, en torno al *Derecho a la Ciudad,* se encuentran desarrollando en la región? ¿Cómo comprender estos procesos, transformaciones, debates y la acción colectiva? ¿Qué diferencias y semejanzas se pueden encontrar entre las transformaciones y los procesos de las ciudades latinoamericanas? Y ¿Qué nueva teoría se ha generado en relación al *Derecho a la Ciudad?* Y por otro lado, con el presente libro, se materializa el objetivo general del GTDC, que planteó proporcionar espacios editoriales para el intercambio de saberes sobre los desafíos actuales del *Derecho a la Ciudad* en América Latina y el Caribe.

CAPÍTULO I

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHO A LA CIUDAD

Cuestión social y el derecho a la ciudad

Alicia Ziccardi*

Una introducción: la cuestión urbana y la cuestión social

La *cuestión social* surge a finales del siglo XIX cuando las organizaciones sindicales incorporan a sus luchas demandas para mejorar las condiciones de vida de la clase trabajadora industrial.[1] Según Robert Castel (1997) apareció con el divorcio casi total que se dio entre un orden jurídico-político fundado en el reconocimiento de los derechos del ciudadano y un orden económico que suponía miseria y desmoralización masivas. La consolidación de los estados nacionales, la diferenciación de la sociedad en clases, la creación de una institucionalidad gubernamental burocrática y el germen del estado benefactor que asume la responsabilidad de proveer bienes y servicios básicos al conjunto de la población, serán los principales rasgos de la relación estado-sociedad que finalmente se consolida después de la segunda Guerra Mundial. A partir de este momento se crean nuevos modelos de seguridad social que sustentan el estado de bienestar asumiendo diferentes modalidades en los países europeos; un modelo que

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales y Directora del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

[1] Los principales conceptos de este artículo fueron desarrollados en portugués en el *Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social*, "Questão Urbana e Questão Social" (2013).

nunca se desarrolló plenamente en América Latina. En la década de 1970 la crisis fiscal de la sociedad salarial llevó al diseño e imposición de políticas económicas neoliberales y al desmantelamiento del estado de bienestar. Esto afectó profundamente la cohesión social al generalizarse las situaciones de precariedad e informalidad laboral dejando en la desprotección a un número creciente de trabajadores, incrementándose los elevados niveles de pobreza y desigualdad y nuevas prácticas sociales discriminatorias por razones de género, edad, lugar de residencia.

En este sentido, la *cuestión social* es activada por las malas condiciones de vida que prevalecen en las ciudades y puede decirse que la *cuestión urbana* es consubstancial a la *cuestión social* porque la ciudad en la época de la manufactura es el espacio de localización de la producción, de la fábrica y de la habitación de la fuerza de trabajo y en la sociedad global es el espacio donde se localizan las actividades del sector moderno de la economía —financieras, bancarias, informáticas.

Reconocer lo urbano como espacio de reproducción de la fuerza de trabajo es el núcleo de la llamada *cuestión urbana* que es el sugerente título del libro que Manuel Castells escribió en los últimos años de la década de 1970, donde realiza un profundo y sistemático análisis en el que redefine el objeto de estudio de la sociología urbana funcionalista. Este autor analizó críticamente la producción de la Escuela de Chicago, los estudios de ecología humana y de la comunidad de sus fundadores quienes crearon, desde mediados de los años veinte, una especialidad dentro de la sociología estadounidense. Con estos desarrollos conceptuales se trataba de otorgar contenido social a los estudios de la "ecología humana". Robert E. Park era su principal pensador y realizó un conjunto de investigaciones cuyo objeto de estudio era la ciudad señalando los efectos sociales que producen los procesos de urbanización. La principal crítica que se formuló a esta producción académica fue la de identificar ciudad y sociedad, con lo cual se cuestionó la propia especificidad del análisis (Bettin, 1982: 72-73). Manuel Castells afirmó que los trabajos de la Escuela de Chicago demuestran que: "su tema central no es tanto 'todo lo que sucede en la ciudad' como [...] los procesos de desorganización social e inadaptación individual, la persistencia de ciertas subculturas autónomas, desviantes o no, y su resistencia a la integración" (Castells, 1976: 21); puesto que su unidad de análisis era el individuo.

Por ello, Castells se encargó de redefinir la llamada *cuestión urbana,* formulada en la práctica social y en las teorías sociológicas y urbanísticas, al considerarla una cuestión "*ideológica* en el sentido preciso de que confunde, en un

mismo discurso, la problemática de las formas espaciales, la que concierne al proceso de reproducción de la fuerza de trabajo y la de la especificidad cultural de la 'sociedad moderna'" (*Ibid*.: 472). Así, apoyándose en el instrumental conceptual del marxismo, introdujo en los estudios de la sociología urbana los conceptos de estructura urbana, sistema urbano y movimientos sociales urbanos, partiendo del concepto central de modo de producción. Interesa resaltar que la producción académica de Castells orientó y signó la investigación urbana latinoamericana. Sus trabajos en Chile, en la década de 1970, y la traducción de sus textos al español hicieron de este autor una referencia obligada para la sociología urbana de la región. La *política urbana*, entendida como las acciones del Estado capaces de incidir en las formas de ocupación y uso del suelo urbano, y los *movimientos sociales urbanos,* como verdaderos agentes de cambio social con una capacidad de producir efectos en la estructura urbana y en la estructura social, dieron origen a una relación de estudio privilegiada por la investigación social latinoamericana.

Pero esta forma de abordar la *cuestión urbana* en las sociedades dependientes connotaba entre otro fenómeno de central importancia que es la marginalidad y que aludía a las condiciones de vida de masivos sectores sociales que no lograban insertarse de manera plena en el sistema productivo y que vivían en las favelas, villas miserias, colonias populares, ranchos, campamentos y poblaciones, denominaciones que reciben en distintos países latinoamericanos las formas habitacionales precarias (Brasil, Argentina, México, Venezuela, Chile). En realidad las teorías de la marginalidad se estructuraron alrededor de las matrices conceptuales de la sociología de aquella época: la funcionalista y la marxista. Gino Germani (1967) y la DESAL chilena, desde una perspectiva funcionalista, retomaban la marginalidad psicosocial de la escuela de Chicago poniendo el énfasis en las características del hombre marginal. Pero Germani, a diferencia de aquella escuela, más que analizar los factores de la desintegración social estaba interesado en conocer el papel de la ciudad como mecanismo de integración social. Este autor observaba que podía existir crecimiento económico, pero que lo ineludible eran los elevados niveles de pobreza y que además el sector marginal urbano puede ser políticamente importante sin perder marginalidad cultural y económica.

Desde una perspectiva muy diferente y en el marco de la sociología de la dependencia, desarrollada por Fernando H. Cardoso, Enzo Faletto, Teotonio Dos Santos y Aníbal Quijano (1968) estudiaron las causas y los efectos de los procesos de urbanización dependientes en América Latina, considerando que

la urbanización era más "un proceso que ocurre en la sociedad, que un proceso de la sociedad", una dimensión de la estructura económica, social, ecológica-demográfica, cultural psicológico-social y política. Paul Singer, desde una visión diferente, afirmaba que no era precisamente el carácter dependiente del proceso sino las propias modalidades del desarrollo capitalista de nuestros países las causas que generan procesos de urbanización periféricos y paupérrimos. Más precisamente, se señalaba que nuestras economías generaban abundante y barata mano de obra que no lograba insertarse plenamente en el aparato productivo y que debía soportar miserables condiciones de vida en el medio urbano. Con ello se definía en el contexto latinoamericano un punto de encuentro entre la *cuestión urbana* y la *cuestión social*, ya que la preocupación por la urbanización se articulaba a la teoría de la marginalidad urbana, en su doble matriz conceptual: funcionalista y marxista.

Por otra parte surge, en cambio, la noción de exclusión social que ampliaba el concepto de pobreza agregando otras dimensiones no económicas de este fenómeno y estaba vinculado al de marginalidad. La incorpora la sociología francesa cuando se observa que existe un desempleo de larga duración, que un número considerable de personas no tienen vivienda, que existen nuevas formas de pobreza entre inmigrantes, mujeres y jóvenes, que el estado benefactor se reestructura ante la crisis fiscal y que los sistemas de la seguridad social ceden paso a la solidaridad para atender la *cuestión social* (*cfr.* Rosanvallon, P., 1995; Castel, 1997). Aunque suele reconocerse que la noción de exclusión social la acuñó, a mediados de la década de 1970, René Lenoir (1974), en el libro *Les Exclus*, ésta comenzó a ser adoptada más recientemente en los años noventa en el análisis social de la sociología urbana francesa y en el discurso de la Unión Europea para hacer referencia a nuevas prácticas económico y sociales que surgen de las modalidades que adquiere el empleo y el nuevo régimen social. La misma pretende describir situaciones generalizadas de privación de bienes y servicios para los trabajadores y sus familias derivadas principalmente de la inestabilidad, la flexibilidad y la degradación de las condiciones prevalecientes del mercado del trabajo urbano y de las mayores restricciones que presenta la acción social del Estado. En este sentido, la pobreza urbana es una forma de exclusión multidimensional económica, social y cultural.

Este pensamiento tiene puntos de encuentros y preocupaciones conceptuales próximas a las del debate marxista sobre la marginalidad. Por ello, en años recientes José Nun (2001) retoma la discusión, la recontextualiza e introduce en los nuevos planteamientos elaborados por Castel, Beck, Offe, Rifkin, Altimir,

que en este mundo globalizado los desocupados son el componente social más dramático y visible pero de ninguna manera el único. La crisis de la sociedad salarial en la que el trabajo asalariado era el pilar de la *cuestión social* ha transformado la misma sociedad. Desde esta perspectiva sociológica, lo que está en juego es la idea del fin del trabajo asalariado, estable y bien remunerado como perspectiva real y alcanzable por una gran parte de la mano de obra disponible, predominando en cambio la precariedad laboral y los bajos ingresos, incidiendo negativamente en el ejercicio de los derechos ciudadanos y en las posibilidades de profundizar y consolidar los procesos democráticos que viven actualmente los países latinoamericanos. Por ello, puede decirse que la *cuestión social* en América Latina ha estado siempre vinculada a la marginalidad, a la pobreza urbana y la exclusión social y no sólo a las condiciones del mercado de trabajo.

La pobreza urbana, la desigualdad social y la segregación territorial

La pobreza urbana es un estado social de privación asociado a condiciones de empleo, subempleo e informalidad que coloca a los trabajadores y a sus familias en una situación de precariedad. Los trabajos de Marx y Engels, realizados a fines del siglo XIX, explicaron las principales causas de la pobreza y de las pésimas condiciones de vida que soportaban los trabajadores ingleses en los albores del capitalismo. Ellos hallaron la clave en los procesos de generación de la plusvalía que era apropiada por la burguesía durante el proceso de producción de mercancías, encontrando la principal explicación en la determinación del precio de la fuerza de trabajo, el cual se hallaba por debajo de su valor pero garantizaba al trabajador y a su familia, a través del salario, el nivel de sobrevivencia física.

Sin embargo, Barnes, M. (2002) atribuye a Rowntree, S. (1901) ser el primer científico social que estudió sistemáticamente la pobreza en York, desde una visión pragmática que consideraba pobres a todos aquellos que son incapaces de lograr una sobrevivencia física. Según este autor, su principal aportación fue ofrecer una medida absoluta de pobreza al determinar el nivel de ingreso que provee un estandarizado mínimo de vida basado en la satisfacción de necesidades biológicas de comida, agua, ropa y vivienda, es decir, un mínimo que garantice la eficiencia física. Lo cierto es que la cuestión social y la urbana nacen vinculadas entre sí, son parte del mismo proceso de producción capitalista.

En un análisis del Reino Unido, Townsend (1970) introdujo la noción de pobreza relativa como un estándar de vida generalmente aceptado en una

sociedad y un tiempo dado. Es una definición que se centra en la distribución de los recursos y no en los ingresos, que pone el énfasis en que los individuos necesitan participar con patrones o trayectorias de vida, costumbres y actividades particulares propios de la sociedad en que habitan. Así, se define una línea de pobreza debajo de la cual se sitúan individuos que son incapaces de participar plenamente en la sociedad a la que pertenecen. A principios de la década de 1980, Amartya Sen (1983) crítica las nociones puras de pobreza relativa argumentando que hay un núcleo irreductible en la idea de pobreza y que está dado por el hambre y la inanición. La perspectiva que inaugura este autor es bastante original puesto que su reflexión se basa no en la posesión de bienes que tienen las personas sino en la falta de capacidades para satisfacer necesidades básicas las cuales varían ampliamente según el momento de la vida y las diferentes condiciones sociales y comunitarias que existen en una sociedad. En esta perspectiva, los activos, el ingreso y los bienes de consumo son medios para alcanzar ciertas capacidades, mientras que las características personales y el contexto social definen la forma de transformar estos insumos en capacidades específicas.

Pero la pobreza urbana está estrechamente vinculada a la desigualdad económica, social y urbana que es un concepto relacional que obliga a considerar a los individuos y colectivos sociales, los barrios o las zonas de una ciudad en una escala de distribución de bienes, recursos y servicios que se localizan en el territorio. Daniela Soldano (2008) intenta explicar el impacto de los procesos de reestructuración económica sobre la estructura social y espacial de las ciudades, a través del concepto de "insularización" que supone un proceso de fabricación de "territorios diferenciales", donde coexisten: "formas de vida antitéticas y de conexiones complejas: la segregación autoinducida de sectores de altos ingresos —la vida en las urbanizaciones cerradas— y la segregación estructural de los sectores pobres —asentamientos y villas miseria—. Y entre uno y otro, la consolidación de zonas intermedias entre ricos y pobres, caracterizadas por estilos de 'atomización privatizadora' que desestructuran la vida cotidiana tradicional en la ciudad".

La expresión "división social del espacio residencial (DSER)" es introducida por Emilio Duhau y Ángela Giglia (2008) para referirse a las "formas espaciales que adopta la distribución residencial intraurbana o intrametropolitana de los distintos estratos socio-económicos que conforman la población de una aglomeración urbana", y denominan "estructura socio-espacial (ESE)" al conjunto de las formas que adquiere dicha división. De tal modo que la división

social del espacio residencial será producida o transformada por agentes tanto públicos como privados.

Esto se vincula con los procesos de segregación social del espacio urbano o residencial que corresponde a la aglomeración de familias de una misma condición social en el espacio, más allá de cómo sean definidas las diferencias sociales. "En América Latina la atención ha estado centrada en la segregación socioeconómica [...] pasando por alto otras formas de separación social del espacio urbano" (Sabatini, 2006). Lo anterior se explica debido a que "las fuertes desigualdades sociales, de ingreso y de rango o clase social, representan tal vez la característica más saliente de la estructura social de los países de América Latina" (*Idem*). Este autor, hace una diferenciación de las dimensiones que implica el concepto, distinguiendo dos dimensiones objetivas de la segregación: el grado de concentración espacial de los grupos sociales y la homogeneidad social que presentan las diferentes áreas internas de las ciudades; y una dimensión subjetiva: "el prestigio (o desprestigio) social de las distintas áreas o barrios de cada ciudad" (*Idem*). Esta última dimensión adquiere centralidad en los procesos de las ciudades latinoamericanas, debido a que por una parte "la segregación figura como condición importante en muchos de los negocios residenciales importantes" mientras que por la otra, "la 'nueva pobreza' que está surgiendo en las ciudades está asociada al surgimiento o reforzamiento de los estigmas territoriales" (*Idem*).

Así, se configuran territorios segregados que son indicadores de la "nueva pobreza" y la creciente debilidad de los vínculos de los pobres con el mercado de trabajo y su aislamiento respecto a otras clases sociales (Kaztman, 2003). Es decir, la ciudad se expresa hoy espacialmente en un conjunto de segmentos entre los que se encuentran territorios pobres con colonias populares y barrios que revelan su estructura social, espacios que dejan al descubierto la creciente polarización de la distribución territorial de una población con características sociales, económicas, políticas y culturales distintas a las del pasado (Blanco, Fleury y Subirats, 2012; Mier y Terán, Vázquez y Ziccardi, 2012).

Un rasgo más es que se impulsan procesos de descentralización de funciones —no siempre de recursos— del gobierno central a los gobiernos locales, los cuales comienzan a asumir la provisión de las infraestructuras sociales pero que demuestran tener marcadas limitaciones para ampliar la acción social de este ámbito de gobierno. Pero este debate comienza a darse justamente en el contexto de procesos de democratización política, los cuales, para construir

nuevas bases de gobernabilidad, incorporan el tema de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), lo cual supone una ampliación de la dimensión social de la ciudadanía.

La cuestión social y el derecho a la ciudad en México

En la Ciudad de México, ciudad central de una de las megalópolis del mundo, capital de la república Mexicana, principal espacio de la articulación de la economía nacional a la internacional y centro hegemónico de la educación, la cultura, la vida social y la política, la cuestión social y la cuestión urbana constituyen dos dimensiones de análisis fundamentales por dos razones.

Por un lado, porque la cuestión social remite principalmente a las condiciones del empleo que prevalecen en la ciudad las cuales son producto de las profundas transformaciones que se han producido en la economía local en las tres últimas décadas. En lo fundamental un proceso de terciarización de la economía extremadamente polarizado según el cual en la capital del país se concentran las principales actividades de los servicios avanzados —bancarias, financieras, de la informática— las cuales demandan mano de obra de alta calificación creándose una élite gerencial que percibe salarios muy altos de nivel internacional. También se desarrolla un amplio mercado de trabajo en el comercio y los servicios —principalmente educacionales, de la salud, de la recreación— que demandan mano de obra calificada con diferentes grados de calificación y que percibe remuneraciones relativamente adecuadas para lograr satisfacer sus necesidades básicas. Pero el principal mercado de empleo para grandes mayorías que carecen de calificación se caracteriza por ofrecer condiciones de precariedad e informalidad, de bajos salarios y carente de seguridad social, principalmente en el comercio y en la prestación de servicios personales de baja productividad, como es el caso del comercio popular en vía pública.[2] Esta situación laboral lleva a que grandes mayorías logren acceder a los bienes y servicios básicos de

[2] De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI, en el último trimestre de 2014, en el DF habían 4 millones 57 mil personas ocupadas, de las cuales el 16.5% lo estaba en el sector secundario y el 82.1% el sector terciario (13.8% en el sector de servicios profesionales, financieros y corporativos). El 66% recibió menos de 5 salarios mínimos y el 56% no tuvo acceso a seguridad social. El sector informal representó el 30% de la población ocupada, es decir, 1 millón 253 mil 359 personas.

manera también precaria. En particular alimentación, salud, educación, vivienda, espacios públicos, recreación que son el principal objetivo de las políticas sociales, de las cuales forman parte algunos programas de las políticas urbanas. Las mismas adquieren fundamental importancia, en tanto son políticas de diferente tipo pero que poseen un rasgo común: son políticas redistributivas a favor de los sectores populares.

En este contexto económico y social en la capital de la república mexicana desde 1997 se producen profundas transformaciones en las políticas sociales y urbanas tanto en su dimensión sustantiva como operativa. Es decir, la forma de concebir tanto la cuestión social como la urbana se modifican cuando se democratiza el gobierno de la ciudad y una coalición de izquierda controla el aparato gubernamental. Es a partir de entonces que se inauguran políticas de inclusión social y políticas urbanas participativas que permiten expandir la ciudadanía y hacer efectivos los derechos ciudadanos. Pero estas políticas encuentran claros límites y entran en tensión con la adopción de las políticas económicas de corte neoliberal que como se verá seguidamente se desarrollan en un gobierno autodenominado de izquierda signando su actuación en el campo de las relaciones sociales tanto del mundo del trabajo como de los procesos de ocupación y usos del suelo.

a) Las políticas de inclusión social

Durante el primer gobierno democrático de la ciudad (1997-2000), a cargo de Cuauhtémoc Cárdenas,[3] las políticas públicas se dirigieron a la reconstrucción del tejido social fuertemente dañado por la crisis económica de 1995 (Ziccardi, 2008). Así, se buscó la inclusión de los sectores populares a través de "una política social integral y activa, sustentada en una política económica orientada al crecimiento con equidad" (Cárdenas, 1997: 49), que promoviera la mejora en la calidad de vida, la redistribución de la riqueza y la reducción de las desigualdades. En este sentido, uno de los aspectos de gran relevancia es la incorporación de la perspectiva de género, especialmente a partir de los programas de salud reproductiva.

[3] En el último año, Rosario Robles asume la jefatura de gobierno cuando Cuauhtémoc Cárdenas deja el cargo para contender por la presidencia de la República.

Para llevar a cabo lo anterior, el gobierno democrático del DF requirió no sólo de recursos sino de una nueva estructura institucional (Ziccardi, 2012), por lo que destacan la creación de las Secretarías de Desarrollo Social y de Salud, y el Instituto de la Mujer[4] y el de la Vivienda. Pero además, se impulsaron diversas acciones que incorporaron prácticas de participación ciudadana y de corresponsabilidad de organizaciones sociales, civiles y gremiales en procesos de toma de decisiones. De tal forma, el objetivo durante este periodo estuvo orientado a sentar las bases para lograr "una ciudad socialmente incluyente, mediante una política social integral, construida, aplicada y controlada democráticamente" (Cárdenas, 1997: 50).

La dimensión sustantiva de las políticas públicas (Gomá y Subirats, 1999) implementadas en la siguiente administración, a cargo de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006),[5] se definió a partir de la frase: "Por el bien de todos, primero los pobres". Con esta orientación, se diseñó una estrategia de actuación donde las políticas de bienestar social, urbanas y de promoción del territorio —y algunas muy puntuales de promoción económica local— adquirieron relevancia.

El núcleo central de la política social estuvo en el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS), el cual agrupó distintos programas innovadores orientados a lograr la inclusión social. Por su magnitud, los dos principales fueron el Programa de Pensión Alimentaria, atención médica y medicamentos gratuitos para Adultos Mayores y el de Mejoramiento de Vivienda. Pero también se integraron: los apoyos a consumidores de leche Liconsa, a niñas y niños en condiciones de vulnerabilidad y pobreza y a personas con capacidades diferentes; el rescate de unidades habitacionales, los desayunos escolares, los créditos a microempresarios, el apoyo a la producción rural, a los proyectos productivos y al empleo.

La aplicación de este Programa puso énfasis en la dimensión territorial a partir de una combinación de criterios focalizados y universalizados. Es decir, eran territorialmente focalizados ya que se estableció como espacio de actuación

[4] El 11 de agosto de 1999, se da a conocer en el art. 129 del Reglamento Interior de la Administración Pública del DF, la creación del Instituto de la Mujer del DF, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno. En febrero de 2002, a partir de la Ley del Instituto de Mujeres del DF, se constituye como un organismo público descentralizado de la administración pública local. Disponible en: www.inmujeres.df.gob.mx.

[5] En el año 2005, Alejandro Encinas toma el cargo de Jefe de Gobierno, cuando A. M. López Obrador decide participar en las elecciones para presidente de la República.

las unidades territoriales de la ciudad con grados de marginación medio, alto y muy alto,[6] y socialmente universalizados, debido a que el acceso a éste se daba desde la condición de ciudadanos.

En su dimensión operativa destaca la asignación de cuantiosos recursos provenientes de recursos fiscales y de una estrategia de austeridad y combate a la corrupción. Pero su diseño e implementación centralizado en el Ejecutivo del gobierno central —particularmente en las Secretarías de Desarrollo Social, Desarrollo Urbano y Vivienda, y Salud—, la estructura institucional sectorizada con escasos vínculos entre instancias y la escasa participación de las delegaciones en estas acciones limitaron su eficacia.

Además, los espacios de participación ciudadana en las decisiones públicas estuvieron limitados a los órganos de consulta integrados por ciudadanos muchas veces vinculados con las propias autoridades: consejos de desarrollo urbano y de desarrollo social (Ziccardi, 2003), y a las asambleas comunitarias, espacios restringidos que antecedían al otorgamiento y distribución de los apoyos que forman parte de los programas sociales.

En el gobierno de Marcelo Ebrard (2006-2012) se amplió la actuación de la política social con el objetivo de construir *una ciudad de vanguardia,* "una ciudad progresista, de derechos y libertades, de desarrollo humano, de espacios y tendencias comunitarias, de inversión e innovación" (Ebrard, 2012). De tal modo, se dio continuidad y se ampliaron las coberturas de programas exitosos como el de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, y se instrumentaron nuevos programas de gran relevancia como el Programa *Prepa Sí*, el Seguro de Desempleo y el Programa comunitario de Mejoramiento Barrial (Mier y Terán, Vázquez y Ziccardi, 2012).

Asimismo, a partir del impulso de organizaciones sociales y civiles, se ampliaron los derechos sociales. Destaca el reconocimiento legal e institucional de los derechos sexuales y reproductivos.[7] Ligado a lo anterior, se fortaleció la aplicación de criterios de equidad de género, estableciéndose éste como un eje transversal dentro del Programa General de Desarrollo y en diferentes programas sociales, inclusive al interior del presupuesto local. Se incorporaron además nuevos derechos colectivos, denominados de cuarta generación, a partir de la

[6] Se identificaron 870 unidades territoriales de las 1 352 que componen la ciudad.

[7] La Ley que reconoce como derecho la interrupción legal del embarazo fue aprobada en el mes de abril de 2007 y en 2009 fueron reconocidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación las reformas hechas por la Asamblea Legislativa del DF que reconocían el matrimonio entre personas del mismo sexo.

firma de la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad,* la cual integra el compromiso de autoridades locales y de diversos sectores de la sociedad civil para construir una ciudad incluyente, habitable, justa, democrática, sustentable y disfrutable. En este sentido, durante esta administración también se recuperó el valor material y simbólico del espacio público en la construcción de ciudadanía (Ziccardi, 2012). De igual modo, se incluyeron acciones de mitigación del cambio climático, de movilidad sustentable y accesibilidad para personas con capacidades diferentes.

La participación ciudadana fue reconocida como un derecho y adquiere centralidad. Cabe decir que uno de los avances más importantes en la participación ciudadana institucionalizada se dio con la Reforma a la Ley de Participación Ciudadana del año 2010 que reconoce nuevos actores urbanos y figuras de representación: el Consejo de los Pueblos, las organizaciones ciudadanas y los representantes de manzana, además de que instituye el ejercicio del *Presupuesto Participativo* (Álvarez y Ziccardi, 2015).

b) Las políticas sociales urbanas

El primer gobierno democrático de la ciudad estableció como uno de sus propósitos "promover el ordenamiento territorial para lograr una ciudad más justa y organizada" (PGD-DF 1997-2000). En este sentido, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda impulsó la realización de 31 Programas Parciales de Desarrollo Urbano en zonas de alta conflictividad social y urbana de la ciudad, a partir de innovadores procesos de planeación participativa. De modo que estos Programas fueron el resultado de la colaboración conjunta de autoridades, grupos de académicos y profesionales y organizaciones sociales, civiles y vecinales (Ziccardi, 2003).

También debe señalarse que en esta administración se propuso integrar a los planes de desarrollo urbano acciones para "adecuar progresivamente la infraestructura y los servicios públicos a las condiciones de vida de los discapacitados en sus distintas modalidades, garantizando su movilidad y apropiación de la ciudad" (Cárdenas, 1997: 53).

Por su parte, la política de vivienda se constituyó como un componente fundamental dentro de las políticas sociales. El diseño de ésta, también conjuntó el trabajo de distintos actores urbanos gubernamentales, sociales y académicos, quienes elaboraron una política habitacional para la demanda efectiva, que

pretendió diversificar la oferta de soluciones y alternativas de vivienda para los sectores populares, garantizando una vivienda digna de calidad e integrada en los aspectos social y urbano, y posibilitando así el ejercicio efectivo de este derecho humano y un proceso de inclusión social.

Uno de los Programas que destacó tanto por lo innovador de su diseño como por la importante participación de distintos actores de la ciudad[8] fue el Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV). Este Programa otorgó créditos para la mejora o ampliación de viviendas precaria y estuvo dirigido principalmente a mujeres jefas de familia, madres solteras, discapacitados, indígenas y adultos mayores. La realización de cada proyecto estuvo acompañada de la asesoría especializada y de facilidades administrativas en materia de permisos y licencias. Con esto se trató de crear condiciones financieras, técnicas y sociales para mejorar las situaciones de habitabilidad de sectores populares, ampliando, reforzando o consolidando viviendas en proceso; fortaleciendo redes solidarias familiares, y superando el hacinamiento mediante la generación de viviendas adicionales en predios familiares, además de consolidar barrios populares (Mier y Terán y Ziccardi, 2005).

En el segundo gobierno democrático, de Andrés Manuel López Obrador, se implementaron acciones para regular el crecimiento urbano, vinculando éste a la política de vivienda, es decir, la vivienda se convirtió en un elemento estructurador del ordenamiento territorial y un factor dinamizante de la economía a partir del sector de la construcción (Casa y Ciudad, 2008). Lo anterior se desarrolló a partir de una normativa conocida como el "Bando Dos", en la cual se pretendía restringir el crecimiento periférico, permitiendo sólo la construcción de vivienda en las delegaciones centrales del DF, con el objetivo de preservar las áreas de conservación y las zonas de reserva ecológica.

Asimismo, la política de vivienda adquirió mayor centralidad al interior de la política social y se asignaron importantes recursos. Se retomó el Programa de Mejoramiento de Vivienda, ampliando sus modalidades de actuación e incorporándolo al Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social, razón por la cual es operado en coordinación entre el Instituto de Vivienda y la Secretaría de

[8] Representantes de ONG mexicanas que forman parte de Hábitat International Coalition (HIC), representantes del Colegio de Arquitectos de la ciudad de México, organizaciones sociales de apoyo a sectores populares como la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), además de una ONG colombiana, Fedevivienda. Además de los responsables de la Caja Popular Mexicana, asociación civil de ahorro y préstamos con experiencia financiera para familias de bajos ingresos.

Desarrollo Social. Se atendieron a través de este programa viviendas que nunca antes habían sido sujetas a algún programa, como aquéllas catalogadas con valor patrimonial y vecindades. Esta práctica fue reconocida en el año 2002 con el Premio Nacional de Vivienda (Mier y Terán y Ziccardi, 2005). Otro de los Programas fundamentales de esta administración fue el Programa de Vivienda en Conjunto, que inicia su operación en el año 2001 con el objetivo de construir viviendas nuevas terminadas en conjuntos habitacionales que contaran con infraestructura y servicios urbanos. Este Programa también contó con la participación activa de organizaciones sociales de la ciudad. A esta amplia acción en colonias populares se suma el Programa para el Rescate de Unidades Habitacionales a cargo de la Procuraduría social del gobierno de la ciudad.

La administración de Marcelo Ebrard, dentro de su Plan de Desarrollo estableció como uno de sus ejes estratégicos la construcción de un "nuevo orden urbano acorde a las necesidades de la modernidad y el crecimiento", pero que al mismo tiempo garantizara el acceso a oportunidades y una vida digna para todos. Entre los aspectos que mayor énfasis tuvieron en esta administración se encuentran la sustentabilidad, la movilidad y la recuperación del espacio público. En cuanto a la inclusión de la ciudadanía en los procesos de planeación del territorio, se crearon instancias como el Consejo de Desarrollo Urbano Sustentable (CONDUSE), integrado por miembros de la sociedad civil, la academia y funcionarios, para la elaboración del Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México, el cual, sin embargo, no logró aprobarse.

En cambio, el 13 de julio de 2010, fue firmada oficialmente la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad por un conjunto de personalidades entre ellas, el Jefe de Gobierno, representantes de organismos sociales y civiles, la presidenta de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. En esta carta se reconoce el derecho colectivo de todas las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México, al usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social.

A partir de la firma de esta Carta, el derecho a la vivienda adquirió nuevas connotaciones, siendo un tema central dentro de la política social de esta administración. Se mantuvieron los dos programas principales: el Programa de Vivienda en conjunto —financiamiento, ayudas para renta y subsidios a ecotecnicas— y el Programa de Mejoramiento de Vivienda que abarcaba la ampliación o construcción en terreno propio. Asimismo, se continuó con la estrategia de

vincular el tema de la vivienda con el desarrollo urbano, promoviendo la densificación de las áreas centrales de la ciudad. Para lo cual, se implementó un programa denominado "Redensificando la ciudad central del Distrito Federal" el cual tomó como criterios la sustentabilidad, el mejoramiento urbano, la inclusión social y buscó contribuir a la disminución de los gases de efecto invernadero. Este programa, que en el año 2011 obtuvo el Premio Nacional de Vivienda en la categoría de Desarrollo Habitacional, actuó en 272 predios de las delegaciones centrales de Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Benito Juárez, produciendo 6 620 viviendas nuevas.

Además, el Instituto de Vivienda introdujo criterios de sustentabilidad ambiental en el resto de sus programas y desde el 2008 promueve que las viviendas construídas a partir de los créditos que otorga, integren dispositivos y sistemas que reducen los consumos de agua, luz y gas. En total 269 condominios con 9 828 viviendas cuentan con estas ecotecnias que además benefician a las familias con ahorros en el pago de estos servicios. Aunado a lo anterior, destaca la atención a grupos vulnerables: se atiende a la población rural a través del Programa de Vivienda Rural Sustentable, y al menos el 60 por ciento de los créditos son otorgados a mujeres, lo que también da cuenta de la incorporación de una perspectiva de género.

En cuanto a los Programas más representativos de esta administración destaca el Programa de Mejoramiento Barrial el cual tiene como principal objetivo promover prácticas de organización colectiva para mejorar espacios públicos degradados o construir nuevos allí donde no existen, para contrarrestar los efectos de la segregación urbana y exclusión social. Los espacios públicos se convierten en lugares seguros y favorables para la convivencia comunitaria, garantizando con ello el acceso de todos los habitantes de la ciudad (Ziccardi, 2012).

A través de este programa se ha realizado una importante cantidad de obra pública —plazas, calles, banquetas, centros culturales y deportivos, fachadas—, con la participación de los habitantes de colonias populares, académicos, miembros de OSC y autoridades. Lo anterior a pesar de la reducción sistemática de los recursos asignados a este Programa. Pero lo más importante es que el Programa crea formas directas y representativas de participación ciudadana, durante todo el proceso desde la aprobación de proyectos, administración, supervisión y evaluación. Destaca, en materia de instrumentos de participación para la gestión urbana, el hecho de que el gobierno local transfiere directamente los recursos aprobados para cada proyecto a la ciudadanía para que los gestione. De esta forma se crean nuevos liderazgos y nuevas formas de aplicación

y control social sobre los recursos públicos. Con lo que se produce un importante proceso de aprendizaje ciudadano, avanzando un escalón en la construcción de una cultura comunitaria y democrática (Ziccardi, 2012).

Reflexiones finales

La *cuestión social* actual y la *cuestión urbana* están signadas por las condiciones de precariedad laboral y debilitamiento del modelo de estado de bienestar, así como por la persistencia e incremento de la pobreza urbana que ha dado origen a procesos de urbanización de la pobreza y a la amplificación de las desigualdades económicas, sociales y territoriales. En este contexto, la cuestión urbana se expresa en las ciudades del siglo xxi como espacios fragmentados, divididos o segmentados, rasgos que si bien las ciudades en América Latina siempre han tenido, actualmente se han amplificado. Las investigaciones realizadas en estos espacios han dado cuenta de que la pobreza urbana es consecuencia de la precariedad, la informalidad y, sobre todo, de las bajas remuneraciones que perciben millones de trabajadores en las grandes ciudades latinoamericanas. Pero esta situación social y urbana no sólo afecta a estos ciudadanos que tienen escasas posibilidades de ejercer sus derechos sociales, sino al conjunto de la sociedad, fracturando el tejido social y generando las condiciones propicias para que prolifere la violencia y la inseguridad.

En la Ciudad de México, desde 1997 se diseñaron e implementaron políticas sociales y urbanas innovadoras y diferenciadas de las del gobierno federal las cuales han conseguido mejorar las condiciones de vida de los sectores populares y han creado espacios de participación ciudadana inéditos. Sin embargo, prevalece una calidad de vida precaria para grandes mayorías cuya posibilidad de transformación exigen una acción pública diferente en relación con el mercado de empleo. De hecho recientemente en la ciudad se ha puestoa debate las posibilidades de modificar el salario mínimo de los trabajadores, uno de los más bajos de la región, lo cual supone avanzar y profundizar las diferencias que este gobierno local tiene con las políticas del ámbito nacional.

Bibliografía

Álvarez, Lucía y Alicia Ziccardi. 2015. "¿Cómo hacer efectivos los derechos ciudadanos? Las políticas de inclusión social de la ciudad de México". *Revista de Ciencias Sociales*. Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.

Barnes, Matt. 2002. "Social exclusion and life course", en Matt Barnes (*et al.*) *Poverty and exclusion in Europe*. Gran Bretaña: Edward Elgar Publishing Limited.

Bettin, Gianfranco. 1982. *Los sociólogos de la ciudad*. Barcelona: Editorial Gustavo Gilli.

Blanco, Ismael; Sonia Fleury y Joan Subirats. 2012. "Nuevas miradas sobre viejos problemas: Periferias urbanas y transformación social", *Revista Gestión y Política Pública,* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (cide), pp. 3-40.

Cárdenas, Cuauhtémoc. 1997. *Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno*. México: Fundación para la Democracia.

Castel, Robert. 1997. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.

Castells, Manuel. 1976. *La cuestión urbana*. México: Siglo xxi Editores.

Duhau, Emilio y Angela Giglia. 2008. *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: Siglo xxi Editores. México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.

Germani, Gino. 1967. "La ciudad como mecanismo integrador". *Revista Mexicana de Sociología,* vol. 29, núm. 3, julio-septiembre, pp. 387-406.

Lenoir, Renoir. 1974. *Les exclus: Un Francaise sur dix*. París: Editions du Seuil.

Mier y Terán, A. y A. Ziccardi. 2005. "Poverty and Policies of Social inclusión in México city. Mejoramiento de Viviendas", en Herrle, P. y W. Uwe-Jens (ed.), *Socially Inclusive Cities*. pp. 51-72.

Nun, José. 2001. *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Quijano, Aníbal. 1968. "Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica". *Revista Mexicana de Sociología,* vol. 30, núm. 3, pp. 525-570.

Rosanvallón, Pierre. 1995. *La nueva cuestión social*, Buenos Aires: Manantial.

Rowntree, Seebohm. 1901. *Poverty: a study of town life*. London: Macmillan.

Sabatini, Francisco. 2006. *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Sen, Amartya. 1983. "Poor, Relatively Speaking", en Amartya Sen, *Resources, values and development*. Harvard University Press, Cambridge Massachusetts.

Singer, Paul. 1973. "Campo e cidade no contexto historico latinoamericano". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 35, núm. 2, abril-junio, pp. 301-319.

Soldano, Daniela. 2008. "Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires (1990-2005)", en Alicia Ziccardi (comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social.* Bogotá: Siglo del Hombre Editores, clacso.

Townsend, Peter. 1970. *The concept of poverty*, Londres: Heinemann.

Ziccardi, Alicia (coord.). 2003. *Planeación participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano en el df,* México: unam.

Ziccardi, Alicia. 2012. "Espacio Público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México", *Revista Gestión y Política Pública*, México: cide, pp. 187-226.

_____. 2009. "Políticas de inclusión social en la ciudad de México", en C. Barba (coord.), *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, Buenos Aires: clacso, pp. 237-257.

_____. 2001. "Las ciudades y la cuestión social", en Alicia Ziccardi (coord.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: clacso, flacso-México, iisunam.

Política de vivienda, organización del espacio y participación ciudadana

Martha Schteingart*

Evolución reciente de los programas de vivienda en México. El marco jurídico institucional

A partir de 1985, y sobre todo durante la década de 1990, los programas habitacionales comenzaron a sufrir transformaciones que pueden explicarse a la luz de los cambios económicos de la llamada "década perdida", pero también de una diferente visión acerca del papel del Estado, al que han influido de manera destacada organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, cuyas orientaciones y directivas han tendido a limitar la acción del Estado y a introducir cada vez más la participación de los sectores privados de la promoción y construcción de viviendas.

Sin embargo, la Ley Federal de Vivienda de 1983, reglamentaria del artículo cuarto de la Constitución, asignaba al gobierno mexicano el papel de un agente promotor en la provisión de vivienda con una atención preferente a la población de escasos recursos, entendiendo a la vivienda como un factor de bienestar social y ordenamiento territorial.

* Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

Esta ley establecía que las acciones del gobierno debían programarse a través de los Programas Sectoriales y mediante éstos se comprobó que en la década de 1990 se definió un marco que apuntaba al avance del sector privado en el desarrollo de las políticas habitacionales.

En 2006 se expidió otra Ley de Vivienda que aludía a nuevas instancias de la administración, se reconocían formas de producción habitacional y se hacían más explícitas las competencias de los tres niveles de gobierno y las relaciones del Estado con los sectores social y privado. Un aspecto a destacar es la relevancia que fue cobrando la sustentabilidad.

No existe una relación clara entre lo que definen los marcos legales y la realidad de las transformaciones de la política de vivienda, con excepción de algunos aspectos descritos en la segunda ley, en cuanto a la relación con el sector privado y la sustentabilidad.

En realidad, la segunda etapa se caracteriza por que el papel del Estado se reduce al de "facilitador", con una fuerte desregulación del sector que ha llevado a que los desarrolladores privados aparezcan como los actores fundamentales de la producción habitacional y que el sistema institucional apoye el desarrollo de grandes consorcios inmobiliarios en combinación con agentes financieros, como las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) (Patiño, 2006: 484-494).

En esta etapa hubo una gran concentración de la producción acompañada de un aumento importante del volumen de créditos, pero con la generación de contrasentidos, como la sobreoferta de vivienda para sectores de mayores recursos (con millones de unidades desocupadas) y una oferta sumamente limitada para los sectores mayoritarios más necesitados. En general, los organismos de vivienda atravesaron procesos de reestructuración orgánica y operacional que incluyó ajustes normativos, una modernización tecnológica y administrativa, y cambios en los sistemas de crédito (Coulomb y Schteingart, 2006: 495-510).

En el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) se dio prioridad a los fondos revolventes, se eliminaron los subsidios y el sistema de créditos se estableció en la relación del ingreso de los trabajadores y su posibilidad de pagar. También en el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSTE) se hicieron cambios similares, y se incorporaron las Sofoles como nuevos intermediarios financieros. Estos nuevos mecanismos financieros incidieron en el aumento de los precios de las viviendas debido al pago de comisiones y el alto costo de los recursos que se obtienen en el mercado financiero. Como

consecuencia, los programas del INFONAVIT, FOVISSTE (ahora Sociedad Hipotecaria Federal) y el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) atienden a familias que ganan más de cuatro salarios mínimos. Por ello, casi la mitad de las familias mexicanas han visto limitado su acceso a la vivienda, y aunque se han creado algunos programas para sectores pobres éstos cuentan con presupuestos muy reducidos, mientras que las inversiones mayores se han orientado a la vivienda terminada para sectores medios. Se ha ido consolidando así un modelo excluyente de políticas habitacionales (Coulomb y Schteingart, 2006: 495-510).

El Programa de Vivienda del Distrito Federal

Además de los programas federales de vivienda, en el Distrito Federal existe el Instituto de la Vivienda local (INVI), creado en 1998 como un organismo descentralizado de la administración pública, que se ha consolidado como un espacio local para el trámite de las demandas sociales en vivienda, con amplia intervención del gobierno, sobre todo con recursos fiscales. Algunas de sus funciones más importantes son la coordinación de políticas para el Distrito Federal, el otorgamiento de créditos, el financiamiento de obras y la promoción de investigaciones sobre esta temática en la ciudad.

Los programas actuales comprenden la producción de conjuntos habitacionales, el apoyo a la autoproducción y mejoramiento de vivienda y la bolsa de suelo. El primero de ellos incluye vivienda nueva terminada, adquisición y rehabilitación en inmuebles no catalogados, vivienda progresiva y arrendamiento con opción a compra. Los grupos demandantes deben presentar sus solicitudes acompañadas de la provisión de terrenos, para las distintas modalidades mencionadas. Por su propia índole, la participación de grupos organizados ha estado en el centro de estas formas de producción habitacional, particularmente en las delegaciones centrales (Puebla, 2010).

El nuevo marco institucional y los espacios de participación de los grupos más necesitados

La Comisión Nacional de la Vivienda (CONAVI), cabeza del sector, pertenece ahora a la recién creada Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

(SEDATU) y todavía se encuentra en etapa de transición y falta definir con mayor precisión sus prácticas y programas.

Aunque no ha habido una evaluación de las nuevas instancias de gestión del sector habitacional, se puede afirmar que dentro del Consejo Nacional de Vivienda (que no se ha reunido en los últimos seis años) ha existido un marcado desequilibrio en la participación de los sectores empresariales, industriales e inmobiliarios en desmedro de las organizaciones civiles de los sectores populares, a pesar de que tenía como premisa la participación de todos los actores incluidos en los procesos de producción, financiamiento y distribución de la vivienda. Estas organizaciones civiles no han tenido formas de representación válidas que les permitan hacer sentir su voz, por lo que su acceso a una vivienda mínima ha sido cada vez más difícil.

La vivienda en los asentamientos irregulares

Su crecimiento ha sido mucho mayor que el de los desarrollos con vivienda financiada por el Estado. Aunque nunca ha habido fuentes adecuadas para saber con precisión cuántas han existido, se calculó, por ejemplo, hacia 1976, que podrían representar 50 por ciento del total en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM).

La autoconstrucción ha tenido una presencia importante dentro de la producción de estas habitaciones, aunque a veces se ha combinado con la contratación de trabajo asalariado para las partes más complejas de la construcción (Duhau y Cruz, 2006: 422-437).

Por lo general, estas viviendas no han contado con ningún mecanismo institucional de crédito, y son financiadas por los usuarios en la medida en que sus ahorros se lo han permitido, por lo que la construcción ha sido lenta. Además, la vivienda no cumple con las normas vigentes y la ilegalidad en la construcción se superpone a la que existe en el acceso al suelo.

Ante las dificultades para ofrecer vivienda terminada comenzaron a surgir programas para orientar la acción pública hacia el apoyo a la autoconstrucción, por medio de la oferta de tierra barata y materiales, así como ayuda técnica. Estas acciones provenían de recursos fiscales y siempre representaron una proporción muy baja del financiamiento provisto.

La regularización de la tenencia de la tierra se ha llevado a cabo por una institución federal, como la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la

Tierra (CORETT), y por instituciones locales. Sin embargo obtener un título no ha significado que las familias puedan salir de la pobreza (Duhau, 2002: 93-109).

La organización del espacio urbano y la política de vivienda

La división social del espacio, el aumento de la segregación y la desigualdad socioespacial tienen que ver con las políticas y prácticas habitacionales: si las ciudades son compactas o de bajas densidades, si existe una gran concentración poblacional en áreas centrales, si predomina una acusada expansión periférica que ocupa nuevos territorios de interés ambiental, depende en una medida importante de la lógica de los distintos programas habitacionales orientados para diferentes grupos sociales, de la ocurrencia del fenómeno de los asentamientos irregulares y de las políticas públicas.

Algunas de las características de la ZMCM son la gran expansión periférica; la existencia de grandes zonas homogéneas pobres dentro la misma, donde a los bajos salarios de las familias y la mala calidad de la vivienda se agrega la falta de servicios, la difícil accesibilidad y en particular la lejanía de los lugares de trabajo; la segregación de los más pobres con todo lo que ello significa desde el punto de vista de su escasa integración a la ciudad; la falta de contacto con otros grupos sociales, la sensación de encierro y la falta de perspectivas para los jóvenes (Rubalcava y Schteingart, 2012: 73-91); la proliferación de barrios cerrados y desarrollos inmobiliarios para las élites con estándares muy altos para las viviendas con equipamientos sofisticados, que además fragmentan el tejido urbano.

Derecho a la ciudad y participación ciudadana

Como se mencionó, la política habitacional a nivel federal ha sido y sigue siendo excluyente, ya que deja fuera a amplios grupos de la población que no tienen acceso a los programas implementados con apoyo del Estado; además de que no existe casi ningún espacio en el que esos grupos puedan tener una presencia y una voz, para hacer oír sus demandas y propuestas.

La situación en el Distrito Federal es diferente. Sin embargo, es necesario analizar con mayor profundidad cómo se da la participación de los grupos en la promoción de vivienda y en qué medida implica un mayor derecho a la ciudad y democracia para todos.

La ubicación de los grupos de la sociedad civil en relación con el INVI no se entiende sin conocer su historia, sus relaciones con los partidos políticos y su situación actual. Desde hace unos treinta años, la participación ciudadana y la existencia de organizaciones de la sociedad civil en la Ciudad de México han definido la formación del partido en el gobierno, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), las características de muchos de sus funcionarios y la producción del hábitat popular. Los grupos Solicitantes de Vivienda, aunque se crearon antes, tuvieron su expresión más importante desde 1987, y en el interior del Movimiento Urbano Popular coexisten diferentes tipos y modelos de organización (Monterrubio y Esquivel, 2011: 12-19; Ramírez Sáiz, 2005: 113-136; Ortiz, 2002). De acuerdo con estos autores, a pesar de que la participación continúa con la producción social del hábitat y el reconocimiento del derecho a la ciudad, ha aparecido una serie de problemas, algunos vinculados al surgimiento de liderazgos, casi caudillismos, y una pérdida de principios democráticos en favor de un incremento del pragmatismo, la vinculación de prácticas corporativistas de algunos líderes con el PRD, así como una atomización y debilitamiento de las organizaciones.

Se ha señalado también un aumento en la individualización de la demanda y una modificación en la relación gobierno-organizaciones, que les va restando importancia a esas últimas en su capacidad de gestión y formulación de proyectos; cada vez las movilizaciones parecen estar más al servicio de la obtención de créditos, y son los funcionarios del INVI los que definen cada vez más las estrategias. Dentro de este fenómeno, las organizaciones se corporativizan y la gestión popular se ve más como negocio (Monterrubio y Esquivel, 2011).

Desde la gestión anterior del INVI se ha dado entrada a los desarrolladores en la gestión de los proyectos, con mayor presencia en la administración actual, con la idea de detener la participación de las organizaciones dados sus principios poco democráticos.

¿Están quedando atrás las demandas de una gestión democrática de la ciudad, no sólo para la vivienda sino para los múltiples aspectos que entran en la totalidad de la problemática urbana?

Conclusiones

Nuestros estudios acerca de la organización socioespacial de la Ciudad de México muestran una ciudad cada vez más dividida, desigual y fragmentada, con un

aumento de la segregación de los grupos más pobres. El hecho de que una parte importante de la población tenga que habitar asentamientos que comenzaron como irregulares y de que amplios sectores de escasos recursos hayan tenido cada vez menos acceso a programas del INFONAVIT y FOVISSTE, y vivan en zonas periféricas, donde casi no existe ciudad, muestra la relación entre organización del espacio y una política habitacional segregativa y equivocada.

Nada cambiará sin una transformación drástica de esa política, que evite que quede en manos de los desarrolladores la reproducción de una ciudad cada vez más desigual e injusta. Si bien la política del INVI en la Ciudad de México se refiere a la producción de vivienda en las delegaciones centrales, ésta es muy limitada para cambiar la lógica de distribución de los grupos sociales en el espacio. Vimos que la situación en la ciudad ha sido muy distinta de la que ha existido a nivel federal y en otros estados de la República, debido a la gran presencia de las organizaciones populares y a la historia del partido en el poder. Sin embargo, la situación parece estar deteriorándose, tanto a partir de la descomposición de las organizaciones populares como de las nuevas relaciones entre ellas y el gobierno local, el INVI en particular.

Frente a la pregunta que planteamos al comienzo, sobre si se ha avanzado en los espacios de participación, tenemos que responder que no ha ocurrido a nivel federal, y que en el caso de la Ciudad de México tampoco se ha hecho a nivel institucional, contrario a lo que se esperaría de un gobierno liderado por un partido que se llama de izquierda. En lo que toca a las iniciativas de las organizaciones populares parece necesario plantear cambios importantes tanto en su estrategia de reestructuración interna como de relación con el poder local.

Bibliografía

Coulomb, René y Martha Schteingart. 2006. "Conclusiones", en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa.

Duhau, Emilio. 2002. "Políticas de suelo y vivienda popular", en Martha Schteingart (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*. México: El Colegio de México.

Duhau, Emilio y María Cruz. 2006. "Suelo para vivienda", en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en*

el México de hoy. México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa.

Monterrubio, Anavel y María Esquivel. 2011. "Procesos socio-organizativos autogestionarios en la construcción de una gestión urbana democrática", en *Memorias del xi Congreso Anual de Investigación sobre Sociedad Civil*. México: Centro Mexicano para la Filantropía.

Ortiz, Enrique. 2002. "La producción social del hábitat: ¿opción marginal o estrategia transformadora?", en *Documentos para discusión*. México: México Hábitat International Coalition.

Patiño, Luis. 2006. "Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado", en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco/Miguel Ángel Porrúa.

Puebla, Claudia. 2010. *El Estado y la promoción de vivienda en México (1970-2000)*, tesis de doctorado. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel. 2005. "Organizaciones urbano-populares, producción habitacional y desarrollo urbano en la ciudad de México, 1980-2002", *Desacatos*, núm. 19. México: ciesas, septiembre-diciembre.

Rubalcava, Rosa María y Martha Schteingart. 2012. *Ciudades divididas. Desigualdad y segregación social en México*. México: El Colegio de México.

Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Prácticas significativas en España[1]

Joan Subirats*

Introducción. La ciudad y lo urbano en el cambio de época

La ciudad es un ámbito esencial a la hora de intervenir y experimentar en momentos en que están en marcha grandes cambios y en los que las respuestas convencionales no parecen funcionar. El ámbito urbano es, por su condición de espacio donde la gran mayoría de las personas desarrollamos lo fundamental de nuestra existencia, el lugar apropiado para poner en marcha procesos de transformación social orientados a la modificación de ideas y de prácticas sociales alternativas. En una anterior contribución en este mismo marco del Grupo de Trabajo de CLACSO sobre el Derecho a la Ciudad (ver volumen dedicado al Seminario de México de febrero de 2014), tuve ocasión de referirme a la evolución sobre el concepto de políticas urbanas y el debate sobre "lo urbano" y su especificidad.

* Institut de Govern i Polítiques Públiques. Universidad Autónoma de Barcelona.

[1] Esta contribución forma parte y se nutre de la investigación "Políticas urbanas en el escenario del 2015", POLURB, dentro del Programa Nacional de Proyectos de Investigación Fundamental, del VI Plan de Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011, en el subprograma de Investigación Fundamental no orientada (SEC CSO2011-28850).

Partíamos de la hipótesis de que no hay una definición clara de lo que se entiende por políticas urbanas. De un lado, se pueden entender las políticas urbanas como aquellas que tienen lugar en la ciudad: los problemas se explican porque surgen de un marco urbano determinado. Del otro, se entiende que los problemas se determinan alrededor de ciertos colectivos (jóvenes, ancianos, inmigrantes), que ("casualmente") viven en la ciudad. Según esta lógica, los problemas típicamente urbanos (delincuencia, pobreza, etcétera) no son fruto de la ciudad sino de otras dinámicas generales que sobrepasan los límites urbanos pero que se expresan con mayor intensidad en las ciudades. Pero, lo cierto es que la globalización ha conllevado un "renacimiento" de las ciudades como actores económicos y también en los ámbitos culturales y políticos. Pero, con la paradoja de que esa revalorización no siempre viene acompaña de los recursos necesarios para hacer frente a dinámicas de grandes actuaciones e intereses que se escapan de su capacidad de control. En el escenario del gobierno multinivel y en momentos que podemos calificar como de cambio de época, parece necesario repensar las fórmulas de gobernabilidad general.

En recientes investigaciones sobre la realidad urbana en España (Iglesias *et alt*., 2012; Subirats y Martí, 2014; Cucó, 2013), se han constatado los límites que implica una concepción estrictamente urbanística, exclusivamente institucional y estrechamente local de las políticas urbanas. Así, entendemos que cuando hablamos de políticas urbanas de nuevo tipo, pretendemos contribuir al análisis y conformación de políticas que encuentran su objeto en la esfera territorial en la que se desarrollan, y en la concatenación y articulación de políticas sectoriales que se despliegan en ese territorio, y en el solapamiento de las políticas e intervenciones procedentes de distintas esferas de gobierno (supraestatal, estatal, autonómica y local).

En resumen, las políticas públicas locales en España se han ido configurando en estos últimos treinta años alrededor de los ejes de desarrollo económico, ordenación del territorio y servicios a las personas, añadiendo una dimensión trasversal de sostenibilidad ambiental. En todos estos ámbitos las transformaciones han sido muy grandes. El problema es su excesiva dependencia de una esfera de gobierno caracterizada por su bajo nivel de recursos y por su posición periférica en en un entramado de gobierno multinivel. Por ello, nuestra hipótesis es que es necesario reforzar y repensar las políticas urbanas como marco en el que situar actuaciones integrales, pensadas e implementadas desde la proximidad, pero integrando la multiplicidad de mecanismos de intervención multinivel, buscando dinámicas de sustentabilidad compleja, en línea con lo que

ha ido denominándose resiliencia urbana (Jones and Mean, 2010; Coaffee, 2010; Batty and Cole, 2010). Todo ello, además, aderazado por los evidentes efectos que Internet genera en la vida cotidiana de personas y organizaciones y por las perspectivas, inciertas pero muy significativas, que su aplicación en la gestión urbana puede implicar (Caragliou, Del Bo, Nijkamp, 2009)

¿Cómo afrontan las ciudades la crisis y el cambio de época?

Las ciudades no quedan al margen de este proceso que se ha calificado como de cambio de época (Baumann, 2000; Subirats, 2011). Puede comprobarse cómo en toda Europa y más específicamente en España, la estructura urbana, donde vive ya la gran mayoría del país (76% según datos IVIE-BBVA, 2010) se han visto muy afectadas por el contexto de crisis y de cambio de época en el que se encuentran inmersas desde hace algunos años. De entrada, las primeras reacciones apuntaban a una situación episódica, pero en la práctica la situación ha ido tornándose estructural, y está obligando a modificar muchos de los parámetros sobre los que había funcionado desde el advenimiento de la democracia a finales de la década de 1970 (de crecimiento continuo y de incrementalismo en los presupuestos de las instituciones públicas) (Subirats, Martí, Costa, 2014). Los cambios sociales generados por los efectos de la globalización económica y de la revolución tecnológica (deslocalizaciones de industrias, sustitución empleo, entre otros), y con el fin de la burbuja inmobiliaria tras la crisis financiera mundial, se hicieron notar rápidamente en las ciudades españolas. Las estructuras sociales y familiares se han ido tornando más frágiles, crecen las vulnerabilidades, y empiezan a decaer las capacidades de los poderes públicos para compensar esas situaciones de riesgo y exclusión. La falta de políticas públicas de vivienda en España ha sido una constante, como lo fue asimismo la política de incentivos fiscales para la compra privada de las viviendas (López y Rodríguez, 2010). El aparente buen momento económico y las facilidades financieras para el acceso al crédito, condujo a muchas personas a hipotecarse. La pérdida de empleo, la reducción de salarios, ha ido generando una gran oleada de desahucios, incrementando así la problemática social, ya que, como es bien sabido, el tema de la vivienda es clave para evitar situaciones de exclusión.

Los gobiernos locales, por otra parte, habían ido asumiendo problemas, temas o demandas que no encajaban en su repertorio tradicional de servicios de atención básica o primaria, aprovechando una coyuntura económica favorable.

La agenda urbana se tornó más compleja, incorporando nuevas iniciativas en temas educativos, culturales, sociales o de salud comunitaria. A medida que fuimos avanzando en el nuevo siglo y los efectos de la crisis fueron dejándose sentir con más fuerza, aumentaron las tensiones entre una dinámica de crecimiento en la complejidad de los problemas urbanos, con una mayor densidad en la articulación entre políticas en el ámbito local, y las dificultades de los gobiernos locales de proveerse los recursos necesarios para asumir esas nuevas tareas y compromisos. Los gobiernos locales fueron así enfrentándose con la dura realidad de una agenda de servicios a las personas mucho más extensa, un gran aumento del desempleo, una fragilidad social y familiar notable por la gran generalización del endeudamiento hipotecario, unas exigencias de cobertura de servicios básicos en municipios que habían crecido significativamente, y, en cambio, con capacidades de obtención de recursos cada vez más limitadas.

En este escenario, los gobiernos locales en España han ido adoptando distintas estrategias y distintos relatos sobre como afrontar la crisis (Subirats, Marti, Costa, 2015). Algunos, tratan simplemente de capear el temporal, esperando que finalmente puedan recuperarse las estrategias tradicionales de gasto público y de legitimación popular de su gestión. Otros quieren aprovechar la coyuntura, reforzando las estrategias neoliberales que se anidan en las dinámicas de austeridad que propicia la Unión Europea. En otras podemos observar que se mezclan esas estrategias, y se combina todo ello con la tolerancia o incluso con la incentivación institucional de las iniciativas de innovación social que surgen desde la ciudadanía, cuando tratan así de responder de manera más o menos autónoma a las necesidades colectivas que desde los poderes públicos no logran satisfacerse.

No es extraño que, ante la imposibilidad de seguir manteniendo la lógica de "politics as usual" en el escenario local, hayan ido creciendo los debates sobre nuevos temas como la ya mencionada resiliencia urbana (Ahern, 2011), las alternativas que ofrece la economía cooperativa y social (Cattani, Coraggio, Laville, 2009), sobre las potencialidades de las "smart cities" (Nam-Pardo, 2011), sobre el concepto de lo común (Gidwani-Baviskar, 2011) o, más en general, sobre la necesidad de innovar, buscando asimismo nuevos formatos de decisión y participación democráticas. Las agendas urbanas se hacen más plurales y complejas, y en respuesta a ello las políticas urbanas han asumido mayor extensión y urdimbre en estos últimos años. Ya no basta el urbanismo para abordar los problemas urbanos. Sin una estrategia de políticas urbanas propia, sin procesos de implicación social, los gobiernos locales pueden ver sometidas

sus dinámicas por parte de agentes externos que acaban dictando proyectos y estableciendo ritmos.

¿Innovación social urbana? Criterios de significatividad

Es en este contexto en el que, desde múltiples instancias, se ha ido propiciando la idea de propiciar e incentivar la innovación social. Entendemos que no es este el espacio en el que tratar en profundidad un tema que acumula una gran cantidad de material y de controversia (Gurrutxaga, 2013; Moulaert, *et alt*., 2013). Nos limitaremos a incorporar algunos elementos analíticos antes de entrar en lo que más nos interesa aquí: la innovación social urbana y sus manifestaciones más significativas en el escenario de las grandes ciudades españolas.

Un primer y significativo precedente en temas de innovación es Schumpeter (1974), ya que defendía que ante la recurrencia de las crisis económicas en el modelo capitalista, un factor de renovación esencial es algún elemento (mercancía, proceso productivo, nuevos mercados o nuevas materias primas) que permitan inaugurar un nuevo ciclo. La innovación y las personas o colectivos capaces de propiciarla (emprendedores) serían factores clave de renovación productiva y económica. No es extraño que en la actual situación de cambio de época, hayan reaparecido con fuerza ese tipo de planteamientos y se busque en la idea de "innovación social" un factor de cambio que antes podía encontrase más fácilmente en la esfera estatal o estrictamente mercantil (Mulgan, 2006, 2007).

En la ingente literatura que se ha ido acumulando en los últimos años al respecto, aparece un cierto consenso en definir la innovación social como los procesos sociales que tratan de responder a problemas o demandas sociales. Este es el planteamiento que asume la OCDE o la Unión Europea en sus últimos documentos (OCDE, 2011; European Commision, 2010) entendiendo que la innovación social se da cuando se identifican y generan la provisión de nuevos servicios que mejoren la calidad de vida de personas y comunidades; identificando y generando nuevas esferas de trabajo, nuevas formas de participación, tanto desde la perspectiva de producción como del consumo. En este tipo de planteamiento se asume que se trata habitualmente de nuevos procesos que tratan de satisfacer necesidades no cubiertas por el mercado, o no disponibles para las poblaciones afectadas, y que tampoco son cubiertas de manera suficiente por instituciones públicas.

En efecto, desde planteamientos más propios de la literatura económica y del management, las propuestas de innovación se han ido vinculando a otros significados, más complejos y poliédricos, que han ido siendo calificados como "wicked-problems" (Ritter y Webber 1973, Waagenar 2007, Weber-Khademian 2008; Brugué-Blanco-Boada, 2014) y que tienen que ver con bloqueos o insuficiencias de los planteamientos más convencionales en el campo de las políticas públicas. Se han ido así incorporando prácticas sociales de carácter voluntario, procesos de cooperación ciudadana surgidos fuera de la lógica mercantil, y que adoptan una lógica "pública" (aunque no forzosamente institucional) (Nesta, 2009; Martínez, 2012). De esta manera la innovación social se sitúa en el espacio de interrelación entre estado, mercado y sociedad civil. Se asocian así a esa lógica de innovación social elementos como la gobernanza, los partenariados público-privados, el fomento de emprendedores que se vinculen a servicios o prestaciones sociales, experiencias y prácticas de gestión ciudadana o iniciativas de los movimientos sociales en los escenarios locales. En esa línea han aparecido muchas iniciativas y espacios de formación e incentivación de esas nuevas prácticas de emprendiduría e innovación social en centros y escuelas de formación empresarial o en entidades y organismos multilaterales.[2]

¿Son aplicables estos elementos básicos al campo más específico de la innovación social urbana?. Entendemos que si, ya que en los últimos años comprobamos como las iniciativas de los organismos multilaterales, de empresas de servicios y de operadores tecnológicos en el campo de las políticas y las estructuras urbanas no dejan de proponer e incentivar estrategias de este tipo (Gerometta, *et alt*., 2005; Moulaert, *et alt*., 2005; Moulaert-Sekia, 2003).

Nuestro planteamiento aquí no es seguir esas iniciativas, sino más bien tratar de explorar hasta que punto podemos analizar y sistematizar procesos de innovación social urbana que van más allá de los planteamientos más contemporanizadores con las estrategias neoliberales propiciadas desde los organismos multilaterales o desde planteamientos como los de "Big Society" (Gran Bretaña) o "Sociedad Participativa" (Holanda) (Subirats, 2014; Martínez, 2012). Para ello proponemos establecer primero una serie de parámetros que nos permitan diferenciar las experiencias que nos interesan, para luego tratar de contrastar esos

[2] Por ejemplo: BID, www.iadb.org/es/jovenes/inicio,5331.html; Ashoka, www.spain.ashoka.org/; Harvard, www.ash.harvard.edu/ash/Home/Programs/Innovations-in-Government/Social-Innovation; IESE, www.iese.edu/en/faculty-research/research-centers/cbs/social-entrepreneurship-social-innovation/; ESADE, www.esade.edu/research-webs/esp/socialinnovation.

criterios con las experiencias recogidas en nuestra investigación en cinco grandes ciudades españolas (Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Bilbao).

¿Cómo podemos definir innovación social en políticas urbanas? Según "Civersity"[3], puede considerarse una práctica como significativa si: a)surge como respuesta a una vulnerabilidad social detectada en la ciudad; b)propone una nueva definición social de la situación urbana (*re-framing*); c)aspira a lograr tanto reconocimiento social (acumulación de fuerzas) como expresión institucional (orientación reformadora/transformadora); d)incorpora a su diagnóstico y a su propuesta el posible impacto que los mismos puedan tener sobre otras escalas espaciales, sin considerar tales impactos como externalidades.

Desde otras perspectivas (Lauritzen, 2013; Young Foundation, 2012), se define como ejemplos de innovación social "nuevas soluciones (productos, servicios, modelos, procesos, etcétera) que simultáneamente sirven de respuesta a necesidades sociales (de manera más efectiva que las hasta entonces existentes) y que encaminan hacia nuevas o superiores capacidades y relaciones, y hacia mejores usos de las disponibilidades y recursos". Las innovaciones sociales serían beneficiosas tanto por sus resultados para la sociedad en su conjunto como por el hecho de aumentar la capacidad de actuación autónoma de los actores sociales en el escenario urbano. Se ha mencionado asimismo desde miradas más críticas (Martínez, 2012 y 2013), la importancia de incorporar criterios de mejor inclusión social de los grupos excluidos en diversos ámbitos de la sociedad, modificando así las dinámicas de las relaciones sociales, incluyendo las relaciones de poder. Insistiendo, de esta manera, en la necesidad de incorporar criterios de cambio institucional efectivo en ls dinámicas o ejemplos de innovación.

A partir de todos estos elementos, nuestra investigación (véase nota 1) ha partido de de la definición de ciertos criterios básicos que desde nuestro punto

[3] "Propuesta para la identificación de prácticas significativas", de Civersity-UPV/EHU, 4 de julio 2013. Borrador en el marco de POLURB 2015 (véase nota 1), una investigación que dirige un equipo del IGOP en el que participan diversas universidades españolas: Universidad del País Vasco, Universidad Pablo Olavide de Sevilla, Universidad de La Rioja, Universidad de Valencia, Universidad de Murcia, Universidad de Zaragoza, y en la que se analizan las diez ciudades más pobladas del país. La investigación, tras dos años de análisis de datos y de entrevistas a los principales actores políticos, económicos y sociales de las ciudades mencionadas, está en curso de finalización, incorporando experiencias innovadoras surgidas de los movimientos sociales urbanos, con o sin la complicidad institucional. Pueden verse primeros resultados en Subirats-Martí, 2014 y 2015, en: www.centrodeestudiosandaluces.es/index.php?mod=factoriaideas&id=216&cat=2&tip=1&idm=.

de vista, debería cumplir una experiencia determinada para poder ser considerada como una "Práctica de significativa de innovación social en políticas urbanas". Estos criterios son los siguientes:

Novedad. Uno de los ejes vertebradores de una práctica significativa para ser considerada como tal sería la incorporación (o el rediseño profundo) de las temáticas o la metodología de forma creativa, original y novedosa. Cabe señalar que la innovación no sólo se refiere a los procedimientos y soluciones, sino también a las problemáticas, los grupos o personas afectadas, el ámbito territorial elegido.

Estrategia. La perspectiva u orientación estratégica se puede caracterizar, por un lado, como aquella acción que tiene como objetivo la debilitación de los factores que provocan situaciones de vulnerabilidad (económica, ambiental, social, relacional o política). Se trata por tanto de ir más allá de dinámicas estrictamente reactivas o circunstanciales. Por otro lado, la orientación estratégica puede conllevar procesos de capacitación o empoderamiento de los colectivos o personas en situación de vulnerabilidad.

Integralidad o transversalidad. Consideraríamos aquí el hecho de generar o producir transformaciones estructurales o, en su caso, actuaciones coyunturales que traten de evitar su aislamiento. Partiendo de la idea de que la perspectiva de vulnerabilidad adoptada en nuestra investigación quiere incorporar una mirada multifactorial, este requisito se refiere a la necesidad de que toda práctica significativa aborde al menos dos grandes campos de vulnerablidad en este cambio de época. Es decir, si entendemos que las situaciones de creciente vulnerabilidad urbana están provocadas por la acumulación de distintos factores (del habitat urbano, de la subsistencia económica, de la exclusión social o de la falta de respuesta institucional y de participación ciudadana), una acción significativa sería aquella que abordase de forma suficientemente integral el conjunto o una buena parte de los factores que intervienen en la configuración de dicha situación.

Efectividad. La producción de impactos sociales tangibles, positivos y no circunstanciales que mejoren la situación previamente existente. Una práctica significativa debería perseguir tanto la consecución de los objetivos marcados, como la sostenibilidad en el tiempo del impacto que se produce (tanto si ello conlleva la continuidad de la práctica como si no). No se trata sólo de tener buenas ideas, sino de llevarlas a la práctica.

Participación y empoderamiento social. Una intervención significativa, en la perspectiva adoptada, debería estructurarse implicando a los actores

sociales en el diseño, implementación y/o evaluación de la práctica mediante procedimientos y/o mecanismos que fortalezcan y (re)establezcan vínculos y redes comunitarios. Sería importante considerar como han variado las relaciones de poder previamente existentes y hasta que punto esa práctica genera un afianzamiento de las capacidades generales de agencia social.

Fundamento y respuesta a vulnerabilidades. Necesariamente, la significatividad de la práctica será mayor si parte de criterios explícitos sobre el diagnóstico, la implementación y la evaluación de las acciones emprendidas. Ello implica disponer de un diagnóstico de las necesidades, elaborado teniendo en cuenta a los actores implicados y la consistencia entre ese diagnóstico y la elaboración de la acción (diagnóstico, diseño e implementación)

Transferible. En la medida en que uno de los sentidos de este trabajo de sistematización de prácticas significativas de innovación social en políticas urbanas es examinar el grado en que se está produciendo un cambio en las políticas urbanas en España a partir del cambio de época en el que estamos inmersos, la replicabilidad o transferibilidad de tales prácticas parece un elemento importante a tener en cuenta. En efecto, la capacidad de acumulación de las acciones es en si mismo significativo. Los casos deberían ser, por lo tanto, transferibles y adaptables. Deberían ser experiencias acumulables, que puedan servir de referencia en el propio ámbito territorial o social en el que han surgido, y en otros contextos. Para ello, conviene analizar si disponen de documentos o de otros instrumentos que permitan un seguimiento de la práctica en todas sus fases.

Pluralismo. Un elemento fundamental de la acción social en el campo de las políticas urbanas es la consideración del conflicto y la diversidad como elementos consubstanciales de los procesos urbanos y sociales, que pueden constituir fuentes importantes de creatividad e innovación. Los casos seleccionados no deberían pretender, por lo tanto, evitar u ocultar dichos conflictos, sino gestionarlos y positivizarlos. Ello implica habitualmente ajustar la acción a la diversidad de posiciones, intereses, perspectivas, etcétera, yendo más allá de la homogeneización de planteamientos o soluciones.

Escalabilidad. Los procesos de vulnerabilidad generaos por la crisis y el cambio de época y analizados en la investigación, apuntan a su multidimensionalidad, en un escenario crecientemente globalizado. Desde esta perspectiva, una práctica significativa sería aquella capaz de involucrar distintas escalas de conflicto y de acción, implicando actores en distintas esferas territoriales y de gobierno que tengan que ver con el tema objeto de la acción, fortaleciendo el

debería emprender acciones implicando al máximo de agentes (departamentos, áreas, entidades, instituciones, etcétera) que trabajan en el trabajo en red.

Estos criterios, con su mayor o menor presencia en las experiencias, podrían constituir los rasgos fundamentales que permitirían identificar prácticas significativas, que permitan hablar de innovación en las políticas urbanas en este cambio de época.

Al margen de estas características generales, podemos asimismo incorporar otros criterios a tener en cuenta, como podrían ser su surgimiento desde la iniciativa social, o su capacidad de generar nuevos relatos, su énfasis en las lógicas de reciprocidad o de mutualismo, que podrían considerarse asimismo como elementos a considerar en nuestro análisis. Estos aspectos podrían considerarse como complementarios, y por tanto servirían para reforzar la significatividad política y social, agregando capacidad de análisis al conjunto de prácticas que acaben tomándose en consideración.

Algunas experiencias significativas analizadas

A partir de estos criterios, se detectaron un conjunto de ocho experiencias en las cinco ciudades consideradas (Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia y Bilbao). Nos limitaremos aquí a explicar brevemente esas experiencias, entendiendo que se trata de una investigación aún en curso y que este constituye un avance de lo ya analizado.[4]

Can Batlló, Barcelona

Can Batlló es un antiguo y gran espacio industrial que al paralizar su actividad fue objeto de recalificación urbanística. Se permitía así que parte de su superficie fuera dedicada a la construcción de viviendas para personas de alto nivel adquisitivo, mientras que otra parte se dedicaría a equipamientos públicos. La crisis inmobiliaria del 2007 y la falta de recursos públicos paralizaron ambas iniciativas. Los vecinos, que llevaban reclamando esos espacios desde hacía mu-

[4] Se utiliza aquí la información recogida por los distintos equipos que participan en POLURB (véase nota 1 y 2); Subirats-García Bernardo, "Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades" Icaria, Barcelona, 2015.

chos años, junto con nuevos activistas surgidos del movimiento okupa, del movimiento cooperativista y del 15M (Indignados), aprovecharon la proximidad de las elecciones municipales, y fijaron una fecha (11 de junio 2011) en la que ocuparán el espacio si no obtenían respuestas a sus reivindicaciones. Llegó la fecha y el nuevo gobierno municipal pactó con la propiedad del espacio y con el movimiento vecinal y cedió una parte del espacio. En estos casi cuatro años "Can Batlló" aparece como una práctica comunitaria que hace aflorar un espacio de nueva institucionalidad. En efecto, uno de los puntos clave es el referido a las formas de gobernar y de gestionar la ciudad. Can Batlló se sitúa en el marco de la autogestión, marcando un campo de juego en el que las dinámicas de intermediación y control por parte de las instituciones resultan más complicadas de mantener, lo que genera desasosiego por parte institucional y mantiene al colectivo en la tensión de tener que ir asumiendo los nuevos retos que se les plantean. El caso es asimismo relevante por su capacidad de expresar nuevos escenarios de vinculación entre los movimientos vecinales de largo recorrido, y los nuevos movimientos sociales urbanos, incorporando además contenidos técnicos muy relevantes, en el campo de la economía social y en el campo de la arquitectura y de diseño urbano. Este entramado confiere a la experiencia un rasgo de "referente", que la propia evolución de los hechos corrobora, en el sentido de sistematización, documentación y capacidad de análisis de su propio recorrido (véase: "Como un gigante dormido. Can Batlló y las ciudades imaginadas", video disponible en: www.lacol.org/?p=2913). En Barcelona y en muchas otras ciudades catalanas y españolas, Can Batlló es ya ahora un referente de innovación social urbana.

Plan Buits, Barcelona

El Plan buits (Vacíos urbanos con implicación territorial y social) es una iniciativa impulsada por el Ayuntamiento de Barcelona desde 2012. Esta política municipal tiene como objetivo dinamizar y reintegrar solares o espacio vacíos urbanos a la ciudad a través del desarrollo de actividades y usos temporales favoreciendo la participación y la implicación ciudadana en la definición y gestión de esos espacios. La iniciativa se desarrolló a partir de un concurso abierto a las entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro para que propusiesen actividades y usos temporales. Una entidad podía presentarse sola o de forma conjunta con otras organizaciones. Las bases del concurso preveían que las actividades

y usos de los 19 solares de propiedad municipal que se ponían a disposición, podían ser de diferentes ámbitos: educativo, deportivo, lúdico o recreativo, cultural o artístico, ambiental o paisajística y, social o comunitario. Condiciones clave del proyecto eran que las actividades debían ser temporales (un máximo de tres años) y autosuficientes con infraestructuras fácilmente desmontables. Al final, sobre los 19 emplazamientos propuestos, 30 organizaciones sin ánimo de lucro presentaron un total de 42 proyectos para gestionar y proponer usos y actividades temporales en los solares vacíos. La Comisión de evaluación cedió la gestión de 12 solares vacíos. Los otros 7 quedaron finalmente desiertos porque no se habían presentado entidades o los proyectos propuestos no respetaban los requisitos o eran insuficientes para dinamizar el espacio. Una gran mayoría (+60%) plantearon crear huertos urbanos o incorporan este tema en sus actividades. En la mitad de los proyectos está presente la Asociación de Vecinos de la zona, siempre en conexión con otros colectivos. Los proyectos parten todos ellos de la implicación vecinal, de tal manera que se pueda pasar del "espacio concebido" (jerárquicamente por autoridades/expertos), al "espacio vivido" (pensado y puesto en funcionamiento por los vecinos y sus aliados, desde cero). La experiencia, aún en marcha, ha puesto de relieve la significación que tiene la existencia de una red social pre-existente que pueda impulsar la iniciativa o sumarse a ella, para asegurar que en poco tiempo este tipo de experiencias puedan tener ciertos frutos. Y muestra también las diferencias y tensiones entre los impulsores políticos de la iniciativa *Plan Buits* y la estructura y el funcionamiento adminitrativo ordinario que no logra encajar esa nueva "pieza" en su estructura ordinaria. El proyecto Plan Buits se erige como un espacio intermedio entre la gestión tradicional de espacios gestionados por la administración y espacios gestionados al margen de la administración. Es también representativa de un urbanismo del "mientras tanto" (a la espera de la recuperación económica, disponible en: www.ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/ca/pla-buits).

La Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), Madrid

Surgida de las luchas en torno a una vivienda digna que tuvieron lugar durante los años 2006 y 2007, la PAH (www.afectadosporlahipoteca.com y www.afectadosporlahipoteca.com/wp-content/uploads/2014/01/LibroVerde-PAH-32.pdf) nació como respuesta a la emergencia habitacional planteada por el impago de hipotecas de aquellos sectores sociales afectados más duramente por el estallido

de la burbuja inmobiliaria y el programa de ajuste estructural impuesto por los sucesivos gobiernos españoles, de distinto color politico, en coordinación con la Unión Europea. En febrero de 2009, finalizado el ciclo inmobiliario expansivo, se produjo en Barcelona la fundación de la PAH. Los impulsores fueron un grupo de activistas procedentes, básicamente, del "Movimiento V de vivienda" que desde 2006 venían movilizándose en torno al problema del acceso a la vivienda. En la actualidad, la PAHcuenta con más de 200 plataformas repartidas por todo el Estado español. Nos centramos aquí en la experiencia de la PAH de la ciudad de Madrid.

Las dimensiones del problema habitacional generado en España son fácilmente perceptibles si se atiende a las más de 500 000 ejecuciones hipotecarias que, de acuerdo a las estimaciones de la PAH, han tenido lugar desde 2008 hasta mayo de 2014 (PAH, 2014). La PAH orientó su actuación hacia la modificación de la legislación hipotecaria. Pero, ante las dificultades de transformación del sistema financiero, la PAH amplió la tipología de sus actuaciones priorizando la respuesta a las necesidades más urgentes de la población afectada:

- La presión sobre las entidades financieras en la búsqueda de una solución para las personas desahuciadas o en riesgo de serlo.
- El establecimiento de vínculos institucionales orientados a forzar a la administración a actuar apoyando a las personas afectadas.
- El asesoramiento a los afectados (jurídico y de acción).
- La difusión internacional, desplegando ante diversos organismos una actividad intensa de denuncia y divulgación de la situación de vulneración del derecho a la vivienda en el Estado español.
- Las prácticas activistas/organizativas: defensa in situ de los sectores afectados en el momento del desalojo (campaña *Stop Desahucios*), creación de redes de solidaridad en torno a la defensa del acceso a la vivienda, campaña de escraches, recuperación de edificios, etc. En este sentido, resulta muy significativa la creación en 2011 de lo que se denominó "Obra Social de la PAH" centrada en el realojamiento de personas desahuciadas o en riesgo de serlo.

Indudablemente, la PAH se ha visto impulsada por el 15M y, especialmente en Madrid, resultaría imposible entender su nacimiento y devenir sin la referencia a dicho movimiento. Hoy la PAH, junto a las movilizaciones por la defensa de la sanidad y educación públicas, forma parte de esa ola creciente de descontento y movilización socio-política que se ha ido

articulando paulatinamente dando lugar, al mayor ciclo de manifestaciones y acciones de protesta en España desde el final del franquismo. Por tanto, si bien la razón de ser de la PAH responde a la lucha por el derecho a la vivienda y la conquista de un nuevo modelo de ciudad, sin embargo en su actuar hay una evidente vocación transversal, en la medida que se entiende que la respuesta satisfactoria a estas demandas sólo podrá producirse en un marco de profunda transformación económica y política. De ahí su incorporación a otras luchas y su confluencia con otros movimientos sociales (Colau-Alemany, 2012).

Huertos vecinales de Benimaclet, Valencia

Aunque no se trata de un fenómeno exclusivo de Valencia, lo cierto es que no es fácil encontrar ejemplos de grandes concentraciones urbanas donde el espacio agrícola haya tenido una relevancia tan grande en la propia identidad urbana como la Huerta de Valencia. La huerta ha sido la gran damnificada del gran proceso inmobiliario y urbanizador de los últimos veinte años, a la vez que se ha convertido en un espacio disputado por movimientos sociales que proponen otro modelo de desarrollo para la ciudad. Desde luego, las relaciones entre el espacio agrícola y el creciente afán expansionista del urbanismo valenciano no han sido armónicas, sino todo lo contrario, pues hemos asistido en las últimas décadas a una presión sobre los terrenos agrícolas que no ha podido sobrevivir a la fiebre urbanizadora, con la desaparición de una parte significativa de la actividad agraria y de los propios terrenos de huerta Sin embargo, desde hace aproximadamente cuatro años, el área metropolitana de Valencia experimenta el crecimiento de una forma relativamente nueva de hacer agricultura. Se trata de los huertos colectivos que se desarrollan por doquier y conviven con otras formas de agricultura urbana y periurbana, que se dan tradicionalmente en la ciudad tanto en su forma comercial como espontánea. El término compuesto "huerto urbano" se ha ido imponiendo frente a otros más precisos para referirse a una diversidad de experiencias de agricultura colectiva tanto urbana como periurbana e incluso metropolitana. Pero lo que parece cierto es que todas las experiencias denominadas así responden a tres características:

1. *Son colectivos*. Se trata de una o varias parcelas unitarias que han sido divididas en subparcelas de entre 20 y 150 m y adjudicadas en uso y nunca en propiedad a los diferentes huertanos. Esta cesión puede ser en

alquiler o gratuita, con fines lucrativos, con fines sociales o lúdicos. Además cuentan con zonas comunes y servicios comunitarios. La propiedad de estas puede ser privada (terrenos alquilados o cuyo propietario ha organizado los huertos para alquilarlos con fines lucrativos) o pública.

2. *El cultivo no tiene una finalidad comercial.* El cultivo es la actividad de los huertos, pero éste se destina al autoconsumo. La finalidad de los huertos urbanos es social, lúdica e incluso formativa, pero los cultivos no se destinan a la venta salvo excepciones.
3. *Son urbanos en sentido amplio*. Se emplazan dentro de la ciudad o en zonas agrícolas a pocos minutos de un núcleo de población. Ello es porque el destinatario de las iniciativas es el vecino de la urbe, que no se dedica a la agricultura profesionalmente, y que encuentra la actividad como una práctica saludable y entretenida.

En este sentido, se trata de una actividad productiva desarrollada más o menos autónomamente, que plantea un modelo diferente de ciudad y, por extensión, de sociedad.

La iniciativa de los Huertos Vecinales de Benimaclet surgió de la Asociación de Vecinos para promover y difundir la agricultura como herramienta de conocimiento y respeto del medio local y global; poner en valor el saber de la agricultura tradicional y la agricultura ecológica; potenciar el contacto e intercambio intergeneracional y el conocimiento y respeto a las diferencias; y acercar a los vecinos del barrio la posibilidad de cultivar sus propios alimentos y mantener el uso agrícola tradicional de lo que queda de la huerta de Benimaclet. Supone, además, un ejemplo de alternativa al modelo de desarrollo urbano que ha seguido Valencia en las últimas décadas (www.huertosurbanosbenimaclet.com/).

La Corrala Utopía, Sevilla

Esta experiencia surge de la combinación de dos elementos interrelacionados: por una parte el impacto de la crisis económica en el acceso al derecho de la vivienda, que ha generado impagos y desahucios, y por otra el acompañamiento del activismo ciudadano desarrollado a partir del 15-M (Indignados). Los sujetos involucrados en la ocupación identifican como factor facilitador de la práctica, el crecimiento de la población con dificultades graves para asegurar una vivienda

(fundamentalmente relacionadas con impagos de hipoteca) y el crecimiento del parque inmobiliario sin adjudicación ni venta a consecuencia de la crisis inmobiliaria. Las primeras familias llegaron al espacio de La Corrala en mayo de 2012. Progresivamente se fueron ocupando las 36 viviendas del edificio, propiedad de una constructora y que llevaba casi dos años terminado. A las pocas semanas de su ocupación la propiedad del inmueble vuelve a Ibercaja, la entidad bancaria que financió su construcción. Entre los vecinos eran mayoría las mujeres, casi todas desahuciadas de sus viviendas o con orden de desahucio.

Un doble argumento explica la ocupación, en primer lugar la particular necesidad de vivienda de cada una de las ocupantes. En segundo lugar la ocupación se explica como un acto reivindicativo del derecho a la vivienda, una estrategia de ocupación unida a un mensaje político claro y coordinado con grupos y colectivos pertenecientes a movimientos sociales como el 15M. La Corrala Utopía logra convertirse en referente inexcusable de la vida política de la ciudad, no solo por la densa red de apoyos que se teje en torno a ella, en la que se cuenta con organizaciones institucionales como sindicatos y partidos políticos, sino también por la preocupación que muestran las administraciones por la relación que establecen con esta. Una ocupación organizada desde el corazón del activismo de la ciudadanía como una nueva forma de transformación social ante una crisis que la ciudadanía dice no haber provocado. La experiencia rompe las fronteras de la vida cotidiana como espacio que aloja el conflicto de la necesidad de una vivienda, haciendo colectivo el problema y la solución. A nivel de discursos y percepciones, La Corrala ha generado un proceso de empoderamiento de las mujeres y una estrategia de funcionamiento en red de los movimientos sociales. Un proceso local con repercusión global (www.corralautopia.blogspot.com.es/).

El Puma: la moneda social del barrio Pumarejo, Sevilla

El Puma es una red de moneda social del Casco Histórico Norte (Pumarejo) de la ciudad de Sevilla que nace a partir de un proceso participativo de creación colectiva iniciado en noviembre de 2011. La experiencia se enmarca, como tantas otras existentes en otras ciudades en el llamado sistema de cambio local, sistema monetario local, sistema de intercambio local, sistema de intercambio comercial o sistema de intercambio comunitario (Local Exchange Trading Systems, LETS)

que consiste en la creación de redes locales de intercambios o trueques sin ánimo de lucro, en la que los bienes y servicios pueden mercadearse sin necesidad de usar la moneda tradicional. Su creación deriva de diversos factores. En primer lugar, su conexión con el movimiento vecinal del Pumarejo, barrio en el que confluyen acciones y movilizaciones ciudadanas desde los años 90, en torno a la Casa Palacio del Pumarejo, hoy sede de diferentes organizaciones y asociaciones a las que la Red de Moneda Social Puma está vinculada. En segundo lugar, los objetivos amplios y concretos de bienestar global y bienestar comunitario respectivamente y la práctica concreta del intercambio con una moneda complementaria al Euro que facilite las relaciones interpersonales, le dan a esta experiencia un carácter innovador, en tanto y en cuanto pretende ser una alternativa a las prácticas de consumo tradicionales/oficiales y en la recuperación de la ayuda mutua y solidaria como principio vertebrador de las relaciones interpersonales, y la vida en el barrio. Actualmente la red está formada por un grupo de personas procedentes de diferentes ámbitos: desde movimientos sociales, proyectos de producción y distribución de productos ecológicos o simples ciudadanos y ciudadanas que comparten la idea de una economía justa, ecológica y solidaria. Su objetivo es crear un espacio económico, complementario al euro, que permita a las personas que participan mejorar su calidad de vida y la de su entorno. La red da valor a los recursos y bienes que no son tenidos en cuenta en el actual sistema económico, y los miembros pueden ofrecer a la red sus habilidades. No sólo se utiliza la moneda local, el Puma, sino que la red funciona también con trueques directos, préstamos y donaciones. La moneda del Puma es una forma de organizar económicamente a la comunidad de vecinos y vecinas que viven o están vinculados y conectados con el Casco Norte de la ciudad de Sevilla (www.monedasocialpuma.wordpress.com/).

Según se señala (blog: vivirsinempleo.org), las monedas sociales no son meramente un parche a la crisis, sino que proponen un cambio de mentalidad más profundo. De hecho entre la experiencias señalas por la red de decrecimiento, con objetivos similares encontramos: ciudades en transición, cooperativas integrales, grupos de consumo, movimiento lento, ocupación, bancos de tierras, recuperación de edificios y viviendas vacías, banca ética, ecoaldeas, redes de trueque, bancos del tiempo, redes de intercambio, monedas sociales, entre otras. Sin embargo la moneda social es una de las que ha experimentado un mayor crecimiento exponencial a medida que ha avanzado la crisis. Es por ello que se considera una práctica urbana innovadora.

Zorrotzaurre, Bilbao

El modelo de planeamiento empresarial (entrepreneurial planning) aplicado en Bilbao, ejemplificado en la exitosa transformación del área de Abandoibarra (una antigua y degradada zona portuaria e industrial donde hoy se ubica el Museo Guggenheim) tiene como próximo objetivo una ambiciosa intervención en el área de Zorrotzaurre que fue encomendada a la arquitecta Zaha Hadid, y que se publicito como el "Manhattan de Bilbao". Se trata de una antigua zona industrial, en declive desde hace más de dos décadas, donde abundan las ruinas industriales y los solares vacíos, con una reducida población habitando en y entre edificios que, en algunos casos, resultan de gran interés arquitectónico. El proyecto de regeneración urbana de Zorrotzaurre impulsado por el Ayuntamiento de Bilbao ha sido fuertemente contestado por un movimiento vecinal que, incluso, ha logrado la impugnación del proyecto mediante sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Por otra parte, aprovechando la crisis inmobiliaria y los pabellones industriales hoy en desuso se han desarrollado a lo largo de una década diversas iniciativas culturales, impulsadas por jóvenes emprendedores y creativos que han hecho de y en Zorrotzaurre una interesantísima experiencia de *creative lab*: artistas, creadores y agitadores culturales se han ido instalando en la zona a la vez que recuperaban talleres y pabellones industriales en desuso, y las propias calles y paredes de la península han servido como soporte para un asombroso despliegue de arte efímero en forma de murales y grafitis.

En el ámbito simbólico, destaca el cambio que se está produciendo en la percepción que se tenía de Zorrotzaurre, principalmente desde otras zonas de Bilbao. Ha pasado de ser considerado una zona básicamente industrial a transmitir que en ella, al igual que en otros barrios, existe un vecindario con un gran sentimiento de pertenencia y con gran interés de incidir en el devenir de su hogar. Algo que en relación al gobierno local y a nivel mediático se ha conseguido principalmente a través de la movilización de los vecinos; pero a lo que también ha contribuido la atracción de personas de otras zonas generada fundamentalmente por la oferta cultural de las iniciativas relacionadas con las industrias creativas.

Asimismo, desde las asociaciones vecinales y las iniciativas culturales también se está realizando un esfuerzo para la promoción de un modelo de transformación urbana más sostenible. En el ámbito social son numerosos los proyectos que han contribuido a la mejora de los recursos y capacidades de los actores con menos poder. El Pabellón No 6, a través de la autogestión com-

partida permite "que los propios creadores sean quienes rijan la difusión de sus trabajos, buscando la complicidad del público-espectador-socio del proyecto sin someterse a las limitadas posibilidades que ofrecen los espacios "oficiales" de la ciudad". Son asimismo, numerosas las actuaciones que desde Zawp (www.zawpbilbao.com/) se han llevado a cabo para ofrecer oportunidades basadas en la cultura y la innovación a actores que muchas veces son invisibilizados en los modelos de ciudad promovidos desde el sector privado y público. A petición de los propios vecinos, también la asociación Euskaldunako Zubia está poniendo en práctica sistemas de trabajo comunal, conocidas "Auzolan" que en euskera significa "trabajo vecinal", y nace en el marco de las iniciativas populares y los modos de organización comunitarios. Todo ello nos habla de ese otro Zorrotzaurre posible que poco tiene que ver con el proyecto de Zaha Hadid.

En estos siete casos, detectamos elementos que consideramos significativos desde el punto de vista de los procesos de innovación en marcha en diversas ciudades españolas, al tratar de afrontar la crisis y el cambio de época. En algunos de ellos observamos el intento de responder a factores sustantivos de la supervivencia (vivienda, alimentación, por mencionar algunos), en otros se responde a la falta de equipamientos cívico-culturales y de espacio público, o se buscan formatos alternativos de organización social. El papel de las instituciones es también distinto, más distante o incluso reactivo en unos, más colaborador en otros. En todos ellos el nivel de análisis y sistematización de la experiencia es significativo, buscando así su sostenibilidad y su potencial replicabilidad. Sin duda tienen significación e impacto muy distinto. Pero en todos ellos late la voluntad de ofrecer nuevas respuestas a nuevas preguntas desde lógicas de ecología social de la innovación.

A modo de conclusión

Como puede comprobarse en las páginas anteriores, hemos evitado conectar la perspectiva de la innovación social con dinámicas de carácter individual o de emprendiduría "heróica". Apuntamos a un "rescate" de la perspectiva innovadora desde una lógica de ecología social. Entendemos que existen espacios, territorios y entornos que favorecen lógicas de innovación que permiten avanzar en soluciones colectivas que no siempre las administraciones públicas están en disposición de proveer (Blanco, Fleury y Subirats, 2012). Tratamos por tanto de

relacionar entornos urbanos y dinámicas innovadoras. Buscando habitats donde la innovación encuentre oportunidades para su desarrollo. En las instituciones predomina una lógica de regularidad, de seguridad jurídica y de garantía homogeneizadora que no favorece el que surjan nuevas soluciones para nuevos y viejos problemas (Brugué, Blanco y Boada, 2014, Beetham 1996, y Du Gay, 2000).

Desde la esfera social las limitaciones y los constreñimientos son distintos. Se acepta con mayor facilidad que no se conoce la respuesta adecuada ante nuevos escenarios, se está dispuesto a probar y a equivocarse, y por definición, son entornos plurales que buscan alternativas sin corsés institucionales (Can Batlló, La Corrala, El Puma, La PAH). En los casos que hemos reseñado, se observa que frente a las resistencias del entorno administrativo, las comunidades locales encuentran en su entorno el humus necesario para probar y experimentar. En algunos casos (Pla Buits, Zorrotzaurre, Huertos de Valencia), son las propias administraciones las que se apoyan en la creatividad social para encontrar salidas a bloqueos temporales. Lo relevante, no obstante, es que esas iniciativas sean capaces de ofrecer soluciones o mejoras en relación a las problemáticas a las que tratan de enfrentarse. No estamos en disposición de poder evaluar ese conjunto de experiencias desde el punto de vista sustantivo, pero vemos como en algunos casos los impactos son ya muy significativos en términos de mejora de las condiciones de vida o en términos de ampliar el abanico de alternativas. En otros trabajos (Brugué, Blanco y Boada, 2014) se hace referencia a las resistencias culturales, administrativas y entre los propios actores que esas experiencias de innovación generan. Por ello hemos apuntado a la importancia de la sostenibilidad y capacidad sistematización y de replicabilidad de las mismas, a la hora de asegurar su resiliencia.

Finalmente, es interesante destacar que en nuestra perspectiva hemos querido huir de una lógica (notablemente hegemónica en la literatura de innovación social) que subraya los aspectos económico-manageriales, como factores básicos que repercuten en una mejora de la competitividad (Mouleart, *et al.*, 2005). No buscamos aquí, en las experiencias reseñadas ni en la perspectiva adoptada, una forma de reforzar los aspectos institucionales y de gobernanza que han presidido muchos esfuerzos de los organismos multilaterales en relación a la pérdida de peso de las instituciones frente a los nuevos y complejos retos colectivos. (Swyngedouw, 2009). Subrayamos más bien procesos que apunten a lógicas de transformación social, con pleno protagonismo de las comunidades locales. Sin que ello forzosamente implique la hostilidad o la indiferencia de

las instituciones. Tratamos, en definitiva, de analizar experiencias de nueva institucionalidad que apunten a lógicas de coproducción de políticas. Apuntando a una nueva concepción de lo público que no quede limitado y circunscrito a la esfera institucional.

Bibliografía

Ahern, J. 2011. "From fail-safe to safe-to-fail. Sustainability and resilience in the new urban World", *Landscape and Urban Planning*, 100 (4), pp. 341-343.

Batty, E., Cole, I. 2010. *Resilience and the recession in six deprived communities: Preparing for worse to come?* Nueva York: Joseph Rowntree Foundation.

Bauman, Z. 2000. *Liquid Modernity*. Londres: Polity Press.

Beetham, D. 1996. *Bureaucracy*. Buckingham: Open University Press. Blanco, I., Fleury, S., Subirats, J. 2012. "Nuevas miradas sobre viejos problemas. Periferias urbanas y transformación social", en *Revista Gestión y Política Pública,* volumen temático, pp. 3-40.

Brenner, N. 2004. *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press.

Brugué, Q. I. Blanco e I. Boada, J. 2014. "Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas", en *Revista del clad Reforma y Democracia,* núm. 59, junio, pp. 5-34.

Caragliou, Del Bo, Nijkamp. 2009. *Smart Cities in Europe*, Amsterdam, University of Amsterdam, consultado en: ww.ideas.repec.org/s/dgr/vuarem.html.

Cattani, A. D., Coraggio J.L., Laville. 2009. *Diccionario de la otra economía*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Coaffee, J. 2010. "Protecting vulnerable cities: the UK's resilience response to defending everyday urban infrastructure". *International Affairs* 86 (4): pp. 939-954.

Colau, A., Alemany, A. 2012. *Vidas hipotecadas. De la burbuja inmobiliaria al derecho a la vivienda*. Madrid: Cuadrilátero Libros.

Cucó, J. (ed.). 2013. *Metamorfosis urbanas. Ciudades españolas en la dinámica global*. Barcelona: Icaria.

Du Gay, P. 2000. *In Praise of Bureaucracy*. Londres: Sage.

European Comission. 2010. "This is European Social Innovation", consultado en: www.ec.europa.eu/enterprise/ flipbook/social_innovation/.

Gerometta, J., Haussermann, H. y Longo, G. 2005. "Social innovation and civil society in urban governance: strategies for an inclusive city", *Urban Studies*, 42 (11), pp. 2007-2021.

Gidwani, V., Baviskar, A. 2011. "Urban commons", *Economic & Political Weekly,* 46 (50), pp. 42-43.

Gurrutxaga, A. 2013. *Voces y argumentos de la innovación social*. Bilbao: Publicaciones de la Universidad del País Vasco.

Iglesias, M., Martí, M., Subirats, J., Tomás, M. 2012. *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actors y gobiernos locales*. Barcelona: Icaria.

Ivie-bbva. 2010. Disponible en: www.fbbva.es/TLFU/dat/cuadernos_FBBVA_51espana_web.pdf.

Lauritzen, J. 2013. Disponible en: www.siresearch.eu/blog/social-innovation-local-government.

López, I. y Rodríguez, E. 2010. *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Martínez, R. 2012. "Políticas públicas e innovación social. Marcos conceptuales y efectos en la formulación de las políticas", tesis de maestría en Pensar y Gobernar las sociedad Complejas. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.

Martínez, R. 2013. Disponible en: www.redesinstituyentes.wordpress.com/glosario-y-referentes/innovacion-social/.

Moulaert, F., Martinell, F., Swyngedouw, E. y González, S. 2005. "Towards Alternative Model(s) of Local Innovation", *Urban Studies*, 42 (11), pp. 1969-1990.

Moulaert, F. y Sekia, F. 2003. Territorial innovation models: a critical survey. *Regional studies*, 37 (3), pp. 289-302.

Moulaert, F. 2010. "Social Innovation and Community Development", en Moulaert, F., *et al. Can Neighbourhoods Save the City?* Londres: Routledge.

Moulaert, F., Mac Callum, D. Mehmood, A. Hamdouch, A. (eds.). 2013. *The International Handbook of Social Innovation*, Cheltenham: Edward Elgar.

Mulgan, G. 2006. "The Process of Social Innovation", en *Innovations. Technology, Governance, Globalizations.* Boston: MITpress, pp. 145-162.

Mulgan, G., *et al*. 2007. *In and out of sync, The challenge of growing social innovations*. Londres: nesta.

Nam, T. y Pardo, T. A. 2011. "Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions", en *Proceedings of the 12th Annual*

International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times. Albany: University of Albany, pp. 282-291.

Nesta. 2007. "Hidden Innovation", consultado en: www.nesta.org.uk/publications/reports/assets/features/ hidden_innovation.

_____. 2009. *Everyday Innovation*, consultado en: www.nesta.org.uk/publications/everyday-innovation.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (ocde). 2005. *Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, tercera edición. Oslo: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Ritter, H. y Webber, M. 1973. "Dilemmas in General Theory of Planning", *Policy Sciences*, 4 (2), pp. 155-169.

Schumpeter, Joseph A. 1974. *The Theory of Economic Development*. Londres: Transaction Publishers.

Subirats, J. 2014. "Si al innovación social es la respuesta. ¿Cuál era la pregunta? Los debates en torno a la sostenibilidad de las políticas de bienestar", en *Papeles de Relaciones Económicas y Cambio Global,* núm. 126. Barcelona: Fuhem-Icaria, pp. 49-56.

_____. 2011. *Otra sociedad ¿Otra política?* Barcelona: Icaria.

Subirats, J. y Martí-Costa, M. (eds.). 2015. *Afrontando la crisis en las ciudades. Continuidad y cambio en los relatos de políticas urbanas en España*. Bilbao: Publicaciones de la Universidad del País Vasco.

_____. 2014. *Ciudades, vulnerabilidades y crisis en España, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces*. Consultado en: www.centrodeestudiosandaluces.es/index.php?mod=factoriaideas&cat=2&id=216&ida=0&idm.

Swyngedouw, Erik. 2009. "Civil Society, Governmentality and the Contradictions of Governance-beyond-the-State: The Janus-face of Social Innovation" en Mac Callum, *et alt*. (eds.), *Social Innovation and Territorial Depelopment*, Surrey, Ashgate Publising Limited.

Wagennar, H. 2007. "Governance, Complexity and Democratic Participation", *The American Review of Public Administration,* 37, pp. 17-50.

Weber, E. P. y Khademian, A. P. 2008. "Wicked Problems, knowledge Challenges and Collaborative Capacity Builders in Network Settings", *Public Administration Review*, 68 (2), pp. 334-349.

Young Foundation. 2012. Disponible en: www.youngfoundation.org/our-work/social-innovation-investment/.

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

Víctor Delgadillo*

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

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

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

Utopía

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Derechos sociales

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

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

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

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

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

Reconocimiento y realización

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

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

Política y políticas públicas

Parias urbanos, asentamientos irregulares

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

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

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

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

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

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

Políticas sociales

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

En el primer caso podemos mencionar que:

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

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

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

El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB)

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

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

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

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

Cuadro 1. Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2007-2012

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

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

Desafíos

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

Políticas públicas que privilegian las áreas centrales de la ciudad

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

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

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

(Mega)proyectos y descontento social

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

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

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

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

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

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

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

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

Un tejido urbano homogéneo y fragmentado

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

Aavv. Autores Varios. 2011. *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad,* México df: Gobierno del Distrito Federal, misereor, Rosa Luxemburg Stiftung.

Aguilar, Adrián e Irma Estrada (coords.) 2011. *Periurbanización y sustentabilidad en grandes ciudades*. México: unam ig, Porrúa, conacyt.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (aldf). 2010. *Decreto por el que se expide la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*. Ciudad de México: *Gaceta Oficial del Distrito Federal* (15/07/2010).

_____. 2005. *Decreto que contiene el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación del Distrito Federal en Xochimilco.* Ciudad de México: *Gaceta Oficial del Distrito Federal* (06/05/2005).

Asamblea de Barrios 1991. 1989. "Propuesta para la recuperación del centro histórico", en *Asamblea de Barrios Ya nada nos detiene* (seis cuadernos). México: df, Asamblea de Barrios de la Ciudad de México, coosla.

Cárdenas, Cuauhtémoc. 1997. *Una ciudad para todos. Otra forma de gobernar*. Documento realizado con la colaboración de Elizabeth Anaya, José Blanco, Cuauhtémoc Cárdenas, René Coulomb, Roberto Eibenschutz, Samuel del Villar, Iván García, Asa Cristina Laurell, Carlos Lavore, Olivia López, Armando López, Telésforo Nava, Enrique Ortiz, Ricardo Pascoe, Emilio Pradilla, Santos Ruiz y Paco Ignacio Taibo ii. Ciudad de México: s/e.

Choay, Françoise. 2009. "El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad", en *Andamios, Revista de Investigación Social,* vol. 6, núm. 12, pp. 157-187.

Foro Metropolitano de Apoyo Mutuo. 1997. *Agenda Ciudadana del Anáhuac, Iniciativa plural de personas y organismos ciudadanos, habitantes del Área Metropolitana de la Ciudad de México*. México df: fam.

Iracheta, Alfonso. 2013. "El Derecho a la Ciudad", ponencia presentada en la *Segunda Jornada por el Derecho a la Ciudad*, organizada por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (ciesas), Ciudad de México (31/01/2013: inédita).

La Jornada. 2010. 27 de agosto, Ciudad de México.

Merino, Mauricio (coord.). 2010. *¿Qué tan público es el espacio público en México?* México: fce, conaculta, Universidad Veracruzana.

Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (paot). 2013. *Reporte de gestión de la paot, 2002-2013*. Ciudad

de México. Disponible en: www.paot.org.mx/modules/GestionPAOT/atencion_denuncias_.php 15/04/2013.

_____. 2011 *Distribución espacial de los Asentamientos Humanos Irregulares ubicados en suelo de conservación*. México DF: PAOT.

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC-UNAM). 2012. *Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2007-2012*. México: PUEC-UNAM.

Rojas, Héctor. 2013. "En defensa del Parque Hundido", ponencia presentada en la *Segunda Jornada por el Derecho a la Ciudad*, organizada por el CIESAS. Ciudad de México (31/01/2013: inédita).

Serrano, Enrique. 2011. "Derechos fundamentales y justicia distributiva", en *Andamios, Revista de investigación social,* vol. 8, número 15, enero-abril, pp. 189-214.

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

Magela Cabrera Arias*

Introducción

La investigación analiza el proceso de oposición, resistencia y defensa del hábitat del movimiento contemporáneo en la Ciudad de Panamá llamado *Red Ciudadana Urbana de Panamá*. Con base en ello, además se analizan los factores que promuevan la cohesión social, impulsan la politización de la ciudadanía y la ciudadanización de la política como acciones válidas para desarrollar procesos de construcción, apropiación y administración colectiva de la ciudad.

El derecho a la ciudad en el siglo xxi

La Ciudad de Panamá y su realidad social están cambiando profundamente por lo que pareciera necesario abordar desde perspectivas integradoras y nuevos estudios empíricos el análisis y comprensión de esa realidad.

Para ello se empieza considerando que el vocablo ciudad hace referencia a situaciones diversas: la *urbs*, que hace énfasis en la dimensión arquitectónica y geográfica; la *civitas*, que se refiere a la dimensión sociológica y antropológica;

* Arquitecta, Doctoranda en la Sociedad de la Información y el Conocimiento por la Universidad Oberta de Catalunya; profesora titular en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Panamá, investigadora asociada del Centro de Estudios Latinoamericanos (cela) Justo Arosemena www.salacela.net/. Conferencia presentada en el Seminario Internacional, El Derecho a la Ciudad en América Latina: Visiones desde la política. Realizado en Posgrado de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Distrito Federal, México los días 24 y 25 de febrero de 2014.

y la *polis,* a la dimensión política, administrativa y jurídica (Capel, 2010). Enmarcado en ello, pareciera pertinente rescatar el debate contemporáneo sobre los derechos relativos a la ciudad y sus ciudadanos.

Actualmente, se plantean nuevos derechos y se demanda la reinterpretación y ampliación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; además de acoger otro, el Derecho a la Ciudad, entendido como el derecho colectivo de quienes viven en la ciudad a disfrutar de las ventajas que ofrece la vida urbana: libertad, cohesión social, amparo de los derechos individuales, de expresión y construcción de identidades colectivas, de democracia participativa y de igualdad básica y respeto y tolerancia por la diversidad de las culturas urbanas.

Esta idea está fuertemente vinculada a que la ciudad funcione realmente como espacio público, no sólo desde la perspectiva física (centralidades, movilidad y accesibilidad socializadas, zonas social y funcionalmente diversificadas, lugares con atributos) sino además, con un sentido político y cultural (expresión y representación colectiva, identidad, cohesión social e integración ciudadana (Borja, 2003).

Antecedentes

Analizar los movimientos urbanos es un proceso complejo que incluye examinar la interacción entre factores tales como producción, urbanización y política. En primer lugar se trata de comprender la naturaleza de cada acción de movilización y protesta; el tipo de reivindicación que las asociaciones llevan adelante; y el alcance de sus demandas todo lo cual permite desentrañar si estas corresponden a una lógica integradora o por el contrario corresponden a un proceso para transformar la sociedad.

Además, es importante identificar el carácter de clase que representan los movimientos sociales urbanos y el tipo de relación existente entre los movimientos, los partidos políticos y el Estado. Asimismo, es necesario analizar la existencia de vínculos entre los movimientos y los procesos de democratización política en los cuales el Estado establece un tipo de relación con los actores urbanos organizados, particularmente en lo relacionado a la trasformación del espacio urbano (Cabrera Arias, 1993).

Los primeros movimientos sociales urbanos en Panamá surgieron como consecuencia de contradicciones urbanas que promovieron que los sectores populares demandaran fuentes de trabajo y mejores condiciones del hábitat y vivienda.

Probablemente el más paradigmático fue el llamado *Movimiento Inquilinario* de 1925. Se originó en torno a las protestas por las modificaciones al sistema tributario[1] que gravaba la propiedad urbana en cinco por mil sobre el valor catastral, descartando lo determinado anteriormente que establecía un impuesto de 2% sobre la renta bruta probable anual. El cambio provocó aumentos de hasta l50% de los alquileres de las viviendas de los sectores populares en las ciudades de Panamá y Colón (Tomlinson, 1973).

A partir del siglo xxi las expresiones de descontento de los ciudadanos —tanto de clases populares como de las capas medias— se desarrollan desvinculadas de los partidos políticos. Además, los movimientos han evolucionado desde el movimiento popular, a las asociaciones pluriclasistas, pasando del movimiento colectivo a la participación ciudadana individualizada.

A los movimientos por el acceso tanto al suelo como a la vivienda y la demanda por mejores condiciones de subsistencia, se suman los movimientos sociales urbanos cada vez más numerosos que se oponen a los megaproyectos, a la destrucción del hábitat por el capital financiero inmobiliario, y que defienden la calidad de vida, el patrimonio arquitectónico y cultural, y el medioambiente; es decir, que luchan por el Derecho a la Ciudad. Este cambio pareciera ser el resultado de la frustración ante el debilitamiento de las políticas públicas y el significativo crecimiento de una inoperante burocracia estatal, junto a una ausencia de legitimidad de los gobiernos y un creciente descrédito de la representación política.

Contexto

La estructura política de Panamá es de un Estado centralizado, de estructura piramidal que concede a los más altos puestos un elevado poder de decisión política, en orden de importancia a la presidencia, ministerios, Asamblea Legislativa y entidades autónomas; y un escaso poder de decisión a las alcaldías, lo que produce no sólo la insatisfacción de las necesidades de la población, sino también un alejamiento de los ciudadanos de sus representantes políticos.

El caótico crecimiento de las ciudades evidencia una municipalidad ausente y una escasa voluntad política para aplicar el amplio marco legal como

[1] Establecidos en la Ley 29 de 1925.

El Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano y la Ley de Ordenamiento Territorial, entre otras.

La Encuesta Desarrollo Humano e Instituciones ejecutada en Panamá por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2009) señala un rasgo positivo: la mayoría de la población reconoce como necesaria la corresponsabilidad en las gestiones para el desarrollo. No obstante, también muestra un significativo nivel de desconfianza hacia las instituciones públicas y da cuenta no sólo de una actitud de malestar sino también de una cierta incapacidad para actuar colectivamente.

Estado, capital y producción inmobiliaria

Panamá ha desarrollado una vasta legislación en torno al desarrollo urbano; no obstante la voluntad política de los diversos gobiernos para aplicarlo y orientar racionalmente el desarrollo del mercado inmobiliario ha sido, en términos generales, insuficiente. Desde la fundación de la Republica el modelo de aprovechamiento mercantil de suelo urbano, alejado de procesos de planificación, ha determinado la expansión de la ciudad.

Probablemente la regulación emitida por el entonces Ministerio de Vivienda (MIVI), hoy Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), es la responsable por la caótica expansión de la ciudad se remonta al siglo pasado.

En 1978 el MIVI aprobó normativas relativas a alturas, densidades y edificabilidad, que otorgaron un amplio grado de libertad de acción al mercado. Así, por ejemplo, la altura de las edificaciones se vinculó a la densidad permitida[2] que, además, se incrementó hasta 1500 habitantes/ha. Se redujo la relación de área libre, se eliminó el coeficiente de edificabilidad[3] y se creó la bonificación cuyo objetivo es permitir mayores densidades. Así, de una u otra forma, se desatiende la normativa de zonificación ya que en la práctica las autoridades aceptan los cambios de densidad solicitados lote por lote (Resolución 2-78 por la cual se modifican las normas de Desarrollo Urbano para la Ciudad de Panamá).

[2] Número de habitantes por hectárea.

[3] Relación entre los metros cuadrados construidos y el tamaño del lote.

El sostenido crecimiento de la economía de Panamá con un fuerte componente del capital inmobiliario se ha concentrado en las zonas más rentables donde se levanta la ciudad vertical con los rascacielos más altos de la región. La liberalidad en las normas de construcción ha conducido al deterioro progresivo de ciertas áreas de la ciudad tales como San Francisco, Betania, Bella Vista, Parque Lefevre y otras, donde, entre otras consecuencias, se ha desbordado la capacidad de las redes de alcantarillado, agua potable y de la red vial (Central América Data, 2013).

A la permisividad de las normas se agrega la exigua capacidad y voluntad de fiscalización de las autoridades para garantizar el cumplimiento de las regulaciones, o el castigo para quienes las incumplen. No hay duda de que, sumado a lo anteriormente explicado, la política fiscal ha sido determinante en el crecimiento del sector de la construcción y en la expansión urbana sin consideraciones sociales y ambientales.

Política fiscal

La ley de intereses preferenciales fue sancionada en 1985 con el propósito de impulsar el sector de la construcción. Esta ley permite a los bancos locales ofrecer préstamos hipotecarios subsidiados por el Estado; así, los interesados en comparar casa nueva obtienen préstamos con hasta cuatro y cinco puntos inferiores a la tasa comercial.

Inicialmente al estar dirigida a viviendas de interés social, la ley otorgaba hipotecas para viviendas cuyo costo no superara los US$ veinte mil dólares. Posteriormente, la naturaleza de la ley se tergiversó y por presiones del capital inmobiliario se ha modificado varias veces para extender la cobertura a construcciones de mayor costo; así se aumentó hasta US$ cincuenta mil, sesenta y dos mil quinientos, ochenta mil, cien mil y a partir del 2012, se amplió hasta US$ ciento veinte mil. La ley, además, exonera del pago del Impuesto Predial[4] a aquellos que obtuvieron el permiso de construcción antes del 1 de julio de 2009, según un rango de valor de la propiedad. Los que no superan los US$ cien mil están exonerados por veinte años. Para valores mayores se establecen exoneraciones

4 Impuesto predial o impuesto sobre los bienes muebles.

de cinco, diez y quince años.En relación al Impuesto sobre bienes inmuebles[5] el Código Fiscal establece sus montos y las excepciones vigentes (cuadro 1).

Cuadro 1. Impuesto sobre bienes inmuebles

Impuesto sobre bienes inmuebles			
Cálculo actual		**Cálculo alterno**	
Valor catastral	Impuesto	Valor catastral	Impuesto
$0-20 000	0%	$0-30 000	0%
$20 000-50 000	1.75%	$30 000-50 000	0.70%
$50 000-75 000	1.95%	$50 000-75 000	0.90%
$75 000 en adelante	2.10%	$75 000 en adelante	1.0%

Ejemplo de cálculos			
Valor catastral	Valor avalúo	Impuesto Código Fiscal	Impuesto alternativo
$35 000	$70 000	$262.50	$320.00
$70 000	$150 000	$915.00	$1 255.00
$100 000	$200 000	$2 062.50	$1 755.00

Fuente: La Prensa, 2005.

Red Ciudadana Urbana de Panamá

La Red Ciudadana Urbana se autodefine como una *organización auténticamente ciudadana, sin vinculación política partidista*.[6] Surge cuando un grupo de ciudadanos organizados en la asociación barrial del corregimiento[7] de Betania

[5] Artículo 766, Código Fiscal pago Impuesto Propiedad.

[6] Según información recabada por la autora en entrevistas a dirigentes de la Red.

[7] La división política administrativa de Panamá se conforma —de mayor a menor jerarquía— en provincias, municipios o distritos, corregimientos y barrios.

alarmados por la destrucción sistemática de su hábitat y el deterioro de su calidad de vida como consecuencia de los cambios de usos de suelo lote por lote, se enfrenta al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y demanda suspender las construcciones y elaborar y aplicar un plan de ordenamiento territorial que detenga el caos urbano en el corregimiento.

Las acciones de la red validan lo afirmado por Borja, en relación con que la acción ciudadana —sectores medios o populares— ha demostrado que la organización comunitaria ciudadana, los movimientos sociales urbanos y el apoyo sistemático de profesionales comprometidos tienen un papel fundamental en la creación de escenarios futuros deseables (Borja, 2012) que enriquecen los planes estratégicos de los gobiernos.

Zona de actuación

La red fue creada en el año 2011 a partir de la Asociación Betania Para Todas las Edades (BEPATE) a la que, paulatinamente, se fueron sumando otras asociaciones vecinales que confrontaban problemas similares. Actualmente está integrada por unos 20 barrios en los Corregimientos de Betania, Bella Vista, Ancón, San Francisco, Pueblo Nuevo, Parque Lefevre, Rufina Alfaro y San Carlos, entre otros. Se suman otras comunidades participantes o apoyadas: Altos de Curundú, Altos del Chase, Betania, Ciudad Jardín San Antonio, Clayton, Coco del Mar, El Cangrejo, El Carmen, El Palmar de San Carlos, Las Mercedes, Lomas del Dorado, Los Ángeles, Miraflores, Obarrio, Punta Paitilla, Santa María, Urbanización Herbruger-Linares, Villa Cáceres, Villa de las Fuentes, núm. 1, Villa de las Fuentes núm. 2 de los corregimientos de Betania, Bella Vista, Ancón, San Francisco, Pueblo Nuevo, Parque Lefevre, Rufina Alfaro y San Carlos. En los mapas 1 y 2 se observa una vista parcial del municipio de Panamá y la zona donde actúa la Red, respectivamente.

La red planteo formalmente sus acciones guiada por tres propósitos: reivindicar el respeto a los ciudadanos, el cumplimiento de las leyes y la participación de los residentes de las comunidades en las decisiones que los afecten. Ellos formulan lo anterior afirmando: la Red nace y crece para promover el urbanismo participativo con poder.

En la zona de actuación de la red, especialmente desde el año 2006, se han cambiado los usos de suelo. Las variaciones, en términos generales, han sido

desde normas residenciales (RI-A o RI-B, RM2) de baja o mediana densidad (entre 100 y 500 hab/ha); a (RM3) residencial de alta densidad (con 1500 hab/ha).

Mapa 1. Vista parcial de ciudad de Panamá

Fuente: Elaboración propia con base en *Google maps*.

Mapa 2. Zona de actuación de la Red

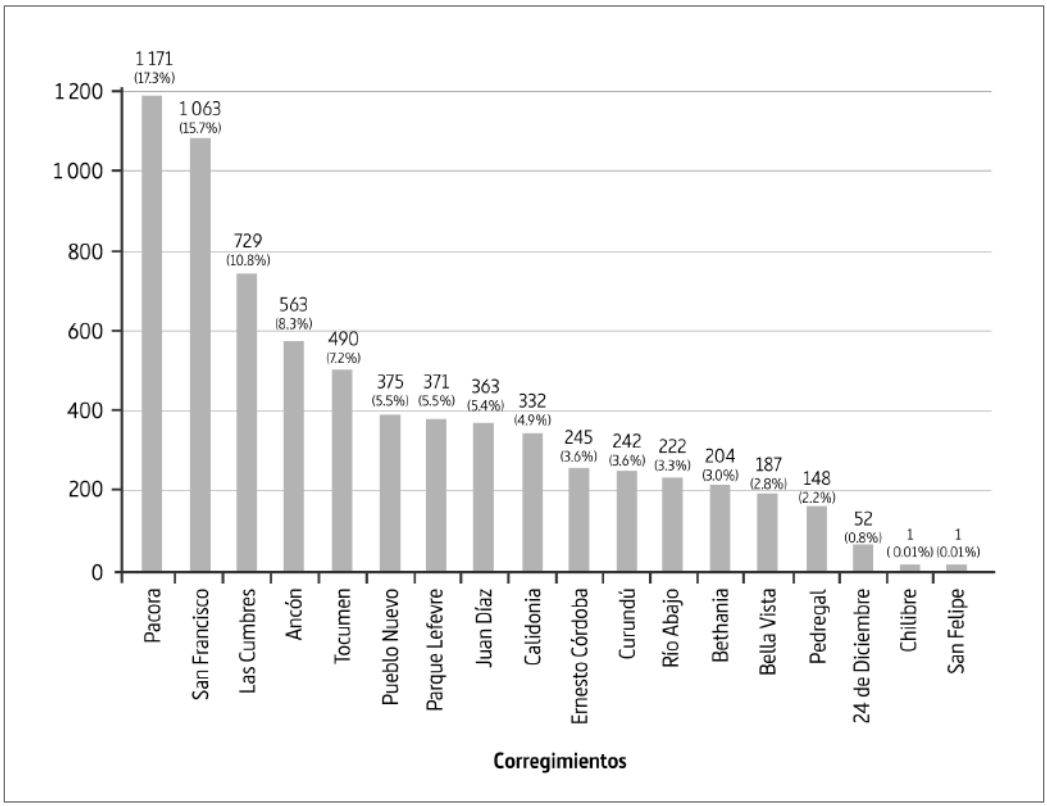
Fuente: Elaboración propia con base en *Google maps*.

La gráfica 1, muestra la cantidad de permisos de ocupación otorgados por corregimiento; y se observa los corregimientos según la intensidad de la actividad constructiva, en orden descendente: San Francisco, Ancón, Parque Lefebre,

Betania y Bella Vista). En la gráfica 2, Distrito de Panamá, Casas-apartamentos por corregimiento 2012, se ve el tipo de construcción, casas o edificios construidos por corregimiento. Es claro que se construyen en mayor medida edificios de apartamentos especialmente en los corregimientos de Ancón y Betania, San Francisco, Bella Vista y Pueblo Nuevo, precisamente los lugares donde la Red ciudadana urbana de Panamá se ha conformado.

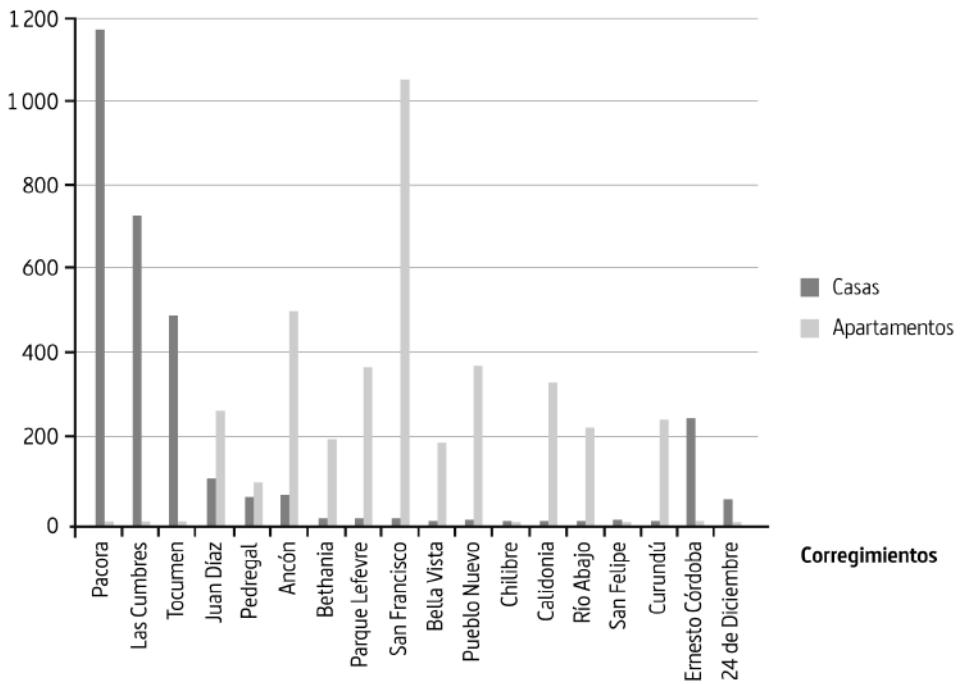
Si bien es adecuado densificar la ciudad, en el caso que nos ocupa los cambios de normativa no consideraron la aplicación de otras medidas, tales como: ampliación de la capacidad de la infraestructura básica y vial, preservación de parques y áreas verdes, y construcción de espacio público de forma de asegurar la calidad de vida de los ciudadanos.

Gráfica 1. Distrito de Panamá, permisos de ocupación por corregimiento



Fuente: Convivienda, 2012.

Gráfica 2. Distrito de Panamá. Casas-apartamentos por corregimiento 2012



Corregimiento	Casas	Apartamentos	Total
Pacora	1 171	0	1 171
Las Cumbres	729	0	729
Tocumen	490	0	490
Juan Díaz	102	261	363
Pedregal	58	90	148
Ancón	62	501	563
Bethania	9	195	204
Parque Lefevre	5	366	371
San Francisco	7	1 056	1 063
Bella Vista	0	187	187

Corregimiento	Casas	Apartamentos	Total
Pueblo Nuevo	3	372	375
Chilibre	1	0	1
Calidonia	0	332	332
Río Abajo	0	222	222
San Felipe	1	0	1
Curundú	2	240	242
Ernesto Córdoba	245	0	245
24 de Diciembre	52	0	52
Total	**2 937**	**3 822**	**6 759**

Fuente: Convivienda, 2012.

Consecuentemente, el desarrollo urbano de la zona de estudio está definido por la intervención del capital financiero enmarcada en el debilitamiento general de las políticas públicas, una gestión urbana permisiva y en ocasiones corrupta, donde se prioriza al automóvil depreciando por completo los derechos del peatón, a lo que se suma el descrédito de la representación política.

Es decir se sigue un urbanismo que niega la ciudad y se adapta a la lógica del mercado provocando la mutación de los ciudadanos en consumidores y clientes y que induce a la pérdida de espacio público, destrucción de áreas protegidas y patrimoniales, deterioro de la vida comunitaria y de la cohesión social, e incremento de violencia e inseguridad. Lo que significa, en pocas palabras, la pérdida de la ciudad.

Si bien la Red originalmente se formó para enfrentar el deterioro de la calidad de su hábitat como resultado de la especulación del suelo urbano, cambios de usos de suelo lote por lote (urbanismo a la carta) y escasa planificación y fiscalización —evidenciada en la inexistencia de planes parciales y otros instrumentos de gestión— actualmente sus dirigentes son conscientes de que además existen otros factores negativos a los que se deben enfrentar tales como: gobierno autoritario y centralizado; desinformación y dificultades para la participación y consulta ciudadana; ciudadanía restringida o despolitizada; y un individualismo que supera la capacidad de trabajar por un bien colectivo.

La Red se destaca por promover la concientización del significado de ciudadanía, con sus correspondientes derechos y deberes. Impulsa e inspira la organización vecinal en distintos lugares de la ciudad, y ya empieza a generarse el mismo fenómeno en otras comunidades del interior de la república, y apoya a las comunidades durante los procesos de consultas ciudadanas convocadas por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT). Además, organiza seminarios dirigidos a la formación en urbanismo y participación ciudadana.

Objetivos estratégicos

La red es consciente de que pueden ejercer un poder considerable en la sociedad y que ese impacto está vinculado al avance en los objetivos estratégicos y al cumplimiento de acciones que fueron establecidas en talleres que realiza para organizarse.[8] Los tres objetivos son:

[8] Segundo taller de trabajo realizado el 14 de mayo de 2012.

1. Sumar aliados para ser efectivos en lograr desarrollo urbano con respeto a los derechos ciudadanos;
2. Gestión de la información, comunicación e imagen para ampliar poder de negociación e influencia en el desarrollo urbano;
3. Asegurar la participación ciudadana en las decisiones sobre planes de desarrollo urbano.

En relación a las acciones inmediatas, han determinado continuar con los procesos dirigidos a:

1. Detener los reavalúos y su consecuente subida de impuesto predial;
2. Detener los cambios de zonificación (lote a lote) que sin planes de ordenamiento sólo sirven para procesos de especulación inmobiliaria;
3. Defender las áreas verdes, protegidas y patrimoniales.

Cohesión y fortalecimiento

Los ciudadanos que conforman la red perciben que la práctica política actual en lugar de promover desarrollo conduce a intensificar los conflictos, erosiona el espacio comunitario, debilita los vínculos entre las personas y deteriora la calidad de vida.

Uno de los factores que fortaleció la cohesión y promovió el crecimiento de la Red fue la indignación que provocó la actualización de los avalúos de terrenos y bienes inmuebles[9] con métodos poco claros[10] y cuya consecuencia es un incremento significativo del impuesto predial, en algunos casos hasta 1 500%,[11] además de la falta de información y transparencia sobre la finalidad de lo recaudado, que se acumula en fondos del gobierno central.

Las empresas evaluadoras contratadas por el gobierno avalúan los bienes muebles en función del mayor y mejor valor que permitan las normas de

[9] Con base en la Ley 49 de 2009 del 17 de septiembre del 2009 y en la Ley 8 de 2010 (*Gaceta Oficial* 26, 489-A del 15 de marzo del 2010).

[10] El método para fijar los nuevos valores de las propiedades no está contemplado en la Ley, sino en los pliegos de las licitaciones públicas.

[11] En 2011, gobierno nacional inicia programa de Revalorización Catastral.

usos de suelo vigentes;[12] es decir según la expectativa de venta.[13] El 20 de noviembre del 2013[14] el gobierno suspendió provisionalmente los reavalúos probablemente para evitar una peligrosa pérdida de popularidad, nada oportuna debido a la proximidad de los comicios electorales en mayo de 2014.

Actualmente la Red y sus líderes intentan mostrar la lógica perversa que está detrás de la modificación del método de avaluó.[15] La ley está suspendida y su aplicación futura dependerá de la continuidad o no de la actual administración de gobierno. Si no se modifica la forma de cálculo del impuesto predial para hacerlo con equidad, los ciudadanos deberán enfrentar la posibilidad de abandonar los barrios donde han vivido por más de veinte años. Esto facilitaría al capital inmobiliario la adquisición de terrenos en áreas valorizadas por la especulación, donde construirían densificando hasta donde las norma les permite (1 500 hab/ha) sin el adecuado equipamiento y espacio público que posibilita mantener la identidad de los barrios y el sentido de pertenencia a la comunidad.

Politización de la ciudadanía

Las oportunidades políticas —en este caso las próximas elecciones generales en mayo del 2014— representan una coyuntura que la Red, guiada por sus líderes, ha sabido aprovechar en doble vía; fortalecimiento y visibilidad de su movimiento, y oportunidad de exigir respuestas a quienes aspiran a representarlos (Tarrow, 1994).

Una de las acciones más significativas organizadas por la Red fue un cabildo abierto realizado en febrero, llamado *Cabildo de urbanismo participativo con los candidatos a puesto de elección popular 2014*, que evidenció la capacidad organizativa de la red y su poder de convocatoria. Asistieron todos los candidatos a

[12] Estos avalúos se fundamentan en el artículo 767 del Código Fiscal que establece que corresponde a la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales fijar el rango en que deberá ubicarse la base imponible del Impuesto de inmueble que se aplica de acuerdo con el área geográfica en la que se encuentra, mejoras que haya sufrido y la valorización del sector.

[13] Se pretende subir la recaudación de impuestos de inmueble de 130 millones al año (2013) a 450 millones (La Estrella de Panamá. 2013). Disponible en: www.laestrella.com.pa/online/impreso/2013/10/31/piden-suspender-aumentos-de-avaluos-de-propiedades.asp.

[14] Resolución Ministerial del MEF No. 807-04-164-13.

[15] El 19 de diciembre de 2013 la Red entrego al Presidente una petición para derogar la ley de reavalúos.

Alcalde de la Ciudad de Panamá; así como los representantes de corregimiento de todas las comunidades asociadas a la Red. Firmaron el llamado *Pacto por el Urbanismo Participativo* que propone una serie de acciones que se compendian en una suerte de Decálogo:

1. Respeto a la participación ciudadana;
2. Ordenamiento territorial para los ciudadanos;
3. Protección del patrimonio familiar;
4. Protección del ambiente y la salud;
5. Seguridad ciudadana efectiva;
6. Educación, cultura y deporte para todos;
7. Legislación que proteja nuestros derechos;
8. Gestión pública efectiva y transparente;
9. Servicios públicos planificados;
10. Conservación y protección del patrimonio histórico.

Estrategias para democratizar la gestión de la ciudad

Cumplimiento del marco legal

Lograr lo que la Red llama *urbanismo participativo con poder* requiere el cumplimiento de varias leyes, particularmente la Ley 6 de Ordenamiento Territorial,[16] que tiene varios artículos especialmente vinculados con las aspiraciones de la red.

Artículo 3. "La formulación de políticas sobre el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano se fundamentará en el reconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad, en la prevalencia del interés general sobre el particular, y en la conveniencia de una distribución equitativa de obligaciones y de beneficios, así como en la garantía de la propiedad privada".

Artículo 8. Otorga a los municipios competencias para elaborar y aprobar los planes de ordenamiento territorial y del desarrollo urbano a nivel local dentro de su MIVIOT jurisdicción. No obstante, este artículo fue vetado con el Decreto Ejecutivo No. 179 (26/02/2010) que centralizó en la Dirección de Desarrollo Urbano del MIVIOT las decisiones relativas a los cambios de zonificación de uso de suelo y los planes de ordenamiento territorial. Así, además se eliminó el

[16] Del 1 de febrero de 2006 , publicada en la Gaceta Oficial núm. 25478.

derecho de los ciudadanos a ser activos y propositivos en temas que determinan cómo se construye la ciudad.

Artículo 35. Obliga a las autoridades urbanísticas a permitir la participación ciudadana a través de representantes y a promover la concertación de los intereses sociales, económicos y urbanísticos según lo determina la Ley 6 de 2002 y la reglamentación de la Ley 6.[17]

Asimismo debería cumplirse la Ley 37 del 29 de Junio de 2009[18] cuyo Artículo 1 establece que era necesario un proceso de descentralización sistemática de la Administración Pública en los municipios para que pudiera existir el desarrollo sostenible e integral del país.

El reto de la red y de los ciudadanos en general es exigir la descentralización municipal y demandar un programa de gobierno municipal con énfasis en la participación y liderazgo de la comunidad, desechando el manejo centralizado y el paternalismo. De esta forma, podría empezar a construirse una sociedad inclusiva y democrática, con base en ciudadanos empoderados, responsables y capaces de llevar adelante los procesos de desarrollo de sus comunidades y ciudades.

Además se requiere institucionalizar presupuestos participativos que consideren la opinión de los ciudadanos; y para garantizar financiamiento municipal pareciera impostergable entregar a los municipios los impuestos prediales que se recauden en sus territorios y que estos se fijen e inviertan con mecanismos justos y trasparentes.

Proceso de diálogo/concertación y propuestas

La red podría incrementar su eficiencia organizando e impulsando procesos que permitan dialogar de forma permanente a todos los actores sociales que construyen la ciudad. Ello implicaría acciones como las siguientes:

1. Definir los actores sociales que construyen la ciudad.
2. Visibilizar las aspiraciones y visiones de cada actor (ciudadanos, funcionarios, comerciantes.
3. Mostrar las agendas públicas y las no explícitas de cada actor.
4. Facilitar espacios de diálogo permanentes.

---

[17] Para dificultar aún más la participación, el procedimiento fue modificado en el 2010 determinando que el Aviso de Convocatoria debe fijarse por diez días en las oficinas del Ministerio de Vivienda. Este cambio dificulta mucho que los interesados se enteren de la convocatoria.

[18] Publicada en *Gaceta Oficial*, núm. 26314.

5. Documentar resultados y elaborar propuestas.
6. Usar intensivamente las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) para comunicar, informar, denunciar y convocar.
7. Enfocarse en atraer a los ciudadanos a la acción colectiva concertada con base en lograr una aspiración común: incrementar la Felicidad Interna Bruta (FIB), indicador que mide el desarrollo socioeconómico sostenible e igualitario, preservación y promoción de valores culturales, conservación del medio ambiente y gobernabilidad.

Crear un observatorio de la ciudad

El observatorio es una institución que se encarga de seleccionar, recolectar, gestionar y aplicar indicadores y estadísticas para evaluar y dar seguimiento a las condiciones de la ciudad. Ello permitiría la construcción y uso de Indicadores de Sostenibilidad que ofrezcan información científica y tecnológica necesaria para tomar decisiones de gestión, además de posibilitar la fiscalización ciudadana —practica esencial para asegurar el uso correcto de los recursos y la buena gestión de los servidores públicos.

Reflexiones finales

El urbicidio se extiende en ciudad de Panamá ocasionando la ruptura de la trama urbana, la privatización del espacio público y la trasformación de los ciudadanos en consumidores y clientes; es decir, provocando la perdida de la ciudad (Carrión M., 2013).

Las ciudades con mejor calidad de vida son aquellas capaces de comprometer e involucrar a sus ciudadanos y de garantizar, por tanto, una gestión urbana participativa y democrática. La participación activa de la ciudadanía en los procesos de construcción, apropiación y administración colectiva de la ciudad son claves para construir una ciudad socialmente justa, que posibilite a los ciudadanos defender el interés público de los abusos de inmobiliarias, especuladores y derrochadores e innecesarios megaproyectos gubernamentales.

La participación comunitaria en la gestión urbana tiene efectos significativos en la sustentabilidad de la ciudad y es fundamental en la satisfacción del derecho a la ciudad.

Consecuentemente, considerando la existencia y operatividad de la Red Ciudadana Urbana pareciera que, junto con organizaciones similares de otras provincias del país, tiene posibilidades de impulsar la declaración de La Carta Panameña por el Derecho a la Ciudad, con base en el Pacto por el Urbanismo Participativo, presentado en febrero de 2014.

El poder de los movimientos se evidencia cuando los ciudadanos unen fuerzas para enfrentarse a élites, autoridades y a sus antagonistas sociales. Crear, coordinar y mantener esta interacción entre la Red y otras asociaciones afines es el desafío más importante y la mayor contribución que puede hacer la Red para lograr una gestión urbana participativa y democrática, posibilitando así la satisfacción del Derecho a la Ciudad en Panamá.

Bibliografía

Borja, Jordi. 2012. *Memoria XV Congreso Iberoamericano de Urbanismo*. Medellín: ciu, en línea: www.aetu.es/congresos-seminarios/pasados/xv-congreso-iberoamericano-medellin/ (consultado enero de 2013).

_____. 2003. *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.

Cabrera Arias, Magela. 1993. *Crisis urbana y movimientos sociales, Panamá 1970-1992*. Panamá: Imprenta Universitaria.

Capel, Horacio. 2010. "Urbanización generalizada, derecho a la ciudad y derecho para la ciudad", en *Scripta Nova. Revista de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. xiv, núm. 331, (7) 1 agosto. Barcelona: Universidad de Barcelona.

Carrión Mena, Fernando. 2013. "Urbicidio o la producción del olvido" (ponencia), en *xv Seminario Sobre Patrimonio Cultural "Patrimonio y Territorio"*. Chile: Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos, agosto 2013, en línea: www.dibam.cl/seminario2013/ (consultado en diciembre de 2013).

Central América Data 2013. (8 de abril) Infraestructura sanitaria paraliza proyectos en Panamá, en línea: www.centralamericadata.com/es/tsearch?q=Infraestructura%20sanitaria%20paraliza%20proyectos%20en%20Panam%C3%A1 (consultado en mayo de 2013).

Consejo Nacional de Promotores de Vivienda (convivienda). 2012. *Informe anual*, en línea: www.panamaeconomyinsight.com.pa/0222021101.html (consultado en enero 2013).

La Estrella de Panamá. 2013. "Piden suspender aumentos", en línea: www.laestrella.com.pa/online/impreso/2013/10/31/piden-suspender-aumentos-de-avaluos-de-propiedades.asp (consultado noviembre de 2013).

La Prensa. 2005. "Calculando su impuesto de inmueble", 25 junio, en línea: www.mensual.prensa.com/mensual/contenido/2005/06/25/hoy/negocios/259843.html (consultado febrero 2007).

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (pnud). 2006. *III Encuesta Desarrollo Humano e Instituciones*. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Tarrow, Sidney. 1994. *El poder en movimiento, los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial, en línea: www.derechoalaciudadflacso.files.wordpress.com/2014/01/sidey-tarrow-el-poder-en-movimiento-los-movimientos-sociales-la-accion-colectiva-y-la-politica.pdf (consultado diciembre de 2013).

Tomlinson, Everardo. 1973. *El contrato de arrendamiento de Fincas Urbanas*. Panamá: Editorial Universitaria (eupan).

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

Arsenio E. González Reynoso*

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

* Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora.

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

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

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

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

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

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

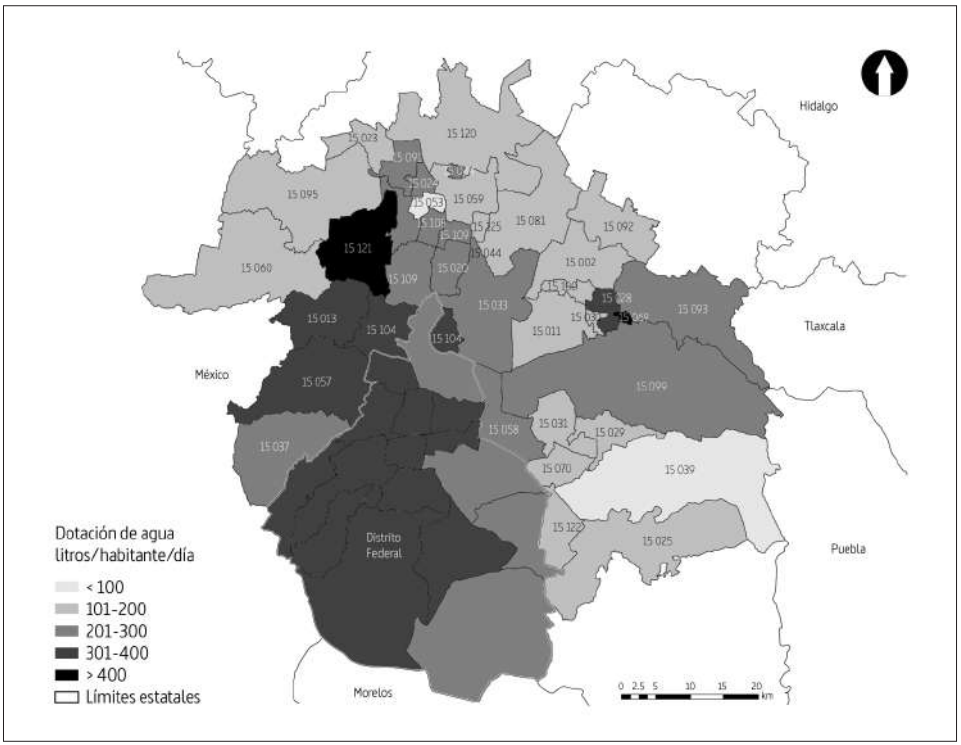
La capital del país y su zona conurbada presentan diversas condiciones territoriales e institucionales de acceso al agua potable. No es una ciudad gobernada por una sola autoridad local y con un único organismo operador de agua, con una sola fuente de abastecimiento y con un solo sistema de distribución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

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

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

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

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



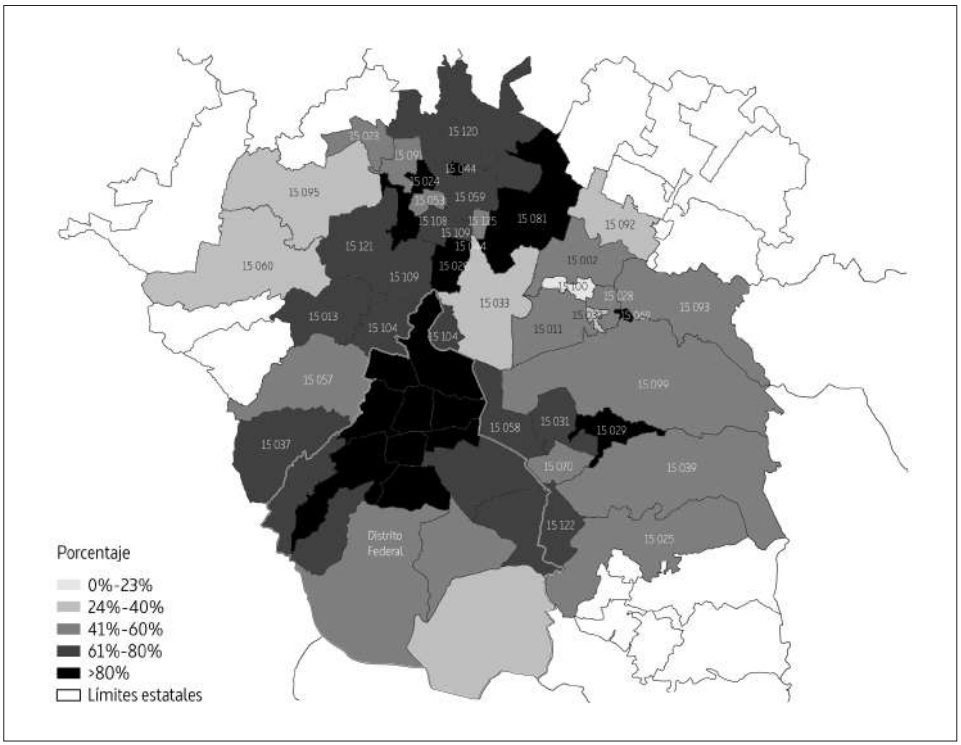
Fuente: Elaboración propia con base en SACMEX, 2010 y CAEM, 2012.

sin agua entubada se encuentran en los municipios localizados al nororiente de Texcoco.[3]

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

[3] Estas cifras sintetizan un análisis más detallado presentado en González (2014).

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



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, 2010.

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

La construcción social y gubernamental de la política de acceso al agua[4]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[9] Blanca Jiménez, Rodrigo Gutiérrez, Boris Marañón, Fabiola Sosa, Fernando Paredes y quien esto escribe.

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

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

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

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

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

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

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

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

En la línea de acción 719 proponía:

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

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

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

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

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

Reflexiones finales

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

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

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

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

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

Bibliografía

Borja, Jordi. 2007. "Revolución y contrarevolución en la ciudad global: las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades", en *Eure*, diciembre, año 7, vol. xxxiii, núm. 100. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 35-50.

Bourdieu, Pierre. 2005. *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo xxi.

Burns, Elena (coord.). 2009. *Repensar la Cuenca: la gestión de ciclos del agua en el Valle de México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Centro para la Sustentabilidad Incalli Ixcahuicopa.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (cdhdf). 2009. *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. México: cdhdf.

comisión del agua del estado de méxico (caem). 2012. *Informe*. Naucalpan: caem, Secretaría del Agua y Obra Pública, Gobierno del Estado de México.

Comisión Nacional del Agua (conagua). 2012. *Estadísticas del agua de la Región Hidrológico-Administrativa xiii*. México: Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México, conagua.

_____. 2010. *Programa de Sustentabilidad Hídrica de la Cuenca del Valle de México*. México: conagua.

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (evalúa-df). 2011. *Recomendaciones vinculatorias derivadas de la evaluación externa realizada a la política de acceso al agua potable del Gobierno del Distrito Federal*. México: evalúa-df.

González, Arsenio. 2014. "Crisis, desigualdad y desafíos del abastecimiento de agua potable y drenaje", en *¿Cómo vamos Ciudad de México? Cómo empezamos y hacia dónde vamos*. México: *El Universal*, pp. 115-121.

_____. 2012. "La dimensión regional del abastecimiento de agua y drenaje de la zona metropolitana del Valle de México: cuatro cuencas hidrológicas vinculadas artificialmente", en Ziccardi, Alicia (coord.), *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México: unam, pp. 375-401.

Inegi. 2010. *xiii Censo General de Población y Vivienda 2010*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Legorreta, Jorge. 2006. *El agua y la Ciudad de México. De Tenochtitlan a la Megalópolis del siglo xxi*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Organización de Naciones Unidas (onu). 2002. *Observación General No. 15*, interpretación autorizada del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales en lo que se refiere al derecho al agua. Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la onu.

_____. 1992. *Declaración de Río de Janeiro, Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio ambiente y el Desarrollo*. Río de Janeiro: onu.

Paot. 2010. *Estudio sobre el ordenamiento, control y tratamiento Integral de los Asentamientos Humanos Irregulares, ubicados en suelo de conservación del Distrito Federal*. México: Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del df.

Perló, Manuel; González, Arsenio; Zamora, Itzkuauhtli y Hernández, Lorena. 2010. *Rescate de ríos urbanos. Propuestas conceptuales y metodológicas para la restauración y rehabilitación de ríos*. México: puec, unam.

Perló, Manuel y González, Arsenio. 2009. *¿Guerra por el agua en el Valle de México? Estudio sobre las relaciones hidráulicas entre el Distrito Federal y el Estado de México*. Segunda edición. México: puec-unam.

_____. 2006. *Del agua amenazante al agua amenazada. Cambios en las representaciones sociales de los problemas del agua en el Valle de México*, en Urbina, Javier (coord.), *Más allá del cambio climático. Las dimensiones psicosociales del cambio ambiental global*. México: semarnat, Facultad de Psicología, unam, pp. 47-64.

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. 2010. *Evaluación de la política de acceso al agua potable en el Distrito Federal*. México: puec, unam, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal y Academia Mexicana de Ciencias.

Sistema de Aguas de la Ciudad de México (sacmex). 2010. *Compendio 2010*. México: sacmex.

Subirats, Joan. 2001. "El análisis de las políticas públicas". *Gaceta Sanitaria*, vol. 15, núm. 3, pp. 259-264.

CAPÍTULO II

DINÁMICAS DE PROTESTA Y CONFLICTIVIDAD URBANA

¿Qué producen los conflictos urbanos?

Patrice Melé*

Este texto propone una reflexión sobre los efectos de la multiplicación y de la generalización de situaciones de conflicto en las ciudades contemporáneas.[1] En América Latina, como en otros contextos, es difícil reconstruir la evolución de la conflictualidad; los estudios disponibles son, en su mayoría, estudios cualitativos y las tentativas de contabilizar o de mapear a escala de las metrópolis, los observatorios de conflictos, son a la vez muy interesantes y decepcionantes.[2] Registran y localizan eventos conflictivos pero ponen en el mismo plano situaciones muy diferentes y no dicen algo de la amplitud ni de la temporalidad de los conflictos. Resulta complicado reconstruir tendencias generales en las dinámicas de los conflictos, lo que se puede decir es que presenciamos una generalización de situaciones conflictivas. Estas, a pesar de presentar muchas diferencias, muestran grupos movilizados que intentan pesar sobre las formas de las dinámicas urbanas o las modalidades de la gestión urbana.

* umr citeres, cnrs, Universidad de Tours, Francia.

[1] Agradezco a Claudia Cirelli su lectura y comentarios.

[2] Observatorio de conflicto de la ciudad de Quebec, pero también en América Latina Santiago de Chili, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Maceio.

Es conveniente partir de la idea de que existen diversas situaciones que podemos calificar como conflictivas, pero también hay una pluralidad de interpretaciones acerca de estas situaciones en el mundo de la ciencias sociales, o en el mundo de los actores de la ciudad y de los profesionales de la gestión urbana o del urbanismo. Existen controversias sobre lo que revelan estas situaciones, sus causas, y las modalidades y debates sobre las formas de contenerlas desde la acción pública.

Sin embargo, estos momentos de oposición parecen escapar a los conceptos o a las categorías construidas para analizarlos. En efecto, los objetivos de los grupos movilizados son múltiples: permanecer en un lugar, obtener servicios urbanos, luchar contra actividades que producen molestias o riesgos, imposibilitar la realización de algún proyecto, controlar el tipo de urbanización, guardar el uso exclusivo de espacios públicos y de ciertos recursos o proteger ciertos espacios.

Los conflictos urbanos pueden ser calificados de luchas por la tierra y los servicios urbanos de movilizaciones ambientales o patrimoniales de oposición a proyectos públicos o a la autorización de ciertos usos urbanos y de antagonismos entre grupos por el uso del suelo, como movimientos políticos enfocados a los efectos locales de tendencias globales. Se tiene que subrayar también que observamos en los espacios públicos de las ciudades la presencia de movimientos sociales que no tienen la ciudad como objetivo, bajo la forma de marchas o plantón. La investigación de situaciones concretas muestra una imbricación de las causas; muchas veces se juntan vecinos movilizados que constituyen redes con grupos o militantes que reivindican movimientos sociales en nombre de la justicia espacial, del reconocimiento de la cualidad ambiental de un espacio, del acceso al espacio público como recursos o de la preservación de su calidad de vida.

Entonces, la investigación urbana debe enfrentarse al reto de saber si tiene sentido agrupar analíticamente en una sola categoría conflictos urbanos tan diferentes. La posición que desarrollaré aquí es la de plantear que, para analizar la relación entre dinámicas urbanas y sociales, es de gran interés construir hipótesis de interpretación sobre los efectos de estas situaciones de conflicto y no solamente sobre sus causas o lo que revelan de algunas tendencias estructurales de las sociedades contemporáneas.

He intitulado este texto *¿Qué producen los conflictos urbanos?* porque lo que quisiera proponer es presentar mi posición sobre esta cuestión a partir de investigaciones personales (Melé, 2014), colectivas en México (Bassols y Melé, 2001), en Europa o en procesos comparativos internacionales (Bourdin,

Lefeuvre y Melé, 2006; Melé, 2012; 2013).[3] Estos proyectos plantearon estudiar situaciones de conflicto bajo el punto de vista de los efectos y discutir hipótesis de interpretación sobre lo que producen las situaciones de conflictos. En efecto, se trata de subrayar la importancia de reflexionar sobre lo que revelan estos hechos de las relaciones entre los actores, de la forma de contenerlos o de dar más espacios en las movilizaciones. Este texto está organizado en dos partes. En primer lugar, presentaré algunas posiciones, prerrequisitos que considero necesario para construir una reflexión sobre la productividad de las situaciones de conflictos; en segundo, algunas hipótesis de interpretación sobre la productividad territorial, jurídica y política de los conflictos urbanos a manera de síntesis de los resultados de estas investigaciones.

Posiciones para el estudio de los conflictos urbanos

La construcción de una inteligibilidad de las situaciones de conflicto tiene que cuidarse del impacto de dos formas opuestas de interpretación que no permiten aprehender los efectos de la multiplicación de los conflictos. En primer lugar, hay que cuidarse de una sobrecarga teórica, es decir, del papel de las explicaciones macro teóricas que presuponen causas estructurales a los conflictos o que insertan el conflicto en teorías del cambio social. No es que estas teorías no tengan elementos de validez sino que me parece que tienen consecuencias sobre las investigaciones concretas que conllevan a descalificar las movilizaciones que no corresponden a los criterios normativos que establece. La literatura científica sobre los conflictos urbanos está marcada por el papel que la sociología de inspiración marxista otorga a lo que ha definido como nuevos movimientos sociales urbanos (Castells, 1974). O más recientemente por el peso de una geografía

[3] En estas investigaciones colectivas participaron varios colegas, quisiera recordar aquí antes que nadie a Emilio Duhau con el cual he intercambiado durante muchos años puntos de vista sobre el tema de la conflictualdad urbana y que ha escrito textos muy estimulantes sobre este tema (Duhau 2012 ; Duhau, Giglia 2008). Al análisis de las situaciones mexicanas participaron Antonio Azuela, Jade Latargère, Angela Giglia, Vicente Ugalde entre otros; para los casos en Francia, Claudia Cirelli, Laurence Rocher; y en Montréal Annick Germain entre otros; y, en Italia Luigi Bobbio, Egedio Dansero y Fabrizio Maccaglia. Estos proyecto fueron financiados por la *Agencia nacional de la investigación francesa*, el programa *Concertación, decisión, ambiente*, del ministerio del ambiente francés y del ademe, además una parte de los viajes entre México y Francia fueron financiados gracias al Programa de Intercambio con el Colegio de México (ecos nord/anuies/conacyt).

crítica marxista de tradición anglófona (Harvey, 2013; Soja, 2010) que conceptualiza los conflictos urbanos a partir de su capacidad para enfrentar los impactos de la hegemonía neoliberal sobre las ciudades. Estos enfoques tienen bastante influencia actualmente en Francia y América Latina, y paradójicamente tienen el efecto de ignorar los importantes debates sobre estos temas y los aportes de la escuela de sociología urbana marxista de lengua francesa o española que tuvo un gran peso entre 1970 y 1989 (Amiot, 1986).

En estos trabajos, los movimientos sociales urbanos representan nuevas formas de lucha en defensa de un marco de vida de calidad, y son dotados de un papel activo y determinante para el cambio social. Uno de los efectos de esta postura ha sido poner las movilizaciones urbanas en el centro del análisis de las contradicciones urbanas, de las relaciones entre el Estado y las clases sociales (Valladares, Prates Cuelho, 1995: 13). Sin embargo, este modelo de interpretación fue muy criticado desde los años 1980, por una parte, en lo que concierne el concepto de Estado, considerado como una entidad y no como un campo de lucha de diferentes grupos, y, por otra parte, por la cuestión de la reproducibilidad de un modelo de análisis que fue construido a partir de la identificación del papel de las políticas urbanas en el "capitalismo monopolístico de estado" (Valladares, Prates Cuelho, 1995). Los investigadores que se inscriben en este marco de análisis buscan vincular las movilizaciones locales a grandes tendencias del cambio social y político. Este tipo de marco teórico ha producido una visión unificada de las luchas urbanas que se ha denominada "movimiento urbano popular" (utilizando el singular) (Moctezuma, 1994). Esta posición teórica ha permitido que trabajos sobre conflictos y movilizaciones urbanas sean integrados en enfoques globales de los movimientos sociales con el objetivo de analizar la posibilidad de una convergencia de las diferentes luchas. Este marco ha sido posteriormente aplicado y llevado al campo por militantes o investigadores comprometidos con las movilizaciones que encuentran al mismo tiempo un sentido histórico tanto en los movimientos como en su compromiso.

Sin discutir aquí la validez y los aportes de estas posición y de la inserción de las acciones colectivas urbanas en las macroteorías del cambio social, se tiene que subrayar que estos enfoques, como los trabajos de Alain Touraine (1973), proponen definiciones normativas, más o menos abiertas, de las cualidades y de las formas que debe tener una movilización para volverse un verdadero movimiento social o un movimiento social urbano o un movimiento realmente anticapitalista. Lo anterior produce la deslegitimación de otras formas de acción

colectivas que no corresponden al modelo o que todavía no han alcanzado características que permitieran transfórmarlas en verdadero movimiento social.

A partir de 1983, Manuel Castells, en una obra crítica de sus propias posiciones y del marxismo urbano, propuso una conceptualización diferente de los movimientos urbanos en la construcción de un marco de análisis comparativo de las movilizaciones urbanas. El objetivo del autor ya no es la construcción de una teoría general del cambio social, sino limitar el análisis a las relaciones entre movilizaciones urbanas y cambio urbano. La situación actual y reaparición de las teorías marxistas en los estudios urbanos bajo la influencia de la geografía radical plantea una paradoja. Por una parte, genera un nuevo interés por el estudio de los conflictos urbanos pero, al mismo tiempo, limita el análisis de las dimensiones políticas de estas situaciones, ya que se enfoca en las dimensiones económicas y los vínculos entre conflictualidad y recomposición neoliberal del capitalismo.

También hay otras macroteorías que tienen un impacto sobre los estudios del conflicto:

1. Podemos subrayar el papel de las teorías sociológicas de la dominación que se refieren explícitamente a la sociología de Pierre Bourdieu y que buscan el origen estructural de los conflictos en las relaciones de dominación (Moya, 1982). Lo anterior lleva también a insistir sobre las relaciones asimétricas y desigualdades al interior de los movimientos y, a veces, a demostrar que los movilizados no son los más dominados o los más pobres. Este marco teórico conlleva cierta forma de deslegitimación de los actores movilizados por falta de autonomía o por reproducir la relación de dominación al interior de los conflictos. La observación de situaciones de conflictos se vuelve un campo más de la identificación de la existencia de principios estructurales que la acción colectiva no puede rebasar (Messu, 2012).
2. De forma distinta encontramos también el peso de la nueva sociología de los movimientos sociales que se ancla en la ciencia política y la historia contemporánea (Goirand, 2010): la corriente llamada *política del conflicto,* en referencia al trabajo de Charles Tilly y Sidney Tarrow (2006), propone un marco de análisis interesante pero muy formalizado, permite comparar conflicto urbano o ambiental con otros tipos de movimientos y hacer comparaciones transnacionales y transhistóricas a partir de un mismo vocabulario y de una serie de conceptos

(estructura de las oportunidades políticas, organización y recursos, repertorio de acción, análisis de marco). Este influyente grupo de investigación que a veces es criticado por su rigidez y su voluntad de estructurarse casi como una disciplina (Fillieule, Mathieu, Pechu, 2009), actualmente parece tener menos influencia en América Latina que en Europa y en investigaciones de países anglófonos.

Para construir una mirada sobre los efectos de las situaciones en conflicto que abarque la gran diversidad de experiencias, se debe postergar la interpretación en lo que concierne a los efectos macrosociales o macropolíticos. Lo que no significa rechazar la posibilidad de proponer hipótesis de interpretación sobre las relaciones del conflicto entre política y derecho a la ciudad. Lo que intentaré hacer en la parte final de este artículo.

Contrariamente a esta *sobrecarga teórica* de los conflictos urbanos existe otra forma de conceptualización que a la vez denomina y descalifica las movilizaciones que tenemos que dejar a un lado. Se trata de las precalificaciones de estas situaciones como manifestaciones de un síndrome NIMBY[4] (Dear, 1992; Wolsink, 1994). En efecto, los conflictos de proximidad son muchas veces interpretados como manifestaciones de una tendencia generalizada al repliegue de los habitantes sobre su espacio de residencia lo que podría contribuir a la fragmentación urbana. El problema de este tipo de interpretación, no es de saber si las movilizaciones son *realmente* egoístas o sordas al interés general; es que propone una conclusión al mismo tiempo que identifica un fenómeno. Se trata de una apelación que deslegitima los vínculos que resultan de la proximidad y las posiciones de los grupos movilizados. El éxito del acrónimo, que se basa en su apariencia de diagnóstico y revela, a partir de los años 1980, la difusión de una tendencia social ya bien establecida en Estados Unidos, ya que frecuentemente han ocultado la complejidad de esos procesos de acción colectiva que ponen en juego no sólo las relaciones entre los habitantes y el espacio cercano a su vivienda, sino también sus relaciones con los objetivos y procedimientos de las acciones de los poderes públicos.

[4] *NIMBY: Not in my backyard*, no en mi patio trasero, categoría introducida por planificadores de Estados Unidos para descalificar los conflictos de residentes que rehúsen la localización cerca de su lugar de residencia de ciertas actividades o de ciertas infraestructuras.

La conceptualización de NIMBY está ligada a otro concepto, *el de la generalización*.[5] Se trata de uno de los marcos de análisis de las modalidades de acceso al espacio público de las movilizaciones de vecinos. En este marco se presupone que los habitantes tienen que realizar una generalización de sus argumentos para anclar su movilización en valores —patrimonio, medio ambiente, justicia— que permite escapar a esta descalificación y acceder al espacio público de debate (Trom, 1999). La generalización de esta forma de pensar los conflictos implica una visión por la que el interés particular del propietario, del habitante, del usuario funda la movilización. Es, en un segundo tiempo, cuando los habitantes son confrontados a *pruebas* (contactos con la prensa, con funcionarios públicos, abogados o expertos); después de estos procesos adquieren la capacidad de argumentar ya que son sometidos a imperativos de justificación (Thévenot, 2006) que les obliga a anclar su movilización en valores.

Es posible construir una crítica de esta visión. En efecto, en muchas ocasiones nuestras encuestas mostraron que el anclaje a valores está presente desde el principio de la movilización, en particular desde la constitución de los grupos. Varios estudios y en particular los que he realizado en México (Melé, 2014), muestran que las movilizaciones pueden ser analizadas como construcción de redes híbridas lo que implica la movilización de vecinos, actores políticos e institucionales, militantes políticos o ecológicos, que están presentes desde el principio. Entonces, más que pensar las cosas como un proceso estratégico de generalización, se tendría que pensar en la difusión, en la hibridación de las posiciones de los diferentes actores en el marco de la movilización y en la construcción de diferentes formas de alianzas.

Quisiera plantear aquí la posibilidad de apartarse de estas explicaciones previas o marco de análisis de los conflictos para dejar abiertas las interpretaciones. En investigaciones, basadas en estudios de casos, hemos decidido partir de un imperativo de descripción fina acerca de las situaciones, de los actores movilizados, de sus contextos para estudiar los efectos de los conflictos; es una invitación a una reflexión sobre la productividad social de los conflictos. No hay espacios en este artículo para hacer referencias a los casos estudiados, el lector interesado podrá referirse a los libros publicado a partir de los procesos de investigación citados.

[5] En francés: *montée en généralité*.

Analizar los efectos de los conflictos urbanos

La posición teórica sobre los conflictos que defiendo aquí, considera que el conflicto no se debe aprehender únicamente como una crisis sino, como lo demostró Georg Simmel (2010 [1903]), es consustancial al funcionamiento de las sociedades; constituye una forma positiva de socialización. Multiplicando las interacciones entre participantes, los conflictos producen asociaciones, alianzas, coaliciones y redes. Esta forma social puede entonces ser considerada como un fenómeno que "reduce el aislamiento social" que "agrupa partes" para retomar el vocabulario de Lewis Coser (1982 [1956]). Los trabajos de los sociólogos que se suscriben a esta posición subrayan el papel de estructuración social de los conflictos.

Desde ese punto de vista, hoy en día se estudia el nuevo lugar que ocupan los conflictos tanto en las relaciones entre los residentes (o usuarios) y la acción pública, como en las relaciones entre los habitantes y el espacio próximo. Mientras los conflictos sociales y políticos han sido estudiados tradicionalmente desde el punto de vista de la acción colectiva, las formas de movilización, las ideologías y los valores que defienden, y de la organización o la racionalidad de los actores movilizados, me parece que la comprensión de ese tipo de situación debe pasar por un examen pragmático de lo que producen. Esto significa reflexionar sobre sus efectos en la recomposición de las modalidades de territorialización de la acción pública y de la localización de las diferentes infraestructuras, sobre su función en la apropiación del espacio próximo por los residentes, pero también de la relación entre los grupos movilizados con lo jurídico y lo político. Este texto hace énfasis en tres dimensiones de la productividad de los conflictos: la productividad territorial, la productividad jurídica y la productividad política.

La productividad territorial de los conflictos urbanos

La reflexión geográfica se interesa en las movilizaciones locales a partir de sus capacidades para revelar o fortalecer territorialidades preexistentes (Melé, Larrue, Rosemberg, 2003). Las movilizaciones, controversias y conflictos son estudiados como reveladores de anclajes territoriales que reenvían a la pertenencia, la apropiación o, inclusive, la identidad territorial. Sobre estas cuestiones, he intentado adoptar una postura diferente y focalizar la atención sobre el análisis

de los efectos de las movilizaciones locales, sobre su productividad espacial o territorial.

En efecto, podemos decir que las movilizaciones locales constituyen no solamente una forma de territorialización puesto que producen grupos conscientes de una solidaridad de destino que replantean su inscripción espacial, que se apropian materialmente de un espacio gracias a un trabajo de vigilancia localizada e, idealmente, por un trabajo de nominación y de valorización.

Esta vigilancia puede ser analizada en el sentido de la etología como una conducta territorial de toma de posición de un espacio o de su defensa contra otros usuarios (Le Berre, 1992), o como una manifestación de *territorialidad* según la tradición de la escuela de Chicago (Stanford Scott, 1967); en esta concepción, la territorialidad es una tentativa de control sobre el espacio (Sack, 1986). Además, las redes de habitantes que desarrollan una acción colectiva practican una sociabilidad con un fuerte anclaje espacial, constitutivo de otra forma de territorialidad.

Por otra parte, para defender su posición, los habitantes movilizados identifican cualidades o valores del espacio en juego y efectúan un trabajo de producción de una cierta representación de su espacio residencial. Esta producción/promoción del territorio refuerza la territorialidad específica producida por la acción colectiva. Se podría decir también que las movilizaciones locales construyen simbólicamente el espacio próximo como un *bien común*, que crea una relación patrimonial entre un grupo así constituido y objetos, lugares o conjuntos espaciales (Barel, 1984), lo que en otro vocabulario se podría llamar *apropiación*.

Observamos también la multiplicación de instancias localizadas que se plantean como objetivo construir la aceptación o (re)construir la confianza entre los diferentes actores o portadores de intereses (mesas de negociación, comisión local de seguimiento de cierta actividad, etcétera). La existencia de estas formas de regulaciones locales, implementadas a veces, sobre perímetros muy parecidos a los de las movilizaciones, nos obligan a considerar que asistimos a una producción de *territorios* en el sentido de espacios delimitados cargados de valores y dotados en ciertos casos de una instancia —de gestión y de concertación— en las cuales los habitantes movilizados son representados. Estos se presentan como *voceros* del espacio en juego; pero también como actores de la actualización local de las reglas jurídicas, y se apropian textos de leyes y objetivos de las políticas públicas que utilizan como recursos de la situación local.

Los grupos movilizados construyen un discurso sobre los límites de las calificaciones jurídicas del espacio (zonificaciones) y elaboran reivindicaciones

implicando la implementación de disposiciones jurídicas territorializadas. En este sentido, podemos decir que los habitantes movilizados contribuyen a la transmisión de una visión territorial del espacio por integración o difusión de los procedimientos y de las categorías de la acción pública. Entonces, no es solamente la acción colectiva sobre una base espacial la que constituye un proceso de territorialización, pero sí la doble experiencia de la construcción de un actor colectivo en el momento de la movilización y de su confrontación a los procedimientos territorializados de la acción pública. La integración del vocabulario, de las referencias y de las tipificaciones portadas por el derecho y la acción pública implica la adopción de una visión territorial del mundo.

Un régimen de territorialidad reflexiva

En las movilizaciones locales, grupos y redes constituidos en parte de residentes, identifican por un trabajo de encuesta, elementos valorizables de su espacio que pueden justificar su protección. Podemos plantear la hipótesis de que esta producción de conocimiento y esta puesta en debate del futuro (devenir) de un conjunto espacial tiene efectos a su vez sobre las modalidades de la acción de los poderes públicos y sobre las relaciones al espacio de los habitantes movilizados.

Más que *territorialización reactiva* (Lolive, 1999) estos procesos pueden ser calificados de *territorialización reflexiva* (Melé, 2009) lo que significa que estos grupos construyen una escena en la cual son debatidas las informaciones sobre las calidades, las evoluciones y el porvenir posible de un territorio y proclaman la necesidad de la implementación de procedimientos de participación y de seguimiento de *reflexividad institucional* (Giddens, 1995, 2008) para intentar reducir las incertidumbres ligadas a las dinámicas urbanas y a los usos de suelo.

Se puede conceptualizar la *reflexividad* como la capacidad de los actores a entender lo que hacen cuando lo hacen y a dar cuenta y analizar sus actividades. Esta conciencia práctica autoriza la adaptación al contexto y al curso de la acción. En otro nivel, hace posible la producción de las descripciones de los objetivos y de las razones de la acción y funda su capacidad de adaptación al contexto. Podemos retomar aquí la definición de Anthony Giddens (1995) que considera que la reflexividad de la vida social moderna, consiste en una revisión constante de las prácticas sociales a la luz de las nuevas informaciones que conciernen a estas prácticas, alterando de esta forma su carácter.

Podemos considerar que esta presunción de reflexividad —es decir la conciencia del carácter limitado de todo saber— disuelve la asimilación entre

saber y certidumbre. Se puede observar qué procesos de reflexividad institucional que mejoran el nivel de conocimiento se multiplican (sistemas de evaluación del riesgo, dispositivos de seguimiento en tiempo real, comisión de coordinación, de información o de seguimiento, diferentes formas de urbanismo participativo); aunque éstas pueden construir un universo de certidumbre, más bien conducen a la toma de conciencia del carácter inestable del mundo social. Esto lo subraya Ulrich Beck (2006) en su análisis de las relaciones entre saber científico y sus riesgos.

Es posible identificar como valores y marco de acción procesos similares ligados a la fuerte presencia en los conflictos urbanos. No sólo el medio ambiente conduce a redefinir *bienes comunes* y los objetivos y modalidades de la acción de los poderes públicos para preservarlos, ya que esta noción se basa en la identificación de los lazos y retro-acción entre un individuo y lo que lo rodea. De una manera diferente, las referencias al patrimonio implican también una relación reflexiva a ciertos objetos, lugares y espacios (Melé, 2010 y 2014).

En este marco de análisis, las situaciones de acción en público que movilizan los valores patrimoniales y ambientales, en las cuales se debate el porvenir de conjuntos espaciales, pueden ser analizadas como manifestaciones de reflexividad *societal*. En efecto, los *legos* se reapropian saberes expertos y (re) construyen a partir de ellos su relación con el espacio y con las acciones de los poderes públicos.

Los habitantes movilizados realizan igualmente una crítica de los objetivos de la intervención pública, que requiere de los actores públicos una capacidad de análisis permanente del curso y de los impactos de su acción, así como tomar en cuenta los efectos no intencionales de las actuaciones.

Las negociaciones o la generalización de instancias de debates o de concertación no son capaces de aportar certidumbre para *resolver* los conflictos, ya que estas estrategias constituyen la institucionalización de escenas públicas que, primero integran la vigilancia de los residentes y, después, procesos de hibridación de las saberes profanos al contactos de los actores públicos. De cierta forma, para retomar el vocabulario de Giddens estas instancias forman puntos de encuentro entre reflexividad individual y colectiva (investigación de los residentes afectados), y ambas de procedimientos de reflexividad institucional.

Podemos construir la hipótesis de la difusión de un régimen específico de territorialidad que esté caracterizado no por el anclaje, la tradición y el tiempo largo, o por un proyecto de actores institucionales, sino por un lugar particular de la acción, del debate en publico, de la difusión de modos de conocimiento

y de valorización del espacio, así como por la puesta a distancia de sus experiencias cotidianas para transformarlas en saber que se pueden movilizar en situaciones públicas.

No se trata aquí de oponer territorialidades antiguas capaces únicamente de inercia, de resistencia, o de resiliencia a territorialidades nuevas que caracterizan diferentes formas de (re)inversión o de (re)territorialización, sino de subrayar que, tomando en serio el trabajo de los individuos movilizados, es posible identificar una forma específica de relación al espacio próximo ligado a las acciones colectivas en público en el marco de movilizaciones locales. Podemos emitir la hipótesis de que la multiplicación y generalización de situaciones de movilización local, en las cuales está en juego una definición de bienes comunes localizados, constituye una modalidad cada vez más presente de conciencia de si de ciertos grupos locales.

La productividad jurídica de los conflictos urbanos [6]

Una forma de enmarcar el análisis de los conflictos en una reflexión sobre el derecho a la ciudad es centrarse en la relación al derecho y en el papel del derecho en estas situaciones de conflicto. En un primer nivel de análisis, podemos analizar la relación al derecho de los habitantes o vecinos movilizados en un conflicto ambiental a partir de la experiencia del uso del derecho, de la judicialización de los conflictos. Como lo subraya Antonio Azuela, el contacto con el mundo del derecho y sus representantes es una experiencia compleja, contradictoria y ambivalente (Melé, *et al*., 2013). En este sentido, los conflictos son también un proceso de elaboración colectiva de una situación jurídica, una modalidad de difusión de conocimientos jurídicos. Para anclar su causa en el mundo de los tribunales, los grupos movilizados tienen que acudir a especialistas del derecho que realizan un trabajo de traducción de los argumentos que privilegian lo que puede servir de base para una estrategia. Los grupos movilizados hacen la experiencia del peso de los procedimientos, de las estrategias procesuales que tienen, a veces, más importancia que los argumentos en término de justicia urbana y ambiental. Debemos subrayar también la experiencia del

[6] Cabe subrayar que lo que se presenta aquí se basa en reflexiones comunes desarrolladas con Antonio Azuela y Vicente Ugalde (*cfr.* Azuela, Melé, Ugalde, 2015).

carácter indeterminado del derecho y de los tiempos largos del camino de la judicialización. En efecto, si muchas veces el derecho se presenta así, se debe subrayar que en pocos casos los conflictos son resueltos por los procedimientos previstos en las leyes. Como los actores hacen también la experiencia de la indeterminación del recurso ante los tribunales, no es posible saber cuál puede ser el resultado de una decisión jurídica ni sus efectos. Por otra parte, los tiempos del derecho son largos, ligados a la posibilidad de amparos y recursos a otras instancias. Además el marco jurídico está en rápida evolución, especialmente en el campo ambiental. Recurrir a los tribunales permite muchas veces ganar tiempo, frenar una obra, buscar o esperar tiempos políticos más propicios, o ya sea un cambio en el marco jurídico más favorable a los oponentes (Azuela, Melé, Ugalde, 2015).

Además de estos niveles, es posible considerar la presencia del derecho en las situaciones fuera de todo recurso a los tribunales. Las situaciones de conflicto y las movilizaciones son momentos de exposición de los habitantes movilizados al orden jurídico, no solamente cuando recurren a abogados o a tribunales, sino también cuando buscan argumentar frente a la prensa o actores públicos. Se trata de experiencias que permiten adquirir competencias sobre las diferentes calificaciones jurídicas del espacio y sus efectos reales o simbólicos y, se podría decir, momentos de socialización jurídica.

Con un texto y su interpretación para enfrentarse a los potentes

Cuando los habitantes apelan al derecho, recurren muchas veces a un documento que garantice sus derechos. Para los habitantes el derecho existe principalmente como un texto del cual esperan un efecto. Varias situaciones de conflicto en las que hemos realizado entrevistas, muestran que las personas implicadas en un conflicto no sólo construyen una interpretación del derecho directamente del texto de la ley, sino que experimentaron en situación la fuerza del derecho como texto y su capacidad a movilizarlo.

Referirse y mostrar un documento en un debate o una controversia —sin importar cual sea su validez jurídica— con el propósito de deslegitimar una práctica administrativa o de apoyar una reivindicación, constituye una de las experiencias más comunes de esta función del derecho. La experiencia del derecho es, entonces, la de un cuerpo de textos del cual se puede sacar elementos para fundar (sus) derechos. Por ello, en nuestras entrevistas, el orden

jurídico está en primera instancia, presente bajo la forma de referencias a los *textos* que se tienen que identificar, entender e interpretar (Melé, 2006 y 2014). Para los habitantes es importante determinar el texto de referencia; lo que una representante de un grupo de vecinos llama "obtener la información justa", es poder calificar jurídicamente una situación por medio de un documento. Cuando han identificado, el texto que "se aplica", después de una búsqueda —que puede ser difícil—, los habitantes se movilizan para emparejar la realidad con su interpretación jurídica. En sentido pragmático, el texto que se aplica es el que produce un efecto cuando se le invoca. Se trata entonces de hacer existir —de actualizar localmente— el marco jurídico, más exactamente los textos de leyes considerados afirmaciones explícitas.

Se puede, entonces, identificar uno de los usos sociales del derecho; una de las características del derecho es, en efecto, ser un texto disponible sometido a interpretación directa por la lectura. Podemos pensar que esta exposición al derecho tiene efectos sobre la racionalidad de los habitantes movilizados, sobre su visión del mundo, sobre la definición de la situación y no solamente de la situación jurídica. Tanto el texto de ley como el reglamento existen en sí mismos de forma independiente a los atributos que lo transforman en políticas públicas (decretos de aplicación, reglamentos internos, procedimientos y prácticas administrativas).

El papel de las calificaciones jurídicas del espacio

A partir de las investigaciones que se basan en situaciones de calificaciones jurídicas del espacio ligado a políticas patrimoniales y ambientales (zonas de monumentos, espacios protegidos, zonas de protección contra riesgos o molestias) podemos decir que el estatuto jurídico creado por esta zonificación es interpretado por los habitantes y vecinos como un reglamento estricto de las evoluciones de un espacio. Calificando ciertos espacios, el derecho crea expectativas sobre las evoluciones de estos espacios y sobre la definición de las prácticas sociales compatibles con esta protección. Estas expectativas son determinadas tanto por la representación de los *valores* movilizados —el patrimonio y el ambiente— o por una cierta concepción de lo que es un entorno de vida aceptable que en las prescripciones normativas precisas ligadas a reglas de derecho territorializadas. La frustración de estas expectativas puede traducirse en controversia o conflicto. Podemos decir que los grupos y los habitantes movilizados se vuelven espe-

cialistas de los procedimientos administrativos y de las reglas que establece el derecho de la planeación urbana y de los diferentes tipos de zonificación.

Las personas entrevistadas demuestran, al enseñar mapas extraídos de los diferentes documentos de urbanismo y al dibujar espontáneamente las zonas, un buen conocimiento de los límites y de las zonificaciones. La discusión sobre los límites es un momento álgido de toda negociación, ya que las expectativas sobre el papel de ciertas restricciones territorializadas —consideradas como recursos para luchar contra las molestias— son enormes. El deseo de seguridad, de conservación de la imagen o de las funciones del espacio cercano a la vivienda pasa, a menudo, por una demanda de territorialización de las restricciones jurídicas particulares. Los habitantes movilizados han incorporado una visión territorial de la acción pública en forma de perímetros de acción o de zonificación. Al igual que los interlocutores públicos, utilizan también una definición territorial de la situación que supone, en cuanto a la relación inmediata de cada habitante con el espacio, la capacidad de tomar distancia de su propia situación particular. Por lo tanto, la incorporación de una visión territorial implica por parte de los habitantes una cierta abstracción hacia el plano general, una definición del territorio que presente una posición común en cuanto a las molestias o a los desafíos en materia de patrimonio o ambiente.

En México, en los casos de conflictos ambientales recogidos en la obra *Transacciones territoriales* (Melé, 2014), hemos demostrado que frente a las ventajas proclamadas y a las garantías ambientales aportadas por los promotores de los proyectos, los detractores intentan movilizar recursos y argumentos derivados del orden jurídico y regulatorio. Al intentar definir las reglas de derecho que se pueden activar para la situación local, descubren el mundo de la planificación del territorio, en particular las zonificaciones ambientales y las de ordenación urbana. Estas calificaciones territorializadas hacen valer en derecho una vocación y al mismo tiempo un "deber ser" del espacio. Los detractores intentan entonces reclamar la aplicación estricta de un estatus del espacio definido en los documentos de ordenación.

Generalmente, los residentes movilizados se enteran de la existencia de las zonificaciones que protegen ciertos espacios en el momento del conflicto. La mayoría de las veces son los peritos o los miembros de las asociaciones de protección del patrimonio y del ambiente los que desentierran estas calificaciones. Una vez identificada la existencia de una zonificación, el debate se centra sobre sus límites y su validez, así como sobre las razones para el incumplimiento de las reglas que estipula. Prácticamente se evoca siempre la capacidad de los agentes

económicos para saltarse las reglas de uso del suelo o las protecciones ambientales. Paradójicamente, estas herramientas que territorializan las voluntades de control se han convertido en el símbolo de la incapacidad y del abandono de la ambición planificadora.

Una segunda etapa del contacto con estas calificaciones parece ser la comprobación de su capacidad para movilizar a los agentes institucionales responsables. Por ejemplo, en México, la existencia de un parque nacional, incluso cuando se ha creado hace tiempo, obliga a las autoridades federales a desempeñar el papel de garante del futuro de dicho espacio, o, como mínimo, a intentar la justificación del laxismo y a tramitar las quejas por haberse incumplido el destino del parque. En Monterrey, la movilización consiguió impulsar un nuevo proceso de delimitación del parque nacional y la instauración de nuevas reglas de gestión que deberían permitir el establecimiento de límites a la urbanización. Las situaciones analizadas muestran, además, que parece mucho más fácil reactivar calificaciones que ya existen que construir, a partir de la movilización, un nuevo tipo de calificación del espacio. Aunque esto último se consiguió con la declaración del Cerro de la Silla, por parte de la Federación, como "monumento nacional" (Melé, 2001).

Incluso cuando no se respetan, estas calificaciones del espacio desempeñan un papel muy importante en la construcción de la legitimidad de las reivindicaciones. De hecho, parecería que para poder oponerse a los promotores de los proyectos y al gobierno con argumentos creíbles referidos a la calificación de un espacio, fuera necesario que dicha calificación se encontrara ya inscrita en el derecho y estuviera reconocida por un mecanismo territorializado. En prácticamente todos los conflictos analizados, la representación del espacio que forjan los habitantes en conflicto queda reforzada por aquellos instrumentos jurídicos y cartográficos que expresan las cualidades del espacio en cuestión.

El contacto de los habitantes con estas calificaciones jurídicas del espacio contribuye a la construcción del valor del subconjunto espacial objeto de dicha distinción. Podemos observar que las zonificaciones presentan la peculiaridad de difundir en la totalidad de un espacio definido territorialmente los valores que las fundamentan. En la práctica, esta capacidad parece más importante que el análisis preciso de los elementos que llevan a optar por la decisión de la zonificación y que las herramientas asociadas.

Aunque las estrategias estéticas o de valorización de la imagen de los lugares pueden suscitar debate y controversia en cuanto a los límites pertinentes o a la compatibilidad con el proyecto, las calificaciones del espacio fundamentadas

en el derecho constituyen, sin embargo, los únicos elementos que pueden ser considerados como "no negociables" de la territorialización de los valores del espacio.[7] Para asentar o dar un contenido a su búsqueda de valorización del espacio, los residentes intentan aferrarse a las calificaciones jurídicas del espacio que implican la valorización de ciertos espacios y cuya activación podría argumentar una incompatibilidad con el proyecto.

Cuando las colectividades intentan movilizar una calificación jurídica existente para reforzar su posición, se asiste a una estrategia de ampliación de las capacidades de acción gracias a los interlocutores públicos y a los recursos jurídicos vinculados con ciertas formas de los espacios protegidos; se trataría, entonces, de una acción de empoderamiento por medio del espacio. Cuando los habitantes se movilizan para que se aplique una calificación jurídica sobre un subconjunto espacial, podría considerarse que se trata de la voluntad de conceder a ciertos sub-espacios cualidades jurídicas capaces de reforzar sus reivindicaciones y sus posiciones; en cierta forma, un empoderamiento del espacio.

La actualización local del derecho

En muchas entrevistas los grupos movilizados enarbolan una postura de vigilancia sobre prácticas y usos o sobre la acción de los poderes públicos. La eficacia de esta vigilancia, es traer la legislación —o la interpretación que se tiene de esta— en la situación local, de denunciar actividades ilegales o de hacer presión para que su interpretación de la situación sea trasformada en calificación jurídica.

Pero fuera de esta función de auxiliar de los autoridades públicas, la vigilancia de los habitantes permite mostrar la intensidad de la movilización y también inscribir en el sentido literal (cuando los vecinos multiplican cartas, quejas y denuncias) la preocupación social en el campo de la administración pública o del derecho. Hay la voluntad de pedir que se actualice el derecho, que los derechos otorgados por los textos sean llevados a la realidad. Me parece que

[7] En cuanto a la solidez de los límites fundamentados en el derecho, obviamente es necesario matizar esta cuestión recordando que sus delimitaciones, incluso si se basan firmemente en los valores ambientales o en los riesgos, son objeto de negociación y ajustes, tal y como queda demostrado en los diferentes textos recogidos sobre este tema en *Territoires d'action* (Melé y Larrue, 2008).

los procesos que presento en este capítulo pueden caracterizarse como modalidades de actualización local del derecho.

Utilizo la noción de actualización en un sentido próximo a su acepción filosófica o psicológica, de acción para pasar del estado virtual al estado real y caracterizar la forma en la cual las reglas de derechos, los procedimientos, pueden ser activados, importados en una situación cuando ciertos actores los hacen existir movilizandolos simbólicamente o prácticamente. Para nosotros, este concepto permite distinguir, en el caso de las transacciones alrededor de la construcción de reglas locales ligadas a negociaciones para salir de conflictos los procesos de inscripción local de recursos globales, de los que constituyen *stricto sensu* un proceso de producción local del derecho. Veremos que hasta acuerdos locales que se presentan como una producción jurídica constituyen más bien procesos de actualización local o de localización del derecho.

En varias situaciones analizadas, existe un marco de regulación de las actividades conformado por la existencia de comisiones consultativas o de participación, de seguimiento, de procedimiento de protección inscritos en los planes, de diferentes procedimiento de consulta o de información del público, se presentan o son analizadas por los habitantes movilizados como un marco particular resultado en parte de la movilización, para la toma en cuenta de sus derechos.

En muchos temas ambientales, el marco jurídico se encuentra en evolución rápida, esta evolución va en el sentido de una mejor protección del ambiente, de la implementación de medidas de control y de normas más precisas, así como de una mayor participación de la población. El objetivo de ciertas movilizaciones puede ser la implementación en una situación local de estas evoluciones. La evolución nacional del derecho constituye nuevos recursos de acción y viene a legitimar sus reivindicaciones. La densidad de la movilización, y la calidad de la vigilancia es, para los habitantes, la condición para la aplicación rápida de nuevas normas nacionales.

Ciertas movilizaciones pueden centrar sus reivindicaciones —y presentar como un éxito local— una primera aplicación concreta de nuevos textos que no son todavía transformados en políticas públicas. Las controversias locales pueden basarse en la necesidad de encontrar un contenido, una modalidad de existencia local para elementos declarativos presentes en la ley. Estos elementos, pueden ser sin efectos reglamentarios, pero pueden constituir justificaciones de acción, recursos para reforzar una posición o una argumentación.

Podemos encontrar en nuestras entrevistas una tendencia a atribuir la implementación de procedimientos que son de hecho nacionales —y a veces

de carácter obligatorio— a la buena voluntad de los actores locales. Esta sobre valoración del papel de lo local pone a la luz la idea que la buena adaptación local de medidas reglamentarias nacionales exige una adhesión de las partes, una negociación entre los interés locales en particular cuando se trata de una mejor participación de las reivindicaciones de los vecinos o habitantes. La idea que destaca es que el derecho no se aplica solo, que necesita ciudadanos que luchen por sus derechos.

La productividad política de los conflictos urbanos

El conflicto produce actores políticos

A este nivel, podemos identificar en nuestros estudios un primer efecto que podríamos denominar de politización. La participación de individuos a movilizaciones locales les confronta al mundo de la acción pública, entran en contacto con militantes, negocian con actores políticos, y su experiencia del derecho cambia. Encontramos en las entrevistas, historias de politización en las cuales involucrarse en un conflicto local se vuelve una modalidad de involucramiento en otras causas, de participación en otros grupos, de construcción de redes que pueden ser activadas en acceso a cargos políticos locales. Obviamente este tipo de trayectoria no es la más común en términos estadísticos, muchos no participan en conflictos, otros apoyan conflictos sin volverse militante o activistas. Una vez pasada la época de fuerte movilización con objetivos precisos, es posible presenciar un desencanto o solamente el repliegue de personas que no están dispuestos a pagar los costos personales de una movilización. Sin embargo, la experiencia de la participación a una movilización constituye una experiencia de acción política que muchas veces se traduce en participación a acciones o discusiones en público acerca de la definición del interés público o del bien común.
Existen investigaciones interesantes sobre el papel de la socialización política de las movilizaciones, en los barrios que subrayan que, aún si no logran transformaciones sociales importantes, tienen la capacidad de modificar las relaciones de la población a la política. Sin embargo, hay que subrayar que el conflicto construye también un actor político colectivo, más o menos conectados con otros grupos (organizaciones no gubernamentales, sindicatos, partidos, entre otras asociaciones de vecinos). Según el principio de identidad definido por Alain Touraine (1973: 363) es posible destacar: "que es el conflicto que cons-

tituye y organiza el actor", en el sentido que el conflicto constituye un actor colectivo consciente de lo que está en juego por las movilizaciones. Esta posición es muy próxima a lo que Alberto Melucci analiza como "identidad colectiva" (1999), es decir la capacidad colectiva —que se construye en el marco de interacción— de definirse a sí mismo, de evaluar las oportunidades y los límites de la acción.

Como lo muestra Hamidi (2006) es posible proponer una definición interaccionista de la politización por el cual es el proceso mismo de la acción en común, la definición del grupo pero también —citando a Nina Eliasoph y Paul Lichterman (2003)—, el estilo de los grupos, que permiten a sus miembros adoptar una definición compartida de la acción realizada en común. A esto se agrega lo que se espera de los participantes, de sus objetivos y de su relación con el exterior que constituye una forma de politización para los individuos que participan.

Momentos de conflictos, de negociaciones, de participación

Otra forma de pensar la dimensión política de los conflictos urbanos es la de confrontar estas situaciones con los debates sobre la democracia participativa. Hasta este punto hemos referido los conflictos o movimientos urbanos aunque en muchos contextos utilizamos este término para caracterizar situaciones que por momento son muy tensas y conflictuales, y por otros momentos son marcados por intercambios, negociación o por el involucramiento de los grupos movilizados en instancia de participación o de concertación.

Estos momentos del conflicto, de la negociación o de la participación están en muchos casos entrelazados. En Europa, América Latina o Estados Unidos, las situaciones de conflictos están asociadas a tentativas institucionales para reducirlas. Se tiene entonces que pensar una continuidad entre momentos de conflicto y momentos de participación. Me parece que tenemos que pensar en una forma de *continuum* entre conflicto y participación y se multiplican situaciones en las cuales la acción pública está en debate al interior y al exterior de las instancias de participación. Creadas para tratar los conflictos o construidas para ser espacios permanentes de participación estas instancias producen escenas sobre las cuales se debaten las definiciones de un bien común territorializado; son también espacios de definición de las situaciones de negociación o definición de lo aceptable para los diferentes actores.

Como lo propone Ion (2001:17), estas situaciones se podrían llamar situaciones de acción pública, con una visión más extensa de la noción de acción pública que no solo caracteriza la acción de los poderes públicos, sino el conjunto de las situaciones en las cuales la acción colectiva está sometida a debate público.

A este nivel podemos identificar un campo de reflexión muy interesante acerca de las relaciones entre conflictos y participación que permite resaltar algunas tensiones que producen los conflictos sobre los procedimientos de participación y algunos dilemas de la participación.

El conflicto llena o vacía los espacios de participación: el conflicto permite llenar los espacios de participación con participantes interesados y evitar los procesos de participación vacíos que no encuentran su público; aunque en algunos casos el conflicto vacía los espacios de participación, ciertos grupos movilizados tienen una estrategia de no aceptar el debate, y de impedir la realización de algunos debates considerados como simples formas de construcción de la aceptabilidad social.

Los dispositivos de participación reducen o refuerzan los conflictos. Aun si las innovaciones institucionales han sido implementadas muchas veces para reducir los conflictos. Obviamente los procesos de participación y concertación no han permitido disminuir los conflictos. A pesar de innovaciones institucionales no existen contextos nacionales en los cuales se puede decir que la participación haya reemplazado el conflicto. Por otra parte se observa que los conflictos pueden encontrar en dispositivos de participación una escena para hacer valer su posición. En ciertos casos desde los poderes públicos se busca no desarrollar espacios de participación ya que se tiene el temor de intensificar la conflictividad.

Estos elementos conducen también a intensos debates que cuestionan el papel de la participación, presentada a veces como un conjunto de dispositivos que buscan la despolitización o como dispositivos con capacidad de emancipación, obviamente no hay respuestas, solo algunas contextuales a esta disyuntiva (Gourgues, Rui y Topçu 2013; Neveu 2011; Dagnino, Tatagiba, 2010).

Conflictos y construcción de lo público

Otro nivel de reflexión sobre la productividad política de los conflictos fue la de considerar que los conflictos urbanos producen por su existencia misma un público —en el sentido de John Dewey (2004 [1927]) de un grupo afectado que

se vuelve activo—, y por otra parte, una escena que contribuye a la emergencia y a la puesta en debate de un problema que por esta operación se convierte en un problema público.

Este nivel de problematización nos obliga a trabajar sobre las diferentes escenas en las cuales los actores llevan sus problemas, las cuestiones se encuentran sobre la base de la movilización. La capacidad de cada conflicto para construir un espacio público de debate depende de su capacidad para acceder a redes militantes o especializadas. Podemos considerar que es el conjunto de las acciones llevadas a cabo en un conflicto que producen a la vez el grupo movilizado, el público interesado y el espacio de debate en el cual un problema existe. Una gran parte de las acciones de los grupos movilizados se plantea mantener activo el debate, en el que podemos llamar siguiendo a Alberto Melucci (1999) un espacio público (político) intermediario. Podemos entonces considerar que los conflictos urbanos producen este espacio (político) público intermediario para poner en debate el porvenir de ciertos espacios.

No se trata de invocar una opinión pública abstracta, sino subrayar el papel de la construcción de un público organizado que constituye una escena pública sobre la base de diferentes formas de agrupación. Presentar las cosas así, permite conceptualizar el papel del conflicto en la producción de las cuestiones públicas y de lo público sin encerrarse en el análisis de apertura de los espacios públicos mediáticos o de los regímenes políticos.

Me parece que también permite rebasar el enfoque de la explicación de la incidencia de los conflictos a partir de un análisis de la geografía política local (Subra, 2007) o de ciencias políticas a partir de la noción de estructura de las oportunidades políticas, si obviamente es un nivel de reflexión interesante que en muchos casos tiene elementos de validez. A este nivel me parece importante destacar una analogía con lo que Jacques Rancière, filósofo francés, ha escrito en relación al movimiento obrero y de la fuerza de las reivindicaciones de reconocimiento de derechos y de igualdad que ha permitido el advenimiento del espacio de debate en el cual estas reivindicaciones son tomadas en cuenta. El sujeto obrero que evoca Rancière: "para hacerse tomar en cuenta como interlocutor debe hacer como si la escena existe (...) tiene que producir al mismo tiempo la argumentación y la escena en la cual tiene que ser escuchado, el objeto de la discusión y el mundo en el cual figura como objeto" (1995: 55).

En los casos analizados, es el conjunto de las acciones de los grupos movilizados —manifestación, quejas, participación a reuniones públicas por parte de colectivos movilizados, escenas de negociación, de concertación o de parti-

cipación— que constituyen a la vez el grupo movilizado, el público y el espacio de debate.

En muchas de las situaciones estudiadas los grupos entrevistados subrayan el trabajo realizado para mantener activo el debate en el tiempo. La cuestión de la escala y de las formas de territorialización de este espacio público son, en varios de los casos, determinantes; algunos grupos pueden lograr que una cuestión rebase la escala local, para llegar a la capital del estado o regional, o ser debatido a nivel nacional o internacional;

Para los grupos movilizados el acceso al espacio público tiene efectos o implica ciertas necesidades. Para volver pública una cuestión y transformarla en un problema público se necesita movilizar un público, hacer la demostración que existe un público movilizado, adoptar una definición del interés público o de los "bienes comunes" y de movilizar la atención y la acción de los poderes públicos. Lo que implica un proceso de traducción de la cuestión en el lenguaje de los poderes públicos (Cefaï, 2002), en el vocabulario de las políticas públicas o del derecho, pero también de la necesidad de la legitimación de su tratamiento por los poderes públicos (Sheppard, 2004). Sin embargo no se debe concluir que cada situación de conflicto desemboca en la construcción de nuevos problemas públicos; ciertas movilizaciones pueden tomar la forma de la localización de problemas públicos o de causas que ya existen a nivel nacional o internacional (Chateauraynaud, 2011).

Conclusiones: Conflictos urbanos como experiencias de ciudadanía

A manera de conclusión, quisiera evocar otra hipótesis de interpretación de la productividad de los conflictos urbanos: la participación en conflictos urbanos puede ser considerada como un acto (Isin, Nielsen, 2008) o una experiencia de

ciudadanía.[8] Lo que nos lleva a conectar la cuestión de los efectos territoriales, jurídicos y políticos de los conflictos con el campo muy interesante de los nuevos estudios sobre la ciudadanía, que buscan rebasar el simple sentido institucional de la palabra para abarcar el sentido más extenso de la reivindicación

[8] Referencia a la red de investigación impulsada por Catherine Neveu: "Expériences de Citoyenneté, entre ordinaire, politiques publiques et mobilisations".

del "derecho a tener derechos". Estos nuevos enfoques críticos (Neveu, 2005; Clarke, *et al.* 2014) plantean observar la construcción de la ciudadanía, fuera de los dispositivos institucionales a partir de prácticas individuales o colectivas que cuestionan lo político y participan en la construcción de bienes comunes (Carrel, Neveu y Ion, 2009). Las personas involucradas en conflictos expresan así la manera en la que piensan la ciudadanía y reivindican un papel de ciudadano (Carrel, 2007:54).

En los estudios de caso, los actores utilizan muchas veces el término de ciudadanos para definir su posición de vigilancia y apoyar la legitimidad de su movilización. En un caso en Francia, una habitante declara para explicar la falta de involucramiento de vecinos frente a una decisión de extensión de un relleno sanitario declara: "en esta época, el ciudadano no hizo su trabajo" (Cirelli, 2013). Los grupos movilizados muchas veces reivindican ejercer una cualidad particular de la ciudadanía más completa que la de aquellos habitantes que simplemente votan, una ciudadanía preocupada del porvenir del espacio del barrio o de los espacios públicos como bien común. Jean Michel Fourniau (2007) a partir de trabajos sobre controversias acerca de proyectos de infraestructura, subraya la importancia en los argumentos presentados por las asociaciones locales del agravio a la calidad de ciudadano toda vez que un proyecto no tome en cuenta sus usos, intereses y opiniones. Propone considerar la existencia de una nueva figura de ciudadano que se define a partir a su calidad de *vecino* y que reivindica una participación a las decisiones públicas. Esta ciudadanía activa que se expresa como la voluntad de participar en la definición de un interés público local (Jobert, 1998) tiene a la vez dimensiones de territorialidad, de relación de apropiación y de identificación con un espacio y de relación a lo *público*.

En el contexto de redefinición del papel del Estado en América Latina durante las décadas de 1980 y 1990, los movimientos urbanos reivindican una concepción amplia de la ciudadanía que rebasa el simple derecho de voto e incluya derechos de acceso a las infraestructuras y servicios urbanos, así como a derechos complejos como un "derecho a la ciudad" que se puede definir en este caso como un derecho a participar en los debates acerca del futuro de los espacios urbanos. Ciertos autores analizan la evolución en los objetivos de los conflictos urbanos como la transición de luchas directamente asociada al acceso al suelo, a la vivienda o a los servicios urbanos a conflictos más bien vinculado a las modalidades de regulación de la ciudad (Renna Gallano 2008). Las movilizaciones urbanas pueden entonces ser vistas como la constitución de *nuevas* formas de ciudadanía, extensa definida como la capacidad a constituirse en sujeto

político (Dagnino 2004), es decir a salir de la exclusión y de la sub-integración urbana. Los conflictos urbanos pueden ser analizados como momentos de acción colectiva que se traducen por un empoderamiento de los grupos movilizados y por una gran capacidad de acción. Sin embargo, se debe apuntar que la capacidad de movilización puede ser muy diferente de un contexto al otro como los efectos sobre los grupos que intentan organizar. En numerosos casos, se debe relativizar el relato del acceso a la ciudadanía y de una conciencia participativa vinculada a las movilizaciones como lo subrayan Daniel Levine y Catalina Romero (2004) que momentos de *desempoderamiento* pueden suplantar momentos de movilización. Los líderes pueden agotar sus fuerzas o seguir otro camino, y los habitantes movilizados necesitar retomar una vida centrada sobre el grupo familiar.

Sin embargo, si aún el debate queda abierto acerca de lo que producen los conflictos analizados a largo plazo y si las consideraciones descontextualizadas que presente aquí tendrían que ser matizadas y ancladas en los contextos nacionales y locales, intenté mostrar que las situaciones de conflicto constituyen hoy en día un objeto privilegiado para la investigación urbana puesto que permiten, por una parte, observar la forma en la cual grupos de habitantes o de militantes intentan construirse como actores y, por otra parte, contribuir a un mejor entendimiento de las dinámicas urbanas tomando en cuenta las controversias sobre el porvenir de los espacios urbanos.

Bibliografía

Amiot, Michel. 1986. *Contre l'Etat les sociologues, Eléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France (1900-1980)*. Paris: éditions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.

Azuela Antonio, Melé Patrice, Ugalde Vicente. 2015. "Conflits de proximité et rapport(s) au(x) droit(s)". *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*. núm. 1.

Barel, Yves. 1984. *La société du vide,* Paris, Seuil.

Bassols, Mario; Melé Patrice. 2001. *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa.

Bobbio, Luigi. 2011. Conflitti territoriali: sei interpretazioni. *Tema. Journal of Land Use, Mobility and Environment*, 4.

Bourdin, Alain; Lefeuvre Marie-Pierre; Melé, Patrice. 2006. *L'élaboration des règles du jeu urbain. In: Les règles du jeu urbain, entre droit et confiance*. Paris: Descartes et cie. pp. 21-49.

Carrel, Marion. 2007. *La citoyenneté urbaine du point de vue des gouvernés,* Paris.

Carrel, Marion; Neveu, Catherine; Ion, Jacques. 2009. *Les intermittences de la démocratie. Formes d'action et visibilités citoyennes dans la ville,* Paris, L'Harmattan.

Castells, Manuel. 1983. *The city and the grassroots: a cross-cultural theory of urban social movements.* London: E. Arnold, Berkeley, University of California Press.

_____. 1974. *Movimientos sociales urbanos*, Siglo Veintiuno de España. Madrid.

Cefaï, Daniel. 2002. "Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatique", en D. Cefaï et I. Joseph, *L'héritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme,* La Tour d'Aigues, Éditions de l'aube, p. 51-79.

Cirelli, Claudia. 2013. "Elle était petite, elle ne se voyait pas: mobilisation et conflit autour d'une décharge en Isère", en P. Melé (éd.), *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*. Rennes: PUR, pp. 95-135.

Clarke, John; Coll, Kathleen; Dagnino, Evelina; Neveu, Catherine. 2014. *Disputing citizenship.* Bristol: Policy Press.

Chateauraynaud, Francis. 2011. *Argumenter dans un champ de forces, essai de balistique sociologique*. Petra.

Coser, Lewis, A. 1982 (1956). *Les fonctions du conflit social*. Paris: PUF (primera edición en inglés).

Dagnino, E. 2004. "¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?", *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: Daniel Mato, pp. 95-110.

Dagnino, E., Tatagiba L. 2010. "Mouvements sociaux et participation institutionnelle: répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne". *Revue internationale de politique comparée*, vol. 17, núm. 3, p. 167-185.

Dear, Michael. 1992. "Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome". *Journal of the American Planning Association.* Vol. 58, núm. 3, pp. 288-300.

Dewey, John. 2004 (1927). *La opinión pública y sus problemas*. Madrid: Ediciones Mortara (primera edición en inglés).

Duhau, Emilio. 2012. "Les conflits de proximité au Mexique: entre mobilisation de rue et mobilisation du droit", *Géocarrefour*. vol. 87, núm. 1.

Duhau, Emilio; Giglia, Ángela. 2008. *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli: la Ciudad de México a principio del siglo xxi*. México: Siglo xxi, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.

Eliasoph, Nina; Lichterman, Paul. 2003. "Culture in Interaction". *American Journal of Sociology*. Enero, vol. 108, núm. 4, pp. 735-794.

Fillieule, Olivier; Mathieu, Lilian; Pechu, Cécile. 2009. *Structure des opportunités politiques*. Presses de sciences po.

Fourniau, Jean-Michel. 2007. "L'expérience démocratique des citoyens en tant que riverains dans les conflits d'aménagement". *Revue européenne des sciences sociales.* Vol. xlv, pp. 149-179.

Giddens, Anthony. 2008 (1994). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Editorial (primera edición en inglés).

_____. 1995 (1984). *La constitución de la sociedad*. Madrid: Amorrortu Editores, 416 p. (primera edición en inglés).

Goirand, Camille. 2010. "Penser les mouvements sociaux d'Amérique latine", *Revue française de science politique*, vol. 60, núm. 3, pp. 445-466.

Gourgues, Guillaume; Rui, Sandrine; Topçu Sezin. 2013. "Gouvernementalité et participation", *Participations*, vol. 6, núm. 2, pp. 5-33.

H. Ulrich. 2006 (1986). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo xxi, 300 p.

Hamidi, Camille. 2006. "Éléments pour une approche interactionniste de la politisation". *Revue française de science politique*. Vol. 56, núm. 1, pp. 5-25.

Harvey, David. 2013. *Ciudades rebeldes del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal, 237 p.

Ion, Jacques. 2001. "Introduction", en J. Ion (dir.), *L'engagement au pluriel,* Saint-Etienne, Presse de l'Université de Saint-Etienne, pp. 10-20.

Isin Engin F., Nielsen Greg M. 2008. *Acts of Citizenship*, London, ZedBooks.

Jobert, Arthur. 1998. "L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome nimby nous dit de l'intérêt général". *Politix*. Vol. 11, p. 67-91.

Le Berre Maryvonne. 1992. "Territoires", en A. Bailly, R. Ferras, D. Pumain, *Encyclopédie de la géographie*. Paris: Economica, pp. 617-633.

Levine Daniel, Romero Catalina. 2004. "Movimientos urbanos y desempoderamiento en Perú y Venezuela", en *América Latina Hoy,* núm. 36, pp. 47-77.

Lolive, Jacques. 1999. *Les contestations du TGV méditerranée*. Paris: L'Harmattan.

Lyman Stanford M., Marvin B. Scott. 1967. "Territoriality: a neglected sociological dimension", *Social problems*, vol. 15, núm. 2, pp. 236-249.

Melé, Patrice. 2014. *Transacciones territoriales, Patrimonio, medio ambiente y acción pública en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, cemca, Juan Pablo Editor.

_____. 2013. *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*. pur.

_____. 2012. "Pour une géographie des conflits urbains de proximité en Amérique Latine". *Géocarrefour*. Vol. 87, núm. 1, pp. 3-13.

_____. 2010. "Las dimensiones conflictivas del patrimonio", en *Gestionar el patrimonio en tiempo de la globalización*. México: Biblioteca de Alteridades, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, Juan Pablos editores, pp. 123-160.

_____. 2009. "Identifier un régime de territorialité réflexive", en Martin Vanier (coord.), *Territoires, territorialité, territorialisation; controverses et perspectives*, Rennes, pur, pp. 45-55.

_____. 2006. "Lutter contre les bruits de la ville, mobilisation du droit et production d'ordres locaux", en A. Bourdin, M-P. Lefeuvre, *Les règles du jeu urbain, entre droit et confiance*. Paris: Descartes et cie, pp. 207-242.

_____. 2001. "Monterrey: medio ambiente y urbanización en una metrópoli industrial", dans, Mario Bassols, Patrice Melé (coord.), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa, pp. 51-118.

Melé, Patrice; Larrue, Corinne; Rosemberg, Muriel. 2003. *Conflits et territoires*. Tours: pufr.

Melé, Patrice, Larrue, Corinne (coord.). 2008. *Territoires d'action*. Paris: L'Harmattan.

Melé, Patrice; Azuela, Antonio; Germain, Annick, *et al.* 2013. "Analyser la productivité des conflits de proximité", en P. Melé (éd.), *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*. Rennes: pur, pp. 389-429.

Melucci, Alberto. 1999. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México.

Messu, Michel. 2012. "Explication sociologique et domination sociale". *Sociologies* [en línea]. 15 novembre.

Moctezuma, Pedro. 1999. *Despertares, comunidad y organización urbano popular en México, 1970-1994*. México: Universidad Iberoamericana.

_____. 1994. "El movimiento urbano popular mexicano", *Nueva Antropología*. Vol. vi, núm. 24, p. 61-85.

Moya, Carlos. 1982. *Teoría sociológica: una introducción critica*. Edité par Taurus, Madrid, 314 p.

Neveu, Catherine. 2011. "Démocratie participative et mouvements sociaux: entre domestication et ensauvagement", *Participations,* vol. 1, pp. 188-211.

_____. 2005. *Anthropologie de la citoyenneté*. Aix-Marseille: Université de Provence.

Ranciere, Jacques. 1995. *La Mésentente. Politique et philosophie* Paris: Galilée, 187 p.

Rui, Sandrine. 2013. "Où donc est le danger?", *Participations,* vol. 6, núm. 2, pp. 65-86.

Renna, Gallano H. 2008. *(Vi)viendo la Lucha por la Ciudad: Actores y Conflictos Urbanos en América Latina y en la Ciudad de Santiago Chile*, Sur, Documento de Trabajo, s/p.

Sack, Robert D. 1986. *Human territoriality: its theory and history*. New-York: Cambridge University Press.

Sheppard, Elisabeth. 2004. "Problèmes publics", en Boussaguet, L., Jacquot S. y Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po, pp. 530-538.

Simmel, Georg. 2010. *El conflicto. Sociología del antagonismo*. Madrid: Sequitud (primera edición 1903).

Soja, Edward William. 2010. *Seeking spatial justice.* Minneapolis: University of Minnesota Press.

Stanford, M. Lyman; Scott Marvin B. 1967. "Territoriality: a neglected sociological dimension", *Social problems*, vol. 15, núm. 2, pp. 236-249.

Subra, Philippe. 2007. *Géopolitique de l'aménagement du territoire*. Paris: Armand Colin.

Thévenot, Laurent. 2006. *L'action au pluriel, sociologie des régimes d'engagements*. Paris: La découverte.

Tilly, Charles y Tarrow, Sidney. 2006. *Contentious Politics*, Paradigm Publishers.

Touraine, Alain. 1973. *Production de la société*. Paris: Fayard.

Trom, Danny. 1999. "De la réfutation de l'effet nimby considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative", *Revue française de science politique.* Vol. 49, pp. 31-50.

Valladares L., Prates Cuelho M. 1995. *La investigación urbana en América Latina. Tendencias actuales y recomendaciones,* Gestión de las transformaciones sociales most, Documentos de debates, núm. 4. Paris: unesco.

Wolsink, Maarten. 1994. "Entanglement of Interests and Motives: Assumptions behind the nimby-theory on Facility Siting". *Urban Studies*. Vol. 31, núm. 6, pp. 851-866.

Las transformaciones de los conflictos y los movimientos sociales en las ciudades latinoamericanas

Emilio Pradilla Cobos*

En América Latina, durante las tres décadas de imposición del *patrón neoliberal de acumulación de capital*, han ocurrido muchos cambios socioeconómicos y territoriales reales, y la ideología dominante de la *globalización* ha inventado muchos otros, particularmente imaginarios positivos, que conforman, unos y otros, la intrincada arquitectura del "pensamiento único" actual (Pradilla, 2009: cap. VIII). Los conflictos urbanos, los movimientos sociales y los derechos en/por/de las ciudades latinoamericanas, están insertos en esta maraña de realidades y mitos que debemos desentrañar si queremos aproximarnos a la comprensión de nuestra realidad concreta.

La aplicación, más o menos intensa, de los dogmas y las reformas neoliberales, sobre todo en las décadas de 1980 y 1990, más o menos autoritaria según el país, llevaron a la modificación de la arquitectura societaria en diferentes puntos estructurales con profunda incidencia en las estructuras socio-territoriales urbanas.

* Profesor, Investigador Titular C, Departamento de Teoría y Análisis, División de Ciencias y Artes para el Diseño, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco. Investigador Nacional III, Sistema Nacional de Investigadores, CONACYT-SEP.

Los cambios en la estructura socio-territorial

En nuestra región supranacional, la aplicación del patrón neoliberal de acumulación de capital se manifestó en una transformación de la estructura socio-territorial (Pradilla, 2009: 28-82; Ciccolella, 2011; Pradilla, 2013b), que, además, aceleró la descomposición y pauperización del campesinado parcelario iniciada hacia la mitad de la década de 1930, la desaparición de las formas pre-capitalistas de propiedad de la tierra agraria,[1] el proceso correlativo de urbanización de la población, la absorción de tierra rural en la expansión urbana, y el tránsito de la ciudad a la metrópoli y a la ciudad-región como formas territoriales dominantes, acercando en el tiempo la fase de la concentración urbana de la totalidad de la población (Pradilla, 2009: 243-246 y 263-267).

Asimismo, profundizó la presencia dominante del gran capital financiero nacional y trasnacional en todas las actividades económicas y sociales urbanas, incluyendo al sector inmobiliario productor-reproductor de lo urbano, en particular de la vivienda de todos los sectores sociales, aunque sin eliminar la histórica penuria de vivienda de los sectores populares y sus procesos de apropiación irregular de la tierra y la autoconstrucción (Pradilla, 2013a).

Este proceso, también impulsó la *desindustrialización* y la *terciarización informal* de las metrópolis, convirtiéndolas en ámbitos poco dinámicos económicamente, no productores de valor, comercializadores de valores generados externamente, ubicando al capital inmobiliario-financiero como el dominante en la generación de valor y de empleo inestable y mal remunerado (Portes y Roberts, 2005; Márquez y Pradilla, 2008; Pradilla, 2013a).

Para los trabajadores, elevó el desempleo, el subempleo y la *informalidad* urbana; contrajo los salarios reales, provocó mayor desigualdad de la distribución del ingreso, mantuvo los índices de pobreza y concentró en las ciudades a grandes masas de pobres e indigentes (Portes y Roberts, 2005).

En el ámbito de la construcción, generalizó los megaproyectos urbanos,[2] los centros comerciales, los macroconjuntos de microviviendas de interés

[1] Mediante la expropiación violenta o por la vía del mercado para concentrar la propiedad, el congelamiento de las tibias reformas agrarias, o la eliminación legal de la propiedad ejidal y comunal en el caso mexicano a inicios de 1990.

[2] Los megaproyectos paradigmáticos más conocidos son: Puerto Madero en Buenos Aires y Puerto Norte en Rosario, Argentina; Santa Fe, Paseo de la Reforma, Proyecto Carso y Mitikah en Ciudad de México; Marginal Pinheiros y Avenida Varini en São Paulo y Puerto Maravilla en Río de Janeiro, Brasil; La Costanera en Santiago de Chile.

social y las unidades de vivienda cerradas como las formas urbano-arquitectónicas dominantes en la reproducción urbana, producidas por el capital inmobiliario-financiero nacional y trasnacional (De Mattos, 2008; Pradilla, 2010).

Por otro lado, estas modificaciones promovieron el uso del automóvil privado como medio preferente de transporte urbano, lo que provocó saturación de las vialidades y llevó a los gobiernos locales a emprender grandes obras de supervías elevadas o subterráneas, de enormes distribuidores viales, entre otras, que rompieron la estructura urbana tradicional y afectaron la calidad de vida en los antiguos barrios de vivienda.

La privatización de lo público, la desregulación que incluyó el declive de la planeación urbana, y el *adelgazamiento* del Estado, hicieron que este último transitara de su función de *interventor* de la vida económico-social a la de *subsidiario* y *facilitador* de la acción del capital privado en lo urbano, incluyendo la transformación de las instituciones de vivienda del Estado en bancos hipotecarios de *segundo piso* que financian la compra de unidades producidas por el capital privado de sus beneficiarios (Pradilla, 2009: cap. V; Pradilla, 2013a).

Este conjunto de cambios tuvo dos efectos estructurales básicos: 1) dio lugar a un proceso continuo de elevación de las rentas del suelo y de sus precios, que se difundió simultáneamente de las periferias más lejanas hacia las áreas interiores y de los puntos interiores dominantes hacia las periferias urbanas; y 2) puso las políticas urbanas de los gobiernos locales al servicio del capital inmobiliario-financiero, dándoles un carácter pragmático y coyuntural.

Los cambios ocurridos en los movimientos sociales urbanos en las tres últimas décadas

Si en las pasadas tres décadas cambiaron las estructuras y los procesos urbanos, también lo han hecho las contradicciones y los conflictos que enfrentan los (y a los) diferentes actores urbanos, incluyendo entre ellos a los poderes públicos y, en particular, a los gobiernos locales encargados de promover y mantener el nuevo orden urbano. Estos cambios incluyen tanto la variación cuantitativa y cualitativa de los viejos problemas, como el surgimiento de otros nuevos, gestados por los impactos del patrón neoliberal de acumulación sobre el territorio de las ciudades.

Los movimientos sociales en o por la ciudad

En las ciudades latinoamericanas de hoy cotidianamente vivimos y padecemos problemas, y presenciamos y/o nos involucramos en conflictos en diversos ámbitos de la vida económica, social, cultural, política, ambiental y territorial que expresan las naturalezas contradictoria y conflictiva, de las sociedades dominadas, atrasadas, desiguales, excluyentes y empobrecidas de la región. Observamos directamente o a través de los medios de comunicación muy diversas prácticas, acciones, movilizaciones, confrontaciones que se derivan de estos conflictos, que buscan la solución de estos problemas, que reivindican derechos no reconocidos o demandan soluciones a sus carencias y necesidades insatisfechas.

Una gran parte de estas acciones colectivas, determinadas por conflictos económicos, gremiales, sociales, políticos, culturales, étnicos, religiosos, ambientales, aún las emprendidas por actores rurales, ocurren en las ciudades en la medida que cerca de un siglo de cambios en la localización territorial de la población, han llevado a su urbanización casi total, a convertir a las ciudades en el asiento ampliamente dominante de las actividades sociales y sus conflictos (Pradilla, 2009: cap. VII), y a que aún las movilizaciones sociales de quienes viven y laboran en el ámbito rural tengan que buscar el escenario urbano para hacer visibles sus problemas y reivindicaciones. Son los *movimientos sociales en la ciudad*.

Entre ellos, distinguimos aquellos movimientos sociales suscitados por los problemas y conflictos, y que demandan soluciones que los investigadores territoriales consideramos urbanos, es decir, relacionados con actividades y procesos que reconocemos y asumimos como parte sustantiva de la estructura urbana, sea que se formulen solos o acompañados de otros de naturaleza socio-económica o política. Son los movimientos sociales por la ciudad.

Unos y otros son visibles y afectan transitoria o durablemente la vida cotidiana y la estructura de las ciudades.[3] En este ensayo nos limitaremos a esbozar el análisis de los cambios sufridos en las últimas décadas por los movimientos

[3] Como ejemplos recientes de movimientos sociales en la ciudad que afectan su vida cotidiana, podemos citar las movilizaciones de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) en la Ciudad de México en los meses de agosto y septiembre del 2013, o las ocurridas en distintas ciudades del Brasil a raíz de la Copa Confederaciones de Fútbol en junio del mismo año, los cuales combinaban demandas socioeconómicas generales y urbanas (Vainer, 2013; Varios autores, 2013).

sociales *por* la ciudad, considerando, sin embargo, que deberíamos abordar también aquellos que ocurren en ella.

Del movimiento urbano popular al pluri-clasista

El antecedente histórico de los movimientos sociales urbanos latinoamericanos lo encontramos en la lucha de los arrendatarios o inquilinos de viviendas-cuartos deteriorados[4] en diferentes centros urbanos de la región, en los años previos o iniciales de la industrialización y de su crecimiento acelerado (desde inicios del siglo xx hasta 1930), por la rebaja de los alquileres, su control público o el mejoramiento de las unidades habitacionales, los cuales se conocieron como *movimientos inquilinarios* y llegaron a tener mucha importancia social y a lograr parte de sus demandas (Saucedo, 1986; Zilocchi, 2007: 45 y ss).

Posteriormente, el acelerado proceso de urbanización correlativo a la industrialización tardía, ocurrido en América Latina a partir de 1940, estuvo acompañado de continúas, masivas y extensas ocupaciones irregulares de tierra periférica a los núcleos urbanos y prolongados procesos de autoconstrucción, como única forma de acceder a la vivienda, casi siempre precedidas o acompañadas por la organización colectiva de los solicitantes de tierra y las movilizaciones populares que las protegían; luchaban luego por la dotación de servicios y su regularización legal. Estos movimientos sociales urbanos populares han sido descritos y teorizados desde entonces por muchos autores latinoamericanos, europeos y estadounidenses (Connolly, 2013).

Entre las características más importantes de estos *movimientos sociales urbanos* se encontraban: a) sus actores eran integrantes de los sectores populares (inmigrantes campesinos pobres, habitantes de viviendas precarias centrales, nuevas familias de trabajadores urbanos pobres, etcétera) carentes de condiciones económicas —empleo estable, ingresos fijos y suficientes, ahorro— para acceder al mercado regular del suelo y la vivienda; b) sus demandas se referían a las condiciones básicas de su reproducción social, en particular, el suelo para autoconstruir la vivienda, el mantenimiento de su posesión, la dotación de infraestructura y servicios básicos, la regularización de la propiedad, etcétera; c) en los

[4] Conventillos, inquilinatos, vecindades, cortisos, chabolas, palomares, etcétera, según el país.

años de intensa urbanización, los gobiernos locales combinaron la inducción,[5] la tolerancia o el desalojo y la represión, para enfrentar estas ocupaciones; d) diferentes gobiernos nacionales y locales utilizaron la auto organización y la forma productiva de la autoconstrucción para moderar y controlar estos conflictos por el suelo; y e) una parte importante de estos movimientos desapareció cuando lograron parcial o totalmente sus objetivos, o permanecieron como gestores de vivienda de los *sin techo* ante los gobiernos locales (Pradilla, 1987 (1974-1985); Negumi, Tanaca y Pereira, 2011, entre otros).

Se calcula que a finales del periodo (década de 1980), más de la mitad del área urbanizada de las grandes ciudades latinoamericanas había sido construida e integrada a ellas mediante procesos de ocupación irregular de tierras y autoconstrucción de viviendas, implantando áreas más o menos adecuadas, más o menos integradas a las estructuras urbanas, con muy diferentes denominaciones[6] que hoy siguen estando ahí, en ocasiones en localizaciones estratégicas en las ciudades, en continuos procesos de consolidación, mejoramiento o deterioro, densificación o transformación, segregación, enfrentándose ahora al gran capital inmobiliario-financiero que busca su *renovación inmobiliaria*, o la implantación en ellas de formas arquitectónicas como centros comerciales, o megaproyectos y edificios de vivienda para sectores de ingresos medios y altos o usos mixtos, en el marco de los procesos de conquista de nuevos ámbitos urbanos y de reproducción de las rentas del suelo (Pradilla, 2010; Pradilla, 2013ª).

Ni los procesos de ocupación irregular de tierras y autoconstrucción de viviendas, ni los movimientos urbanos populares que los acompañan han desaparecido en las ciudades latinoamericanas, manteniéndose activos sobre todo en las llamadas "ciudades medias" cuyo crecimiento significativo ha sido posterior a 1980, o bien subsisten en las grandes ciudades como organizaciones de gestoría ante las autoridades (Abramo, 2011; Abramo, 2013; Moreno, 2013: 295 y ss). Sin embargo, han perdido importancia relativa debido al control estatal justificado por la escasez de tierra urbanizable, el combate a la informalidad, las razones ambientales y, sobre todo, por la continua elevación de las rentas y precios del suelo periférico ante la creciente demanda del sector inmobiliario capitalista.

---

[5] En muchos casos, tanto las autoridades como los políticos utilizaron la inducción de la ocupación irregular de tierra para enfrentar la demanda insatisfecha de vivienda o cooptar y controlar los movimientos sociales.

[6] Favelas, villas miseria, tugurios, colonias proletarias, colonias irregulares, pueblos jóvenes, etcétera.

A lo largo del periodo de formación de las áreas metropolitanas en América Latina (1930-1980), ocasionalmente presenciamos movimientos sociales urbanos de capas medias y altas contra políticas urbanas estatales, aunque estos sectores resolvían estos conflictos a través de otros medios de negociación.

Pero la creciente alianza entre el capital inmobiliario-financiero y los gobiernos locales en los procesos de reconstrucción urbana, sobre todo en la producción de megaproyectos de usos múltiples, otras nuevas formas urbano-arquitectónicas y los grandes proyectos de vialidad para el automóvil, ha impulsado una nueva variante de movimientos sociales urbanos: los *movimientos pluriclasistas* o *de capas medias y altas* que se enfrentan simultáneamente a los gobiernos locales y al capital inmobiliario-financiero, en la medida que los grandes proyectos urbanos privados, públicos o mixtos o, aún, las inversiones inmobiliarias puntuales afectan su patrimonio predial o sus condiciones de habitabilidad y la calidad de vida en las áreas urbanas impactadas por procesos de reconstrucción (Pradilla y Moreno, 2013).

Un ejemplo paradigmático donde coexisten los movimientos urbanos populares y los de capas medias, han sido los suscitados por los procesos de cambio urbano realizados con motivo de mega-eventos de ferias, exposiciones o deportivos regionales o mundiales; el caso reciente más importante se ubica en Brasil en la actualidad con las movilizaciones populares contra los desalojos o las intervenciones en las favelas, justificadas por la adecuación de las ciudades para la Copa Confederaciones de Fútbol (2013), la Copa Mundial de Fútbol (2014) y los Juegos Olímpicos en Río de Janeiro (2016), en particular la construcción de Puerto Maravilla, siguiendo el *modelo de revitalización* del frente marino de Barcelona, convertido en mercancía de importación. Es necesario señalar que este tipo de intervenciones están íntimamente ligadas al discurso ideológico neoliberal de la *competitividad urbana* y el sobredimensionado papel asignado en ella a los llamados *íconos urbanos*.

En síntesis, los movimientos sociales urbanos han transitado de las demandas de suelo, vivienda y otras condiciones de la reproducción básica de la fuerza de trabajo, al enfrentamiento a los megaproyectos y mega-eventos urbanos; de la búsqueda de condiciones de subsistencia, a la defensa de la calidad de vida y del patrimonio de las capas de propietarios urbanos.

Del movimiento colectivo a la participación ciudadana individualizada

En América Latina se enfrentan hoy dos concepciones divergentes de la participación ciudadana, convertida en tema central de los discursos oficiales y los debates académicos: los que limitan la participación de los ciudadanos al ejercicio del voto universal, directo y secreto en el marco de la restringida democracia representativa propia de los países de la región; y quienes caracterizan la ciudadanía a partir de su activa participación en la política, en la reivindicación de derechos, en el uso-apropiación de lo público, y reclaman la construcción de democracias de participación directa, lo cual implica transgredir los estrechos límites de la primera visión (Tamayo, 2010). Entre estas dos concepciones, en el "justo medio" según sus partidarios, se ubican aquellos gobiernos liberales o socialdemócratas que intentan institucionalizar subsidiariamente a la participación ciudadana en organizaciones consultivas o asesoras de muy diverso orden e importancia, algunas formadas por elección universal, cuyas opiniones no son de aplicación obligatoria para los gobiernos concernidos, y que desde luego implican que los gobiernos dejen de considerar interlocutores a los movimientos sociales no institucionalizados.[7]

De igual modo, en diferentes países de la región se han introducido en las constituciones nacionales y/o las estatales y las leyes, los derechos a la consulta directa de los ciudadanos bajo las formas de plebiscito, referendo, revocación del mandato e iniciativa popular, lo cual ha significado un avance[8] limitado por la facultad de convocatoria asignada al poder político gubernamental o mediante la exigencia de cantidades elevadas de firmas sin que los promotores de estas cuenten con los medios y la organización adecuados para lograrlas.

La popularización del discurso de la participación ciudadana, desde cualquiera de las ópticas arriba señaladas, ha traído consigo riesgos muy significativos: a) la interlocución de los poderes gubernamentales y el interés de los analistas se desplazan del movimiento popular de los de abajo, colectivo por esencia que incluye a todos los sujetos individualizados de cualquier clase social, así sea

[7] Existen experiencias de este tipo en distintas ciudades de la región; un ejemplo significativo es el de la Ciudad de México, DF, a lo largo del siglo XX y lo corrido de éste, bajo gobiernos de distinta orientación política.

[8] Los casos más notables han sido los plebiscitos revocatorios de mandato, aprobados o no, en Brasil, Chile y Venezuela, o los convocados en Colombia, Brasil y Uruguay para refrendar cambios constitucionales y legales.

a su sumatoria en las urnas; b) del movimiento urbano popular autónomo, en cierto sentido espontáneo, movido por los conflictos urbanos y sus intereses objetivos, pasamos a la participación institucionalizada, controlada y subordinada a las agendas del poder político; y c) la institucionalización de la participación ciudadana con todas sus limitaciones tiene el riesgo de quitar legitimidad social a los movimientos sociales populares que, por sus propias características, implican disrrupciones del orden urbano, afectan intereses sectoriales y son poco apreciados por los sectores sociales medios y altos, los medios conservadores de comunicación y el poder económico y político.

Estamos de acuerdo con Tamayo (2010) en que una de las implicaciones de una concepción progresista de la ciudadanía es la utilización de lo público urbano como ámbito (*espacio*) de reivindicación y lucha por sus derechos sustantivos; pero consideramos restrictiva y conservadora la reducción, como veremos más adelante, de la ciudad y el derecho a ella y al espacio público.

Los movimientos sociales y las redes sociales: antinomias y sobrevaloraciones

Como parte de los mitos construidos en tono a las llamadas Nuevas Tecnologías de la Información (TIC), se ha hecho popular, la idea de que las *redes sociales* (Facebook, Twitter, entre otras) tienen un papel significativo en la movilización social, sobre todo desde la primera elección de Barack Obama como Presidente de Estados Unidos. A nuestro juicio, en este discurso se confunde el vehículo —éstos y otros medios de comunicación como la televisión— con la fuerza de las ideas que se difunden en ellos, o el peso del sector social que los utiliza para su difusión.

No cabe duda que, cómo vehículo de ideas y convocatorias, Facebook y Twitter compiten ventajosamente con otros medios como el teléfono, los diarios, la radio, la televisión o los artesanales volantes, y que la libertad relativa de la que aún goza su uso, los hace de fácil acceso para la difusión de mensajes. Además, no es extraña la publicidad empresarial que las ha rodeado, así como a sus vehículos, las computadoras personales y los teléfonos celulares. Sin embargo, no podemos ignorar que la brecha social en el acceso a las nuevas tecnologías informáticas hace de estos medios un privilegio de las capas medias y altas de la sociedad en nuestros países. Por ello, preferimos mantener nuestra reserva precavida y no caer en un fetichismo más de la sociedad burguesa: la sustitución de

los conflictos entre personas, los sectores o clases sociales y sus reivindicaciones por relaciones entre cosas, en este caso, artefactos tecnológicos.

La emergencia de las organizaciones no gubernamentales y sus contradicciones

Otro de los cambios sustantivos ocurridos en las últimas décadas en la acción social latinoamericana ha sido la multiplicación de las llamadas Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) de todo tipo de estructura operativa, con grados muy distintos de representatividad —cuando la tienen—, en los más diversos ámbitos de la vida social incluyendo los multiformes conflictos urbanos, con objetivos de toda naturaleza, de muy dispar ideología que puede llegar hasta la oposición abierta a las causas populares y aún a la democracia, que se financian con recursos provenientes tanto del Estado como de fuentes privadas y organismos trasnacionales, etcétera.

Reconocemos que hay organizaciones que han cumplido un papel muy significativo de apoyo a las causas y a los movimientos sociales populares, pero sólo podríamos establecer juicios de valor sobre su significación real en la movilización social relacionada con lo urbano en cada caso particular, sólo después de un análisis muy riguroso. Podemos, sin embargo, señalar algunos riesgos que trae consigo la operación simultánea de muchas de estas organizaciones para el movimiento social urbano.

Con demasiada frecuencia, organizaciones que sólo representan a sus miembros militantes o sus voceros públicos, asumen la representación de sectores amplios de la sociedad que, por ello, son suplantados en la arena social, en la medida que son asumidas por el poder político como interlocutores en lugar de aquellas que si tienen una representatividad real. No es extraño que ONG's movilizadas por ideologías conservadoras que pueden llegar hasta la intolerancia, actúen como grupos de choque contra las reivindicaciones populares. Las organizaciones cuya función es la asistencia solidaria a sectores sociales vulnerables o la filantropía, llegan a ser instrumentalizadas por el poder como alternativas parciales, simplemente atenuantes o sustitutivas de la satisfacción de derechos de los ciudadanos cuya garantía debería ser asumida por el Estado.

La ciudadanía global: ¿mito, posibilidad o realidad?

Algunos autores, convencidos por el discurso neoliberal de la *globalización* (Pradilla, 2009: cap. viii), o que quizás extrapolan la experiencia aún inconclusa de la ciudadanía europea a otras realidades, publicitaria o programáticamente,[9] incluida la latinoamericana, postulan la *ciudadanía global* o la *trasnacional*, que, desde luego, tendrían un contenido distinto (Tamayo, 2010: 24 y ss).

En un mundo capitalista, diferenciado y jerarquizado profundamente por la desigualdad del desarrollo económico y del poder político, escindido entre potencias económicas y político-militares hegemónicas así como países atrasados y dominados, surgen diversas interrogantes o cuestiones a resolver: ¿Cual —país, organismo multinacional, asociación de países, etcétera— otorgaría la membresía y a quiénes? ¿En torno a qué identidad actual, real, se construiría la que serviría de soporte a la nueva ciudadanía? ¿Quién definiría los derechos y obligaciones que le serían propias a los ciudadanos globales? ¿Qué participación tendrían los ciudadanos de los Estados-Nación actuales en el establecimiento de los derechos y deberes de los nuevos ciudadanos globales? ¿Qué derechos tendrían los nuevos ciudadanos? ¿Compartirían los de las naciones más desarrolladas o se nivelarían por lo bajo, por aquellos de las naciones atrasadas? ¿Quién garantizaría a todos los ciudadanos del mundo estos derechos? ¿Se han disuelto suficientemente los Estados-Nación actualmente otorgantes de la membresía ciudadana local, cuando aún muchos pueblos exigen su derecho a la soberanía y la autodeterminación o al fin del colonialismo? Como vemos, demasiadas preguntas aún sin respuesta.

Y si de una utopía programática se trata, ¿es progresiva y democrática en lo concreto, cuando aún se cierne sobre la mayor parte de los habitantes del planeta la opresión de los países hegemónicos, y la explotación de sus burguesías convertidas en trasnacionales? Pensamos que una reivindicación de esta naturaleza sería progresiva sólo si es acompañada por un proceso planetario de ampliación continua de la democracia participativa para todos y de superación constante de las desigualdades económicas y políticas entre naciones y al interior de ellas. No se trata de un problema de deseos, sino de realidades.

[9] La ciudadanía otorgada por la Comunidad Europea exige como condición poseer la ciudadanía de uno de los Estados-Nación miembros de la ce.

La lucha por el derecho a la ciudad: política y económica, multiforme y anti-neoliberal

La ciudad latinoamericana es una combinación compleja de múltiples condiciones generales y particulares, estructuras y procesos de producción y reproducción social, caracterizados hoy día por su desigual distribución social, su penuria para sectores muy importantes de la población excluidos de su acceso, su segregación socioterritorial en términos de clases y estratos sociales. En nuestras ciudades impera el desempleo y, como correlato, la *informalidad* de más de la mitad de sus trabajadores, la pobreza y la indigencia masivas, la desprotección social, la violencia, la contaminación ambiental, y una democracia castrada que no reconoce el derecho a la participación de los ciudadanos en las decisiones que los implican a ellos y a la ciudad que habitan.

Por lo anterior, contrariamente a lo que afirma Jordi Borja (2003; cap. 4), *la ciudad no es su espacio público*. Los ámbitos públicos, ciertamente muy significativos, son sólo uno de sus fragmentos, aunque, paradójicamente, sea aquel donde los desheredados por la ciudad realizan las actividades mediante las cuales sobreviven y donde reivindican el derecho a apropiarse de los bienes y servicios que la ciudad les niega.

La reivindicación del *derecho a la ciudad* es, entonces, la demanda de convertir el acceso a todas aquellas condiciones, particulares y generales, económicas, sociales, políticas, culturales, territoriales, ambientales esenciales para la reproducción social en la ciudad, en un derecho social garantizado por la sociedad a través del Estado. En este sentido avanza la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*, segunda versión (Coalición Internacional para el Hábitat, 2008: 187-203). Ello exige, por tanto, que este derecho tenga el carácter de inalienable y universal para los ciudadanos, vinculante para las instituciones y exigible legalmente.

Sin embargo, tenemos que constatar que los derechos humanos, incluidos en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, firmada hace mucho tiempo por la totalidad de los países del orbe, son aún letra muerta en sus constituciones y leyes. Esto ocurre porque no están dispuestos a garantizarlos ni el capitalismo en el conjunto de sus relaciones económicas y políticas, y mucho menos su patrón neoliberal de acumulación de capital donde no existen derechos de acceso a las mercancías por fuera de la relación de mercado.

Por lo anterior, el *Derecho a la Ciudad* se convierte en una demanda política, antineoliberal, anticapitalista, que habría que conquistar en la lucha político-

social, en un objetivo de los movimientos sociales en su conjunto, dentro y fuera de los estrechos marcos institucionales que, por lo general, sólo los asumen como declaraciones formales, demagógicas en muchos casos, aún en los estados latinoamericanos, en el nivel nacional o local, que se definen como *anti* o *no* neoliberales.

Bibliografía

Abramo, Pedro. 2013. "La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas", en *eure* (Santiago de Chile) 38 (113), mayo.

_____. 2011. "O mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres nas grandes ciudades brasileiras: notas para delimitar um objeto de estudo", en Jorge Natal (org.) *Territorio e planejamento*. Río de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, ufrj, Letra Capital.

Borja, Jordi. 2003. *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.

Ciccolella, Pablo, 2011. *Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización*. Quito: olacchi, Municipio Metropolitano de Quito.

Coalición Internacional para el Hábitat. 2008. Oficina Regional para América Latina (ed.), *El derecho a la ciudad. Compilación de documentos relevantes para el debate*. México: hic-al.

Connolly, Priscilla. 2013. "La ciudad y el habitat popular: paradigma latinoamericano", en Blanca Rebeca Ramírez y Emilio Pradilla, (comps.) *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

De mattos, Carlos. 2008. "Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano", en Marco Córdoba, (coord.) *Lo urbano en su complejidad. Una lectura desde América Latina*. Quito: flacso.

Maricato, Erminia. 2011. *O impasse da política urbana no Brasil*. São Paulo: Editora Vozes.

Márquez, Lisett y Emilio Pradilla. 2008. "Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana: un debate conceptual necesario", en *Cuadernos del cendes* (Caracas), núm. 69, septiembre-diciembre.

Megumi, Giselle, Martina Tanaca y Paulo César Xavier Pereira. 2011. "Periferias: acao do estado e constructo do espacio urbano na periferia do capitalismo", en Sandra Lancina, Sandra Vidal-Koppmann, Rodrigo Hidalgo y Paulo César Xavier Pereira, *Transformacoes sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*. São Paulo: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de São Paulo.

Moreno, Felipe de Jesús. 2013. *El movimiento urbano popular en el Valle de México*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.

Portes, Alejandro y Bryan R. Roberts. 2005. "La ciudad bajo el libre mercado", en Alejandro Portes, Bryan R. Roberts y Alejandro Grimson, (eds.) *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Pradilla, Emilio. 2013a. *Formas productivas, fracciones del capital y re-construcción urbana en América Latina*. México: Universidad Autónoma Metropolitana (Inédito).

_____. 2013b. "La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina", en *Cadernos Metrópole*. São Paulo. 16 (31), junio.

_____. 2010. "Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina", en *Cadernos Metrópole*. São Paulo. 12 (24), julio-diciembre.

_____. 2009. *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. México: Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.

_____. 1987. *(1974-1985) Capital, Estado y vivienda en América Latina*. México: Editorial Fontamara.

Pradilla, Emilio y Felipe de Jesús Moreno. 2012. "Conflictos, movimientos sociales y política urbana en la Zona Metropolitana del Valle de México 1980-2012". Ponencia presentada en el Seminario Internacional isa Fórum, Asociación Internacional de Sociología. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 3 de agosto.

Saucedo, Francisco. 1986. "El movimiento inquilinario en el Valle de México", en Jorge Alonso, (coord.) *Los movimientos sociales en el Valle de México (I)*. México: Ediciones de la Casa Chata.

Tamayo, Sergio. 2010. *Crítica de la ciudadanía*. México: Siglo xxi, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.

Vainer, Carlos. 2013. "A "pacificacao da cidade". Río de Janeiro: ippur-ufrg, nota informativa.

Varios autores. 2013. *Cidades rebeldes. Passe livre e as manifestacoes que tomaram as ruas do Brasil.* São Paulo: Carta Maior, Bottempo Editorial.

Zilocchi, Gustavo 2007. *Villas miseria: la vivienda de los más pobres en la etapa industrial moderna 1930-1970.* Santa Fe: El Cid Editor.

Ciudades sitiadas. La seguridad para la Copa de 2014 y las Jornadas de Junio[1] en Brasil[2]

Any Brito Leal Ivo*

Introducción

La Copa Mundial de Fútbol de 2014 representó una sucesión de eventos a nivel internacional en Brasil.[3] Su doble dimensión, política y económica, y la naturaleza de los compromisos internacionales firmados alteraron significativamente las dinámicas urbanas, sus modelos de gestión, resignificando el espacio público de la *polis*. Se instituyó un nuevo orden que fue administrado por un Estado protagonista de las acciones en el ámbito de las ciudades-sede, que fue instrumentado por

* Arquitecta Urbanista por la Facultad de Arquitectura de la Universidad Federal de Bahía (UFBA) (1994), Doctora en Conservación y Restauro por el Programa de Posgraduación en Arquitectura y Urbanismo y Maestra en Urbanismo por ese programa, actualmente es profesora adjunta de la Facultad de Arquitectura de la UFBA en el régimen de dedicación exclusiva.

[1] En 2013 la historia de Brasil fue marcada por una serie de manifestaciones populares en diversas ciudades. Se estima que el 20 de junio, un millón y medio de personas fueron a las calles en 120 ciudades de Brasil para protestar (Fernandes y Roseno, 2013), entre otras cosas, contra el aumento de la tarifa de autobús, la Copa de 2014, la calidad de la educación y de la salud pública, la corrupción, etcétera.

[2] Este texto fue escrito originalmente en portugués y traducido al español por Adele Belitardo.

[3] Además de la Copa de 2014 y de las Olimpiadas de 2016, Brasil ha sido escenario de la Rio +20 (2012), de la Copa Confederaciones (2013), de la Jornada Mundial de la Juventud (2013), entre otros eventos.

el mercado, y convirtió a este Estado nacional en rehén de su propia reputación a los ojos vigilantes del mundo, que juzga su eficiencia y capacidad realizadora por las acciones preparatorias y por las garantías del país para recibir la Copa de 2014 (Ivo, 2015). Este nuevo orden estuvo asociado indirectamente en ese contexto a las *Jornadas de Junio*, en Brasil, ganando importancia analítica, obteniendo "la calle" como locus privilegiado de expresión en la ciudadanía[4] y una acción política más amplia y diversa: el enfrentamiento de los límites impuesto por la FIFA durante los juegos de la Copa de las Confederaciones, se convirtió en una forma de poner en evidencia los compromisos de este "Nuevo Estado Nuevo".[5]Al mismo tiempo, por la visibilidad internacional de ese evento futbolístico, las "áreas de exclusión" de la FIFA[6] constituyen un campo estratégico de reivindicaciones a las luchas contemporáneas por el Derecho a la Ciudad.

En el origen de las negociaciones y candidatura de Brasil para ser la sede de la Copa, algunos factores han sido evocados como legados importantes para el conjunto de la población y más específicamente para el grupo de moradores de las ciudades-sede: las acciones de recualificación de las sedes para los eventos; los proyectos de "revitalización" urbana y las mejorías de infraestructura urbana, como elementos positivos favorables, divulgados ampliamente por los medios de comunicación nacionales e internacionales, implícitos en la promesa de la Copa en la restructuración de las ciudades-sede, legitimando y justificando los altos investimentos gastos para la Copa de 2014, en Brasil. De entre los legados presentados desde la candidatura del país, en 2007, hasta la Copa de las Confederaciones, en 2013, destacan el refuerzo a la imagen de Brasil como un gran *jugador* internacional y como nueva potencia mundial. Los retornos en al ámbito del desarrollo económico y la mejoría de la movilidad urbana, apuntados inicialmente como legados y ganancias "indiscutibles" de los ciudadanos y de las ciudades con mega eventos mundiales de fútbol.

[4] Trataremos en ese texto de la ciudadanía en Brasil, reconociendo su incompletitud, como fue desarrollado por Carvalho (2012) y, entendiéndola como una ciudadanía de la desigualdad que, por fin, estructura y reproduce una sociedad de desiguales (Holston, 2013).

[5] Ivo (2011) examina el protagonismo de la instancia federal del Estado brasileño en la reanudación de un nuevo proyecto de desarrollo nacional y en la reafirmación estratégica de la imagen nacional moderna y competitiva que caracterizó a los años 2000.

[6] La FIFA ha determinado un radio de 2 km en el entorno de las arenas para comercialización, control de marcas, negocios y mercancías diversas, con severa vigilancia, mediante fuerte esquema de seguridad que garantice sus negocios.

En el ámbito interno, las presiones relativas a la "urgencia de las obras" y a la necesaria efectuación del país con el objetivo de atender los compromisos internacionales corporativos, y lo refuerzo a una "imagen de eficiencia" de Brasil, presionan la creación de una estructura legal de "excepcionalidad" que, en la práctica, interfiere sobre los dispositivos legales y constitucionales del derecho a la ciudad, haciendo retroceder numerosas conquistas de regulación popular y participativas reconocidas como principios democráticos y limitando la libre actuación del Estado. Es con ese horizonte que nos permitimos relacionar la organización de la Copa de 2014 con las Jornadas de Junio, en Brasil, en el año 2013 (Ivo, 2015). Los dispositivos regulatorios, los procesos de formulación y gestión del entorno urbano, creados para los mega eventos, acaban representando, en última instancia, una violación de los derechos de la ciudadanía en la ciudad. En ese escenario de restructuración, los grupos sociales menos favorecidos y "clases populares",[7] son los que de forma directa sufren en su mayoría esa desregulación, sea en razón de las acciones de preparación y los desplazamientos forzados por obras y proyectos asociados a ese mega evento, sea por los mecanismos de control territoriales y sobre la población, para garantizar la seguridad durante la Copa.

En nombre de la grandiosidad de la "nación", teniendo como argumento primero el bien común y los compromisos internacionales, destaca un fortalecimiento de la esfera privada y la permanencia de intereses económicos sobre la esfera pública. Así, la violencia de la intervención del mercado es velada por el espectáculo, el suceso es cuantificado en cifras por los "vencedores",[8] y la política es "festivizada" (Venturi, 1994) por la despolitización del poder, garantizado por estructuras de control en nombre de la seguridad de los visitantes y de los ciudadanos. Entonces, la dinámica de los actores sobre el territorio, en el contexto de preparación de las ciudades para los juegos de la Copa, revela las tensiones, paradojas y contradicciones inherentes a una opción estratégica y prioritaria de planeamiento de las ciudades, con base en mega eventos, y revela lo que Harvey

[7] En el sentido usual de la literatura sociológica, el término es sinónimo de la clase trabajadora, incluyendo amplios segmentos sociales que sobreviven en condiciones de reproducción social basadas en bienes materiales escasos y precarios para allá de los segmentos del empleo formal. Para Paulo Freire, la noción es sinónimo de "oprimidos", clases que viven en condiciones elementales de la ciudadanía, reconociendo una cultura propia del pueblo.

[8] Para Press (2009), los mega eventos tienen como vencedores los medios de comunicación, políticos, organizadores y comités, sector de la construcción civil y del turismo, etcétera.

(2009)[9] denomina como un proceso de "incorporación reguladora" por la cual los agentes de las grandes corporaciones del mercado terminan por rediseñar el aparato regulador existente, atendiendo prioritariamente los intereses cooperativos internacionales representados en este caso por la FIFA.

Este artículo busca analizar los efectos de un modelo de desarrollo urbano estratégico sobre las ciudades, sus modalidades de acción que influencia las tramas entre las diversas escalas local, nacional y global, observando los efectos sobre la ciudadanía y las ciudades a partir de la preparación de los juegos de la Copa Mundial de 2014. Por otro lado, establece los nexos de relación entre las acciones de candidatura y preparación de Brasil para la Copa con las manifestaciones de las calles, conocidas como Jornadas de Junio, ocurridas en Brasil, en 2013, como forma de reacción "espontánea" de la ciudadanía, que cuestiona el modelo de actuación del Estado en términos de políticas públicas, y especialmente el derecho a la circulación y accesibilidad en el ámbito urbano, en contrapunto a las intervenciones del Estado favorables al mercado, reivindicando en esas manifestaciones el derecho a la ciudad. Para tanto, el artículo estructurase en cuatro partes. En la primera, presenta algunos elementos analíticos de la restructuración urbana, discutiendo la naturaleza del capital en la implementación de acciones de grande impacto, implícitas a la adopción de un espíritu emprendedor urbano. La segunda muestra como la implantación de las obras de la Copa afecta efectivamente las condiciones de vivienda y de circulación de los segmentos de las "clases populares" urbanas. La tercera destaca la tendencia a la transformación de la política urbana como política de seguridad nacional y la cuarta recupera los antecedentes y la forma de actuación de las Jornadas de Junio, mostrando que esas manifestaciones van mucho más allá de una contestación por un aumento de la tarifa de autobús en São Paulo para cuestionar un modelo de intervención liberal en las ciudades por el mercado, que termina por subordinar, definir y controlar grande parte de los conglomerados urbanos sustrayendo el derecho de los ciudadanos a la ciudad.

[9] Harvey (2009) denomina de "incorporación reguladora" el proceso por lo cual las corporaciones del mercado terminan influenciando el aparato regulador, en favor de sus intereses.

Las ciudades "emprendedoras" como "talleres de la producción capitalista"[10]

En la historia reciente, los modos de articulación entre las escalas local, nacional y global, o transnacional, y las tensiones en ellas inscritas, tornan más compleja la gestión de las ciudades y traen nuevos problemas en cuanto al "derecho a la ciudad" (Lefebvre, 2001), especialmente en un contexto de crisis estructural del capital, que se expresa también como crisis de las ciudades. Como caracteriza Harvey, en la entrevista al *Le Monde diplomatique* (5 de marzo de 2009), el derecho a la ciudad no significa sólo el derecho al acceso a bienes públicos, sino el derecho a la ciudadanía, o sea, de participar y decidir sobre una nueva remodelación de la ciudad, en consonancia con los intereses generales de su población.[11]

Las redes transnacionales de actores corporativos, financieros y empresariales reestructuran la producción del espacio de la metrópolis contemporánea y alteran continuamente la escala de poder entre el ejecutivo nacional, el local y el ejercicio de la ciudadanía. Esa restructuración de la ciudad, resultante del efecto de los flujos de capitales globalizados, sin embargo, no ocurre exclusivamente en al ámbito de las intervenciones físicas sobre la arquitectura de la ciudad, pero es mediada, también, por vectores simbólicos que justifican y valoran la aproximación entre los flujos de la economía, cultura y política, reposicionando las escalas de poder sobre (o en los) territorios.

Contribuye a ese ambiente un nuevo Estado nacional rediseñado en consonancia con las prerrogativas de agentes económicos estratégicos, que refleja la creencia en el "libre mercado", y que fragiliza el espacio público, aquí entendido como el de uso común y posesión colectiva, caracterizador de la ciudad como sociedad heterogénea.

La desconcentración del Estado nacional en favor de las instancias locales ha integrado la agenda de reforma institucional de la década de 1990, basado en un nuevo paradigma del desarrollo fundado en la idea de innovación,

[10] Según David Harvey (2009).

[11] En Brasil, el derecho a la participación ciudadana en el destino de la ciudad está reconocido tanto por la Constitución Federal de Brasil, de 1988, como por el Estatuto de la Ciudad (Ley No. 10.259, de 10 de julio de 2001).

mediada por regulaciones tácticas y estratégicas de una *gobernanza urbana*[12] como posibilidad de pacto entre agentes en arenas públicas por el encaminamiento de soluciones parciales para los problemas urbanos.La tesis schumpeteriana de la "destrucción creativa" del capitalismo articulada a la noción de "obsolescencia programada" de London (1932) parece representar, en ese contexto actual, la vía "alternativa" para la crisis de las ciudades, y así la ciudad, como "máquina del crecimiento urbano" (Logan; Molotoch, 1987), gana nuevos significados. Las ciudades se transforman en "talleres de la producción capitalista" (Harvey, 2006:52) y la reestructuración urbana "impuesta" en función de esos eventos pasa a constituirse un vector de expansión del capital bajo el protagonismo de nuevos agentes internacionales en los procesos decisorios de las ciudades, cuestionando su efectiva construcción democrática.

Una "nueva gobernanza urbana" (Ivo, 2013) se instala, mediada por el Estado nacional sobre "las cosas" del local, atendiendo a las especificaciones y expectativas internacionales fechadas, alterando las escalas de poder entre las instancias del local, del nacional y del transnacional, así como las modalidades de actuación entre el público y lo privado. La preparación del país para la Copa de 2014 evidencia otra articulación entre los agentes públicos y privados, marcada por el protagonismo del Estado nacional y de los agentes internacionales del mercado, en las tomas de decisión sobre el local: esa nueva gobernanza urbana puesta en juego es cada vez más limitadora de la participación decisoria del local, favoreciendo un urbanismo pactado, consonante a un nuevo modelo de desarrollismo urbano en construcción. Ese nuevo modelo es marcado por una nueva cooperación entre el Estado nacional, los agentes internacionales y las tramas y captura de las elites locales de esas oportunidades y procesos decisorios en la implementación de proyectos de ciudades y para las ciudades.

[12] La noción de *governance urbana* se refiere al proceso interactivo y dinámico de cooperación y participación de diferentes agentes en la toma de decisiones colectivas en el ámbito de las políticas urbanas. Ella envuelve procesos de responsabilidad pública —*accountability*— de transparencia de las decisiones, con base en un nuevo modelo de cooperación entre actores públicos y privados que invoca a la transparencia y el control social por la vía de participación de la ciudadanía en la construcción y decisiones de las políticas urbanas. Y, por esa vía construye el consenso y la legitimidad. Esa noción emerge al final de la década de 1980, en el contexto de reforma de Estado en favor de las descentralizaciones de políticas. Anete Ivo (1997; 2000; 2001) y Renato Bosch (1999) demuestran límites de la aplicación de los dispositivos normativos de la "buena" gobernanza, en las ciudades brasileñas, considerando la matriz socioeconómica profundamente desigual y la herencia de una cultura política patrimonial y autoritaria influenciando los procesos de decisión pública.

Las obras de la Copa de 2014: las obras de movilidad urbana y sus efectos a la ciudadanía en la ciudad

Se estima que, hasta el inicio de 2012, 170 mil personas sufrieron daños vinculados directamente a las obras de movilidad urbana para la Copa de 2014 en las doce ciudades-sede. En su mayoría, son áreas ocupadas por población de escasos recursos, situados en terrenos de alto valor y en tejido urbano consolidado. Los procesos de expropiación están siendo apuntados como acciones que hieren directamente el derecho a vivienda —derecho fundamental reconocido por la Constitución brasileña—.[13] La retirada de esas viviendas va en contra también de los tratados internacionales firmados por Brasil.[14] Las áreas escogidas tampoco presentan relaciones directas con las obras de preparación del país para los juegos mundiales de fútbol. Por ejemplo, en Rio de Janeiro, toda una comunidad ha sido expropiada baja a justificativa de creación de aparcamiento periférico de los juegos.

Las bajas indemnizaciones, el no reconocimiento del derecho a la vivienda en inmuebles de uso mixto, la reubicación de moradores para áreas distantes y sin servicios públicos, el adelgazamiento de las comunidades y la degradación programada de sitios son algunas características acerca de los *modus operandi* en esos procesos excluyentes. Todavía figuran, entre las acciones comúnmente adoptadas por el poder público, el uso de negociación individualizada, sin pasar por arenas colectivas más amplias de debate en las propuestas. Es común la derribada de inmuebles sin que el proceso de negociación haya finalizado, el ofrecimiento de valores diferenciados y el terror colectivo por las expulsiones efectuadas durante la madrugada, también marcan el proceso de implementación de las obras preparatorias de la Copa, en Brasil. El uso de violencia, la depreciación del área por el abandono de escombros entre las casas de los moradores resistentes —generando basura, enfermedades e instaurando el sentimiento de inseguridad— y la consecuente depreciación del área afectan la autoestima de los moradores que, bajo el estigma de pobreza e ilegalidad, son sometidos a formas autoritarias de poder

[13] La Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 en el artículo sexto reconoce el derecho a la vivienda como derecho fundamental: "Son derechos sociales la educación, la salud, la alimentación, el trabajo, la vivienda, el ocio, la seguridad, la previdencia social, la protección a la maternidad y a la infancia, la asistencia a los desamparados, en la forma de esta Constitución".

[14] Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (suscrito por Brasil en el año de 1992) y la Declaración de los Derechos Humanos.

y coacción. La elaboración de catastros relacionados con los programas de asistencia pasa a ser válida y acepta la remoción, entre otras prácticas, que ilustran la forma como el Estado viene actuando en las áreas de interés de las obras de la Copa Mundial, en Rio de Janeiro y en las demás ciudades-sede.

La indemnización propuesta es comúnmente inferior al valor de los inmuebles en los alrededores. Los inmuebles de uso mixto no siempre son reconocidos como de vivienda y, por lo tanto, no son indemnizados. La organización popular y los movimientos de resistencia encuentran en la ausencia de informaciones, un elemento más de adelgazamiento de la capacidad de reacción de las fuerzas populares (Rolnik, 2008 y Cohre, 2007). En el Informe de la Misión de la Relatoría del Derecho a la Ciudad (Plataforma Dhesca, 2011), se suma como argumentos de criminalización a los moradores, la condición de ilegalidad de la ocupación de las áreas, los riesgos de desmoronamiento y la salvaguarda de áreas ambientales. Guardan esta característica las bolsas de pobreza entre las ocupaciones de clase media y alta que más sufren en el proceso.

Más allá de la materialidad del inmueble, la acción de la Copa relacionada al control y a la seguridad también produce la violación del derecho a la vivienda y del derecho a la privacidad, en la medida en que el disfrute de la casa está subordinado a las reglas contractuales con la FIFA, afectando el derecho de vivir y el derecho de la ciudadanía a la ciudad. La construcción de muros limítrofes en las favelas, las barreras edificadas en las vías expresas y la invasión del "Morro do Alemão", que han sido aplicadas en Rio de Janeiro sugieren como esos derechos no pueden defenderse. El derecho a disfrutar de su casa, de ir y venir genera apremios en el derecho de vivir y reafirma las diferencias en el uso y vida de segmentos sociales de la ciudad: la invasión de casas en las favelas sin mandatos judiciales, en algunos casos varias veces al día (Uchoas, 2010), ilustran la violencia del aparato policial libre de los protocolos jurídicos obligatorios.

La ausencia de participación popular en esas negociaciones, el desconocimiento de los proyectos y propuestas por los moradores, la reducción de los grupos y sus líderes, la falta de acceso a la información y el uso de datos equivocados y contradictorios conducen al entendimiento de que las obras para la Copa de 2014 constituyeron un mecanismo que colaboró para los procesos de privatización de la ciudad, implementados por la fuerza violenta y coercitiva sobre los más pobres. Según el documento de la Plataforma Dhesca, la justicia, en la instancia municipal, pasa a instrumental decisivo contra el ciudadano, contribuyendo para el no respecto a la ciudadanía y para el incumplimiento de los

tratados internacionales firmados por Brasil.[15] Ese panorama de denuncias se reproduce en las demás ciudades-sede en grados diferenciados y tampoco siempre declarados. La ausencia de datos, el desconocimiento de los proyectos y la desregularización son trazos característicos del proceso de preparación nacional para la Copa de 2014.

La naturaleza de las intervenciones, además de la ausencia de información sobre los proyectos y áreas escogidas, dificulta acciones de resistencia y afecta los modelos participativos en la toma de decisiones de proyectos, favoreciendo la implementación de proyectos de una ciudad emprendedora, asociados a las grandes corporaciones y a las directrices del mercado internacional. El desplazamiento de las esferas de negociación y decisión contribuye significativamente para neutralizar la organización social local y las acciones políticas de control, debate y resistencia territorialmente trabadas en el enfrentamiento de la implementación y en los avances de un modelo emprendedor de ciudad.

Ciudades sitiadas. La política de seguridad como política urbana para la Copa de 2014

La seguridad pública constituye en Brasil uno de los sectores económicos con crecimiento significativo[16] y también es una variable determinante para otros sectores del mercado, pues los mega eventos constituyen también una oportunidad

[15] "Brasil es signatario de los siguientes tratados y convenciones internacionales de derechos humanos que establecen reglas relativas al derecho a la tierra, a la vivienda y a la propiedad: Declaración universal de los derechos humanos de 1948; Pacto internacional de derechos sociales, económicos y culturales de 1966; Pacto internacional de derechos civiles y políticos de 1966; Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de 1965; Declaración sobre raza y prejuicios raciales de 1978; Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979; Convención sobre los derechos de los niños de 1989; en la Declaración sobre asentamientos humanos de vancouver de 1976; Agenda 21 sobre medio ambiente y desarrollo de 1992; Agenda habitat de 1996; Convención 169 de la organización internacional del trabajo de 1989; la Declaración americana de los derechos y deberes del hombre de 1948; la Convención americana de derechos humanos de 1969. Además, Brasil reconoce la competencia de la Corte interamericana de derechos humanos" (Plataforma Dhesca, 2011).

[16] Entre 2006 y 2010, segundo el informe "Defensa Nacional y Seguridad Pública", elaborado por el TCU, los gastos con la defensa aumentarán 83%, pasando de 16.7 billones para 30.8 billones. Lo que significa un crecimiento de la orden de 18% en relación al PIB, que ha pasado de 0.71% para 0.84%.

de negocio.[17] O sea, bajo la gestión de la imagen del país, la seguridad se torna una garantía de una imagen favorable, agradable para los turistas, pero al mismo tiempo, la violencia, a los ojos del mundo, puede significar un factor desfavorable a la reputación nacional reconocida por las cualidades de una población hospitalera y sin conflictos.

La repercusión de esos eventos mundiales en diversas escalas favorece la emergencia de problemas y tensiones relacionados a la seguridad, ampliando y justificando la acción del Estado en mayores proporciones (Prado, 2012). En ese contexto, se observa un riesgo de priorización de aspectos de desregulación en los investimentos sobre el territorio[18] y de comportamientos represivos en el encaminamiento de conflictos sociales y de resistencias, baja la justificativa de necesitar ofrecer un ambiente de paz y de alegría a los visitantes y embestidores.

Por la naturaleza global del evento, la seguridad es garantizada por una política que se desplaza del área de protección civil para una política de seguridad nacional, en forma de represión y control sobre el espacio urbano. Se suma a ese movimiento o control de grupos de mercado sobre la localización de actividades en la urbe, ampliándose en otro sentido, las áreas y campos controlados, dirigidos y emprendidos por agentes del mercado mundial, teniendo el mega evento como escaparate de fuerza estatal que gerencia la urbe "vigilada".

La creación del centro de vigilancia en Rio de Janeiro en 2010, llamado vulgarmente de "Cuartel General del Rio de Janeiro", se justifica como instrumento de operación urbana. Ese nuevo instrumental impone nuevos parámetros y modelos de gestión, posibilitado por el uso de las tecnologías de información y la vigilancia 24 horas de la vida en la ciudad. Permite la vigilancia continua de la *polis* como medio de garantizar la eficiencia de la urbe.

El Centro de Operaciones Rio y el programa "Municipios Inteligentes" (Gobierno de Rio de Janeiro, 2010) ejemplifican el impacto del uso de esas herramientas de control que, asociadas a las tecnologías de información y comu-

[17] En febrero de 2012, representantes del *Grupo Netcom Team Internacional*, empresa de Israel especializada en seguridad pública para grandes eventos, presentó una serie de propuestas para la seguridad de la Copa para el secretario estadual de Paraná para Asuntos de la Copa 2014. La Agencia Brasil informó que, en el mes de marzo de 2012, el vice-ministro de las relaciones exteriores de Israel estuvo en Brasil, buscando estrechar las relaciones entre los dos países, ayudando en el área de seguridad durante la Copa de 2014 y durante las Olimpiadas en 2016, siendo recibido por el vice-presidente del país y por el presidente del Senado (Lopes, 2012).

[18] Véase el informe "Relaciones Militares entre Brasil y Israel", elaborado por *Stop The Wall*, 2010.

nicación en la vigilancia territorial del municipio, posibilitan nuevas tramas de poder y control. Presentado como un moderno centro de toma de decisiones, que tiene la más alta tecnología de información, el Centro de Operaciones Rio, con sus 215 puntos de actuación, funcionando 24 horas, tiene el objetivo de auxiliar la ciudad diariamente, durante eventos importantes y en situaciones de emergencia, integrando los servicios de la ciudad y garantizando que "La ciudad no puede parar".[19]

Esa misma tecnología sirve para contener y vigilar a la ciudad en términos de seguridad pública. En la Copa de Brasil, se montó un centro unificado en Brasilia,[20] vigilando y recibiendo las informaciones de las doce ciudades-sede, posibilitando la gerencia y toma de decisiones en casos de crisis. Unidades móviles también podrán ser utilizadas en los parques y áreas de fiestas.

Un Centro de Comando y Control Internacional funcionaría en Rio de Janeiro y tendrá la participación de 10 representantes de los 31 países participantes de la Copa, 10 representantes que hacen frontera con Brasil y 10 representantes de naciones "estratégicas" para la seguridad del Mundial, en Brasil. Inspirado en las ediciones de la Copa de Alemania y de África, el gobierno brasileño elaboró un Plan Estratégico y un Plan Táctico Nacional. La particularidad más grande de Brasil es incorporar acciones, en caso de huelga de los trabajadores, en el evento. Los aeropuertos brasileños estarán conectados a la Interpol 24 horas. Aunque los policías brasileños no tengan experiencia en situaciones de ataque terrorista, Botelho garantiza que Brasil estará preparado para las más diversas situaciones, pasando del combate a la pedofilia, prostitución, tráfico de drogas y aficiones organizadas y hasta las acciones de grupos internacionales: "El hecho de que el país no tenga un episodio específico no significa que el país no esté preparado. El país es plenamente consciente de lo que ocurre en el mundo" (Cardoso, 2011).

Los centros de control y la "Policía de Fútbol" son, responsables de la garantía de la seguridad de los turistas y brasileños en los juegos, incluyendo el control de las fronteras. Se estima un gasto con la seguridad para la Copa de aproximadamente 1.6 billones de reales. La capacitación de los policías es

[19] Película publicitaria "Centro de Operaciones, Rio de Janeiro".

[20] Véase el reportaje "Seguridad de la Copa de 2014 puede tener centro de comando unificado en Brasilia" (Wamburg, 2010).

destacada: cursos de derechos humanos, lenguas y atención al turista han sido suministrados, 210 mil policías ya han sido formados para atender bien al turista:

> De acuerdo con el secretario Aragón, la Copa Mundial es una gran oportunidad para concretar reformas complejas, pero necesarias en la seguridad pública del país. "Con los ataques de 11 de septiembre, Estados Unidos descubrió que simplemente no poseía un plan nacional de gestión de crisis. Todos los países viven los problemas y dificultades de actuación conjunta de las fuerzas de seguridad", recuerda. "Pero nosotros vemos en la Copa un principio de oportunidad de integrar lo sistema de seguridad pública brasileño, para acabar de una vez con esos discursos simplistas de unificación, intervención. Vamos transformar las inversiones y preparaciones necesarias para el evento en un legado permanente para la población" (Olhos, 2012).

Ese evento ha abordado aspectos relativos a la tecnología, seguridad en aeropuertos, identificación de sospechosos y uso de los medios de comunicación en situaciones de emergencia y ha contado con la participación de 80 representantes brasileños en una conferencia en Israel. El Comandante General de la Policía Militar reconoce su visita a Israel para preparación para la Copa de 2014:

> Una de las medidas más importantes, según el Comandante General de la Policía Militar de São Paulo, el coronel Álvaro Batista Camilo, es el inversor en tecnología y entrenamiento de combate al terrorismo, ya en curso en el Estado. Para eso, miembros de la Policía Militar ya han visitado Israel para conocer la tecnología y el entrenamiento desarrollado para combatir ese tipo de delito (Neves, 2010).

Según el Informe del GT Copa Brasil, de la Secretaría de Seguridad Pública, de 2010, representantes de Brasil también han visitado los Centros de Control de Nueva York, Washington y El Paso, con el objetivo de conocer los sistemas de seguridad integrada, (11 de septiembre). Visitas a África, durante la Copa de 2010, también han sido realizadas con el objetivo de conocer la experiencia de montaje y ejecución de operaciones se seguridad en la última edición de la Copa Mundial.

Así, bajo la hegemonía de las organizaciones internacionales y de los nuevos ordenamientos, se opera una articulación local y global, tanto en el plan de las inversiones económicas como de los flujos de información y seguridad —*ítems* que pasan a ser mensurados y dirigidos según estimaciones externas, intereses parti-

culares y temporalidad definida—. Nuevas variables de eficiencia, de instrumentalización, de mensuración y control de diversas esferas de la vida colectiva pasan a ser orientadas según patrones y normas internacionales, y el tejido urbano es asegurado por políticas de seguridad que priorizan el control sobre el territorio de la ciudadanía.

Se suma al espíritu emprendedor urbano la idea de *eficiencia* (inherente a la noción de Estado eficiente y estratégico) como justificación para la monitorización, el control y la vigilancia constantes. Esta es una de las dimensiones inherentes a un concepto del emprendimiento de las ciudades, que ilustra como las ciudades-sede son resignificadas, priorizándose, en ese contexto, junto con la fuerza del ejecutivo nacional, las corporaciones económicas y adoptan nuevas formas de seguridad y control urbano.

La Fuerza Aérea confirmó a fines del 2012 el uso de aviones no tripulados en la seguridad de la Copa de 2014, ya utilizados en misiones de reconocimiento e inteligencia en áreas de la frontera de Brasil. Los modelos disponibles son capaces de patrullar durante el día y la noche, poseen cámaras infrarrojas (con equipamientos de visión y rastreo nocturno): "Es posible, por ejemplo, filmar personas por la noche o escondidas bajo las copas de los árboles. Otra ventaja relatada es que la aeronave puede hacer eso a una distancia donde se torna imposible ser vista o escuchada" (Rebello, 2012).

El control de los espacios y de los entornos de las arenas para la Copa de 2014 son objetos de estrategia de acción de seguridad máxima asumida por la Unión, no que se refiere a la regulación de actividades informales de venta de productos, del tránsito, del comercio ambulante y otros "infortunios", según la opinión de la FIFA. De esa forma, en un radio de dos kilómetros de las arenas, un fuerte esquema de seguridad, en nombre del flujo de personas y de los eventuales riesgos relativos a esa aglomeración, va a servir de garantía de un territorio de control y de negocios para la FIFA: apenas los patrocinadores del evento pueden ser divulgados, el tipo de cerveza comercializada y los demás productos vendidos también van a seguir las determinaciones de la FIFA. Se realiza así una privatización más del flujo de las actividades y de las trocas en las ciudades. Esos puntos-claves del entorno siguen las reglamentaciones y determinaciones de la FIFA: las marcas vendidas, los productos comercializados, el tránsito local, o flujo de personas permitido, las expresiones espontáneas e informales de los moradores, todos esos elementos son también suscritos siguiendo normas de la FIFA.

En la consolidación de una imagen favorable de Brasil en el mundo en relación al *ítem* de seguridad y suceso de los negocios envueltos, la pacificación

del "Morro do Alemão" en Rio de Janeiro, en el año de 2010, se torna un marco referencial de preparación de Brasil para abrigar esos mega eventos. Como un marco simbólico, "la ocupación del *Complexo do Alemão*, en la zona norte de Rio de Janeiro, 'cautivó' los brasileños como ningún otro evento desde la Copa Mundial de África del Sur", según el diario *The New York Times*, fue divulgado y transmitido en escala mundial (Operação, 2012).

Como un rito de paso, esa acción del Estado brasileño demarcó simbológicamente el control y la actuación efectiva del gobierno para preparación del país en la Copa de 2014 y las Olimpiadas de 2016, pasando a nortear otras intervenciones del Estado en ciudades-sede, constituyendo un modelo de la acción de policía justificado para y por la Copa de 2014:

> El suceso de la invasión en el "Complexo do Alemão", el domingo (28), entusiasmó Dilma Rousseff y la presidente electa ya estudia mantener las Fuerzas Armadas en Rio de Janeiro hasta la Copa de 2014. De acuerdo con informaciones del diario *Estado de S*ão *Paulo,* el Rio fue considerado un excelente "laboratorio", con resultados "más que satisfactorios". A Dilma le gustaría usar el modelo de cooperación entre las policías Militar, Civil y Federal con los militares para nuevas acciones de combate al crimen, repitiendo la unión hasta en otras capitales" (Redação Época, 2010).

La invasión del "Morro do Alemão" en Rio de Janeiro es ejemplo de formas de actuación del Estado que puede afectar derechos del ciudadano y la autonomía y particularidades de las ciudades brasileñas. La seguridad pasa a ser un eje estratégico de la política urbana, empresariada y tratada de forma segmentada y territorialmente segregada. Las áreas pobres se tornan "sitiadas" bajo la vigilancia constante, pasando de la vigilancia del tráfico hasta el área de vigilancia del Estado, o sea, de una u otra forma, son territorial y socialmente discriminadas, siendo comparadas, metafóricamente, a "campos de concentración" (Araujo, 2010).

El proyecto de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) fue aplaudido por la opinión pública como el rescate, por parte del Estado, de todas las áreas dominadas por traficantes con su vasto arsenal. En una realidad en que el helicóptero de la policía se tornó blanco de fusiles, había pasado la hora de desarmar los "bandidos". Tan exitosas fueron las UPP, en el gobierno de Sérgio Cabral, en Rio de Janeiro, que la presidente Dilma Rousseff ya ha se pronunciado públicamente, y ha declarado que va a expandir el modelo de la política de

Seguridad Pública para allá del territorio *fluminense*, en el sentido de ampliarlo a una escala federal" (Araujo, 2010).

La construcción de muros en las favelas, durante el 2009, en Rio de Janeiro, también merece ser mencionada como una acción de control y seguridad preparatoria a la acción de invasión del "Morro do Alemão", que está relacionada a la Copa (Vieira, 2009). Han sido previstos 13 muros en Rio de Janeiro. El de "Morro de Santa Marta" ya está edificado: posee 3 metros de altura y 634 metros de extensión. Sin embargo, es también un acto simbólico en el sentido de exponer físicamente la separación y es una marca delimitadora de la contención y del control entre lo que está dentro y fuera, por parte del Estado, reforzando acciones pacificadoras futuras. Comparado al Muro de Berlín, la solución adoptada ocasionó constreñimientos para Brasil en la ONU (CHADE, 2009).

> El jueves, representantes de las comunidades se reunieron en la Federación de las Favelas de Rio y decidieron hacer un acto público de repudio al muro en la primera semana de mayo. Van intentar también impedir la obra en la Justicia. "El simbolismo del muro es muy malo", queja el presidente de la Federación, Rossino de Castro. "¿Quieren transformar las comunidades en gueto?" (Vieira, 2009).

En nombre de la protección ambiental de las cercanías y de la delimitación de la expansión territorial de las ocupaciones, amurallar la favela significa también, a los ojos del transeúnte en la ciudad, velar la pobreza por detrás de la cerca de hormigón con tres metros de altura en todo el perímetro. A la suma, doce favelas *fluminenses* recibirán ese cinturón. Llamados Eco-límites, los valores destinados a contener territorialmente las favelas en Rio han crecido: de 260 millones calculados para el fondo ambiental, 5.88 millones han sido gastos en la construcción de muros. Este valor se duplica más en el año siguiente, pasando a 14 millones de reales (Castro, 2009). Una única entrada sirve de control a los que entran y salen. La justificativa de contención de la expansión de las favelas sobre las áreas verdes y para la instalación de los Eco-límites es contestable: las doce comunidades escogidas son las que menos crecieron, según datos del Instituto Municipal Pereira Passos (IPP) de 1999 hasta 2008.

Estos límites físicos delimitados por muros son adoptados también en las vías expresas de Rio de Janeiro, en especial la Línea Roja, justificado como una barrera acústica, preservando los moradores del "Complexo da Maré" de los ruidos del tránsito intenso. Sin embargo, el muro blindado, decorado con imágenes

típicas, sirve de barrera visual a los que llegan en la ciudad maravillosa por el aeropuerto Galeão. La pobreza es así contenida y escondida. Y la seguridad en la vía de acceso a la Ciudad Maravillosa es garantizada.

Convergente con las prácticas ya en curso en la ciudad de Rio de Janeiro para la Copa de 2014 y las Olimpiadas de 2016, el Banco Mundial[21] defiende el enfoque de control y vigilancia territorial como estrategia para el combate de la violencia urbana. O sea, dispone inversiones en mejoras de los barrios, reducción del desordenamiento urbanístico, priorizando inversiones en vías públicas, iluminación y espacios públicos en el refuerzo a la política de seguridad reconocida y financiada por el banco. El BID reconoce, como directriz de acción preventiva, la creación y el fortalecimiento de las guardas de barrios, asimismo destaca los sistemas de vigilancia como herramientas fundamentales de control inmediato de las ocurrencias de violencia. Esa orientación del BID aparece más como un actor internacional convergente en el refuerzo a la relación entre ciudad, seguridad y economía en la preparación del país para la Copa de 2014.

Así, las acciones de seguridad urbana y restructuración de las ciudades convergen, pasando la política urbana a constituirse en política se seguridad. El trazado de la urbe, la conformación espacial y las áreas públicas ganan prioridad en los usos por el valor instrumental de control y represión de la violencia, orientados entonces bajo la perspectiva de la seguridad nacional, según nuevos principios de pacificación y garantías a la población de visitantes, comprometiendo aún más los frágiles derechos civiles de los anfitriones de la fiesta. Es en ese contexto de restricciones "del derecho al derecho a la ciudad" que eclosionan las manifestaciones populares que marcaron la historia del país en 2013.

Las Jornadas de Junio en Brasil y la Copa de 2014

Para entender las Jornadas de Junio en Brasil y sugerir los posibles nexos con la Copa de 2014, es necesario el esfuerzo por entender, aunque de una forma rápida, la "Revolta do Buzu", ocurrida en Salvador-Bahía, en 2003 (Manolo, 2011). Esa observación se justifica no sólo por la importancia de la pauta del transporte público en esas dos manifestaciones (2003-2013), sino por las características

[21] *El BID y la Copa 2014*. Ciudadanía e inclusión social en las ciudades-sede. Resumen ejecutivo. Banco Interamericano de Desarrollo, Representación en Brasil, enero 2011.

del propio movimiento y sus estrategias de acción, que hacen de la movilidad urbana instrumento de lucha. En la movilización de los estudiantes en 2003, en su mayoría formada por estudiantes de la red pública de enseñanza de Salvador, ya estaban presentes algunos de los trazos reconocidos como enigmáticos de las manifestaciones iniciadas en São Paulo, por el aumento de la tarifa de autobús, en el año de 2013.

En las movilizaciones de los estudiantes de Salvador, la "espontaneidad", la horizontalidad y la inexistencia de un liderazgo único y claramente reconocido, la apropiación de las calles generando la inmovilidad de la ciudad como táctica de acción, así como la pulverización de las acciones en diversos puntos del territorio urbano de forma dinámica, son algunos trazos reconocidamente incorporados por el Movimento Passe Livre en las manifestaciones de 2013. Más allá de esas características de acción, en la Revolta do Buzu, los conflictos y debates sobre la legitimidad o no de la participación de partidos políticos ya estaba presente: "el liderazgo es del pueblo, no tenemos líderes, tenemos representantes", parte del documentario "A Revolta do Buzu", de Carlos Prozato. El rechazo por los medios de comunicación formales también marca la actuación estudiantil en el inicio del siglo xxi, en Bahía. Fue el aumento de la tarifa de autobús de 1.30 para 1.50, o sea, 20 centavos o más en la tarifa, la motivación de la Revolta do Buzu durante 2003 en Salvador, trayendo la discusión el problema del transporte público como cuestión primordial al "acceso a la ciudadanía" y consecuentemente del derecho a la ciudad. Siguiendo esas manifestaciones en Bahía en 2003, la "Revolta das Catracas" en Porto Alegre, y un año después, en 2005, se crea el "Movimento Passe Livre".

Coincidencia o no, 10 años después, los 20 centavos añadidos en la tarifa del transporte público de São Paulo iniciaran las Jornadas de Junio en 2013. La frase recurrente en las manifestaciones: "No es por 20 centavos", explica que las manifestaciones van más allá del valor monetario del transporte, y lo que pauta la lucha es el derecho a la ciudad.

En un proceso en el que la población es siempre objeto en lugar de sujeto, el transporte es ordenado desde arriba, según imperativos de la circulación del valor. De esta forma, la población es excluida de la organización de su propia existencia cotidiana en la metrópoli, organización que se realiza principalmente por el sistema de transporte, lo cual restringe la movilidad al ir y al volver del trabajo y coloca torniquetes en todos los caminos de la ciudad. Y en los momentos en que se fortalecen los torniquetes, las contradicciones del sistema se tornan más evidentes, suscitando procesos de resistencia. Es en medio de la

lucha contra la exclusión urbana que se forjó el Movimento Passe Livre (MPL, 2013: 13-14).

Fue el 6 de junio de 2013 que el Movimento Passe Livre, representado por un pequeño número de personas, protestaron contra el aumento de la tarifa para 3.20 reales, en la ciudad de São Paulo, en frente al Ayuntamiento. Delante de la inicial recusación por reducir la nueva tarifa y la violencia del poder de la policía ejercida sobre los manifestantes, que las tácticas de cerramiento de las vías son retomadas como estrategia de lucha de los protestantes. Las manifestaciones crecen numerosamente, llevando aproximadamente 1.5 millones de personas a las calles en la manifestación del día 20 de junio en diversas ciudades brasileñas —más de 28 ciudades, incluidas las de medio porte que también fueron escenario de reivindicaciones.

Las redes sociales tienen protagonismo en la organización, espontaneidad y divulgación de informaciones e imágenes de los actos, una novedad en este momento. El proceso decisorio de trayectos y de la forma de la manifestación son decididas colectivamente, en el momento de las protestas, como también había ocurrido en la Revolta do Buzu, una década antes. El uso masivo de armas no letales por parte de la policía, no reduce la acción represora del Estado a esas manifestaciones. Es exactamente la potencia represora del aparato estatal que ha contribuido para que esas acciones ganasen otras proporciones, como reconocido en el documental "A partir agora: as Jornadas de Junho", también dirigido por Carlos Prozato. La MPL pierde el control sobre las manifestaciones y las Jornadas de Junio ganan vida propia, trayendo para los estudiosos y la sociedad la perplejidad generalizada por su fuerza de movilización y formas de "funcionamiento" "singulares".

Como desarrollado por Anete Ivo (2002), la producción de la democracia tiene se expresado en el contexto de la urbanización por variaciones en la cualidad de las políticas públicas. De esa forma, entendemos que los predicados de los servicios públicos evidencian manutenciones, avances y retrocesos a la democracia y retratan el grado de ciudadanía alcanzado. En este contexto, la cualidad de la movilidad urbana, expresa por fin, la ciudadanía incompleta (Carvalho, 2012) históricamente establecida en Brasil.

La movilidad urbana en los últimos años es marcada por la ausencia de políticas de transporte colectivo eficientes, y, en otro sentido, por una política pública donde la precariedad y baja cualidad de los servicios prestados son adjetivos recurrentes del sistema de transporte público. Los incentivos tributarios recientes fomentaran la adquisición de coches y esa política justifica el grande montante de recursos financieros públicos invertidos en la restructuración

de los canales de flujos varios urbanos ya saturados: "Es la cuestión urbana, ¡estúpido!" (Maricato, 2013). Ese diseño expresa una política de inserción de las clases tradicionalmente empobrecidas en el mercado, por vía del consumo de masa y dan el primer tono sobre lo que está en juego en esas manifestaciones: aunque con tonos diversos, la "inmovilidad" urbana y el colapso de circular en la urbe son ahora una realidad cotidiana de todos.

Ese modelo ilógico del punto de vista de la fluidez del sistema de circulación en las ciudades trae como solución, vías expresas y de pago, constituyendo lo que Souza (2001) llama de "Ciudad Selectiva" y lo que Boddy (1994) denomina de "Ciudad Análoga". Ese mismo modelo, cuando provoca contradictoriamente el colapso de la fluidez urbana, se torna la gota de agua de dinámicas urbanas perversas y selectivas que extrapolan la pauta de la movilidad.

Los valores estimados para los estadios, cuando en la candidatura de Brasil (2007), eran de 2.1 billones de reales: en la selección de las doce ciudades, la estimativa para los gastos con los estadios ha pasado para 4.3 billones de reales y llegó a 5.4 billones de reales en 2010. El último balance del gobierno (2013) mostró un incremento de 163% en el valor de las obras de los estadios en relación con la previsión de 2007, ultrapasando los 7 millones de reales (Mattos, 2013). Las obras de los estadios contarán con 97% de los investimentos provenientes de las arcas públicas, y todas serán controladas y exploradas como arenas *multishow* por la iniciativa privada después del evento (Konchinski, 2012).

Las tensiones paradoxales del contexto se expresan en carteles que claman por mejores servicios públicos, un termómetro de la democracia. Como Ivo-Anete (2002) ya indicaba, la democracia se expresa y es vivenciada cotidianamente por la cualidad de los servicios públicos prestados. Las inscripciones grabadas en fajas, camisas y carteles cuestionan por fin las inversiones para la Copa, en especial los gastos con las arenas (espacios esencialmente privados y privativos). Uno de los principales legados de la Copa en Brasil era la mejora de la movilidad urbana ya en crisis, lo que no se concretó, sea por el desistimiento de los proyectos, sea por los atrasos en las obras, o por el hecho de que las obras ejecutadas no significaren una mejoría en la circulación de las ciudades.

En aquel momento, es innegable un desgaste e incredulidad de las poblaciones urbanas en los partidos políticos, en el sistema representativo vigente, exacerbado y fomentado, en parte, por los grandes grupos económicos de comunicación. Esa crisis de representación resulta, por lo tanto, de los embates simbólicos y de imagen que hacen de los escándalos políticos, materia prima de trabajo de los medios de comunicación, reforzando la crisis representativa

pre existente, la legitimidad gubernamental y el cuestionamiento del propio sistema democrático. La política del escándalo (Castells, 2009) protagoniza los debates políticos recientes.

A ese escenario de crisis de legitimación, se suma la creación de una estructura legal excepcionalmente creada para las obras de la Copa, que significa, en la práctica, un estrechamiento de los canales regulatorios y de participación de la sociedad civil conquistados en el contexto de la redemocratización del país. La inhibición de las instituciones limitadoras a la libertad de acción del Estado, como por ejemplo, la propuesta que propone retirar del Ministerio Publico su competencia investigadora llamada PEC-37, en aquel momento, se torna pauta de las manifestaciones en curso.

La insatisfacción popular y la violencia del Estado para su contención, en el periodo de la realización de los juegos de la Copa de las Confederaciones, en Brasil, anticipan una demonstración de fuerza en la garantía de la Copa de 2014. Con eso, el territorio de dos kilómetros en el entorno de las Arenas, se convirtió en las ciudades-sede, en el campo primordial de los embates de las manifestaciones por el derecho a la ciudad y cuestionamiento del *modus operandi* del Estado, allá de ser reconocidamente una real posibilidad de llamar la atención del mundo sobre esos procesos. Es exactamente en las investidas populares contra ese límite que los compromisos estatales con las instituciones económicas internacionales se muestran claramente como una forma de violencia contra los ciudadanos.

La sanción de las medidas provisorias (MPs) 496,[22] del 19 de julio de 2010, la 497,[23] de 27 de julio del mismo año, la 527,[24] de 08 de marzo de 2011, y, por

[22] La MP 496 altera el límite de endeudamiento de las municipalidades en operaciones de crédito para el financiamiento de infraestructura para la Copa de 2014. Así, es "creada" la capacidad presupuestaria de los municipios.

[23] La MP 497 crea el Régimen Especial de Tributación permite aún exención tributaria para las obras de reforma, ampliación y modernización de los estadios de fútbol para la Copa de 2014, otorgando al Ministerio de los Deportes definir y aprobar los proyectos que se encuadran en ese dispositivo. Considerando que los emprendimientos indicados gozarían también de exención de tributos para compra o alquiler de máquinas, equipamientos, material de construcción, instrumentos, entre otros y serian exentos también de tasas de importación, en caso de no haber proveedor nacional.

[24] La MP 527 instituye el Régimen Diferenciado de Contratación para las obras de la Copa Confederaciones, para la Copa Mundial de 2014 y las Olimpiadas y Paralimpiadas de 2016.

fin la MP 540,[25] de 02 de agosto de 2011, inaugura un lastro de excepcionalidad creado en respuesta a las exigencias de la FIFA, culminando con la aprobación de la Ley General de la Copa en el año de 2012. Se suma a esa estructura legal el Proyecto de Ley 728,[26] que "define crímenes e infracciones administrativas con vistas a incrementar la seguridad de la Copa Confederaciones FIFA de 2013 y de la Copa Mundial de Fútbol de 2014". Esos instrumentos legales constituyen la base diferenciada para los negocios de la Copa, "despegado" del sistema normativo y regulador hasta entonces vigente, consonante no sólo con las exigencias de la FIFA, pero con las expectativas empresariales nacionales, como respuesta para "quitar los proyectos de la hoja". Después de las Jornadas de Junio más una Medida Provisoria es creada: la de número 499 de 2013, que define el crimen del terrorismo. Los gastos con la seguridad para la Copa representan 2 billones de reales y contarán con un efectivo de casi 170 mil personas, allá de las fuerzas armadas y con posibles recursos de seguridad nacional.

Consideraciones finales

La comprensión de los procesos sociales y urbanísticos de cambio contemporáneo implica tomar cuenta, la relación inseparable entre lo estructural y coyuntural. Por lo tanto, la preparación de las ciudades para la Copa Mundial de Fútbol, las manifestaciones de junio de 2013 y las Olimpiadas de 2016, no son meros episodios que se agotan por sí mismos, en el tiempo de la concreción de los juegos deportivos o en las formas de manifestaciones de calles en junio, sino como procesos en construcción, por los cuales operan, por un lado, las mediaciones entre la particulari-

[25] La MP 540 permite el financiamiento de las obras de la Copa con recursos del FGTS. La creación de un régimen especial de tributación permite exención tributaria para las obras de reforma, ampliación y modernización de los estadios de fútbol para la Copa de 2014, otorgando al Ministerio de los Deportes definir y aprobar los proyectos que se encuadran en ese dispositivo.

[26] El Proyecto de Ley 728, que "define crímenes e infracciones administrativas con vistas a incrementar la seguridad de la Copa Confederaciones FIFA de 2013 y de la Copa Mundial de Fútbol de 2014", allá de reglamentar los crímenes de terrorismo, falsificación, *doping*, violación de sistemas de información, entre otros, en el capítulo VI. De las limitaciones al ejercicio de lo derecho de huelga de lo referido proyecto, el transporte, el atendimiento médico, la hotelería, así como la construcción civil, entre otros, son considerados como "actividades de especial interés social". Para esas actividades, en las ciudades-sede, es obligada la garantía de 70% de la fuerza de trabajo para el atendimiento "inaplazable de la comunidad y de la organización del evento". Quedase el poder público previamente autorizado a contractar servicios sustitutos en caso de huelga.

dad empírica y coyuntural del evento y la ciudad, en sus formas de resistencia; y, por otro lado, una nueva perspectiva de desarrollo, asentada en espíritu emprendedor urbano como un nuevo proyecto y modelo de desarrollo, con sus actores, modalidades de acción y límites y sus formas de resistencia.

En el año 2012, 90% de los entrevistados acreditaban que la Copa era importante para el país y 76% de ellos acreditaban haber corrupción en las obras. En 2014, 75.6% de los brasileños creen que los gastos realizados con el mundial de fútbol fueron innecesarios y ese porcentaje asciende a 80% en la reprobación de los gastos con los estadios. No acreditan que 66% de las obras de movilidad urbana que estuvieran listas para el evento y 50.6% no apoyarían hoy la candidatura del país para ser la sede del Mundial.[27]

Las frases manifiestas durante las Jornadas de Junio con palabras como "queremos escuelas y hospitales de patrón FIFA", "O para el robo o paramos Brasil" y "Mi partido es mi país", o, "yo estoy lleno de tanta corrupción y demagogia", demuestran parte del complejo y contradictorio escenario político, en Brasil, relacionado con la Copa de 2014 y las manifestaciones recientes. Al final: "No son sólo 20 centavos, son billones en desigualdad". Esa sentencia y las otras ilustran la relación entre consumo, derechos y política y dan pistas para la complejidad de ese marco histórico brasileño de un proceso aún incipiente, pero que ya da pruebas de la "retomada de la calle" como locus privilegiado de los embates políticos y por otro —deseando el riesgo del equívoco— de la creciente restricción de las instancias de participación y regulación popular sobre la acción del Estado.

Si hasta entonces la participación era considerada un obstáculo temporal a los negocios de la Copa, a partir de las Jornadas de Junio —y la fuerza violenta demostrada por el Estado—, estamos asistiendo al avance de la civilización de las manifestaciones populares como estrategia de enflaquecimiento de los movimientos sociales contrarios a ese nuevo modelo de gestión urbana implantado y justificado por la urgencia de los mega eventos. El editorial de una grande revista nacional, en defesa de la Copa, relaciona las manifestaciones contrarias al Mundial de Fútbol de 2014 al crimen de terrorismo.

> Lo que no se puede admitir es que una minoría de descontentos decida recurrir a medios violentos para impedir la realización del evento. Eso es terrorismo. Cabe, por lo tanto, al estado brasileño cohibir con los medios

[27] CNT: Resultado de la investigación 117 CNT/MDA, Brasilia, 18 de febrero 2014.

> que tenga, dentro de la ley, las manifestaciones terroristas en territorio nacional (Veja, 2014).

Por otro lado, la idea de "democracia representativa", instrumentalizada en los discursos, van tornándose fundamento a la legitimación de las decisiones tomadas sin un debate más amplio con la sociedad civil, como sintetiza bien el trecho de ese mismo editorial; "El Brasil, nuestro país, se comprometió en 2007, por intermedio de un gobierno legítimamente electo, a ser la sede de la Copa Mundial ese año" (*ibid.*).

Ese panorama, marcado por la violencia estatal demostrada por su poder de policía durante las manifestaciones, por la criminalización de los movimientos sociales contrarios a Copa, por el estrechamiento de los canales participativos y por el incipiente significado de la idea de participación, evidencia el momento atípico e impreciso vivido en Brasil: un momento diametralmente diverso a los procesos urbanos históricamente reconocidos por la Constitución de 1988, conocida como constitución ciudadana.

Si en la década de 1980 asistimos al desmonte de la máquina estatal, por su "inoperancia", los procesos recientes en Brasil muestran, de forma tímida y no explícita, el desmonte de las instancias de participación popular en los procesos decisorios para las ciudades. No estamos tratando la instrumentalización de las esferas participativas, sino el desmonte por los argumentos que relacionan la democracia y la participación a la inoperancia del Estado por el tiempo demandado para el estabelecimiento de pactos legítimos entre los actores envueltos, contra el tiempo del evento, o sea, el tiempo del capital financiero, conforme afirmación del secretario general de la FIFA en entrevista colectiva: "menos democracia a veces es mejor para organizar una Copa Mundial" (*Excesso*, 2014).

Bibliografía

Bid. Representação no brasil. 2011. *bid e a Copa 2014. Cidadania e inclusão social nas cidades-sede.*

Boddy, Trevor. 2004. "Subterránea y elevada: La construcción de La ciudad análoga", en Sorkin, Michael, *Variaciones sobre un parque temático. La nueva ciudad americana y el fin del espacio público*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.

Cardoso, Daiane. 2011. Plano de segurança da Copa prevê ação até em greves. *Agência Brasil*, Brasília, 01 fev. Disponível em: www.veja.abril.com.br/noticia/esporte/plano-deseguranca-da-copa-preve-acao-ate-em-greves. Acesso em: dez.

Carvalho, José Murilo. 2012. *Cidadania no Brasil, o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Castro, Maurício. 2009. Os "eco-limites" dos muros das favelas. *Planeta Sustentável*. 08 mai. Disponível em: www.planetasustentavel.abril.com.br/noticia/desenvolvimento/conteudo_469322.shtm. Acesso em: mar. 2010.

Chade, Jamil. onu. 2009. Critica construção de muro em favelas do Rio. *Estadão*, 06 mai. Disponível em: www.estadao.com.br/noticias/cidades, onu-critica-construcao-de-muroem-favelas-do-rio,366593,0.html. Acesso em: 2009.

Cnt. 2014. Resultado da pesquisa 117 CNT/MDA, 18 fev, Brasília.

Cohre. 2007. *Diretrizes para las partes involucradas en megaeventos sobre La protección e promoción del derecho de la vivenda*.

'Eco-limites'. 2009. "Ou os muros da discórdia". *Opnião e Notícia,* Rio de Janeiro, 22 mai. Disponível em: www.opiniaoenoticia.com.br/opiniao/tendencias-debates/eco-limites-ou-osmuros-da-discordia. Acesso em: 2012.

Excesso de democracia afeta a organização da Copa. 2014. Diz Valkce. Disponível em: www.copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2013/04/24/excesso-de-democracia-no-brasil-afeta-organizacao-da-copa-diz-valcke.htm. Acesso em: 20 fev.

Fernandes, Edson; Roseno; Ricardo de Freitas. 2013. *Protesta Brasil. Das redes sociais as manifestações de rua*. São Paulo: Editora Prata.

Folha de São Paulo. 2012. *Para 76%, Há corrupção em obras da Copa, diz Datafolha*. São Paulo, 25 dez. 2012. Disponível em: www.1.folha.uol.com.br/esporte/1206055-para-76-acorrupcao-em-obras-da-copa-diz-datafolha.html. Acesso em: dez.

Gordilho-Souza, Angela. 2013. *Qual o plano de cidade nos projetos da copa 2014?* 18 abr. 2011. Disponível em: www.observatoriosalvador2014.com.br/post/qual-o-plano-de-cidade-nos-projetos-da-copa-2014. Acesso em: jun.

Governo do Rio de Janeiro. 2011. *Governo do Rio apresenta Programa Municípios Eficientes*, 21 nov. Disponível em: www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=571360. Acesso em: mar. 2012.

Harvey, David. 2009. *Wall Street e o direito à cidade. Le Monde diplomatique*. Brasil. Año 2, núm. 20, mar.

_____. 2006. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume.

Holston, James. 2013. *Cidadania Insurgente. Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.

Ivo, Anete B.L. 2004. A urban governance e as políticas sociais: entre consentimento e emancipação. In: Ziccardi, Alicia (org.), *Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el ámbito Local*. México: iisunam, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, comecso, indesol, pp. 77-104.

_____. (1999) 2001. *Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza*. Buenos Aires: clacso, asdi.

_____. *et al.* (org.). (1997) 2000. O poder da cidade. Limites da governança urbana. Salvador: EDUFBa.

_____. 1997. *Uma racionalidade Constrangida: uma experiência de governança urbana em Salvador*. Salvador: Caderno crh, núm. 26/27, pp. 107-145.

_____. s/f. *Recomposição política, comunidade cívica e governança urbana*. Caderno Metrópolis, núm. 8, 2º sem., pp. 9-32.

Ivo, Any B. L. 2015. *Para além dos jogos de futebol: a reestruturação das cidades para a Copa de 2014 e a marca Brasil*. Salvador: Edufba.

_____. 2014. O "fetiche" do urbano e a "Marca Brasil": Salvador na Copa de 2014, in Carvalho, Inaiá; Silva, Sylvio Bandeira de Mello; Gordilho-Souza, Angela; Pereira, Gilberto Corso (orgs.), *Metrópoles na atualidade brasileira–transformações, tensões e desafios da Região Metropolitana de Salvador*. Salvador: edufba.

_____. O Novo Estado E A Copa 2014 No Brasil: o "Estado-excessivo" nas intervenções urbanas das cidades-sede do Mundial de futebol de 2014. Cadernos ppg-au/faufba/Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo–Ano 10, número 1, 2011.

_____. 2011. "Una nueva copa en un nuevo país. Intervenciones urbanas y creación de ciudades para el mundial de fútbol Brasil 2014". *Revista Bitagora*. Colombia: Bogotá, núm. 18, pp. 39-54.

Konchinski, Vinicius. 2012. Dinheiro público paga 97% dos estádios da Copa, mas governo não controlará nenhum. *UOL*, São Paulo, 25 mai. 2012. Disponível em: www.copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2012/05/28/governo-paga-91-dos-estadiosda-copa-mas-nao-controlara-nenhum-apos-torneio.htm. Acesso em: jun.

Lefebvre, Henri. 2001. *O direito a cidade*. São Paulo: Centauro.

Logan, Jonh R.; Molotch, Harvey L. 1987. *Urban Fortunes. The political economy od place*. Berkeley: University of California Press.

London, Bernard. 1932. *Ending the Depression Through Planned Obsolescence*. Disponível em: www.doc-00-2c-docsviewer.googleusercontent.com. Acesso em: fev 2012.

Lopes, Roberta. 2012. *Israel se oferece para ajudar o Brasil na segurança dos Jogos de 2016*. Agencia Brasil, Brasília, 14 mar. Disponível em: www.agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-03-14/israel-se-oferece-para-ajudar-brasil-naseguranca-dos-jogos-de-2016. Acesso em: mar. 2012.

Maricato, Ermínia. 2013. *É o urbano, estúpido!. In: Cidades Rebeldes.* Rio de Janeiro: Boitempo.

Neves, Fernanda Pereira. 2010. "PM de SP busca em Israel tecnologia de segurança para a Copa de 2014". *Folha On Line*. São Paulo, 09 fev. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u691560.shtml. Acesso em: mar. 2010.

Plataforma Dhesca. 2011. *Relatório da Missão da Relatoria do Direito à Cidade Plataforma Dhesca*. Rio de Janeiro.

Prado, Débora. 2012. *Terror de Estado tipo exportação*. Caros Amigos. São Paulo, ano xv, núm. 180, mar.

Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. 2012. *Centro de Operações Rio*. Disponível em: www.rio.rj.gov.br/web/corio. Acesso em: mar.

_____. s/f. Instituto Pereira Passos.

Presidencia da República. *Medida Provisória,* núm. 499, fevereiro 2014.

_____. *Medida Provisória,* núm. 527, de 08 de março de 2011.

_____. *Medida Provisória,* núm. 540, de 02 de agosto de 2011.

_____. Lei 12.462/2011 (Lei Geral Da Copa), de 04 de agosto de 2011.

_____. *Medida Provisória,* núm. 496, de 19 de julho de 2010.

_____. *Medida Provisória,* núm. 497, de 27 de julho de 2010.

Rebello, Aiuri. 2012. *Força Aérea usará aviões não tripulados na segurança da Copa do Mundo de 2014*. uol, São Paulo, 05 dez. 2012. Disponível em: www.copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2012/12/05/forca-aerea-usara-avioes-naotripulados-na-seguranca-da-copa-do-mundo-de-2014.htm. Acesso em: jan.

Redação Epoca. 2010. *Forças armadas podem ficar no Rio até a Copa de 2014*. Disponível em: www.revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,EMI1916

80-15228,00-FORCAS+ARMADAS+PODEM+%20FICAR+NO+RIO+ATE+A+COPA+DE.html. Acesso em: 20 out.

Rolnik, Raquel. 2008. *Relatoria Especial da Organização das Nações Unidas para o Direito à Moradia Adequada*. onu.

Segalla, Vinícius. 2011. *Copa no Brasil custa mais caro que as três últimas edições somadas*. *uol*, São Paulo, 29 de junho. Disponível em: www.esporte.uol.com.br/futebol/copa-2014/ultimas-noticias/2011/06/29/copa-no-brasilpodera-ser-mais-cara-do-que-todas-as-outras-juntas.htm. Acesso em: jun.

Shumpeter, Joseph A. (1942) 2008. *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Library of Congress.

Stop the wall. 2010. *Relatório Relações Militares entre Brasil e Israel.*

Tribunal de Contas da União. 2010. *Relatório Defesa Nacional e Segurança Pública.*

Uchoas, Leandro. 2012. "A Copa do Mundo é nossa?". *Caros Amigos*. Ano xvi, num. 181, pp. 10-15.

_____. 2010. "As violações de direitos no Complexo do Alemão e na Vila Cruzeiro". *Brasil de Fato*, 21 dez. Disponível em: www.brasildefato.com.br/node/5339. Acesso em: mar. 2011.

Veja, Carta ao Leitor. 2014. "A favor da Copa". *Revista Veja*, Editora Abril, edição 2364, año 47, núm. 1112, março.

Venturi, Marco. 1994. *Grandi eventi. La festivalizzazione della política urbana*. Veneza: Cardo Editore.

Conflicto urbano en la Ciudad de México: el caso de la Supervía Poniente

Juana Martínez Reséndiz*

Introducción

En el presente artículo se describe el conflicto urbano y el derecho a la ciudad a partir de la construcción vial Supervía Poniente, designada como megaproyecto por la extensión que ocupa y por las altas inversiones de capital, pero sobre todo, por su impacto negativo en el medio ambiente y urbano que afecta a los habitantes de la Ciudad de México (Ramírez y Safa, 2009). Para comprender este conflicto se parte de entender de qué manera se organiza el proceso de oposición, resistencia y defensa del territorio de las poblaciones afectadas. Por un lado, se muestra el posicionamiento del Gobierno del Distrito Federal para confrontar y negociar el conflicto, y por otro, la crónica de la participación organizada por el derecho a la ciudad a través de la toma de decisiones en los asuntos públicos, además de como a través de la organización ciudadana se construye lo público, a partir de lo colectivo, lo visible y lo abierto (Rabotnikof, 2003). Se analiza la práctica ciudadana a través de la reivindicación del derecho a la ciudad, que de acuerdo con Harvey (2007) es un derecho común antes que individual para acceder a los recursos urbanos, en donde la transformación de la

* Profesora investigadora del Departamento de Teoría y Análisis, CyAD, UAM- Xochimilco.

ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización.

En la Ciudad de México, la Supervía Poniente es una de las grandes obras viales que contradice la política de movilidad en dos de las líneas estratégicas del Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012: la movilidad colectiva y el medio ambiente. En dicho Programa, la movilidad colectiva se refiere a las acciones que tratan de mejorar la calidad en el servicio de transporte público, mayor oferta de los servicios de transporte público y el mejoramiento en los esquemas de eficiencia en la operación del servicio. En la línea del medio ambiente se encuentran la reducción de emisión de contaminantes en el servicio de transporte público y el incremento en la oferta de servicios de transporte no contaminantes, principalmente.

A partir de la organización ciudadana, la construcción de la Supervía desató durante 2009 a 2012, el conflicto urbano de mayor visibilidad en los medios de comunicación impresos y en las redes sociales. Desde el anuncio oficial en marzo de 2010, propicio contradicciones e incongruencia no solo en el discurso de las autoridades por crear ciudades sustentables sino por su imposición en la construcción de una obra vial con base en el Decreto de Necesidad Pública (*Gaceta Oficial del* DF, 2009) y en los resultados de la Encuesta de movilidad Origen Destino (EOD, 2007), que en sus resultados estimó que en la zona poniente de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) se generan un total de 2.3 millones de viajes diarios. En el Decreto, el Gobierno del Distrito Federal (GDF) adjudicó de manera directa la concesión a la empresa Controladora Vía Rápida Poetas S. A, sin informar y consultar de manera adecuada y oportuna a la ciudadanía sobre los estudios y soportes legales, técnicos y sociales que respaldaran la necesidad de la obra vial (CENCOS, 2011a).

Para la construcción de la Supervía se expropiaron 126 predios, 51 en la delegación Magdalena Contreras y 75 en la delegación Álvaro Obregón (*Diario Oficial de la Federación*, 2010). Territorialmente la obra atraviesa por seis zonas con un alto valor ambiental, entre las principales se encuentra La Loma y Tarango. Para su conexión vial se construyó el mega túnel en Reforma y la continuación de la avenida de los Poetas en dirección a Santa Fe, ambas obras provocaron situaciones polémicas entre los residentes del poniente de la ciudad. En la delegación Miguel Hidalgo, los habitantes manifestaron su rechazo a la construcción del túnel pero reconocieron que contribuiría en la circulación reduciendo el tránsito en Polanco y en Lomas de Chapultepec, sin embargo no

servirá de nada sino se frena el desarrollo inmobiliario en el poniente de la ciudad y en la Sierra de las Cruces.

Antes de concluir el año 2010, cerca de 3 500 vecinos de Cuajimalpa, Jerónimo Lídice, Acoxpa, Lomas de Santa Fe, Observatorio, San Ángel, Tacubaya, en una carta dirigida al Jefe de Gobierno Marcelo Ebrad, señalaron que la construcción de la Supervía beneficiaría a más de 220 mil personas que se trasladan diariamente a Santa Fe, provenientes de las delegaciones de Coyoacán, Iztapalapa, Tlalpan, Magdalena Contreras y Álvaro Obregón, porque la infraestructura vial existente resultaba insuficiente para satisfacer la demanda del servicio público de transporte, por ello la Supervía agilizaría el tránsito vehicular y liberaría las vialidades existentes que hoy se encuentran saturadas (*La Jornada*, 2010a). Por otro lado, los ciudadanos afectados, organizados en el Frente Amplio impulsaban diversos foros públicos con participación de especialistas para informar sobre el impacto social y ambiental de la obra vial, exigían como alternativa de movilidad incentivar el uso del transporte público en oposición al uso del automóvil privado como lo hace el proyecto de la Supervía (CENCOS, 2011b). Sin embargo, el Gobierno del DF se negó reiteradamente a debatir públicamente las opciones de movilidad y de transporte sustentable que la organización había propuesto. Quizás la negativa de las autoridades por establecer el diálogo con los ciudadanos tenía como respaldo el Programa Integral de Transporte y Vialidad, documento que no comprende la participación social, como elemento esencial para ejercer el derecho a la movilidad, el cual, contempla este derecho en sus dimensiones física, legal, social y cultural para denotar que el desplazamiento de las personas implica el reconocimiento de ciudadanía, y en consecuencia, acceder a todos los espacios físicos y simbólicos en los que ocurre una vida de calidad (CDHDF, 2013:9).

En el foro *Supervía a debate mitos y realidades* participaron académicos, especialistas y organizaciones civiles, el pronunciamiento colectivo fue la suspensión inmediata de la obra (CENCOS, 2011b; *La Jornada*, 2010b). Jorge Legorreta, reconocido urbanista participante en estos espacios de discusión, señaló que el colapso vial en esta zona poniente de la ciudad existe y existirá con o sin Supervía, porque el proyecto no estaba planteado desde una perspectiva integral de vialidad y de transporte de ámbito metropolitano, además la ausencia de un plan integral de transporte limita su atención a la movilidad únicamente en Santa Fe. El proyecto resolvería el problema de movilidad parcialmente, atendiendo a un sector de la población pero no resolvería la conectividad y accesibilidad que deben tener los pobladores de la zona de Santa Fe con el sur, como

tampoco, brindaría mejores condiciones de accesibilidad a los pobladores de la zona sur poniente por la ubicación lejana de las entradas y las salidas, además de no existir interconexión con las estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC). Una de las propuestas opuesta a la Supervía fue del Colegio de Arquitectos, consistió en un plan de movilidad regional en Santa Fe, que contemplaba la reubicación de la terminal del autobuses de Observatorio, acordar horarios nocturnos obligatorios de circulación para la carga y descarga de transporte, nueva planeación de paraderos, de rutas de autobuses y ordenamiento de taxis, horarios escalonados de entradas y salidas de empleados y estudiantes, dar preferencia a los vehículos compartidos e impulsar esquemas para socializar el transporte privado. Además de las propuestas de movilidad, las organizaciones señalaban que el asunto oculto del gobierno consistía en continuar apoyando proyectos de urbanización en suelos de conservación que cruzan la Supervía y, de esta forma favorecer a los grandes capitales inmobiliarios y optar por un modelo de crecimiento urbano con fuerte segregación social y privatización del espacio público, a través del cobro por el derecho de vía. Acción que motiva a diferenciar entre quienes utilizan automóvil privado y pueden pagar el peaje, con respecto a quienes se transportan en servicio público que son la gran mayoría (CENCOS, 2011b).

Características del megaproyecto y de la organización ciudadana

La movilidad urbana en la ZMVM se organiza a través de los ejes oriente y poniente. El creciente desplazamiento diario de población en la zona poniente del Valle de México se debe a la importancia económica en las zonas de Santa Fe, Observatorio, Interlomas, Tacuba y Polanco. A través de los recursos del Fondo Metropolitano, el Gobierno del DF y el Gobierno del Estado de México han previsto en los últimos años ejecutar diversas obras viales, entre las que se encuentra la rehabilitación de la avenida Constituyentes y la construcción de varios pasos a desnivel y deprimidos y la construcción de un mega túnel que conectará a Santa Fe con Avenida Insurgentes y la terminación de la conexión de los puentes de los Poetas, en la delegación Cuajimalpa hasta Luis Cabrera, en Magdalena Contreras, a estas obras se les conoce como Supervía Túnel Reforma y Supervía Poniente, respectivamente.

El megaproyecto Supervía se concibe como una vialidad de peaje y su objetivo es reducir a la mitad, el tiempo de traslado del sur de la ciudad hacia

Santa Fe, pretende disminuir el tránsito en las vialidades de Constituyentes, Vasco de Quiroga, Santa Lucía, Las Águilas y Centenario, vías que funcionan como las únicas alternativas de conexión con el Periférico y el poniente de la ciudad. El proyecto consistió en una serie de puentes, túneles y distribuidores en un trayecto en promedio de 5.5 km de longitud, en su diseño se planteó la construcción de cuatro carriles, dos por sentido. El costo estimado de la obra fue de seis mil millones de pesos que el Gobierno del DF liquidará en un plazo de 30 años a la empresa controladora Vía Rápida Poetas, quien construyó y será la responsable de su operación y mantenimiento durante tres décadas. En 2010 el peaje de esta vialidad sería de 1 peso mexicano con 30 centavos por km, la propuesta de la empresa en 2011 fue de 5 pesos, actualmente, el costo es de 15.50 pesos por kilómetro y se estima que en promedio entre 30 mil y 40 mil automovilistas harán uso de esta obra.

Conflicto urbano y organización social

Los conflictos sociales se pueden identificar como urbanos, territoriales, patrimoniales y ambientales, generalmente un conflicto se puede identificar como una situación que genera una movilización colectiva pero además se pueden caracterizar por momentos de oposición y participación marcados por niveles de tensión y confrontación (Melé, 2008). El estudio de los conflictos de proximidad permite el acercamiento a una propuesta teórica y metodológica para identificar las relaciones entre los agentes y las esferas de poder político (Melé, 2006). En ese sentido, tratamos de orientar el análisis del conflicto de la Supervía a partir del marco metodológico de los conflicto de proximidad.

El concepto de conflictos de proximidad es utilizado para describir las situaciones que enfrentan los residentes movilizados para disponer del control de su espacio cercano. En particular, puede tratarse de conflictos que movilizan a personas afectadas por obras o iniciativas que modifican desfavorablemente su entorno inmediato (Azuela y Mussetta, 2009). Su metodología consiste en observar los efectos sociales que propician el proceso del conflicto, denominado también como productividad social de los conflictos (Melé, 2006). Este concepto plantea tres tipos de procesos: 1. Territorialización, 2. Formación de espacios públicos y 3. Actualización local del derecho. El primero, se refiere al conjunto de arreglos sociales que el conflicto pone en juego en torno al territorio en disputa; el territorio es fundamental para conocer e identificar cómo se construye

y se vincula con el conflicto. En el proceso de terriorialización quedan incluidos los cambios en las formas concretas de control territorial, que van desde los derechos de propiedad de diversos actores sociales y sus formas efectivas de protección, hasta los poderes jurídicos de las diferentes instancias y niveles de gobierno para tomar decisiones que afectan el territorio. El segundo proceso, hace referencia a las transformaciones de las formas de deliberación pública en las que los conflictos son socialmente procesados, de tal forma que cuando se observa la deliberación en diferentes contextos espaciales, es decir, en las escalas local, regional, nacional o internacional, con frecuencia resulta que el mismo conflicto es definido de manera distinta en cada uno de esos niveles (Azuela y Mussetta, 2009). El tercer proceso, hace referencia al concepto de actualización local del derecho, consiste en la forma de analizar la juridificación de los conflictos, es decir, el proceso social mediante el cual los conflictos son resignificados cuando son llevados a la esfera del derecho (*ibid.*).

De acuerdo con la metodología del conflicto de proximidad, en el caso de la Supervía, encontramos que durante las fases de su construcción se observaron diversos recursos jurídicos que utilizaron las organizaciones involucradas para detener su construcción. Sin embargo, las autoridades del gobierno local en todas las ocasiones trataron de reducir el conflicto para evitar la solución concreta del problema. Asimismo, el conflicto rebaso la escala local para situarse en un conflicto metropolitano, que además no solo representó un problema sino varios, orientados a una suma de derechos ciudadanos, vinculados al derecho a la ciudad.

Sesenta organizaciones sociales se manifestaron en contra de la Supervía, entre las cuales podemos destacar: Vecinos por la defensa de nuestro patrimonio y calidad de vida, Ciudadanos por Contreras y el Frente Amplio contra la Supervía Poniente, son algunas de las organizaciones de la sociedad civil que rechazó abiertamente su construcción. El Frente Amplio es un movimiento ciudadano civil y pacífico que surgió a partir de anunciarse la construcción de una vía de cuota que uniría Santa Fe con Luis Cabrera. Durante el transcurso de la construcción de la Supervía, los integrantes realizaron un intenso trabajo para hacer partícipe a la ciudadanía de los problemas ambientales y de la violación de derechos humanos que representaba la construcción de ésta obra. La prioridad del Frente Amplio consistió en crear una conciencia ciudadana que impidiera que el GDF arrasará con las viviendas e incluso con colonias enteras, como lo ocurrido en La Malinche. Además de alertar sobre el riesgo ambiental de la

Cuenca de México, lugar que abastece de agua potable a los habitantes de las delegaciones Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Tlalpan. La organización del Frente utilizó los medios de comunicación impresos y las redes sociales, además de apoyarse con otros organismos de la sociedad civil y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Abiertamente, se anunció a la ciudadanía que la estrategia de las autoridades para reducir el movimiento organizado había sido el dividirlos y provocar enfrentamientos entre vecinos. En contadas ocasiones, le recordaron al jefe de gobierno que durante su discurso de toma de posesión aseguró que en la política de transporte y movilidad en la ciudad, no se debería dar prioridad al uso del automóvil (*La Jornada*, 2010c), también se comprometió a garantizar un mejor medio ambiente, sin embargo en su gobierno se fomenta el uso de auto particular y para construir la Supervía se han derribado más 60 mil árboles.

En los bloqueos y manifestaciones se puede leer en las pancartas *No a la Supervía*, en las protestas no se registraron conatos de enfrentamiento y las marchas se realizaron de manera pacífica (*Milenio Diario*, 2010). La organización permaneció en plantón a partir del 26 de julio de 2010 y durante el proceso de construcción de la Supervía, su lucha fue apoyada por organizaciones civiles como: El poder del consumidor y de Derechos humanos; grupos sociales como: Estudios Ambientales (GEA); Organización de litigio estratégico en derechos humanos, mujer y medio ambiente; así como los centros de derechos humanos: Miguel Agustín Pro Juárez y Fray Francisco de Vitoria, además de universitarios y académicos reconocidos. El mensaje del Frente exigía el respeto a los derechos humanos y a las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Pro Ciudad Pro Contreras, 2011). Además de la planeación de su estrategia de movilización, la organización documentó las múltiples irregularidades e ilegalidades del proyecto, en especial sobre la falta de planeación y tener como única prioridad la utilidad económica (CENCOS, 2012).

Cronología del conflicto urbano por la Supervía Poniente

La metodología utilizada en este apartado consistió en la revisión documental y seguimiento periodístico que existe sobre el conflicto de la Supervía, información que nos permitió construir un marco de referencia analítico sobre su proceso y culminación. El seguimiento de los medios de comunicación impresos y las

paginas de Internet que surgieron durante el proceso del conflicto, nos permitió identificar la problemática y a sus actores, así como las demandas por el derecho a la ciudad de los ciudadanos organizados y a los mediadores en el conflicto.

La cronología del conflicto urbano por la Supervía Poniente pretende sintetizar las principales acciones de movilización y de protesta social de las organizaciones involucradas. En octubre de 2008 se anuncia la construcción de la Supervía, sin embargo, después de seis meses todavía no existía el trazo definitivo de la vialidad como tampoco se tenía conocimiento de las empresas que estaban interesadas en presentar una propuesta oficial de construcción; fue hasta el 6 de abril de 2010 cuando el GDF anunció oficialmente la construcción de la Supervía. La primera reacción social por la construcción aparece en el mes de abril de 2009, cuando los vecinos afectados solicitan el acompañamiento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), a través de éste organismo se inició una mediación con el gobierno y se planteó como condición que se detuvieran las obras. Sin embargo, el GDF, a través del Secretario de Gobierno no aceptó y se rompe el primer acercamiento. Con esta acción se concluye el proceso de mediación e inicia el proceso de investigación a cargo de la CDHDF. Para aportar un mayor número de elementos para la investigación de la queja que se interpone en la Comisión, el Frente Amplio promovió debates con especialistas sobre los temas medulares de esta obra. Estos foros se llevaron a cabo durante agosto y septiembre de 2010 en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CENCOS, 2011b). En este espacio se planteó discutir a fondo sobre los temas de movilidad urbana, medio ambiente, derechos humanos, legalidad y finanzas, para conseguir los propósitos siguientes:

1. Crear conciencia en la ciudadanía sobre la ciudad que queremos: sustentable, justa, segura y comunitaria.
2. Mostrar que se pueden diseñar colectivamente distintas alternativas para la movilidad en Santa Fe.
3. Señalar la responsabilidad del gobierno para informar a la ciudadanía, a través de conceptos y propuestas que se deriven en mensajes breves, claros y aprehensibles para los medios, los especialistas y los ciudadanos.
4. Lograr una mayor difusión en medios masivos, para aumentar el número de ciudadanos e instituciones de educación de nivel superior que puedan opinar respecto a la obra.

Con la realización de estos eventos, las organizaciones buscaban un primer acercamiento para que el GDF explicará el porqué de la construcción de la

obra, pretendían que se mostrara el proyecto ejecutivo y someter la construcción al escrutinio público; informar ampliamente sobre la magnitud de los impactos que tendría la obra en su conjunto; generar espacios para las audiencias públicas y someter a consulta pública el proyecto en la zona afectada (*La Jornada*, 2010d). Sin embargo, lo que molestó fue la falta de diálogo con las autoridades, así lo manifestaron colonos de la delegación Contreras a la opinión pública a través de las redes sociales: *¿Diálogo, al fin?, mientras no se resuelvan asuntos de fondo y se deje de lado la simulación por parte del gobierno del DF, no habrá espacio para que éste se desarrolle en un marco de respeto mutuo* (Ciudadanos por Contreras, 2010).

La Secretaría de Medio Ambiente del DF en agosto de 2010 autorizó de manera condicionada la construcción de la Supervía, al requerir de la empresa constructora ciertas medidas de mitigación (ajustar a tres carriles por sentido el área de casetas en la zona de Tarango, garantizar la protección del huizache de una acacia que estaba en la Loma de Tarango y cumplir con otras condicionantes ambientales). En noviembre del mismo año, aún no había comenzado la construcción de la Supervía como tampoco el tramo norte del segundo piso del Periférico, de Cuatro Caminos a San Antonio continuaba pendiente la autorización por carecer de la manifestación de impacto ambiental. Ese mismo mes, organizaciones civiles y residentes de la delegación Magdalena Contreras, solicitaron incluir el tema de la Supervía en la agenda de discusiones en el Consejo Mundial sobre el Cambio Climático. Se argumentaba sobre la factibilidad de construir una obra vial, cuando en el Distrito Federal sólo 17% de los desplazamientos se realizan en automóvil y 75% se realizan en transporte público, por ello aseguraban que la Supervía *únicamente beneficiará a un pequeño grupo de gente* (*La Jornada*, 2010d).

El sábado 1 de enero de 2011, no amanecía y los vecinos de la colonia Malinche fueron sorprendidos por el secretario de Obras y Servicios del DF y 800 granaderos. Las autoridades advierten que las obras comenzarán y se hará posesión física de los 51 predios expropiados, además se asegura que se desconocen las medidas cautelares que emitió la CDHDF. Ese mismo día, los vecinos afectados advierten a la ciudadanía que el GDF, optó por utilizar la fuerza pública para liberar el derecho de vía de la Supervía Poniente. Diez días después, el presidente de la CDHDF recibió tres carpetas con más de 22 mil firmas de habitantes de las colonias del poniente y sur de la ciudad a favor de la construcción de la Supervía. La declaración del presidente de la Comisión señalo que más allá del número de personas que estén a favor o en contra de la obra, lo que a la Comisión le

correspondía, consistía en valorar la posible violación de derechos humanos por el gobierno de la ciudad (OSAL, 2011).

Posteriormente, el 20 de enero de 2011, la CDHDF emitió la Recomendación 1/2011, en donde solicitó al GDF detener el proyecto de la Supervía por incurrir en violaciones a los derechos humanos. La resolución se basó en los temas de la seguridad jurídica, derecho a la participación y del medio ambiente y vivienda (CDHDF, 2011). De acuerdo con el Área de Defensa Integral del Centro Miguel Agustín Pro, la forma en que se desarrolló el proyecto de construcción de la Supervía demerito la vigencia de los derechos humanos en la ciudad de México. Si bien, el sistema de infraestructura vial del sur poniente de la ciudad enfrenta un severo problema de saturación, la Supervía no resuelve la problemática de fondo, ya que con Supervía o sin ella persistirán los problemas viales, porque la lógica que impulsa este tipo de proyectos es la movilidad de vehículos, más no, la de personas. Además, su construcción privilegia los intereses corporativos por encima de los derechos de los habitantes de la zona. Finalmente, se señala que cualquier intento serio de solución a este conflicto deberá partir del respeto integral a los derechos humanos de los habitantes de la delegación Magdalena Contreras y de la Ciudad de México. Por ello, su construcción afectará gravemente el derecho de los habitantes de la ciudad y contar con un medio ambiente sano, pero además vulnera el derecho que tienen las comunidades a ser consultadas sobre los proyectos que les afectan (CENCOS, 2011a).

Con la construcción de la Supervía, el GDF impidió la participación de la ciudadanía en la discusión de este megaproyecto, entregó la obra mediante una concesión directa carente de transparencia, y no ha rendido cuentas, negando sistemáticamente información sobre la obra. Otorgó la concesión a empresas cuyo interés se centra en continuar el desarrollo inmobiliario de una de las áreas de mayor valor económico del país y restringe los beneficios a un sector muy reducido de la población. Las personas que aceptaron la expropiación de sus viviendas han sufrido un claro deterioro en su calidad de vida, con lo cual se afecta su derecho a una vida digna (*La Jornada*, 2010b).

Después de conocer la Recomendación de la CDHDF, el Gobierno del DF manifestó que no detendrá la construcción de la Supervía, porque no existe una razón fundada para hacerlo y se afectaría a miles de personas que se desplazan en esa dirección. Mientras que el presidente de la CDHDF, aclara que la Recomendación no pretende la cancelación de la obra sino la reparación de los derechos vulnerados que se oponen a la vialidad de peaje, por ello, se pide al gobierno

justificar los motivos por los cuáles no puede suspender la obra (CDHDF, 2011b; OSAL, 2011).

La vocera del Frente Amplio contra la Supervía, señala que en la Recomendación 01/2011 que emitió la CDHDF, se reconoce la violación de diversos derechos entre ellos: la participación ciudadana, por ello el posicionamiento del director de este organismo es sobre la necesidad de que se encuentren mecanismos para resolver el conflicto. Una de las evidencia recabadas por la Comisión fue comprobar que el GDF implemento el proyecto Supervía a través de la figura de concesión por adjudicación directa, sin exponer públicamente las consideraciones de hecho que motivaron a la autoridad a optar por el cambio de régimen jurídico (*Gaceta Oficial del DF*, 2009). Además de argumentar que la CDHDF constató la afectación que la obra ha generado al entorno y vida comunitaria, el surgimiento de conflictos entre la población debido a la división de posturas que ha suscitado la construcción de la obra; la alteración de la vida cotidiana de la población para dedicarse a la defensa de sus derechos por vías de protesta pacífica; la alteración de la vida comunitaria derivada de la presencia constante e inesperada de autoridades e incluidas aquellas facultadas para hacer uso de la fuerza. En las últimas noticias durante 2011, se anunció que la suspensión definitiva de la construcción de la Supervía estaría en manos del Tribunal, cuyo fallo se emitiría a más tardar en tres meses. La recomendación 1/2011 de la CDHDF al gobierno de la ciudad no fue aceptada, debido a que no se suspendió la obra y no se realizó la consulta pública. La postura del GDF fue *No suspender la obra por ninguna causa*, esta es la parte medular para aceptar la recomendación porque se construye sin haber realizado la consulta pública en los términos que prevé la norma (*La Jornada*, 2012b).

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF), en diciembre de 2011, declaró la nulidad de la Resolución administrativa que autorizaba el proyecto de la Supervía. El fallo se resolvió en contra de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal, y a favor de la estrategia jurídica de las organizaciones Greenpeace, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria y la Organización de Litigio Estratégico de Derechos Humanos, debido a que en la evaluación de impacto ambiental que presentó la empresa que construía la Supervía, no realizó la consulta pública, como esta estipulado en el artículo 50 de la Ley Ambiental del DF. Después del fallo del Tribunal, representantes de las organizaciones sociales solicitaron al GDF suspender de inmediato las obras. En resumen, el Tribunal reconoce que la consulta pública

es una obligación y no una facultad discrecional de la autoridad, que debe realizarse conforme a las bases de la Ley de Participación Ciudadana. En este sentido, la autoridad violó el derecho a la participación al restringir la información sobre la obra a las personas, esta restricción impidió que la población pudiera opinar sobre la viabilidad de la obra y plantear propuestas alternativas en la fase de formulación y de principio de ejecución del proyecto (CDHDF, 2011b; CENCOS, 2011c). Posteriormente, la Secretaría del Medio Ambiente en 2012, presentó una impugnación ante el Tribunal (TCADF), en el documento asegura que quienes presentaron la queja no demostraron personalidad jurídica e interés legítimo en el caso, por lo que no hay afectación a sus intereses. Este argumento se presentó con la finalidad de revertir la nulidad del estudio de impacto ambiental de la Supervía. Asimismo, se señala que sí se realizó una consulta pública entre los habitantes de las delegaciones Magdalena Contreras y Álvaro Obregón, por ello se planteó la revocación de la sentencia impugnada (*La Jornada*, 2012b).

Ante la manera en que la movilidad determina el modo de vida de las personas y su relación social, diversos estudiosos sobre el asunto de la movilidad han pugnado para que se configure su derecho autónomo, al mismo nivel que la educación, la salud y recientemente el agua. En el Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el DF (2013) se busca delimitar el contenido del derecho a la movilidad y las obligaciones del Estado con base en las observaciones generales emitidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC) y otros documentos del derecho internacional de los derechos humanos. En dicho Informe se revisó la política del GDF en materia de movilidad en el que se destacan una serie de buenas prácticas por la construcción de 4 líneas de Metrobús y la ampliación del STC-Metro con la construcción de la Línea 12, acciones en materia de transporte que permitirán una mayor movilidad en el poniente y oriente de la Ciudad de México. Sin embargo, estas acciones coexisten con estrategias discordantes, que por un lado, privilegian el uso del automóvil particular, como lo muestra el proyecto de la Supervía, la construcción de segundos pisos en el anillo periférico o la cancelación del impuesto de la tenencia vehicular.

En el caso de la Supervía, la CDHDF emitió una recomendación por la violación a los derechos humanos cometidos por la jefatura de gobierno del DF y las jefaturas delegacionales de la Magdalena Contreras y Álvaro Obregón, en agravio de los habitantes de estas delegaciones, e incluso de todas las demás personas que habitan y transitan en la Ciudad de México. De la evidencia recabada aportada tanto por las organizaciones civiles como por las autoridades, la CDHDF no

pudo desprender las razones que motivaron al GDF, a decidir la realización del proyecto y dar prioridad al desarrollo de un proyecto de infraestructura vial sobre uno de modernización de transporte público, desarrollo urbano u otros servicios públicos. La CDHDF concluyó que la autoridad fallo en su obligación genérica de prevención conforme a la norma de derechos humanos nacionales e internacionales, al autorizar un proyecto a pesar del riesgo irreversible o gravemente al derecho a un medio ambiente sano (CDHDF, 2013:108-109).

La CDHDF recomendó al GDF sustentar su decisión a partir de un diagnóstico sobre las necesidades de movilidad de las personas que reflejara las prioridades sustantivas de los habitantes y transeúntes, y valorar alternativas de movilidad sustentable. Asimismo, se hizo el exhorto que cualquier nuevo proyecto de movilidad cuente con una Manifestación de Impacto Ambiental, de acuerdo con los criterios que determina la Ley Ambiental del DF, así como de los estándares internacionales más altos en la materia del Programa de Derechos Humanos del DF, sin embargo este punto no fue aceptado por las autoridades del GDF (*ibid.*).

Finalmente, como una alternativa de transporte público, el GDF en 2012 presentó el proyecto ejecutivo de la Línea 2 Eco-bús San Jerónimo-Santa Fe, transporte que se desplazaría libre de peaje sobre la Supervía, permitiendo la circulación de 40 unidades. Dos años después, la propuesta de circulación de transporte público por la Supervía se hace realidad, el sistema de Eco-bús tendrá una tarifa preferencial que aún no se da a conocer. La trayectoria que se propone este nuevo sistema de transporte que iniciará en Miguel Ángel de Quevedo (sur de la ciudad) y con destino final a Santa Fe, a lo largo del recorrido se prevén 50 paradas en un trayecto de 30.8 km, esta línea de transporte se une a la línea Uno, Metro Balderas-Santa Fe, inaugurada en la administración de Marcelo Ebrad (*Milenio*, 2014).

Conclusiones

La construcción de la Supervía viola la Carta por el Derecho a la Ciudad, firmada por el jefe de gobierno en julio de 2010. Esta Carta tiene como propósito garantizar el derecho colectivo en la capital del país. Entre los principios rectores del Derecho a la Ciudad se encuentra la participación ciudadana que se relaciona estrechamente con la democracia participativa y directa. Es decir, se plantea como desafío el empoderamiento de la participación pero antes es necesario proponer

los mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones y a la formulación y seguimiento de políticas públicas de manera autónoma e independiente, sin necesidad de formar parte del gobierno o de un partido político (HIC, 2010).

Para la activista y vocera del Frente Amplio, dos años de plantón en las colonias afectadas por la Supervía son muestra de la visibilidad permanente ante la opacidad constante de las autoridades para continuar con su construcción. Este y otros proyectos viales como la Línea 12 del Metro y el Arco Sur son proyectos que funcionan a través de dividir a la gente y a los pueblos, mientras que la autoridad sigue empeñada en amenazar el territorio y el suelo como único patrimonio de la gente. Por ello, señala que la lucha continua y la única salida será acudir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Barros, 2012). Para los integrantes de la Comisión Civil de Acompañamiento del Frente Amplio contra la Supervía, el problema central del conflicto es la imposición de una obra que no resolverá la movilidad, mientras continúe el desarrollo de nuevos conjuntos habitacionales en la zona de Santa Fe. A pesar de la construcción de la obra, la lucha del Frente genera un precedente que inspira a fortalecer la participación ciudadana. La Comisión Civil de Acompañamiento ejerció un papel mediador en el conflicto pero que no logró que el gobierno aceptara un diálogo plural, informado y público. El gobierno de DF perdió la oportunidad de promover y fomentar procesos de articulación entre las organizaciones sociales y las instituciones públicas para que conjuntamente se construyan ciudades sustentables, con visible participación de la ciudadanía en la construcción de nuevos derechos, entre ellos el derecho por la ciudad, que como documento ya existe. Sin embargo, se deberá continuar impulsando el poder colectivo y dar visibilidad a lo que aparentemente se encuentra oculto en la política pública.

Bibliografía

Azuela, Antonio y Paula Mussetta. 2009. “Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México”, *Revista de Ciencias Sociales*, año 1, núm. 16. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Barros, Cristina. 2012. “El derecho a la ciudad desde la sociedad civil”, Ponencia presentada en Seminario Construcción de espacios urbanos y regionales, 7 de junio de 2012. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Centro Nacional de Comunicación Social (cencos). 2012. "A un año de la recomendación de la cdhdf contra la Supervía, reiteran violación a los derechos humanos", disponible en: www.cencos.wordpress.com/2012/03/22/a-un-ano-de-la-recomendacion-de-la-cdhdf-contra-la-supervia-reiteran-violaciones-a-los-dh/, consulta: 12 de abril de 2012. México, df.

_____. 2011a. "La Supervía Poniente: una obra que viola los derechos humanos", disponible en: www.cencos.wordpress.com/2011/07/05/la-supervia-poniente-una-obra-que-viola-los-derechos-humanos/, consulta: el 12 de abril de 2012. México, df.

_____. 2011b. "Supervía a debate, mitos y realidades", disponible en: www.cencos.org/node/28756, consulta: 3 de junio de 2012. México, df.

_____. 2011c. "Declaran nula la autorización de impacto ambiental del proyecto Supervía Poniente", disponible en: www.cencos.wordpress.com/2011/12/09/declaran-nula-la-autorizacion-de-impacto-ambiental-del-proyecto-supervia-poniente/, cosulta: 12 de enero de 2012. México, df.

Ciudadanos por contreras. 2010. "No a la Supervía", disponible en: www.ciudadanosxcontreras.blogspot.com/2010/08/dialogo-al-fin-ya-veremos.html, cosulta: 22 de noviembre de 2010. México, df.

Cdhdf. 2011. "Recomendación 1/2011", disponible en: www.directorio.cdhdf.org.mx/libros/recomendaciones/2011/Reco01_2011b.pdf. Consulta: 31 de enero de 2012. México, df.

_____. 2013. "Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el df, 2011 a 2012", disponible en: www.directorio.cdhdf.org.mx/libros/2013/movilidad_2013.pdf, consulta: 8 de febrero de 2014. México, df.

Diario Oficial de la Federación. 2010. "Determinación como caso de utilidad pública la realización de la obra de construcción y el funcionamiento de la Vía de Comunicación Urbana de Peaje", disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5136189&fecha=23/03/2010, consulta: 21 de marzo de 2010. México, df.

Eod. 2007. "Encuesta origen destino, de los residentes de la zona metropolitana del Valle de México", disponible en: www.transparenciaautopistaurbana.df.gob.mx/normatividad/encuesta.pdf, acceso 4 de noviembre de 2010. México, df.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. 2009. "Declaratoria de necesidad para el otorgamiento de una concesión para explotar y Administrar una vía de comunicación urbana de peaje", disponible en: www.df.gob.mx/index.php/gaceta-oficial, consulta: 10 de marzo de 2010. México, DF.

Habitat International Coalition (HIC). 2010. "Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad", México: Oficina regional para América Latina HIC AL.

Harvey, David. 2007. "El derecho a la ciudad", disponible en: www.hicnet.org/articles.php?pid=2297. 25, consulta: 14 de marzo de 2008.

Melé, Patrice. 2008. "Conflits et controverses: de nouvelles scenes de production territoriale?", en Garat, R. Séchet, D. Zeneidi (dir), *Espaces en (trans) action*. Rennes University Press.

_____. 2006. *Pour une géographie de l'action publique. Patrimoine, environnement et processus de territorialisation. Habilitation á diriger des recherches*. Francia: Université Francois Rabelais.

Observatorio Social de América Latina (OSAL). 2011. "Cronología del conflicto social México", disponible en: www.clacso.org.ar/institucional/1h.php, consulta: 31 de enero de 2012. México, DF.

Pro Ciudad Pro Contreras. 2011. "Oposición a la VIACUP. Una causa de derechos humanos", disponible en: www.prociudad-proContreras.blogspot.com, consulta: 4 de junio de 2012. México, DF.

Ramírez, Saiz Juan M. y Patricia Safa. 2010. *Metrópolis, asociaciones vecinales y megaproyectos urbanos: el caso de Jardines del Sol y La Ciudadela en Zapopan* Guadalajara: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, AC.

Robotnikof, Nora. 2003. "Pensar lo público desde la ciudad", en Ramírez Kuri (coord.) *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*. México: FLACSO, Porrúa.

La Jornada. 2010a. 9 de noviembre. México, DF.

La Jornada. 2010b. 20 de noviembre. México, DF.

La Jornada. 2010c. 28 de octubre. México, DF.

La Jornada. 2010d. 18 de agosto. México, DF.

La Jornada. 2012a. 25 de enero. México, DF.

La Jornada. 2012b. 3 de julio. México, DF.

Milenio Diario. 2010. 22 de noviembre. México, DF.

Milenio Diario. 2014. 21 de febrero. México, DF.

CAPÍTULO III

POLÍTICA URBANA

La urbanización, ¿mercancía o derecho? Una discusión para la política urbana

Pedro Pírez*

Introducción

Comienzo desde el sentido común: el suelo urbano es una porción de la superficie de la Tierra (el término es relativamente intercambiable con el de *tierra urbana*). En ese registro encontramos que se distingue entre *suelo* y *suelo urbano*. El primero puede confundirse con la superficie de la Tierra,[1] en una noción genérica que implica una función de soporte material. Por ejemplo, el lugar donde se asienta una sociedad (territorio nacional, *suelo patrio*).[2] La noción de *suelo urbano* se acerca más a la de *porciones*, de diferente tamaño, que se definen por ser capaces de sostener alguna condición social particular. Por ejemplo, el *piso* de una habitación,[3] pero con un sentido más específico: el *piso* de un *asentamiento*

* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas: Universidad de Buenos Aires.

[1] Primera acepción en el Diccionario de la Real Academia Española (www.lema.rae.es/drae/?val=suelo).

[2] Acepción 8: territorio (superficie terrestre de una nación, región, etcétera).

[3] Esa es la acepción 6 del Diccionario de la Real Academia Española.

urbano. Es una porción de la superficie terrestre que actúa como soporte físico de una aglomeración urbana o de parte de ella. Esa superficie, suelo urbano, suele ser fraccionada en "lotes" que son una parte, una parcela en la que "se divide un terreno destinado a la edificación".[4] En suma, hablar de suelo urbano es hablar de urbanización, de *suelo urbanizado*.

Ese *suelo urbanizado* es la base de la vida social aglomerada que, desde el siglo XVIII, se ha constituido en la tendencia fundamental de las formas sociales. Eso significa que la reproducción social, colectiva e individual se basa en el acceso a la ciudad como totalidad de suelo urbanizado. Es por esa razón que el acceso a la urbanización es considerado un derecho: desde las iniciales formulaciones de la vivienda, entendida de manera fragmentada como *techo*, pasando por nociones más complejas que incluyen las infraestructuras y servicios que hacen posible habitar un lugar, hasta considerar a la centralidad urbana como lugar de satisfacción de necesidades de muy diferente naturaleza. La ciudad, como totalidad urbana, queda definida como derecho de los habitantes, integrando una noción amplia de ciudadanía.

El derecho a la ciudad es parte de la consolidación de la modernidad con la expansión de las nociones de progreso y de ciudadanía universal (Devalle, 2004). Esa formulación implica el reconocimiento de la existencia de un derecho al asentamiento. Esto es, insertarse dentro del conjunto de los soportes materiales que permiten la vida social aglomerada en referencia a la reproducción de la población en las condiciones adecuadas de tiempo y lugar. Como derecho de ciudadanía su construcción social-histórica es parte de un proceso muy amplio, como veremos, a partir de la contradicción con la producción mercantil de la ciudad. Consecuentemente, ese derecho implica una definición contradictoria con la naturaleza económica mercantil de la ciudad, garantizando su acceso con base en disposiciones normativas nacionales e internacionales.

El derecho a la ciudad se configura como parte de la modernidad en una noción universal, real o potencial. Realidad que se consolida en situaciones históricas particulares. Así sucedería, por ejemplo, en situaciones de estado de bienestar, cuando la universalidad no es negada por la existencia de diferentes condiciones socioeconómicas que podrían condicionar su goce o ejercicio, sino

[4] Según la acepción 3 del diccionario de la Real Academia Española (www.lema.rae.es/drae/?val=lote).

que se basa en procesos de redistribución económica. Por ello, la ausencia o ineficacia de las garantías para el goce universal del derecho a la ciudad implican una suerte de deuda social respecto de quienes no están en condiciones de acceder mercantilmente. Deuda social vinculada a la falta o debilidad de políticas públicas.

En este artículo se trabajará la significación histórica del *suelo urbano*[5] como derecho, frente a su significación como mercancía. Es, sin lugar a dudas, un recorte en la configuración de la urbanización en la ciudad capitalista, que permite pensar sobre el papel de las políticas públicas. En este nivel, el trabajo analizará la relación de esos procesos con las políticas nacionales, dejando de lado las situaciones locales que son enfrentadas por los gobiernos municipales. Para ello realizaré una breve explicación conceptual, luego haré una referencia al proceso de urbanización en las sociedades latinoamericanas para terminar con breves reflexiones.

La producción mercantil de la ciudad y su desmercantilización: las bases del derecho a la ciudad

A partir del sentido común, entiendo el suelo urbano como una totalidad de parcelas (lotes) capaz de sostener las construcciones que *soportan* una aglomeración urbana (Clichevsky, 1990: 273). Parcelas que, para ello, están preparadas (acondicionadas), *urbanizadas*. El suelo urbano es una *porción urbanizada* de la superficie de la Tierra. Así es un conjunto de elementos físicos que sostiene la aglomeración social: lotes, viviendas, infraestructuras y equipamientos, locales para actividades, etcétera. Esos elementos son condiciones de la urbanización, de su capacidad de soportar de manera general la reproducción de la vida social aglomerada, de su población y actividades. Soportan al conjunto de las relaciones que estructuran y/o desestructuran a cada sociedad en particular, y no únicamente a su reproducción económica. Si hacemos un uso análogo de condiciones de la producción, pero de manera explícita referido a condiciones de soporte de la sociedad aglomerada y, por ende, de mucho más que de la producción

[5] Esta formulación indica la focalización en los procesos que producen y distribuyen los bienes materiales que integran la urbanización.

económica, es posible también diferenciar entre condiciones particulares y generales de urbanización. Estas sostienen: "acumulación del capital (producción, circulación y cambio), reproducción de la población (fuerza de trabajo y no trabajo), reproducción de lo jurídico-político (política y Estado) y de lo ideológico" (Pradilla, 2013: 186).

Para identificar los bienes que integran las condiciones generales de la urbanización es necesario tener en cuenta las diferencias de tiempo y lugar. Las mismas sociedades han modificado considerablemente en el tiempo esas condiciones. La historia de la urbanización capitalista es clara: relaciona las fases de desarrollo con los soportes que se consideran necesarios. Consideración que depende no sólo de una función técnica que puede derivarse de las modalidades tecnológicas de producción y los soportes de infraestructura que requieren, sino de relaciones sociales, políticas e ideológicas, particularmente en las relacionadas con soportes de la reproducción de la población. De la misma manera, distintas formaciones sociales capitalistas contemporáneas definen de forma diferente esas condiciones.

En toda sociedad capitalista los soportes físicos que integran las condiciones generales de la urbanización son el resultado de una pluralidad de procesos particulares de producción (económica) que se determinan en escenarios o ámbitos diversos (local, regional, nacional, internacional). Esos procesos de producción están organizados, predominantemente, por agentes capitalistas con la finalidad de acrecentar la acumulación de capital, introduciendo los productos en el circuito monetario. Esa acumulación puede entenderse desde la teoría de la plusvalía: la fuerza de trabajo se *asimila* a una mercancía cuya excepcional característica es que el valor contenido en ella (equivalente al valor de los bienes que consumen los trabajadores para su reproducción) es menor que el que ella agrega al producto final. Esa diferencia, la plusvalía, es la fuente de la ganancia capitalista y solamente pueden obtenerla los agentes que disponen del capital inicial necesario para acceder a las técnicas de producción más eficientes (Jaramillo, 2012: 64). De allí que, como toda producción capitalista, esos bienes se destinan a satisfacer necesidades (bienes de uso) de individuos, familias o actividades siempre que su intercambio en el mercado permita obtener la cantidad de recursos monetarios suficientes para realizar el circuito de la acumulación (bienes de cambio).

Mercantilización y reproducción de la fuerza de trabajo en el capitalismo avanzado

La población urbana depende de su *capacidad monetaria* para acceder a los medios de su reproducción (Esping-Andersen, 1993: 41), incluyendo las condiciones de la urbanización. Esos bienes se producen, justamente, para ser adquiridos por una *demanda solvente*. Esa solvencia puede originarse en tres fuentes de recursos monetarios: ganancia, renta o salario. La población no propietaria (de capitales productivos o de inmuebles) debe obtener esos recursos sometiéndose a las relaciones del mercado de fuerza de trabajo por un salario, con la subordinación y los riesgos que la dinámica de dicho mercado supone: limitación del salario frente a las necesidades, dependencia de la inestabilidad de las relaciones salariales, desigualdades en la distribución de los ingresos, etcétera. Como consecuencia, cierta cantidad de familias tendrá dificultades serias para contar con recursos monetarios suficientes para la totalidad de los bienes que necesita para su reproducción; más aún, porque los bienes urbanos son particularmente costosos. Esto significa la dificultad o imposibilidad para esa población del acceso mercantil a las condiciones urbanas de su reproducción.

Históricamente, la mercantilización de la fuerza de trabajo supuso la eliminación de procesos preexistentes no capitalistas y no mercantiles que permitían la reproducción social. Si bien esas actividades mostraron cierta persistencia, se convirtieron en residuales para la reproducción de la fuerza de trabajo (Offe, 1990; Topalov, 1979). Esa persistencia, aún con su carácter residual, permitió introducir en la reproducción de la fuerza de trabajo componentes no reconocidos en el salario[6] que, al tiempo que facilitan la reproducción, contribuyen al proceso de acumulación, al mantener bajo el valor de la fuerza de trabajo. Su debilitamiento subordinó aún más la reproducción de la población a sus capacidades monetarias. Esa plena mercantilización, como tendencia, implicó la emergencia de contradicciones que contribuyeron a la configuración histórica de una reestructuración que las reencauzara (Offe, 1990).

En el desarrollo clásico del capitalismo, la reproducción de la fuerza de trabajo y las contradicciones generadas por su mercantilización, fueron enfrentadas con la emergencia de procesos específicos de desmercantilización como

[6] Por ejemplo, la aplicación del trabajo doméstico para la producción de alimentos y vestidos de la familia (o la producción urbana no mercantil).

parte del papel que fue asumiendo el Estado como garante de la reproducción de las relaciones capitalistas. Es evidente la relevancia de una dimensión política de esos procesos. Una larga y contradictoria historia fue configurando ese papel que se cristalizó en el *Estado de Bienestar* (Castells, 1995; Esping-Andersen, 1993; Offe, 1990; Topalov, 1979), nombre que apunta a indicar que el bienestar de los individuos ya no depende únicamente del circuito económico.

El empleo de mano de obra (con diferente calificación) en los aparatos burocráticos del estado, en sus diferentes ámbitos territoriales y sectoriales, implica la existencia de fuerza de trabajo no mercantilizada. En esos casos, la relación laboral no es de intercambio sino de soberanía política y, pese a la dependencia del salario, no se trata de "un 'precio de equilibrio' en una transacción de intercambio" (Offe, 1990: 52). El Estado no *compra* el trabajo que realizan sus funcionarios ni *vende* los productos. El dinero con el que se paga es renta, no capital, y se aplica como resultado de una decisión política en un presupuesto soberano y no como una inversión de capital variable (*Ibidem*). Consecuentemente, buena parte de los procesos de su reproducción también están desmercantilizados: seguros de desempleo y de retiro, condiciones de educación y salud, etcétera (Offe, 1990: 53).

Si bien esa fuerza de trabajo no mercantilizada ocupa un lugar *residual* (*Ibidem*) dentro del conjunto de la fuerza de trabajo de una sociedad, más allá de su relativa importancia numérica. Los procesos estatales no mercantiles para su reproducción pueden ser aplicados para el conjunto de la fuerza de trabajo intentando superar las contradicciones de la ausencia de solvencia de gran parte de la mano de obra para el acceso a buena parte de los consumos necesarios para su reproducción. Se introduce así, junto con el *consumo mercantil* (de la demanda solvente) el *consumo no mercantil* o desmercantilizado que, por medio de procedimientos de política pública (redistributivos), permiten su acceso a la población que no es mercantilmente solvente.

Esa desmercantilización muestra la capacidad (poder) político-administrativa de regulación (orientar desde fuera del mercado) del Estado y la posibilidad contradictoria de que esa capacidad controle las relaciones privadas de intercambio (Offe, 1990: 56).

En la desmercantilización estatal se observan dos formas principales de operación: la exclusión de una cierta actividad de las relaciones de acumulación, disminuyendo las posibilidades de la obtención de ganancia en ella, como puede ser la gestión pública de la educación; y la captación fiscal de recursos desde los *ingresos* sociales, sean estos lo que derivan de la renta, la ganancia o el salario. La

diferente composición de esos recursos modifica, sin embargo, la significación final de los gastos.[7]

Desmercantilización y derecho a la ciudad

La mercantilización de la ciudad depende, por un lado, de su *producción mercantil* y, por el otro, de la *capacidad monetaria* para acceder a ella. Esto significa que el derecho de la población a contar con las condiciones de urbanización está subordinado a su *solvencia*. *Contrario sensu*, la definición de la ciudad como derecho que sustituye su condición de mercancía, reconoce la condición de ciudadanía de todo individuo o familia que forma parte de una aglomeración urbana.

Esa sustitución de la mercancía por el derecho requiere de la existencia de procesos que garanticen la efectiva desmercantilización. Esto significa que sus contradicciones deben ser resueltas social y políticamente: garantizar la posibilidad generalizada de acceder a esos bienes, reconocer el derecho al *consumo desmercantilizado*, al *consumo no mercantil*.

La distinción entre *producción mercantil* y *consumo mercantil* permite ordenar el análisis de la desmercantilización, postulando la existencia de procesos de producción mercantiles o no mercantiles (desmercantilizados), y de consumos mercantiles o no mercantiles (desmercantilizados).

Un proceso de producción no mercantil se orienta al consumo sin pasar por el intercambio mercantil. Esto es, se basa en el acceso al bien sin tener que aportar los recursos monetarios que requeriría el intercambio mercantil. En este caso, el *consumidor no mercantil*, no contribuye con sus recursos al proceso de acumulación de capital respecto de la producción particular de que se trate.[8]

Cuando nos referimos a procesos mercantiles hacemos referencia tanto a la producción mercantil de un bien como a su consumo mercantil. De la misma

[7] Por ejemplo, la relevancia de si se trata de impuestos directos o indirectos. Si bien no tenemos en cuenta esa cuestión, debe reconocerse su importancia.

[8] Esta proposición es una simplificación. La mencionada no contribución puede ser cierta en términos inmediatos, pero puede no serlo en términos mediatos, si la intervención estatal se basa en recursos que cargan sobre el conjunto de la sociedad, incluyendo a quienes no acceden mercantilmente a los bienes urbanos. Es también una simplificación porque no tiene en cuenta la existencia de procesos de producción mercantil simple (Jaramillo, 2012).

manera, cuando introducimos la noción de desmercantilización, debemos diferenciar su aplicación a la producción como al consumo.

Desmercantilizar la producción de un bien, o producirlo de manera no mercantil, supone excluir ese proceso productivo de las relaciones de acumulación de capital, de la obtención de ganancia. Desmercantilizar el consumo implica permitir el acceso a un bien en razón de la necesidad sin contribución monetaria directa.[9] También podría considerarse desmercantilización del consumo cuando se cobra un precio que no está determinado por la cobertura de costos y ganancia, sino por una relación con el salario de quien lo consume.[10]

Combinando esos criterios resultan cuatro posibles situaciones que son presentadas en el cuadro 1.

Cuadro 1. Producción-Consumo / Mercantil-No Mercantil

	Consumo mercantil	Consumo desmercantilizado
Producción mercantil	1	3
Producción desmercantilizada	2	4

Fuente: Elaboración propia.

La *situación 1* constituye el caso predominante en la producción capitalista: se produce aquello que tiene demanda solvente dado que se orienta a satisfacer una necesidad (bien de uso) en la medida que, siendo introducido el bien en el mercado, recibirá a cambio una cantidad de dinero que, además de recuperar los costos, permitirá realizar la ganancia (bien de cambio).

La *situación 2*, en principio, puede suponerse difícil de encontrar en la realidad, ya que se produce para el consumo (bien de uso), directo o indirecto,

[9] Si bien no lo desarrollamos, es evidente que la aplicación de recursos fiscales recaudados de manera indiscriminada y aplicados a la desmercantilización, supone una contribución indirecta para el acceso a los bienes a los que se aplican.

[10] No debemos confundir los procesos de desmercantilización del consumo con el debilitamiento de la acumulación. Se trata de captación fiscal de recursos cuyo uso contribuirá a disminuir el valor de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, podrán ser una condición para favorecer la acumulación de capital en términos generales. La verdadera significación no puede conocerse sin saber el origen de esos recursos (desde la ganancia, la renta o el salario).

sin que el acceso al bien implique intercambio de moneda. Sin embargo, aquí cabe el llamado "mercado informal" en las situaciones de urbanización popular (Abramo, 2012; Cravino, 2006).

En la *situación 3* encontramos la aplicación de procesos de desmercantilización del consumo manteniendo su producción capitalista. Se trata de medidas que permiten el acceso independientemente de las condiciones económicas de los individuos o familias. Esto ocurre cuando se produce mercantilmente, pero entre el productor capitalista y el consumidor interviene algún mecanismo ajeno al mercado que hace posible la remuneración del capital y, a la vez, el acceso al bien por parte de individuos o familias sin que deban entregar recursos monetarios para ello. Por lo general el Estado asume los costos monetarios que garantizan la producción capitalista y, al mismo tiempo, garantiza el acceso a esos bienes como resultado del reconocimiento de un derecho.

La *situación 4* indica la producción de bienes de uso por fuera de un proceso de acumulación particular (sin obtener ganancia), a los que accede la población que los necesita sin tener que realizar una contraprestación monetaria. Se trata, por ejemplo, de la educación pública, producida por organismos estatales y de acceso gratuito.

La urbanización latinoamericana: desmercantilización estatal y social

Podemos caracterizar la urbanización en las sociedades latinoamericanas, más allá de las diferencias que existen entre ellas, por tres rasgos principales: la relevancia de procesos de urbanización *inversa*, la presencia importante de procesos sociales (no estatales) de desmercantilización, y fuertes desigualdades dentro del territorio urbano.

Con urbanización *inversa* queremos indicar que, a diferencia de las nociones del sentido común, encontramos suelo urbano *sin urbanización*. El indicador de esa modalidad de urbanización es la presencia de población residente aglomerada e integrada físicamente a una ciudad preexistente,[11] junto con la ausencia de las condiciones de la urbanización o bien con una gran deficiencia de ellas. Es *inversa* si la referimos a la noción de sentido común que supone la llegada de la población *luego* de que se habilite (urbanice) el suelo. En este caso la población

[11] Esto es, un área de urbanización plena.

llega *antes* de que se produzcan las condiciones generales de la urbanización o de que esa producción sea suficiente como para garantizar de manera plena la reproducción de la vida social aglomerada.

Esa inversión no se da solamente en relación con un modelo de urbanización sino con una preexistente urbanización *servida* en la misma sociedad y en la misma ciudad. Esa relación puede indicar diferencias de temporalidad y, al mismo tiempo, diferencias en las posibilidades (capacidades) de producción de la urbanización. La temporalidad que mencionamos se vuelve relevante, en general, con el fuerte crecimiento de la población urbana que se dio en casi toda la región a partir de 1940.

Como consecuencia, no solamente se trata de procesos de expansión territorial de la urbanización hacia áreas no incorporadas regularmente o vacías, sino también de la ocupación de suelo no servido o, por lo menos, no en su totalidad dentro de las ciudades servidas. Se encuentra urbanización inversa tanto en las periferias urbanas como en las áreas centrales (favelas o villas).

Por último, no debe confundirse el tipo formal de acceso al suelo con esta forma de urbanización. No se trata de procesos de acceso irregular, aunque por lo general ese tipo de acceso es el origen de la urbanización inversa. Pero puede darse en situaciones de acceso regular como fuera el llamado submercado de "loteos populares" en el Área Metropolitana de Buenos Aires (Pírez, 1994). Esa regularidad, dadas las condiciones normativas que la hacían posible, permitió la ocupación del suelo sin un mínimo de condiciones de urbanización que garantizaran la reproducción social adecuada.

El segundo rasgo, la *desmercantilización social*, se basa en la existencia de una importante proporción de la superficie de las ciudades urbanizada por fuera del *predominio* de la producción y consumo mercantilizados, con procesos desarrollados, también, fuera del *predominio* estatal. Como sabemos, el predominio mercantil indica que esas operaciones se organizan teniendo la ganancia como orientación dominante, mientras que el predominio estatal indica su organización de acuerdo con las normas institucionales (leyes, reglamentos, planes, etcétera) que los regulan. Es evidente en sociedades caracterizadas por la mercantilización universal y hegemónica (Esping-Andersen, 1993:42) que no se trata de la ausencia de relaciones mercantiles dentro de los procesos de producción de la urbanización, sino de la exclusión de su predominio. Igualmente, es difícil que se trate de acciones totalmente fuera de las regulaciones y apoyos estatales, sino de la exclusión del Estado como urbanizador. Los procesos de desmercantilización social se organizan con una orientación diferente a la del mercado y a la del

Estado: la producción para su consumo directo como parte de la producción de la ciudad dentro de una lógica de necesidad (Pírez, 1995).[12]

La desmercantilización social no incluye componentes de redistribución económica a diferencia de lo que sucede en los procesos estatales de desmercantilización, salvo que intervenga algún tipo de apoyo estatal, sin que esto signifique la subordinación del proceso. La desmercantilización social es parte de lo que Jaramillo menciona como "las prácticas de hacer ciudad que efectúan los mismos pobladores empobrecidos" (Jaramillo, 2012:33). Esos consumidores no solventes de ciudad asumen la carga, no sólo con la aportación de su trabajo, sino a veces también de recursos financieros. Se configura, de esa manera, una situación de expoliación urbana, como la definiera Lucio Kowarick (1979).

Dentro del conjunto de la urbanización en las principales ciudades de América Latina, los procesos de desmercantilización social no sólo no son residuales, sino que representan aproximadamente la mitad de la ciudad producida.

Lo que llamamos urbanización inversa no siempre corresponde con asentamientos de población de bajos ingresos. En el caso de que sea población de recursos medios o altos (demanda solvente) la que ocupa suelo no servido, el completamiento de la urbanización se dará por medio de relaciones mercantiles y, en general, de acuerdo con las regulaciones estatales.

Las desigualdades de las urbanizaciones latinoamericanas constituyen el tercer rasgo distintivo. De lo dicho, surge de manera inmediata una primera diferenciación: entre la urbanización plena, preexistente o no, y la que a ella se integra como urbanización inversa. Una *servida* y la otra no, pero que se va completando con el paso del tiempo generando lugares de muy diferentes condiciones y, por ende, de vida urbana. El predominio de las formas mercantiles de producción y consumo de la ciudad en las sociedades latinoamericanas es un factor de esos resultados de alta desigualdad.

A modo de síntesis es posible reconocer que las ciudades de la región, por lo menos desde el inicio de los procesos de industrialización por sustitución de importaciones, en general desde la década de 1940, son el resultado de dos modalidades simultáneas, interrelacionadas y persistentes de urbanización. Esta simultaneidad indica que tanto esa modalidad de urbanización como las formas

[12] No mencionamos ahora la utilización mercantil de la urbanización producida no mercantilmente, en lo que se ha llamado el "mercado inmobiliario informal": situación 2 en el cuadro 1.

no mercantiles de producción se mantienen, más allá de lo que indican los índices de crecimiento económico y de la mejora de otros indicadores sociales (Jaramillo, 2013: 34). Esa persistencia, además, ha permitido la consolidación de las diferencias y desigualdades en las ciudades latinoamericanas.

¿Mercancía o derecho?

El fuerte proceso de urbanización ocurrido como parte de las transformaciones de la industrialización sustitutiva de importaciones, en general junto a condiciones de "democratización del bienestar",[13] implicó, por lo menos en algunas sociedades de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, México), una masiva incorporación de pobladores urbanos junto con el predominio de la urbanización mercantilizada. Esas condiciones, más allá de las importantes diferencias entre países y sus distintas temporalidades, permanecieron hasta 1970 (Yujnovsky, 1984; Bonduki, 2011; Garza y Schteingart, 1978).

Como consecuencia de esos hechos se fue ampliando la *deuda social*: creció la población que no llegaba a condiciones de solvencia y quedaba fuera del mercado, a la vez que las políticas estatales no se acercaron a la cobertura universal de la urbanización.[14] Sin embargo, en algunos casos se pusieron en operación importantes aparatos gubernamentales (Blanlot, 1999; Garza y Schteingart, 1978; Pírez, 2000 y 2009; Toledo, 2008) que organizaron la vinculación entre la producción mercantil y la población de bajos ingresos (desmercantilizando el consumo) para ampliar el umbral de solvencia que permitiera acceder a la producción mercantil (Situación 2, cuadro 1). Como consecuencia, buena parte de la población no solvente sólo pudo llegar a la urbanización por medio de procesos de desmercantilización social (urbanización popular) (Situación 4, cuadro 1) en condiciones que hemos llamado de *urbanización inversa*.

Con el predominio de la reestructuración neoliberal en la región, a partir de mediados de la década de 1970, la creciente hegemonía de su componente ideológico y la tensión hacia una redefinición de la ciudad, implicó una clara diferenciación de los habitantes urbanos al no reconocer el derecho a la

[13] Sin entrar en la discusión de si hubo o no estado de bienestar en América Latina prefiero utilizar la terminología que introducen Torre y Pastoriza (2002) para analizar el caso de Argentina durante el primer peronismo (1946-1955).

[14] La información sobre la cobertura de servicios urbanos es muy clara al respecto (Pírez, 2000).

ciudad como universal. Esa universalidad fue tendencialmente sustituida por la capacidad (y responsabilidad) individual (o familiar) de acceder monetariamente a los bienes urbanos[15] (Situación 1, cuadro 1).[16] Este proceso es evidente en las primeras experiencias de orientación neoliberal de las ciudades realizadas, paradigmáticamente, por gobiernos dictatoriales: Santiago de Chile y Buenos Aires. El derecho a la ciudad se restringe en favor de quienes cumplen con las condiciones socioeconómicas asociadas con el nivel de ingreso. El resto de los habitantes debe dejar ese territorio, siendo excluido hacia las periferias (Oszlak, 1991; Rodríguez y Rodríguez, 2009).

Fuera de esos regímenes dictatoriales que trasparentaban claramente el autoritarismo neoliberal, la *desuniversalización* del derecho a la ciudad no fue menos efectiva: suelo, vivienda, infraestructuras y servicios fueron objeto de una fuerte *remercantilización*, sea por mecanismos de desregulación como de directa transferencia a la producción mercantil a cargo de empresas privadas.[17]

Es posible entender que la restricción del derecho a la ciudad se produce en una contradicción con dos dimensiones de la vida social: una política y otra económica. Esa contradicción como proceso histórico configura la definición social del otro excluido como consecuencia de la *desuniversalización* del derecho y su atribución a quienes cumplen las condiciones que se definen, predominantemente, con base mercantil. En las dictaduras tuvo un fuerte peso la dimensión política, en el sentido de tender a una homogenización socioeconómica de la población como parte de su homogenización política: eliminar (o, al menos, desplazar) a los actores de la contradicción social y política. En toda la región luego de la crisis de 1980 y dentro de una definición formalmente democrática que niega legitimidad y legalidad a la exclusión política, la creciente

[15] Esto podría entenderse como un regreso a las condiciones de la ciudad liberal, tal como ha sido definida (Benevolo, 2004), pero no es una vuelta hacia atrás en el tiempo sino, por el contrario, la tensión hacia nuevas condiciones en la que ha sido llamada *ciudad neoliberal* (Rodríguez y Rodríguez, 2009; Theodore, Peck y Brenner, 2009).

[16] Con la privatización de la distribución eléctrica en Buenos Aires se pasó de una fórmula de *servicio universal*, aunque fuera meramente formal, a otra de *servicio obligatorio*. Este indica que las empresas prestadoras no pueden negar el servicio a quien cumpla las condiciones establecidas, entre las que se encuentra el pago de las tarifas (Pírez, 2009).

[17] Es muy amplia la bibliografía para toda la región. Pueden citarse algunos textos: Coing, 2005; Coulomb y Schteingart, 2006; Da Silva, 2005; Eibenschutz y Goya, 2009; Pírez, 2009 y 2013; Pradilla, 2013; Rodríguez y Sugranyes, 2005; Toledo, 2008.

mercantilización de la producción de la ciudad definió a los actores que quedan excluidos del ejercicio pleno del derecho a la ciudad.

En suma, la producción de la urbanización, a partir de 1940, puede ser caracterizada por el predominio de procesos mercantiles con cierta presencia de experiencias de desmercantilización estatal del consumo por la disminución del costo financiero, así como por la presencia de procesos de desmercantilización social, normalmente no redistributivos, que consolidaron las desigualdades urbanas y las expandieron con el crecimiento metropolitano. La contracara de lo anterior es la debilidad de las definiciones de la ciudad, y cada uno de sus componentes, como derecho universal.

A partir de la década de 1990 esos procesos se vieron acentuados. Por una parte, creciente mercantilización de la urbanización apoyada en las políticas estatales, en particular a partir de las innovaciones ensayadas en Chile durante la dictadura y consolidadas con la democratización (Rodríguez y Sugranyes, 2005), como con la consolidación de lo que se llamó los *conjuntos urbanos* en México (Puebla, 2002). Esas políticas *facilitaron* la oferta mercantil y *habilitaron* la demanda, acercando a la población de bajos ingresos hacia condiciones de solvencia para las cuales se destinaban los productos mercantiles. La relativa desmercantilización del financiamiento, con la utilización de diferentes formas de subsidios, fue el principal instrumento, pero, además, se aplicaron medidas estatales de apoyo a las empresas privadas productoras que, junto con el financiamiento para la producción y circulación, contribuyeron a garantizar su rentabilidad. Más allá de las diferencias que existen entre los dos modelos, el chileno[18] y el mexicano,[19] es evidente ese cambio central en el papel de los organismos estatales y de las empresas, a partir de las orientaciones que se impulsan desde las políticas públicas. En tal contexto, uno de los mecanismos centrales para acercar la demanda a las ofertas mercantiles fue el abaratamiento de la vivienda-urbanización basado en una creciente degradación del bien de uso (Rodríguez y Sugranyes, 2005; Eibenschutz y Goya, 2009; Pírez, 2014). Por otra parte, la mercantilización de los servicios urbanos de infraestructura, tanto por medio de modificaciones en la regulación que obligaron a las empresas estatales

[18] Por ejemplo, se concede a las empresas de subsidios para costos de cierre, subsidio implícito por garantía de recuperación plena en el mercado secundario y de seguro contra impago en caso de ejecución hipotecaria (Navarro, 2010:382).

[19] Sobre el papel facilitador del Estado mexicano: Schteingart y Patiño, 2006.

a producirlos en condiciones mercantiles (Coing, 2005) como por su transferencia a empresas privadas (Pírez, 2009), volvieron más difíciles las condiciones de acceso y ampliaron la pérdida de servicios de parte de la población de bajos ingresos.

La remercantilización fue correlativa con un incremento de los procesos de desmercantilización social en la urbanización, por medio de diferentes procedimientos: producción irregular de suelo urbano, distribución clandestina de servicios, autoproducción de vivienda y equipamientos, entre otros.

En algunos casos, la crisis derivada de la aplicación de las políticas de la reestructuración neoliberal llevó a su replanteamiento, con la emergencia, como sucedió en Argentina a partir de 2003, con propuestas de *neodesarrollismo* que tendieron a recuperar el papel estatal. Sin embargo es difícil encontrar una efectiva definición de políticas para el acceso desmercantilizado de la ciudad en tanto derecho universal, más allá de algunas medidas puntuales.[20] Pueden mencionarse también las políticas aplicadas en Brasil con el inicio de la presidencia de Lula (2003), en particular, el enfoque global de la problemática urbana (vivienda-ciudad)[21] y el inicio de diferentes programas[22] junto con una enorme redistribución del ingreso que elevó el umbral de la solvencia de manera considerable, ampliando el acceso mercantil a la ciudad.

Las alternativas frente a la mercantilización de parte de los procesos estatales que incluyen redistribución no logran consolidar situaciones universales de derecho a la ciudad y, consecuentemente, se consolidan los procesos de producción popular cuya desmercantilización social de la urbanización, no impide las situaciones de expoliación urbana.

---

[20] La reestatización de la empresa metropolitana de agua y saneamiento en Buenos Aires, el apoyo a formas cooperativas para la urbanización, la aplicación subsidios financieros para incrementar la capacidad solvente, entreo otros.

[21] Es un largo proceso que se inició con el Movimiento Social por la Reforma Urbana que planteó la lucha por el derecho a la ciudad y logró introducir la cuestión en la Constitución Federal de 1988 y sancionar el Estatuto de la ciudad (2001). Esto se consolida con la creación del *Ministério das Cidades e da Habitação* (2003).

[22] Por ejemplo, *Minha casa minha vida*.

Reflexiones finales: para pensar las políticas públicas urbanas

A modo de cierre del texto, estas reflexiones intentan identificar, con base en lo argumentado, las bases de una definición de la cuestión, sin pretender dar propuestas normativas. Ante todo, quiero recordar que he planteado este trabajo en el nivel del ámbito de la sociedad nacional, cuyo referente estatal es el gobierno central o nacional (federal o unitario), dejando de lado las condiciones propias de sociedades locales (ciudades, gobiernos locales, etcétera).

El conjunto de la argumentación de este capítulo puede ser esquematizada afirmando que, si el derecho a la ciudad se define en relación (de oposición) con su mercantilización, el papel de las políticas públicas aparece determinado, contradictoriamente, por el juego entre mercantilización y desmercantilización.

La declaración del derecho a la ciudad por medio de una constitución o una ley indica un reconocimiento importante pero que, de ninguna manera, es suficiente para que ese derecho (formal) se vuelva realidad. Solamente la existencia de condiciones que garanticen, por lo menos, alguna forma de consumo desmercantilizado, puede suponer una concreción del derecho formal a la ciudad. La sanción en el año 2003 del Estatuto de la Ciudad en Brasil, es un buen ejemplo en tal sentido (Maricato, 2011). Además de acciones estatales reguladoras o normativas es preciso que las políticas públicas generen condiciones materiales de habilitación del acceso a los bienes urbanos de manera independiente (relativamente, al menos) de la capacidad monetaria de las familias. Esas condiciones generadoras de procesos desmercantilizados de consumo pueden articularse con procesos sociales de desmercantilización, incluyendo efectos de redistribución que pueden debilitar los resultados de expoliación urbana.

En la medida que esas políticas urbanas se definen en la contradicción mercantilización *versus* desmercantilización, implican tomas de posición (valorativa) sobre la orientación de los procesos de producción de la urbanización. Además, tales decisiones suponen condiciones sociopolíticas para su definición e instrumentos para su implementación.[23]

En ese proceso es central la definición clara del problema. No me refiero a su descripción, respecto de la cual y de manera bastante general, suele haber

[23] No desarrollamos los instrumentos, solamente podemos indicar que, de acuerdo con la perspectiva desarrollada, estos son dependientes de las orientaciones en las que logren definirse, tal como lo muestra la contradictoria historia del Estatuto de la Ciudad en Brasil (Maricato, 2011).

acuerdo sino a lo que podría considerarse su *naturaleza* social. En tal sentido, el problema ha sido entendido como resultado de un mal funcionamiento del mercado (o de los mercados) o, por el contrario, como el resultado del funcionamiento mismo del mercado, independientemente de que opere *bien* o *mal*.

Una proposición sintética en la primera significación indica que: "[...] los barrios pobres y sobrepoblados y los asentamientos informales son un síntoma de un sector de la vivienda que no funciona bien, marcado por una relación elevada entre precios de vivienda e ingresos, escasez de suelo servido, y mercados de suelo, vivienda y bienes raíces distorsionados y poco transparentes" (Acioly Jr., 2010: 404), en suma: mal funcionamiento, distorsión, falta de transparencia.

Sin embargo, teniendo en cuenta la argumentación de este trabajo, es posible pensar que el problema no resulta del mal funcionamiento del mercado (o de los mercados), sino, por el contrario, del propio funcionamiento del mercado, dadas las condiciones en las que se produce y es puesta en circulación la urbanización. Esto no significa que el funcionamiento concreto de esos mercados no pueda aumentar o disminuir los efectos excluyentes de la urbanización mercantil y que, en consecuencia, su revisión y la aplicación de políticas en ese sentido no sea relevante (Biderman *et al*., 2010).

Pero la perspectiva correcta debería partir de la proposición de Polanyi para quien es preciso orientar las relaciones económica para superar la utopía del mercado porque: "No eran, pues, solamente los seres humanos y los recursos naturales quienes debían ser colocados al abrigo de los efectos devastadores de un mercado autorregulador, sino que también, y se trata de un hecho paradójico, la propia organización de la producción capitalista debía ser protegida" (Polanyi, 1997: 218).

De allí que entendemos que el núcleo del problema que estamos analizando es la relación entre mercantilización y desmercantilización, junto con concentración y redistribución. Y, como consecuencia, la posibilidad de garantizar el derecho a la ciudad en términos que se acerquen a situaciones de universalidad, de ciudadanía. Esto último se traduce en algunos dilemas: ¿Cómo facilitar el consumo desmercantilizado sin degradar el bien de uso? ¿Es posible garantizar los objetivos contradictorios de la producción mercantil y el consumo no mercantil? ¿Cómo evitar las condiciones de expoliación en la desmercantilización social?

Para pensar en las respuestas es conveniente observar los procesos sociales por medio de los cuales se están construyendo alternativas en ese sentido. Ese conocimiento puede encontrarse en los análisis de la construcción social

de ciudadanía en términos de la definición de la ciudad como resultado de un derecho universal.

Si la pregunta se refiere a cuáles son los medios que pueden contribuir con esos procesos de políticas urbanas, es posible pensar en las medidas de los gobiernos locales para *facilitar*, no ya la mercantilización de la producción de la ciudad sino su inclusión efectiva en los derechos de ciudadanía con base en condiciones (culturales, jurídicas y económicas) que garanticen su ejercicio universal. Pero, de todas maneras y, si recordamos las condiciones reales de la acción municipal en toda América Latina, no es posible suponer que esa enorme tarea puede ser cumplida solamente por medio de políticas locales, en particular, las bases económicas de la distribución, que deben estar en cualquier política que pretenda garantizar el derecho a la ciudad, ya que supera las condiciones de los gobiernos locales. Como las superan las definiciones sobre la propiedad y su aplicación al mercado del suelo.

Bibliografía

Abramo, Pedro. 2012. "La ciudad informal com-fusa: El mercado y la producción de la territorialidad urbana popular", en Clara Salazar (coord.) *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. México: El Colegio de México.

Acioly jr., Claudio. 2010. "El desafío de la formación de asentamientos informales en los países en vías de desarrollo", en Martim Smolka y Laura Mullahy (eds.) *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Boston: Lincoln Institute of Land Policy.

Biderman, Ciro, Martim Smolka y Anna Sant'Anna. 2010. "Informalidad de la vivienda urbana: ¿influyen en ella la regulación de la construcción y del uso del suelo?", en Martim Smolka y Laura Mullahy (eds.) *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América* Latina. Boston: Lincoln Institute of Land Policy.

Blanlot, Vivianne. 1992. "La regulación del sector eléctrico: la experiencia chilena", en Óscar Muñoz (ed.) *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador*. Santiago, cieplan.

Benevolo, Leonardo. 1993. *La ciudad europea.* Barcelona: Crítica.

Bonduki, Nabil. 2011. *Origens da habitação social no Brasil.* São Paulo: Estacao Liberdade.

Castells, Manuel. 1995. *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano.* Madrid: Alianza Editorial.

Clichevsky, Nora. 1990. "Política y mercado de tierras", en Nora Clichevsky *et al. Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. Buenos Aires: iied-al, Grupo Editor de América Latina.

Coing, Henry. 2005. "Servicios públicos en Bogotá. Impacto de las reformas sobre la solidaridad territorial y social", en Vincent Gouëse *et al.* (coord.), *Hacer Metrópoli. La región urbana de Bogotá de cara al siglo xxi.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Coulomb, René y Martha Schteingart (coords.). 2006. *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy.* México: uam, Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa.

Cravino, Cristina. 2006. *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana.* Instituto del Conurbano, ungs. Libros de la Universidad, Cuestiones metropolitanas, núm. 8. *Los Polvorines*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Esping-andersen, Gosta. 1993. *Los tres mundos del Estado del Bienestar.* Valencia: Edicions Alfons El Magnànim, Generalitat Valenciana, Diputació Provincial de València.

Da Silva Telles, Vera. 2005. "Cidade e Cidadania: Interrogações sobre Realidades Urbanas Emergentes" en, Vera Da Silva Telles y Etienne Henry (comps.). *Serviços urbanos, cidade, cidadania*. Río de Janeiro: Lumen Júris.

Devalle, Verónica. 2004. "Ciudadanías urbanas: Buenos Aires, proyecto multiterritorial", en *Mundo Urbano*. núm. 12. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, Urbared, unam, iis. Disponible en: www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2001/60-numero-12/109-5-ciudadanias-urbanas-buenos-aires-proyecto-multiterritorial (acceso 4 de febrero de 2014).

Eibenschutz, Roberto y Carlos Goya. 2009. *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: dimensión, características y soluciones.* México: sedesol, uam Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa.

Garza, Gustavo y Martha Schteingart. 1978. *La acción habitacional del Estado en México.* México: El Colegio de México.

Holston, James. 2008. *Insurgent Citizenship. Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil.* Princeton: Princeton University Press.

Hayata, Noriko. 2010. *La ilusión de la participación comunitaria. Lucha y negociación en los barrios irregulares de Bogotá 1992-2003.* Bogotá: Universidad del Externado.

Jaramillo, Samuel. 2012. "Urbanización informal: diagnósticos y políticas: Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales", en Clara Salazar (coord.). *Irregular. Suelo y mercado en América Latina.* México: El Colegio de México.

Kowarick, Lucio. 1979. *A espoliacao urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Maricato, Erminia. 2011. *O impasse da politica urbana no Brasil.* Petropolis: Voces.

Merklen, Denis. 2009. "Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio: entre las condiciones y las prácticas", en Pedro Pírez (ed.), *Buenos Aires, la formación del presente.* Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos.

Navarro, Mario. 2010. "Política de financiamiento de la vivienda en Chile: los últimos 30 años", en Martim Smolka y Laura Mullahy (eds.). *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina.* Boston: Lincoln Institute of Land Policy.

Offe, Claus. 1990. *Las contradicciones del Estado del Bienestar.* Madrid: Alianza.

Oszlak, Oscar. 1991. *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano.* Buenos Aires: cedes-humanitas.

Pírez, Pedro. 2014. "La mercantilización de la urbanización. A propósito de los 'conjuntos urbanos' en México", en *Estudios Demográficos y Urbanos,* vol. 29, núm. 3, septiembre-diciembre. México: El Colegio de México, pp. 481-512.

_____. 2013. "La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina", en *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 10, núm. 22, mayo-agosto. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México, pp. 45-67.

_____. 2009. *Las sombras de la luz. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: eudeba.

_____. 2000. *Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos*. Santiago de Chile: cepal.

_____. 1995. "Actores sociales y gestión de la ciudad", en *Ciudades,* año 7, núm. 28, octubre-diciembre. México: rniu.

_____. 1994. *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, CENTRO.

Polanyi, Kart. 1997. *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: Ediciones de La Piqueta.

Pradilla, Emilio. 2013. "La economía y las formas urbanas en América Latina", en Blanca Rebeca Ramírez y Emilio Pradilla Cobos (comp.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, vol. 1, México: UAM.

Puebla, Claudia. 2002. *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*. México: El Colegio de México.

Rodríguez, Alfredo y Paula Rodríguez. 2009. "Santiago, una ciudad neoliberal", en *Revista Foro*, núm. 68, Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia.

Rodríguez, Alfredo y Ana Sugranyes (eds.). 2005. *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Ediciones SUR.

Schteingart, Martha y Luis Patiño. 2006. "El marco legislativo, programático e institucional de los programas habitacionales", en Coulomb, René y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. México: UAM Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa.

Theodore, Nik; Jamie Peck y Neil Brenner. 2009. "Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados", en *Temas Sociales*, núm. 66, marzo. Santiago de Chile: SUR Coorporación de Estudios Sociales y Educación.

Toledo, Ricardo. 2008. "Infraestructura, metrópolis y medio ambiente: cuestiones de gobernabilidad y regulación a partir del caso de la Región Metropolitana de São Paulo", en Yañez, Gloria, *et al*. (eds.), *Ciudad, Poder, Gobernanza*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales.

Topalov, Christian. 1979. *La urbanización capitalista*. México: Edicol.

Torre, Juan Carlos y Elisa Pastoriza. 2002. "La democratización del bienestar", en Juan Carlos Torre (dir.), *Los años peronistas (1943-1955)*. Buenos Aires: Sudamericana.

Yujnovsky, Óscar. 1984. *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955/1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Nuevas políticas urbanas, gentrificación y resistencia: movimientos sociales incipientes en Querétaro

Emiliano Duering*
Carmen González*
Daniel Hiernaux*

Introducción

Hace unas décadas atrás, las políticas urbanas han efectuado un giro importante a nivel mundial: nuevos modelos de planeación participativa, de gobernanza e innovadores mecanismos de inversión han florecido por doquier. En el caso latinoamericano, es inobjetable la influencia de los modelos españoles que orientan las políticas urbanas actuales, particularmente el llamado "modelo Barcelona". No es ahora el espacio para entrar en la discusión de estos modelos, los cuales no hacen la unanimidad y son ampliamente criticados por diversas corrientes académicas y políticas (entre otros: Capel, 2005; Delgado, 2007; Degen y García, 2012).

Una de las características más significativas de estos modelos renovados de planeación/intervención es la forma de conducir los proyectos urbanos frente a la sociedad civil (Ziccardi, 2012). La tendencia parecería ser hacia una mayor participación ciudadana. En principio, las intervenciones públicas pretenderían responder a necesidades sociales asumidas por el conjunto de la población, construyéndose una hoja de ruta de transformación de los espacios urbanos

*Universidad Autónoma de Querétaro.

diseñada en función del bien común para alcanzar un consenso con la ciudadanía, sustentado en una participación efectiva en el diseño y la ejecución de las diversas componentes de un proyecto determinado.

En muchos casos no es así: existen factores estructurales que marcan los proyectos y suelen provocar discrepancias entre promotores de los mismos y la población supuestamente beneficiada. Al enfrentarse a reacciones adversas, con frecuencia las autoridades olvidan sus pretendidas tendencias democráticas para asumir una posición represiva. La reacción ciudadana, en ese sentido, refleja el verdadero pulso de la extensión y profundidad de la democracia local, al movilizar los ciudadanos en torno a objetivos concretos, al impulsar nuevas formas de reivindicación y de organización social y, finalmente, al poner a prueba el carácter verdaderamente democrático del gobierno local.

En una primera parte del ensayo, presentamos una breve síntesis de las nuevas políticas urbanas emprendidas en las últimas décadas en la ciudad de Querétaro, México, destacando su significado para la transformación del centro histórico de la ciudad. En un segundo tiempo, analizamos los tres casos en estudio, tres espacios emblemáticos de esa ciudad para los cuales el gobierno local ha diseñado formas distintas de intervenir y tomar en cuenta la ciudadanía. Lo anterior se confronta con las reacciones de la población afectada. Las conclusiones del trabajo apuntan a responder a la pregunta que nos hacemos en el titulo mismo del ensayo, sobre la pertinencia de hablar de nuevos movimientos sociales urbanos en el caso de Querétaro.

Las nuevas políticas urbanas en Querétaro: la revitalización del centro histórico

La revitalización del centro histórico de Querétaro se inscribe en un contexto de fuertes presiones políticas internacionales y nacionales hacia la reconquista de espacios que fueron, en muchos casos, ocupados por sectores populares en algún momento de la historia urbana.

Esta presión hacia la revitalización de áreas centrales puede entenderse desde varios ángulos: por una parte, una voluntad internacionalmente consolidada de preservar el patrimonio de las ciudades consideradas tradicionales, las más de las veces afectado por el funcionalismo arquitectónico y urbanístico de décadas anteriores.

Por otra parte, los procesos recientes de revitalización de los centros urbanos han obedecido igualmente a la presión de los economistas ávidos de proyectos de desarrollo frente al estancamiento económico generalizado, y de los prestadores de servicios turísticos, los cuales presencian un interés creciente por destinos nuevos —generalmente urbanos— y dotados de un patrimonio y una cultura significativos. Lo anterior no debe verse como antagónico con los visos patrimoniales antes mencionados, toda vez que varios documentos emitidos por las instituciones relacionados con la protección patrimonial como ICOMOS no han dudado en subrayar la relevancia de la puesta en turismo de los centros históricos como manera de canalizar inversiones hacia su mejoramiento arquitectónico y urbano. Esto es particularmente notorio en las Normas de Quito, como lo hemos señalado en otros trabajos (Hiernaux y González, 2014), con más de cuatro décadas de haber sido firmada por los entonces líderes de opinión latinoamericanos sobre la protección patrimonial.

Finalmente, podemos señalar el peso de los imaginarios urbanos en las políticas urbanas actuales, particularmente el de "regreso al centro" por el cual ciertos segmentos de población —con un nivel medio y alto de capital cultural y social— prefieren ahora buscar residencia o actividades económicas en los centros históricos de las ciudades tradicionales (Hiernaux, 2012). Esto genera un repunte de la centralidad bajo diversas modalidades de la misma (Carrión Mena, 2012).

Santiago de Querétaro, capital del estado mexicano del mismo nombre, no ha escapado a dichas presiones que influyen sobre las políticas urbanas anteriores. La ciudad fue, por décadas, una localidad provinciana de población reducida y con pocos visos aparentes de volverse un centro turístico relevante como, por ejemplo, Guanajuato, capital del estado vecino. Por lo mismo, las presiones de la modernidad fueron relativamente limitadas a la construcción de un número restringido de edificaciones modernas como edificios de la administración pública y a fraccionamientos que se prefirió, ubicar en los confines de la ciudad tradicional todavía no denominada como "Centro Histórico" (González, 2014).

El desarrollo económico de la ciudad, notorio a partir de 1970, se sustentó inicialmente en la desconcentración de algunas ramas de la industria de la Ciudad de México, particularmente la agroalimentaria, la metalmecánica, la producción de autopartes y la eléctrica (González, 2014). A la fecha, la zona metropolitana de la ciudad de Querétaro es el espacio de mayor crecimiento industrial y económico en general, a nivel nacional. El desarrollo del turismo ha

sido un elemento clave de este auge económico: por una parte hoteles para personal ligado a las empresas industriales, la mayoría de ellos administrados por cadenas hoteleras de diversos niveles (desde la económica cadena One hasta NH entre otras) y, por la otra, una gran cantidad de "hoteles boutiques", los cuales se localizan casi sin excepción, en el actual Centro Histórico de la ciudad. Finalmente, la situación de relativa seguridad de los bienes y las personas, intensamente subrayada por las políticas de venta de imagen de marca de la ciudad y del estado (*branding*) han propiciado no sólo el desarrollo económico sino, también, la afluencia de población por reubicación voluntaria o forzada, proveniente de las áreas conflictivas del país, tanto de los estados circunvecinos y de la Ciudad de México, como de las entidades de la frontera norte.

Todos estos factores, si bien responden a transformaciones de alcance internacional y nacional, determinan en conjunto el rumbo de las políticas urbanas para la ciudad, las cuales fueron diseñadas en décadas recientes con la finalidad de sacar provecho de esas tendencias consideradas positivas para la ciudad y la entidad en general.

A partir de 1980, en el marco de una secuencia de mandatos priistas, los gobiernos locales emprendieron una serie de políticas destinadas a reforzar y patrimonializar el Centro Histórico. Las políticas propiamente urbanas hacia lo que se denomina el "Centro Histórico" operan en varios ámbitos: la protección patrimonial, la cual se ha resuelto bajo patrones y normas nacionales y ha permitido el rescate o la renovación de numerosos edificios de una gran calidad arquitectónica que forman un conjunto particularmente armónico en la ciudad. La preservación de los edificios y de los conjuntos más importantes como las plazas y sus entornos edificados ha sido un factor esencial para que se implante en el centro un muy diversificado conjunto de hoteles boutiques y de actividades diversas ligadas al turismo, toda vez que éste se articula a un paisaje urbano de calidad.

Esta renovación edilicia se ha asociado con un programa permanente de recuperación y mejoramiento del espacio público, desde la temprana peatonalización del andador Libertad, hacia la remodelación de plazas y la peatonalización de algunas otras calles, creando un tejido urbano de calidad, apreciado por vecinos y visitantes. En cierta manera se puede afirmar que las políticas urbanas han propiciado el mantenimiento y la calidad del conjunto arquitectónico-urbano central, mediante diversas acciones que progresivamente adhirieron un valor nuevo a un espacio que no había sido considerado anteriormente como susceptible de "turistificación" en el término de Françoise Lanfant (1994).

Sin embargo, esta puesta en práctica de una política de preservación patrimonial y mejoría de la imagen urbana ha propiciado ciertas actitudes proactivas por parte de las autoridades hacia una depuración social del espacio público. En particular se señalará el desplazamiento de la mayor parte de las indígenas que vendían en las plazas centrales (particularmente la llamada Plaza de Armas) y la voluntad expresa de lograr una "limpieza visual" (según la terminología oficial), con todo lo que puede subentender esta expresión por lo demás ambigua.

Por este proceso, llevado a cabo por varias administraciones locales sucesivas, se ha replegado la población de bajos ingresos que vive del comercio o de los servicios informales, hacia espacios como el entorno de la Plaza Fundadores (ubicada en el Barrio La Cruz, espacio fundacional de la ciudad) o en el Jardín Guerrero donde se reúnen en horario tardíos, jóvenes y personas que, por su pertenencia a determinados grupos culturales o sus preferencias sexuales, son mal vistas por el *mainstream* ideológico conservador de la ciudad. Por un buen tiempo entonces, la recuperación del Centro fue solamente un desplazamiento de plaza en plaza, de calle en calle, de un espacio intersticial a otro, de la población no deseada en el marco de cierto imaginario oficial de lo que debía ser un centro histórico "de calidad".

En años recientes, se han planteado nuevos enfoques que esbozamos brevemente en los párrafos que siguen. En primer lugar, se han dado luz verde a la promulgación de diversos planes y acciones normativas con relación al espacio central de la ciudad de Querétaro: el Plan de Manejo del Centro Histórico es un buen ejemplo de ellos, así como el Plan de Ordenamiento del Área de Edificaciones Patrimoniales. No es pertinente hacerse ilusiones con relación al poder real de estos planes sobre la concepción misma del centro histórico por parte de las autoridades. *Sotto voce*, las acciones siguen siendo tomadas de manera individual sin visos de integralidad y sin mucha publicidad; la referencia a los planes es más formal que real y sigue pesando un tufo francamente neoliberal sobre los programas particulares.

Una de las acciones más anunciadas pero casi desconocidas por la sociedad civil por la clara falta de transparencia de las acciones públicas es la intención de desarrollar y reactivar el Centro a partir de intervenciones organizadas en torno a las plazas públicas que conforman una espina dorsal del espacio central. Este plan de intervención, que solo algunos "iniciados" han logrado conocer, se sustenta en dos modalidades: por una parte la recuperación de los espacios públicos como plazas y jardines (más tarde explicitaremos esa "recuperación" con los ejemplos concretos que estudiamos) y, por la otra, su articulación

de corte lineal a través de un sistema de circulación peatonal para favorecer el turismo y una supuesta "vida urbana". Como lo demostraremos en las páginas que siguen, esas acciones no se establecen sobre espacios "vacíos" sino sobre una ciudad de intensa vida urbana, donde cada espacio era ya apropiado, modelado y experimentado por diversos grupos sociales.

Finalmente y antes de pasar al análisis de los tres casos concretos, cabe mencionar también que lo anterior, es decir esas acciones que apuntan esencialmente a la edificación y a la traza urbana, se ve completado por políticas culturales, una reestructuración del sistema de transporte público y la consolidación de una policía turística para el reforzamiento de la seguridad pública (esencialmente patrullaje creciente y mayor presencia de los cuerpos policíacos), entre otros factores. El lector de este ensayo, habituado a las políticas hacia los centros históricos en México reconocerá modelos de tratamiento en los centros históricos que se han vuelto internacionales y reflejan cierta lectura de la ciudad que merecería en sí un análisis particular.

Es tiempo entonces de pasar al relato de las transformaciones de tres espacios emblemáticos, donde se llevaron a cabo propuestas del cuño antes analizado para preguntarse cómo se establece la relación entre la sociedad civil y las instancias de gobierno que las ponen en obra. Dos casos se ubican en el sistema lineal de plazas que se pretende remodelar: el Jardín Guerrero y la Plaza Fundadores. La Alameda, ligeramente excéntrica con relación al espacio central aunque claramente integrada al mismo por diversos motivos, ha sido también objeto de intervenciones recientes.

El Jardín Guerrero: movilización social y conflicto

En los primeros meses del año 2013, se inició una remodelación del Jardín Guerrero por parte de la autoridad municipal. La misma esperaba poca reacción de los vecinos, puesto que son escasas las viviendas o comercios con frente directo al jardín y por las facilidades legales de modificar este espacio, ya que las diversas intervenciones por las que ha pasado imposibilitan catalogarlo como un Jardín Histórico, por lo que no se rige bajo las normas del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).

Al día siguiente de la inauguración de las obras, residentes tradicionales del entorno de la plaza logró el apoyo de un grupo de jóvenes no forzosamente residentes del barrio, compuesto principalmente por miembros del "Yo Soy 132"

(#yosoy132) y de Artistas Aliados que convocó a través de las redes sociales a la ciudadanía en general a discutir sobre la intervención que se había puesto en marcha.[1]

Asistieron al llamado diversos miembros de ambas asociaciones y algunas personas de la sociedad civil, que en conjunto evaluaron que se requería una acción para frenar la construcción ya que, en primer lugar, la obra se realizaba "cerrada al ojo público". Un grupo de jóvenes acampó en el sitio, realizó una valla humana alrededor de la fuente central que el proyecto pretendía eliminar y logró detener las obras. Esta organización civil tomó el nombre de *Acampada Guerrero*. Comenzó a recabar firmas, a difundir información sobre la intervención y a invitar a la población a que hiciera comentarios en las mamparas que protegían las obras.

Foto 1. Protesta frente al Jardín Guerrero, junio 2013

Fotografía: Jorge Alfredo Reyes Lugo.

Se exigía a las autoridades correspondientes frenar la obra hasta que se demostrara que era lícita, al mismo tiempo que se demandaba la prueba de realización de alguna investigación sobre el impacto social de la intervención. Desde las primeras negociaciones, los representantes del gobierno local argumentaron que contaban con toda la reglamentación en orden; sin embargo, optaron por la suspensión temporal de la obra. Para entonces, la prensa ya atendía el evento y

[1] El movimiento "Yo Soy 132" de raíz esencialmente estudiantil se creó el 12 de mayo 2012 en el contexto de la campaña presidencial de ese año. Sigue actuando en la actualidad aunque de forma mucho menos pública.

difundía posturas a favor y en contra, las cuales, de alguna manera, revelaban tensiones internas del gobierno local, estatal y federal.

En los días siguientes, el movimiento logró recolectar más de cuatro mil firmas de apoyo a que se incluyera la perspectiva ciudadana en las intervenciones en el espacio público, a la preservación de la fuente, la suspensión de la obra y a una mayor transparencia en la designación de gastos públicos. También se realizaron diversas reuniones entre transeúntes, vecinos y manifestantes. Estas reuniones dieron pauta a desarrollar la idea de un foro abierto para discutir el proyecto. Se realizaron reuniones entre representantes del gobierno municipal e integrantes del movimiento Acampada Guerrero para poner las bases de la remodelación del jardín y se acordó la realización del taller participativo y la presentación detallada del proyecto llamado Sistema de Plazas.

De alguna manera aparentemente contradictoria, los foros de diseño participativo del espacio público en cuestión que se pactaron entre las autoridades municipales y el movimiento social desincentivaron la participación de los demandantes o, tal vez, el cansancio agotó su paciencia. Cada vez fueron menos asistentes a los foros y se permitió que se continuara con las obras. El proyecto arquitectónico se modificó para conservar la fuente existente.

El trasfondo de la resistencia de la Acampada Guerrero parece entonces que se situó, más que en el afán por conservar la fuente, en el rechazo a la imposición de una reforma del espacio público sin consulta a la población. Al diluirse el movimiento y llegar a un acuerdo, el Jardín Guerrero ha sido reapropiado por nuevos grupos de jóvenes y "mal vivientes" (en la visión oficial), lo que nos cuestiona sobre el significado y el poder mismo de las formas intrincadas de gentrificación frente a la apropiación democrática del espacio urbano, así como el poder explicativo de los discursos académicos sobre la gentrificación, generalmente mostrada como irreversible e omnipotente.

La Plaza Fundadores: negociando a medias

Dentro de las actividades de revitalización de las plazas por parte de las autoridades municipales, el proyecto de la Plaza Fundadores concluyó en marzo 2014. La Plaza Fundadores o de los Fundadores forma parte del Barrio La Cruz, uno de los barrios más tradicionales y con mayor vitalidad que conforman el perímetro del centro histórico.

El sistema dual de espacios frente al convento (el antiguo atrio de la iglesia y la Plaza Fundadores) ha sido el lugar de refugio de los ambulantes y personas en situación de calle que se ubicaban antes en calles más céntricas. La "limpieza visual" ha sido el argumento oficial esgrimido para justificar el hecho de "aparcar" estas personas en torno a la plaza.

Antes de las obras de remodelación que empezaron después de las fiestas de septiembre del 2013, la plaza ofrecía un aspecto atractivo: por una parte en la porción alta (el antiguo atrio) se ubicaban tanto mujeres indígenas con actividad de comercio ambulante como puestos diversos de venta de alimentos, objetos religiosos, bisutería, entre otros.

Cruzando la calle que separa las dos porciones de la plaza, la perspectiva era totalmente diferente: ese espacio que era la plaza, fue por mucho tiempo (hasta 1979), el lugar donde se ubicaba un mercado de materiales provisionales muy descuidado. Los avances progresivos de la gentrificación causaron la instalación de varios negocios claramente orientados a un mercado de jóvenes y turistas en pequeños negocios frente a la plaza. Vale mencionar que muchos jóvenes, entre ellos universitarios y artistas, se han ubicado en el barrio para residir, por el hecho de conseguir cuartos en alquiler a precios bajos, proceso en acuerdo con la teoría del *rent gap* (diferencial de rentas) propuesta por Neil Smith y la corriente neomarxista que estudia la gentrificación (Smith, 1996; Lees *et al*., 2007). Las escaleras que separaban el cuerpo de la plaza del andador peatonal situado frente a la plaza y separándola de los negocios mencionados, solían ser ocupadas por jóvenes realizando *performances* o actividades musicales: una clara apropiación de un nuevo estilo sobre un espacio simbólico con una larga historia de tradiciones.

Frente a lo que había ocurrido no mucho antes con el Jardín Guerrero que se analizó en el punto anterior, todo dejaba pensar que hubiera podido darse una manifestación popular en contra de semejante afectación. Pese a ello casi nada ha pasado. El gobierno municipal aprendió de la experiencia anterior. Un primer paso fue evitar difundir la información sobre la amplitud real del proyecto. Este se manejó como una simple remodelación física del espacio: cambio de piso, nuevo mobiliario urbano, obras menores de jardinería entre otras.

Para sortear una posible manifestación de repudio, las autoridades plantearon también la vía de la consulta previa. La manera de proceder fue organizando una reunión con las cofradías de danzantes que suelen ocupar la plaza en los momentos emblemáticos de las fiestas religiosas. Proponiéndoles un espacio

físico más amplio y ordenado, era claro que la reacción de los danzantes no podía ser más que positiva.

Posteriormente se hizo una presentación del plan ante un "pequeño comité" constituido por personas que representaban a la comunidad, sea por su participación destacada en la Asociación de Residentes del Barrio la Cruz y Centro Histórico A.C. o para anticipar y evitar su posible reacción negativa al proyecto. Sustentada en una presentación de diapositivas que mostraban los cambios físicos sin evidenciar claramente los efectos sobre los ocupantes (músicos, indígenas, personas que venden en puestos, artesanos, negocios periféricos al espacio de la plaza, entre otros), tampoco se levantaron rechazos sino que se pidió una presentación amplia a la Asociación la cual tuvo lugar en noviembre del 2013.

Esta reunión resultó muy interesante porque demostró la habilidad de los presentadores de parte de las autoridades para evidenciar los aspectos positivos de la obra para los residentes, como el embellecimiento del espacio, la eliminación de problemas microlocales como la reunión de algunos (pocos) delincuentes al acecho de posibles hurtos o el uso de esquinas sombrías de la plaza para resolver las necesidades fisiológicas de los ambulantes, logrando así una aceptación general de las propuestas.

Algo que marca claramente la diferencia con el caso del Jardín Guerrero fue la nula participación de grupos de jóvenes organizados como "#yosoy132". La explicación posible es que la Plaza no es un ámbito espacial juvenil, sino una plaza tradicional donde además se ubicaban personas que no coincidían con los esquemas de intervención de los jóvenes, como los indígenas por ejemplo. Inclusive, una parte de la población residente tradicional no ha sentido afinidades con los ocupantes de la plaza como indígenas o vendedores.

Sin embargo, algunos habitantes mencionaron: el evento "la Plaza es donde me fundo" reunió a personas que se apropiaban de la Plaza Fundadores desde la cultura y que temían ser borrados del mapa de la "plaza remodelada". Los participantes se limitaron a plantear su derecho a una ocupación legítima, no violenta y compartida del espacio, y también expresaron una clara posición de no enfrentar el proyecto como pasó en el Jardín Guerrero. Lo anterior explica también porqué la obra de esta plaza no generó más conflicto, de hecho más destructiva que la del Jardín Guerrero porque se apropia de un espacio mucho más amplio, de larga tradición barrial y de ocupación de diversos grupos sociales (indígenas, comerciantes, agentes de la cultura urbana, turistas y residentes).

En el curso del 2014, la situación se modificó radicalmente cuando las autoridades iniciaron un proceso de remodelación de las banquetas eliminado

espacios de estacionamiento entre otros. En ese caso, los vecinos tomaron una actitud mucho más agresiva y retaron abiertamente a las autoridades, bloqueando la circulación y exigiendo mayor participación social y un debate público. A la fecha de entrega de este texto (octubre 2014), las obras han avanzado y el movimiento sigue en pie, pero sin una consolidación importante como tal, teniendo una actitud más reactiva que proactiva.

La Alameda: una dosis más de clientelismo[2]

Si bien la Alameda Hidalgo de la ciudad de Querétaro[3] es solo un reflejo de la Alameda "matriz" de la capital de la República, no es menos relevante. Una de sus características más significativas es que se ubica en un espacio clave para el acceso al área central de la ciudad. Por una parte, en su costado sur, se situaba la antigua central camionera foránea, misma que, por cuestiones de funcionalidad, fue desplazada hacia una de las nuevas periferias. En su costado este, todavía confluyen los transportes que, desde poblaciones aledañas, mueven población de ranchos y pueblos vecinos de recursos económicos modestos. En el norte se sitúa las terminales de varias líneas de transporte intraurbano. Todo lo anterior permite afirmar que la Alameda queretana es un nodo logístico para la población de bajos ingresos no solo de la capital sino del estado, donde el trajín de personas es considerable.

A esta situación se asocian en forma concomitante otras más: por una parte, el irreductible carácter popular del espacio. Por la otra, el hecho de que sea un área de mercadeo urbano esencial para la economía popular de la ciudad, informal en su mayoría. Finalmente, se nota la existencia de actividades como la prostitución abierta en el costado sur y adentro de la Alameda, cierta delincuencia menor (robos a transeúntes y comerciantes), pero también transgresiones mayores como el secuestro de personas para tráfico humano.

La respuesta de las autoridades ante tales fenómenos se ha centrado en varios frentes: por un lado, el reforzamiento de la seguridad, mediante la colocación de cámaras de vigilancia y mayor presencia de la fuerza pública que emerge

[2] Se agradece el apoyo de Jorge Alfredo Reyes Lugo, estudiante de sexto semestre de la Licenciatura en Estudios Socioterritoriales de la Universidad Autónoma de Querétaro, en el trabajo de campo que sustenta este artículo.

[3] La Alameda forma parte del perímetro del centro histórico de la ciudad.

como garante de las condiciones de tránsito y estar de las personas, así como salvaguarda de los bienes. En términos generales, esta política, al parecer, ha tenido éxito aunque hay que reconocer también que resulta difícil erradicar los añejos problemas de robo, prostitución y secuestro.

Otra medida es el rescate de la Alameda como sitio patrimonial lo que se ha logrado mediante el cuidado de las jardineras y las áreas arboladas; el mejoramiento del mobiliario y alumbrado público; la formalización de los servicios de sanitarios "baños limpios y dignos"; el acondicionamiento de las áreas de juegos infantiles y, en general, diversas acciones que tienden a favorecer tanto la calidad del espacio, como la promoción de una mayor afluencia y permanencia de visitantes. Estas obras tienden a inducir un regreso paulatino de usuarios, retomando la cualidad emblemática que había venido perdiendo de manera progresiva.

La política del gobierno ha sido mantener la actividad informal sobre el costado norte de la Alameda, es decir contigua al perímetro A del Centro Histórico: este borde de la Alameda se ha vuelto el refugio de numerosos informales originarios del mismo estado o asentado en el desde tiempo atrás, que no pueden ejercer su actividad en el Centro mismo. Reproduciendo el modelo aplicado con cierto éxito en el andador Libertad, los ambulantes han sido en alguna forma "sedentarizados" mediante puestos a manera de "carritos", que están dispuestos de manera fija, pero susceptibles de ser desplazados, lo que no parece que entra en las negociaciones actuales, ya que los entrevistados reconocen que se les ha advertido de la posibilidad de que se les reubique en plazas comerciales, pero como dicen: "de aquí no nos sacan".

En torno a la Alameda, en la vía pública, se ubican tres tipos de comerciantes y de comercios:

1. Los "sedentarizados", ofrecen sus productos en carritos y, sobre todo, son poseedores de licencias formales otorgadas por el municipio; venden de todo: desde teléfonos, accesorios para los mismos, música pirata, ropa barata, productos de belleza, etcétera.
2. Los comerciantes "aleatorios": se trata de puesteros que se han especializado en la venta de fruta y aguas de sabores.
3. Finalmente, los "ambulantes" venden objetos artesanales, dulces y cigarros por pieza.

Hay dos cuestiones que vale la pena resaltar: la primera es el hecho que la regulación del primer grupo se ha logrado mediante la existencia de una asociación de comerciantes que negocia directamente con el municipio. La política

del mismo es de cooptación y clientelismo tradicional; la segunda se refiere a la existencia de una sólida red de relaciones y solidaridades que cubre, por lo menos, dos frentes: por un lado, permite el funcionamiento de este tipo de sistema comercial, toda vez que los comerciantes sedentarizados pueden rentar, explotar y extender el negocio y, por otro lado, sabemos que estas redes se extienden hacia el interior del aparato estatal, asunto que, en cierta forma, allana la cuestión de los permisos y licencias.

Ambas cuestiones sustentan la ausencia de un malestar social visible —demostrándose así que la ciudad sostiene su imagen de paz y tranquilidad— a la que contribuyen en cierta forma los informales que se ven legalizados de esta manerapor un pacto no escrito que permite el funcionamiento de sus actividades; a pesar de esto, siempre se mantiene sobre ellos la amenaza de la reubicación, situación que sería tan conflictiva que parecería factible de aplicar. La legalización se hace mediante un "contacto" de alto nivel en el municipio. Este negocia y los comerciantes asumen ciertas responsabilidades. En el caso de la Alameda, el clientelismo tradicional es protagónico, toda vez que resuelve una problemática antigua data que podía afectar el Centro Histórico en sí, donde la política es de eliminar o desplazar los ambulantes, para no afectar a la "imagen urbana".

¿Hacia nuevos movimientos urbanos o conflictos de proximidad en el Centro Histórico de Querétaro?

Los mecanismos de control del espacio público central y contemporáneo en la ciudad de Querétaro distan, salvo algunas excepciones, de ser coercitivos físicamente ya que se plantean cada vez más en términos de relaciones de dominación, introduciendo el problema de la visibilidad organizada alrededor de una mirada vigilante. En este sentido, las políticas de recuperación del Centro Histórico se han basado en intentos de remover ciertos grupos que no son considerados como bienvenidos en un entorno que se quiere competitivo y desprovisto de quienes no pueden participar del "espectáculo" que pretende ofrecer la ciudad actual.

Los tres casos expuestos muestran la existencia de conflictos aunque de baja intensidad: de tal suerte, a pesar de la intención oficial de acallarlos, algunas voces han surgido para poner en tela de juicio los proyectos. A diversos niveles, podemos ver como la ciudadanía logra expresarse y mantiene así la

vitalidad de un mundo urbano donde el conflicto no deja de darse; como lo señala Olivier Mongin:

> La cuestión que nos plantea la ciudad, aun la más clásica, es justamente la de la expresión de la conflictualidad. El 'después-de-la-ciudad' es un mundo donde, en cierta manera, hay renuncia de lo político pero sobretodo, imposibilidad de expresar el conflicto (Mongin, 2003: 37).

Lo que está en juego en los dos primeros casos estudiados es el modelo de ciudad, la forma particular cómo se pretende reordenar el paisaje urbano, reapropiando, a favor de grupos locales y visitantes, porciones del espacio urbano altamente competitivas. Este paisaje, como lo pudimos ver, no está solamente compuesto por edificios, plazas, perspectivas, sino también por una vida urbana intensa que no siempre coincide con los intereses de esos grupos medios que pretenden su control; como lo notaba hace unos años el geógrafo francés Charmes con relación a un barrio en gentrificación en el este parisino (Charmes, 2006: 29):

> Poniendo el acento sobre la convivialidad y la mezcla social de las calles de los barrios populares, el regreso a la calle, antes que todo, ha puesto en valor un paisaje humano, paisaje que las clases medias pueden apreciar tanto mejor que la dureza de la vida cotidiana de sus protagonistas no les concierne mucho.

Las respuestas oficiales muestran en primer lugar cierto desconcierto frente a reacciones no previstas: pintas agresivas sobre las bardas perimetrales de la obra en el Jardín Guerrero, petición firmada y hasta acampada fueron los mecanismos de una sociedad civil no dispuesta a perder los pocos espacios que podía todavía aprovechar y disfrutar en un centro histórico cada vez más selecto en su paisaje humano. Rapidamente los representantes oficiales encontraron formas de acallar las propuestas a través de mecanismos de participación bastante restringidos, que fueron también fruto de la falta de combatividad de los grupos que pretendían resistir a la reconfiguración física de su espacio y, antes que todo, a su eliminación previsible del espacio. La experiencia posterior de la Plaza Fundadores muestra bien la afinación de los instrumentos de seudoconsulta para evitar manifestaciones públicas susceptibles de atrasar la obra e interferir con los visos oficiales sobre la plaza. Aun así, cuando las obras tocan intereses directos, la contestación surge de lleno.

Finalmente, la situación de la Alameda muestra que, en paralelo con ensayos muy elementales de participación en las nuevas propuestas urbanas, se mantienen prácticas consetudinarias de clientelismo y de división de los adversarios que funcionan todavía eficazmente para la gestión de algunas situaciones complejas como la acumulación de la oferta comercial informal, la cual, en otros lugares del país, sigue siendo reprimida drásticamente.

La pregunta que nos hicimos en un principio sobre la posible emergencia de movimientos urbanos en Querétaro asociados a las transformaciones del Centro Histórico, ha encontrado con todo lo anteriormente discutido, una respuesta clara: no hay, uno o varios movimientos sociales. Se está en presencia de "conflictos de proximidad" es decir conflictos suscitados por una intervención externa que plantea dislocar una particular apropiación de espacios o la identidad de los residentes que los viven y experimentan en lo cotidiano. Concordamos con Patrice Melé cuando usa el concepto de "transacción social" propuesta inicialmente por Remy, Voyé y Servais (1978-1980) para explicar la forma como se movilizan los afectados y se negocia (Melé, 2011: 12). Una de las características notorias de las transacciones llevadas a cabo en los dos primeros casos estudiados, es su carácter efímero; la protesta resulta rapidamente diluida en una aceptación tácita de las modificaciones al espacio a cambio de cierto respeto a un hito emblemático (la fuente) en el caso del jardín Guerrero, y a cambio de paz y tranquilidad en el caso de la Plaza Fundadores.

El carácter efímero de la conflictividad y de la transacción social muestra también la dificultad para que se consoliden organizaciones sociales de larga duración, tanto por falta de un entendimiento claro de las transformaciones en curso, como por la imposibilidad de lograr un eco relevante en la que se encuentra el grupo gestor de la transacción; posiblemente podamos agregar una carencia de bases estratégicas para otorgar la duración y la profundidad que requeriría una movilización más relevante y combativa.

Conflictos en modo menor, transacciones que movilizan prácticas añejas con un conducción menos represiva que en otros lugares, actores que se desmovilizan facilmente, son todos factores que apuntan en conjunto a reforzar la idea de que "la vida continúa" y el lema oficial "Suertudo tú que vives en Querétaro", un lugar donde los conflictos son menores y el tiempo mostrará finalmente quien podrá recuperar el dominio de esos microespacios, donde siguen coexistiendo diversos grupos sociales.

Bibliografía

Capel, Horacio. 2005. *El Modelo Barcelona: un Análisis Crítico*. Barcelona: Ediciones Del Serbal.

Carrión Mena, Fernando. 2012. "Dime quíen financia el centro histórico y te diré qué centro histórico es", en Ziccardi, Alicia (coord.), *Ciudades del 2010: Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Charmes Eric. 2006. *La rue, village ou décor? Parcours dans deux rues de Belleville*. Grânes, Francia: Editions Créaphys.

Degen, Mónica y García, Soledad. 2012."The transformation of the 'Barcelona model': An analysis of culture, urban regeneration and governance", en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 36 (5).

Delgado, Manuel. 2011. *El espacio público como ideología*. Barcelona: Catarata.

_____. 2007. *La ciudad mentirosa; fraude y miseria del modelo 'Barcelona'*. Barcelona: Catarata.

González, Carmen Imelda (dir.). 2014. *Ciudad metrópoli y mercado inmobiliario en Querétaro 1970-2010*. Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro.

Hiernaux, Daniel. 2012. "Los imaginarios urbanos: una aproximación desde la geografía humana y los estilos de vida" en *Lindón*, Alicia y Hiernaux Daniel (dir.), *Geografías de lo imaginario*. Barcelona: Anthropos Editores y Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, pp. 87-105.

Hiernaux, Daniel y González, Carmen Imelda. 2014. "Turismo y gentrificación: Pistas teóricas para su interpretación", en *Revista Norte Grande*. Pontificia Universidad Católica de Chile, 58, pp. 55-70.

Lanfant, Françoise. 1994. Identité, mémoire et la touristification de nos sociétés, en *Sociétés. Revue des Sciences Humaines et Sociales*, pp. 433-439.

Lees, Loretta, Slater, Tom y Wyly, Elvin. 2007. *Gentrification*. Londres: Routledge.

Melé, Patrice. 2011. *Transactions territoriales; patrimoine, environnement et actions collectives au Mexique*. Tours, Francia: Presses Universitaires François Rabelais collection "Villes et Territoires".

Mongin, Olivier. 2003. "De la ville à la non-ville", en *Varios autores, De la ville et du citadin*. Marseille: Editions Parenthèses.

Remy, Jean; Emile Servais y Liliane. s/f. *Voyé 1978-1980 Produire et reproduire*. Bruxelles: Editions Vie Ouvrière.

Smith, Neil. 1996. *The New Urban Frontier; Gentrification and the Revanchist City*. Londres: Routledge.

Ziccardi, Alicia (coord.). 2012. *Ciudades del 2010: Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Asentamientos irregulares y nuevas políticas urbanas en Bolivia: el desafío de la participación institucionalizada[1]

Nataly Viviana Vargas Gamboa*

Introducción

El gobierno de Juan Evo Morales Ayma ha emprendido una vistosa lucha contra la pobreza que ha tenido como estandarte la dignificación de las clases populares. Considerando que la realización de la Asamblea Constituyente para la reforma total de la Constitución ha sido impulsada durante su primer mandato presidencial, este estudio tendrá como punto de partida los cambios introducidos por la nueva norma constitucional en relación a los derechos a la vivienda y propiedad, así como su impacto en la generación de un nuevo esquema de políticas públicas urbanas y participación social.

Asimismo, se pretende diagramar la situación general del deficiente acceso a la vivienda de los sectores poblaciones de renta baja en Bolivia a partir de las estadísticas del censo poblacional y los datos relativos a las fuentes de financiación. A través de dichos parámetros, se analizarán las nuevas políticas urbanas que se han llevado a cabo durante los últimos años, destacando que, gracias al nuevo modelo constitucional, se han diseñado y puesto en marcha una serie de acciones por parte del sector público —impulsadas por la participación ciudadana a distintas escalas— para mejorar las condiciones de vida de la

* Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma Juan Misael Saracho (Tarija-Bolivia), Máster en Democracia y buen gobierno; Análisis Económico del Derecho y las Políticas Públicas; y Estudios de la Unión Europea por la Universidad de Salamanca. Candidata a doctora en el programa de "Estado de Derecho y gobernanza global" de la Universidad de Salamanca.

[1] Este estudio fue posible gracias al apoyo financiero del International Development Research Centre (IDRC) de Canadá, en el marco del proyecto *From global rights to local practices: Fostering participation at the micro-level in Latin America*. Financiación No. 107814-005.

población asentada irregularmente en las ciudades, tratando de desentrañar de estas tanto los beneficios como inconvenientes que han supuesto para la población boliviana.

La problemática del acceso a la vivienda y a la propiedad urbana en Bolivia

El desarrollo urbanístico en Bolivia ha girado en torno a las diferentes etapas de extracción y explotación de materias primas. En este orden, las urbes bolivianas se han configurado por la explotación de la plata en Potosí, la goma en Pando, el estaño en La Paz y Oruro, la colonización en los Yungas y en el Chapare Cochabambino, el plan Bohan de crecimiento en Santa Cruz y, actualmente, la extracción de los hidrocarburos en Tarija. Dichas actividades se han caracterizado por atraer grandes contingentes migratorios, lo que, a su vez, ha condicionado la dinámica territorial boliviana y ocasionado importantes transformaciones urbanas (Mazurek, 2009: 32).

Durante todos estos procesos se han producido serias vulneraciones sobre los derechos de los sectores poblaciones que migran con la esperanza de salir de la pobreza y que, generalmente, se asientan irregularmente. La principal característica de esta lucha por romper con los círculos de pobreza fue la carencia de apoyo del Estado quien, en muchos casos, incluso incidió negativamente en la situación de vulnerabilidad de dichos grupos y generó más trabas a la hora de tratar de adquirir y/o regularizar sus viviendas. Ello ha sido el detonante de una participación no reglada, que hoy requiere de la utilización de los nuevos mecanismos institucionales introducidos por la legislación boliviana. Para intentar cumplir con sus objetivos de dignificación poblacional, el gobierno de Juan Evo Morales Ayma se enfrentó al difícil reto de configurar políticas efectivas para mejorar las condiciones de vida de estos sectores poblacionales; para ello requirió impulsar un nuevo modelo urbanístico incluyente que integrara políticas sociales capaces de atender a las necesidades poblacionales urgentes, a través de una efectiva participación.

Los derechos a la vivienda, propiedad y participación en la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia

La promulgación de la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia en 2009 (CPE) ha generado grandes cambios en la configuración de los

derechos a la vivienda, propiedad y participación. Se han insertado, en dicho cuerpo, diferentes previsiones respecto al hábitat y vivienda, elevándolos al nivel de derechos fundamentales con el objetivo de brindar condiciones dignas de vida a la población (CPE artículo 20). Son destacables también una serie de artículos que suponen la realización de acciones positivas por parte del Estado para garantizar la plena realización de estos derechos. Dentro de las acciones mencionadas, el Estado boliviano se obliga a promover planes de vivienda de interés social destinados principalmente a las familias pobres (CPE artículo 19). La protección constitucional del derecho a la vivienda es bastante amplia, llegando a integrarla, inclusive, en el régimen de Seguridad Social (CPE artículo 45).

Por otro lado, son de especial interés los espacios institucionales que se abren para la participación, los cuales generan la posibilidad de la reconfiguración de todo el sistema de vivienda. Se establece por primera vez la inclusión de la democracia directa (artículo 7 CPE), haciendo un especial énfasis en la democracia participativa (artículo 11 CPE), instituyendo como derecho a la participación libre en la formación, ejercicio y control del poder político (artículo 26.I CPE). Así también, se establece de forma muy extensa que la sociedad organizada participará en el diseño de las políticas públicas en todos los niveles del Estado y que podrá ejercer el control social en la calidad de los servicios públicos y en la construcción colectiva de las leyes, debiendo ser las entidades del Estado las responsables de la generación de los espacios de participación y control social (artículos 241 y 242 CPE).

Los derechos a la vivienda, propiedad y los concernientes a los asentamientos humanos se han establecido en numerosos acuerdos internacionales.[2] En este sentido, la configuración del derecho a la vivienda paulatinamente ha incluido una serie de características que van más allá de las cuatro paredes y un techo. La CPE no ha sido indiferente a los importantes marcos internacionales de protección a la vivienda y propiedad, y en pleno respeto de su conte-

[2] Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; Artículo 11.1 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ACNUDH 1966; Conferencia de las Naciones Unidas Vancouver, Hábitat I 1976; Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar 1987; Resolución 42/146 de la Asamblea General; Conferencia de las Naciones Unidas ECO 92 Cumbre para la Tierra 1992; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos Hábitat II, Estambul 1996; Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración del Milenio 2000; artículo 27 de la Convención sobre los Derecho del Niño de 1989 y; artículos 13 y 14 (2) (h) de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

nido los protege ampliamente, estableciendo que la interpretación de los derechos constitucionales debe ser realizada a través de los derechos expuestos en los instrumentos internacionales (CPE artículo 13.IV), dotando a estos últimos de una aplicación supra-constitucional cuando se encuentren reconociendo un mejor derecho (CPE artículo 256.II). De esta manera, los derechos reconocidos en la Constitución boliviana se extrapolan al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Vargas Gamboa, 2013: 255-258), ofreciendo una mayor y más dinámica protección que la ofrecida en anteriores cuerpos constitucionales.

La "función social" de la propiedad como elemento clave para la reconfiguración de las políticas urbanas en Bolivia

El principal problema de la conceptualización de la vivienda radica en que, dadas sus características de escasez y su desarrollo en un sistema eminentemente capitalista, constituye una mercancía y, como tal, es tranzada dentro de un mercado especulador. En este mercado no es una sorpresa que gran parte de la población excluida social y económicamente, no cuente con acceso a una vivienda digna (Ledo García, 2012: 238). La escasez del suelo es un problema inevitable a la hora de configurar políticas de acceso a la vivienda. En Bolivia no existen programas de vivienda social que no choquen frontalmente con la escasez del suelo urbano, puesto que el mercado de predios urbanos o, en su caso, potencialmente urbanizables, se encuentra en pocas manos que someten a este recurso a un abusivo juego especulativo en el que pierden los más desprotegidos, dado que se generan costes inalcanzables para los sectores de bajos ingresos perpetuando así su situación de retraso (FOPEVI, 2009: 30-31).

Gran parte de la tierra urbanizada o potencialmente urbanizable en Bolivia se encuentra ociosa, dado que es de propiedad de terratenientes o de la administración pública y no se han generado políticas suficientes que sean capaces de distribuirlas de forma óptima. Indudablemente, en el primer caso, al ser de propiedad privada resulta mucho más difícil la implementación de acciones para movilizarla, puesto que a la par de la voluntad política se requiere de un importante y firme marco legal del que se carece o resulta insuficiente. Ante esta problemática Bolivia necesita trabajar en la redefinición de los alcances del derecho de propiedad frente a otros derechos, así como en la creación de instrumentos legales para propiciar una distribución de la tierra que garantice la equidad y la dignidad de la población (Schettini, Gandelman y Nahoum, 2012: 444). No

obstante, esta movilización de tierras ociosas es una actividad particularmente complicada en Bolivia, dado que los grupos de paisanos, clanes familiares y logias, que se encuentran fuertemente insertos en la administración pública, son quienes operan el mercado de las tierras (Ledo García, 2009: 141-142).

Esta dinámica de propiedad de la tierra tiene raíz en la colonia y se ha ido consolidando con las sucesivas políticas de los gobiernos de turno. La tierra fue progresivamente arrebatada a sus dueños originarios y parcelada atendiendo a criterios discriminatorios de clase y raza, sin que la Reforma Agraria haya sido capaz de revertir esta situación. Quienes detentaron el poder social y político acaparaaron el acceso a la tierra y, desde allí, a través de herencias y traspasos han mantenido su poder. La propiedad monopólica de la tierra es uno de los principales rasgos de la herencia colonial capitalista (Tapia, 2010: 105). Esta situación hace que sea impostergable la revisión de las bases del derecho a la propiedad, siendo urgente que el acceso a la tierra en Bolivia sea sustentado en el principio de *función social*. A partir del principio de *función social*, la propiedad debe estar condicionada por parámetros que garanticen el cumplimiento de las expectativas de dignidad humana de los sectores vulnerables y empobrecidos.

En este contexto, el Estado boliviano a través del nuevo texto constitucional ha introducido como elemento principal de la propiedad a la *función social*, de esta manera, el derecho a la propiedad individual o colectiva debe encontrarse sujeto al cumplimiento de dicha función. Ello implica una visión más amplia del derecho a la propiedad, puesto que debe construirse a partir del respeto al interés colectivo (CPE artículo 56). A través de este artículo, las políticas nacionales y locales que afecten a la propiedad deben involucrar de forma activa a las necesidades poblacionales, lo cual obliga a generar canales para la efectiva participación ciudadana. Este aspecto posibilita el cambio de la concepción de la propiedad en Bolivia en aras del establecimiento de políticas que permitan una distribución oportuna de la propiedad inmueble urbana que, además, sean capaces de romper con la visión netamente mercantilista y discriminadora que ha reinado hasta el momento.

Los datos demográficos y de acceso a la vivienda en Bolivia

El fenómeno de los asentamientos urbanos irregulares es una respuesta a las condiciones precarias que sufre gran parte de la población en Bolivia, es una forma de participación no reglada en contra de la imposición de leyes y políticas

públicas claramente discriminatorias e ineficientes.[3] En el año 2012, tras el último censo poblacional, Bolivia contaba con aproximadamente 10 027 254 habitantes y una densidad poblacional de 9.13 habitantes por kilómetro cuadrado. El sector poblacional correspondiente a la franja de edad de 26 años y más se calculaba en 4 676 226 habitantes, aproximadamente.[4] Esta última cifra correspondería a la población que busca activamente el acceso a una vivienda. Ahora bien, en Bolivia existen 1 321 428 viviendas propias ocupadas —incluyendo en esta cifra a las que hasta la fecha se encuentran en proceso de pago—. Resultan preocupantes las condiciones en las que se encuentra el parque inmobiliario urbano en Bolivia, dado que alrededor del 31.33% de las viviendas no cuentan con agua procedente de cañería de red. Además de ello, solo 24.52% de las viviendas cuenta con desagüe y 8.39% no posee ningún tipo de sistema sanitario.[5]

Puede destacarse que, hasta 2012, 62.71% de las personas que vivían en el área urbana declaró contar con vivienda propia, incluyendo en estas las que se encontraban todavía en proceso de pago. Sin embargo, este indicador no puede especificar si el derecho propietario alegado se encontraba debidamente registrado o era resultado de una posesión irregular.[6] Dentro de este punto cabe resaltar que, en Bolivia, quienes declaran contar con vivienda propia no necesariamente ilustran una situación de vida óptima, dado que normalmente significa la propiedad o posesión de una vivienda de una sola habitación que carece de servicios básicos indispensables para garantizar un nivel mínimo de dignidad (Ministerio de Justicia, 2008: 62).

Aproximadamente 80% de las viviendas del país son autoconstruidas, lo que implica inestabilidad y poca seguridad estructural en las mismas. La utilización de los mecanismos de planificación territorial e instrumentos para realizar una gestión democrática y equitativa del territorio es extremadamente deficiente, lo cual genera procesos de ocupación no planificada y acciones especulativas ilegales, cuya problemática aumenta con la irregularidad de las construcciones en desconocimiento de la normativa. Dichas construcciones, en la mayoría de

[3] Acerca del crecimiento de las ciudades bolivianas a través de los asentamientos irregulares véase Vargas Gamboa, 2014.

[4] Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), *Censo de población y vivienda 2012*.

[5] Fuente: INE, *Censo de población y vivienda 2012*.

[6] Fuente: INE, *Encuesta de hogares 2005-2013*.

los casos, no son posteriormente regularizadas, lo que conlleva serios riesgos sobre la seguridad de sus habitantes, sin que se hayan podido implementar mecanismos que garanticen su calidad (Landaeta; Romero y Meléndez, 2009: 1-2).

El déficit creciente de vivienda en Bolivia y el juego especulativo al que se encuentran sometidos los espacios urbanos ocasionan que las familias de escasos recursos no puedan acceder a una vivienda en el mercado formal y, por lo tanto, tengan que habitar en condiciones muy precarias. Los bajos ingresos poblacionales en Bolivia imponen a sus habitantes condiciones de vida inadecuadas e impiden su acceso a una vivienda digna. Resulta difícil romper con el ciclo de la irregularidad. Gran parte de las construcciones bolivianas son realizadas en lugares que no han sido autorizados y por ello no cuentan con ninguna planificación, lo que condena a sus pobladores a esperar y batallar durante largos y difíciles periodos para poder obtener la regulación del derecho propietario de sus precarias viviendas (Ledo García, 2012: 239). Esta batalla se realiza, en la mayor parte de los casos, bajo el desconocimiento de los instrumentos de participación que prevé el nuevo sistema legal boliviano.

La exclusión y la pobreza extrema como incentivos a la irregularidad

La exclusión social en Latinoamérica es el resultado de la continua concentración de tierra, recursos, actividades económicas y acceso al poder en pocas manos. Situación que deriva en pobreza extrema y endémica como expresión de esta no inclusión de las personas en la sociedad y el mercado de cada país (Gaitán, 2010: 165). En Bolivia, después de la época colonial se mantuvieron las estructuras socioeconómicas y de poder político sustentadas en el monopolio de la tierra y las relaciones de servidumbre. Los patrones de las tierras, generalmente, eran nombrados por el gobierno central para desempeñar funciones de representación. En la época de la instauración del sistema de partidos, en el último cuarto del siglo xix, fueron los principales propietarios de las tierras quienes asumían la presidencia del país y se convirtieron en los representantes de los poderes públicos, puesto que eran los principales organizadores y dirigentes de los partidos políticos (Tapia, 2010: 108-111).

En Bolivia fueron aplicadas de forma conjunta políticas tanto de exclusión de la ciudadanía a indígenas, campesinos y mujeres, como de expropiación de tierras, en las cuales los indígenas fueron arrebatados de sus tierras sistemá-

ticamente.[7] La desigualdad actual en el mercado de tierras tiene sus orígenes en estos procesos. Se definió de forma muy excluyente quién y cómo podría tener acceso a la propiedad privada y, con ello, a la participación. Por supuesto, las condiciones impuestas dejaban fuera del mercado de tierras a los indígenas y campesinos, quienes veían cada vez más recrudecidas las políticas de expropiación y sometidos cada vez más a las haciendas sin poder oponerse al sistema, dado que era controlado por quienes ostentaban los derechos políticos.

Según datos actualizados hasta 2015, Bolivia contaba con 30.55% de pobreza urbana y 9.30% de pobreza extrema urbana; este último porcentaje afecta a 693 074 personas; en el área rural, los porcentajes de pobreza son más alarmantes, dado que se tiene un 55.03% de pobreza y un 33.27% de pobreza extrema, esta última afecta a 1 139 743 personas.[8] Sin embargo, hay quien afirma que más de la mitad de los pobladores urbanos en Bolivia son pobres, por lo que debería hablarse de un proceso de urbanización de la pobreza (Ledo García, 2012: 220).

La pobreza rural, que tiene como causa una aguda crisis agraria, produce constantemente la expulsión de la población del campo hacia las ciudades, puesto que esta se desplaza buscando mejores oportunidades de vida. El proceso histórico boliviano ha girado en torno a transformaciones neoliberales que generaron fuertes procesos de exclusión a través de la des-salarización y las reformas destinadas a la recomposición de la relación entre Estado y sociedad, que únicamente promovían tipos de ciudadanía restringida y fragmentada, desarrollando y sosteniendo redes clientelares y descomponiendo las estructuras sociales comunitarias y clásicas que eran soporte de la reproducción social de los barrios (Espósito Guevara, 2008: 295-297).

El deficiente grado de desarrollo humano en Bolivia se refleja directamente en la situación de los asentamientos humanos irregulares. El proceso acelerado de urbanización no ha ocasionado la aplicación de políticas responsables por parte del Estado, por el contrario, se carece casi absolutamente de facilidades de producción y de trabajo en el área rural, lo que causa el inevitable éxodo masivo a la ciudad que, a su vez, ha desembocado en mendicidad, delincuencia y comercio ilícito, como salidas desesperadas de los nuevos pobladores urbanos sin

[7] Decreto de 20 de marzo de 1866, Ley de Exvinculación de Tierras de 28 de septiembre de 1868, Decreto Supremo de 1935, entre otros.

[8] Fuente: INE, Encuesta de Hogares 2005-2014.

recursos ni oportunidades, situaciones que implican el crecimiento de la marginalidad urbana y tugurización de las ciudades (Jiménez, 2008: 4).

En estas condiciones de pobreza extrema, los pobladores del área urbana y periurbana se encuentran en una constante lucha en contra de la elevación del valor del agua potable, electricidad y transporte, como una defensa de su salario social indirecto; generando movilizaciones sociales que buscan reivindicar demandas territorialmente asentadas, puesto que el principal elemento de esta movilización es el usufructo de las riquezas que se origina en la ocupación física de un terreno. Las movilizaciones de estos sectores aspiran a detener el avance de la lógica mercantil y las reglas de acumulación capitalista que no solo amenazan, sino que inciden negativamente y de forma escandalosa en sus condiciones de vida (García Linera, 2008: 383).

Ante la falta de incentivos y fuentes de acceso formales a la vivienda se toman acciones por cuenta propia para intentar resolver estos problemas, cuya principal consecuencia es la creación de asentamientos humanos irregulares que tienen un coste muy alto para su incorporación a la ciudad (Schettini, Gandelman y Nahoum, 2012: 443). Esta situación ha causado que tanto hombres como mujeres no puedan gozar de acceso a agua de calidad, servicios sanitarios, recolección de basura o seguridad ciudadana. Entonces, ante la desatención del Estado, ellos deben procurarse estos servicios ya sea a través de sus propios medios, mediante su adquisición a empresas concesionarias o por autogestión (Ministerio de Justicia, 2008: 63).La inserción de normativa que facilita la participación para incidir en las políticas públicas es desconocida por la población, por lo que se continúan utilizando mecanismos de participación fuera de los canales institucionales.

El deficiente acceso a fuentes de financiamiento para vivienda hasta 2012

El problema del acceso a la vivienda en Bolivia está fuertemente asociado a la sistemática exclusión financiera de los sectores más vulnerables, pobres y marginados. Como una constante, las políticas de financiamiento para el acceso a la vivienda han estado regidas únicamente por criterios de mercado en desmedro de mecanismos de inclusión y democracia social. En su aplicación no era relevante la dignificación de la sociedad ni, mucho menos, la búsqueda de la equiparación de las clases sociales y las oportunidades de vida de la población. Las familias pobres que se encuentran encabezadas en muchos casos por

mujeres, no constituyeron nunca sujetos de crédito para la vivienda en el mercado formal, con lo que se explica que solo 30% de las viviendas en Bolivia hayan sido financiadas total o parcialmente por entidades bancarias y fondos estatales (Ledo García, 2012: 239).

El cuadro 1 muestra la bajísima tasa de crédito total que existía en Bolivia hasta 2012, dejando en evidencia que solamente alcanzó al 11.14% de la población y que casi el 60% de los créditos concedidos por Bancos Comerciales fueron acaparados por menos del 3% de la población boliviana. El restante 8% que fue capaz de acceder a financiamiento, obtuvo cantidades menores por parte de entidades financieras con capitales más limitados.

Cuadro 1. Oferta y demanda de crédito formal en Bolivia a 2012

	Créditos en millones de dólares americanos	Porcentaje de los créditos concedidos	Número de beneficiados de crédito	Prestatarios en relación con el número de beneficiados	Prestatarios en relación con el número total poblacional
Cartera de Crédito Total	10 232.25		1 117 387.00		11.14%
BCO: Bancos comerciales	5 924.47	57.9%	271 525.04	24.3%	2.71%
FFP: Fondos financieros privados	3 305.02	32.3%	729 653.71	65.3%	7.28%
MAP: Mutuales de ahorro y préstamos	416.47	4.1%	20 112.97	1.8%	0.20%
CAC: Cooperativas de ahorro y crédito	593.35	5.8%	96 095.28	8.6%	0.96%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero de Bolivia (ASFI).

En el cuadro 2, haciendo un desglose de los datos de la cartera total de crédito, se evidencia que menos del 20% de la cartera se destinó a préstamos relacionados con la vivienda. De los cuales aproximadamente el 3% fueron créditos menores a 20 mil dólares —cifra que representa el monto considerado convencional para la financiación de la vivienda en los sectores de renta

media.[9] De esta forma queda patente que, en Bolivia, el sistema formal de crédito destinó menos de 300 millones para la financiación de la construcción, compra o mejora de la vivienda a las familias de renta baja, lo que no hace sino reflejar la escasa importancia que el sector financiero le concedió a este nicho. Este panorama desembocó en la lucha por la inclusión financiera.

Cuadro 2. Oferta y demanda de crédito formal destinada a vivienda en Bolivia a 2012

	Créditos en millones de dólares americanos	Porcentaje de los créditos concedidos
Cartera de Crédito Total	10 232.2	
Créditos destinados a vivienda	1 964.59	19.2%
Créditos menores a 20 mil dólares Americanos destinados a vivienda	235.75 – 294.69	2.30% - 2.88%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ASFI.

Las acciones del sector público para la regularización de la propiedad y provisión de vivienda y servicios básicos

La carencia de un adecuado planeamiento territorial, sumado a la desactualización de los catastros urbanos, ha ocasionado grandes gastos públicos para intentar solucionar los problemas que se generan por los asentamientos irregulares que son, en muchos casos, promovidos por loteadores inescrupulosos. Sin embargo, se debe dejar claro que la consolidación urbana de estos asentamientos se debe principalmente a la estructuración de las demandas de las organizaciones barriales y no a la iniciativa de la acción pública, puesto que lo que subyace es que el actual sistema de tenencia y uso de la tierra facilita la exclusión de los sectores poblacionales pobres (FOPEVI, 2009: 30).

[9] Monto convencional obtenido en base a consultas al Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo.

La Ley y el Reglamento para la Regularización del Derecho Propietario

El gobierno del Presidente Juan Evo Morales Ayma a través de la Ley No. 247 (LRDP)[10] ratificó el fin social de la propiedad (LRDP artículo 3), de conformidad a la *función social* de la propiedad expresada en la CPE. A través de dicha ley se busca la regularización del derecho propietario de las personas que se encuentren en posesión de un bien inmueble urbano, debiendo hallarse dicha posesión de forma continua, pública, pacífica, de buena fe (LRDP artículo 1), sin títulos propietarios o que estos se encuentren sujetos a corrección (LRDP artículo 2).

En el caso de que el inmueble se encuentre en medio de un proceso judicial, o el derecho propietario del mismo se encuentre registrado en la Oficina de Derechos Reales, no podrá realizarse este procedimiento (LRDP artículo 12). Esta estipulación es quizá una de las más problemáticas, puesto que la gran mayoría del *stock* inmueble se encuentra en propiedad de pocas manos que se dedican a la especulación que, si bien, ahora deben encontrarse regulado por el cumplimiento de la *función social* constitucionalmente declarada, el control de esta situación demorará varios años. Un aspecto interesante del Decreto Supremo No. 1314, que reglamenta la LRDP, es su artículo 15 que legitima a las organizaciones sociales para realizar control social durante este proceso, presentando al menos un elemento poblacional directo para velar por el cumplimiento de la *función social*. No obstante, el reconocimiento, regulación y aplicación del control social se encuentra aún en proceso.

Una cláusula que llama la atención de este texto legal, es la obligación para el nivel central del Estado y las Entidades Territoriales de impedir los asentamientos irregulares (LRDP artículo 17). De forma alarmante, junto a dicha previsión, no se encuentra el establecimiento de la obligación de otorgar salidas alternativas y soluciones de vivienda a las familias después de los desalojos forzosos, evidenciando la desprotección a la que se somete a estos colectivos.

[10] Ley Núm. 247 de 5 de junio de 2012, denominada Ley de Regularización del Derecho Propietario sobre Bienes Inmuebles Urbanos Destinados a Vivienda (LRDP). Cabe destacar que en el marco de las acciones de anteriores gobiernos se han dictados las Leyes Núm. 2372 de 22 de mayo de 2002 y Núm. 2713 de 28 de mayo de 2004 para la regularización del Derecho Propietario, así como su Decreto Reglamentario Núm. 27864.

El Programa de Vivienda Social y Solidaria

El Programa de Vivienda Social y Solidaria (PVS), fue implementado el año 2006 para proporcionar acceso a la vivienda a los sectores pobres. Hasta 2008 no tuvo la efectividad que se esperaba, dado que su reglamento operativo adolecía de muchas omisiones. El alto nivel de burocratización, centralismo y poca continuidad de los cargos públicos, desembocó en un alto grado de corrupción, ocasionando la suspensión del programa en el segundo semestre de 2008. A partir de 2009 se intentaron resolver dichas omisiones y también se mejoraron notablemente sus herramientas (Ledo García, 2012: 241-242).

Uno de los principales problemas recayó en los limitados recursos que se destinaron para atender una demanda creciente de solicitudes. Hasta 2008 se habían generado 82 mil solicitudes de construcción, siendo procesados solamente 28 800 proyectos. De las viviendas que habían sido entregadas entre mejores y nuevas construcciones, 67% —aproximadamente tres mil—, no contaban con la provisión de servicios básicos, reproduciendo condiciones de habitabilidad deficientes e incrementando el costo al que debían incurrir el Estado y los particulares (Landaeta; Romero y Meléndez, 2009: 5).

Irónicamente el PVS, no resultó muy accesible para los más necesitados dado que no pueden beneficiarse, de una forma sencilla, las mujeres y los pobres, siendo excluidas las clases más marginadas y necesitadas puesto que entre otras cosas para beneficiarse de este programa se requiere de la tenencia regular del suelo, lo que es utópico para estos sectores (FOPEVI, 2009: 71-73) considerando que en su mayoría han accedido al suelo por medio de asentamientos irregulares, lo cual constituye un importante impedimento en la actualidad.

Hasta el año 2014 el gobierno invirtió 1.497 millones de bolivianos para la construcción de 53 150 viviendas sociales y entregó de forma gratuita y subvencionada alrededor de 52 804 viviendas.[11] A pesar de todos los inconvenientes presentados a lo largo del proceso, no deja de ser el inicio de la implementación de políticas que atiendan necesidades reales de la población pobre y vulnerable.

Cabe destacar, que la inversión pública en vivienda ha ido en continuo ascenso. Solo en la gestión 2016 se invirtieron casi 1.280 millones de bolivianos

[11] Fuente: Viceministerio de vivienda y urbanismo del Estado Plurinacional de Bolivia.

en vivienda por el Ministerio de Obras Públicas Servicio y Viviendas, el Consejo de Vivienda Policial y la Agencia Especial de Vivienda.[12]

La Ley de Servicios Financieros

Ante la deficiente oferta de crédito para la vivienda en Bolivia, el 21 de agosto de 2013 se promulgó la Ley Nº 393, denominada Ley de Servicios Financieros (LSF). Esta tiene entre sus objetivos el control del financiamiento destinado a satisfacer las necesidades de vivienda, principalmente las de interés social (artículo 17.f. LSF), aceptando garantías no convencionales para el acceso al crédito (artículo 99 LSF). En febrero de 2014, el presidente Morales entregó los primeros créditos para vivienda social, a familias que nunca tuvieron techo, con tasas reguladas y facilidades de acceso previstas por la Ley Nº 393.

Dicho instrumento legal, fija intereses máximos para los préstamos destinados a vivienda y determina que podría aceptarse hasta un 45% del salario en el pago de estos créditos, pudiendo acogerse a estos préstamos aquellos quienes demuestren haber pagado puntualmente —al menos— durante un año el alquiler de una vivienda y no cuenten con la propiedad de ninguna. Implementa también la figura del leasing para la vivienda, con la que se puede solicitar a una entidad la compra de la vivienda que se alquila y, a partir de ese momento, pagar los alquileres a dicha entidad en calidad de cuotas para su compra.

Según declaraciones e informes de parte del Ministerio de Economía y Finanzas, a diciembre de 2014, desde la emisión del decreto 1842 que fija las tasas de interés, se colocaron 254 millones de dólares para préstamos destinados a vivienda. Así, 7 mil nuevas familias habrían renegociado créditos por aproximadamente 115 millones de dólares. Desde dicho ministerio, se indicó que el 44% de las familias accedieron a propiedades con un valor menor a 73 mil dólares, con lo cual aseguran que el crédito habría aumentado en un 31% en términos relativos y favorecido en mayor medida a los sectores de escasos recursos.

Se indicó que 27 000 familias en todo el país se habrían beneficiado el 2014 de créditos para la compra de viviendas. El 2015, de acuerdo al reporte de la Agencia Boliviana de Información estatal (ABI), los préstamos canalizados por el sistema financiero alcanzaron un monto aproximado de 800 millones de

[12] Audiencia final de rendición de cuentas de inversión pública, Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, enero de 2017.

dólares, que estuvieron dirigidos no solo a comprar una primera casa, sino también para restauraciones o la construcción de una vivienda sobre un único terreno.

Según los datos proporcionados por la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero de Bolivia (ASFI), gracias a la Ley Nº 393 se concedieron créditos de interés social destinados a la vivienda en el sistema formal por un monto de 11 419 millones de bolivianos. Como puede observarse en el cuadro 3, el mayor montante crediticio fue concedido bajo garantía hipotecaria. No obstante, es importante destacar que, aunque el montante crediticio sin garantía hipotecaria haya sido solo de 85 millones de bolivianos, resulta un gran paso para la inclusión financiera de los sectores vulnerables.

Cuadro 3. Crédito de vivienda de interés social por objeto de crédito al 31 de diciembre de 2016 (en millones de Bolivianos)

Crédito Hipotecario		Crédito sin garatía hipotecaria	
Compra de vivienda individual o en propiedad horizontal	7 904	Construcción	49
Construcción de vivienda individual	2 024	Refacción, remodelación, ampliación, mejoramiento de vivienda individual o en propiedad horizontal	27
Refacción, remodelación, ampliación, mejoramiento de vivienda individual o en propiedad horizontal	846	Anticrético de vivienda	9
Adquisición de terreno para la construcción de vivienda	560		

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la Autoridad de Supervisión del Sistema Financieron de Bolivia (ASFI).

La Ley Contra el Avasallamiento y Tráfico de Tierras

Ante la gran inestabilidad jurídica, que provocan el continuo avasallamiento y el tráfico de tierras, se dictó la Ley No. 477 denominada Contra el Avasallamiento y Tráfico de Tierras (LCATT) con la que se modificó el Código Penal y se establecieron condenas de entre tres y ocho años de cárcel para estas figuras. Ante la necesidad de una protección inmediata del derecho a la propiedad y la dificultad

que presenta el desalojo, se estableció la posibilidad de la presentación de una demanda oral y se implementó gran celeridad para la resolución de los casos. Sin embargo, un hecho muy grave introducido por este cuerpo legal es la no diferenciación entre el avasallamiento con violencia y las ocupaciones pacíficas; por el contrario, ambas figuras se insertan dentro del concepto de avasallamiento dado por ella (artículo 3 LCATT). Este hecho criminaliza las demandas poblacionales y sus luchas constantes por el uso y la distribución democrática de la tierra, dejando a los especuladores toda la protección legal posible, desvirtuando completamente la introducción y el control de la función social de la propiedad como principio rector del nuevo modelo urbanístico.

Ley de Participación y Control Social

En 2013 se dictó también la Ley No. 341 denominada de Participación y Control Social, a través de la cual las entidades públicas están obligadas a fomentar y fortalecer las formas de participación y control social en la ejecución y evaluación de políticas públicas. Mediante esta norma los habitantes de los asentamientos irregulares están legitimados para participar en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos, así como en la toma de decisiones, en todos los niveles del Estado, con plenos derechos a acceder a información documentada con asistencia, presentar iniciativas legislativas u otra normativa y participar en procesos de rendición de cuentas. De esta forma, se abren los mecanismos institucionalizados de participación y control para los grupos vulnerables de una forma muy amplia.

Los asentados irregulares han ido progresivamente matizando sus formas de participación a partir de los cauces que ha abierto la legislación vigente. No obstante, el cambio de sus formas de participación a unas que se muevan por los cauces formales continúa siendo problemático. El incumplimiento flagrante de las normas por parte de la administración pública ha ocasionado que los cauces institucionales de participación continúen cerrados, lo que a su vez hace que los asentados recurran a sus tradicionales estrategias de participación por fuera de la institucionalidad, como ser bloqueos y marchas, ante la creencia de la obtención de una mejor eficacia en la realización de sus demandas. Sin embargo, en paralelo han venido poco a poco intentando explotar los mecanismos de participación institucional a través de una constante presión a la administración pública.

La actuación jurisdiccional en Bolivia sobre los conflictos que surgen a partir de los asentamientos irregulares

Los asentamientos sobre tierras urbanas de propiedad pública o privada, en muchos casos presentan procesos legales seguidos por los propietarios de los terrenos, lo que tiene como consecuencia desalojos forzosos que desembocan en situaciones de violencia pública (Landaeta; Romero y Meléndez, 2009: 5). Ya en una oportunidad se tuvo que lamentar la muerte de una persona, lo que generó la reticencia de la Fiscalía para intervenir en los desalojos[13] y la declaración de la policía de no intervenir mientras no se resuelvan los conflictos propietarios.[14] Ante la brutalidad de los desalojos en Bolivia, las Naciones Unidas instaron a que se evite desalojar forzosamente a las familias campesinas que se encontraban en ocupación pacífica de tierras (Consejo de Derechos Humanos, 2010: 10-11).

En los casos en que se ha podido demostrar un derecho debidamente registrado con anterioridad al asentamiento irregular, la justicia ha fallado a favor del derecho propietario inscrito, sin hacer un análisis del cumplimiento de la *función social* de la propiedad urbana e indicando el desalojo. Las resoluciones de desalojo demoran mucho tiempo y tampoco han impedido que los desalojados vuelvan a asentarse en los mismos lugares, aún bajo la amenaza de sanciones penales. En algunos casos, el problema es tan complejo y es tan evidente el incumplimiento de la *función social* junto con el afán de lucro, que algunos legisladores no han dudado en tomar partido públicamente a favor de los asentados.[15] Si bien la ley califica esta actividad como una irregularidad y no como un acto ilegal, luego de un desalojo forzoso, al no contar con un lugar a dónde ir, vuelven al asentamiento constituyendo para la administración pública una transgresión a la ley y, por lo tanto, una acción punible.

Conclusiones

Durante los últimos años las políticas públicas de vivienda han dado un gran giro de la mano del Presidente Juan Evo Morales Ayma, cuyo espectro va

[13] Declaración de Arminda Méndez, Fiscal de Distrito de Santa Cruz, *El deber de Santa Cruz*, 24/04/2010.

[14] Respuesta de Óscar Nina, General de la Policía Nacional de Bolivia, *El Diario*, 8/02/2011.

[15] Caso de los asentados frente a los Sacerdotes Salecianos, *El deber de Santa Cruz*, 29/04/2012.

desde la inserción de una serie de cuestiones específicas, a través de la reforma total de la Constitución, hasta la creación de un abanico de normas que pretenden mejorar el acceso a la vivienda y propiedad de los sectores desfavorecidos. Con estos instrumentos se intenta controlar el proceso de urbanización y dignificar a las ciudades populares bolivianas.

Actualmente, el marco legal boliviano para la protección del derecho a la vivienda es propicio para diseñar políticas eficientes de acceso a la tierra. Sin embargo, dado que el acceso a la vivienda es alarmantemente deficiente, la actuación del sector público debe ser más decisiva en los casos en los que no se cumpla con la *función social* de la propiedad. El acceso al suelo no debe quedar en manos del interés del mercado; el Estado obligatoriamente debe intervenir a través de normas como principal —y único— productor de suelo urbanizado, priorizando con más fuerza el principio de *función social* de la propiedad en el área urbana para satisfacer la demanda de las familias y movilizar los inmuebles urbanos ociosos. Debe sancionar más dura y eficientemente la especulación ilegal de los terrenos y la estafa a los sectores vulnerables como lo plantea la nueva LCATT, pero, debe hacer una diferenciación entre los asentamientos pacíficos de la población desprotegida que, en ningún caso, debe ser sometida a penas privativas de libertad, máxime cuando en muchas ocasiones se han asentado como producto de estafas generalizadas y situaciones desesperadas.

También los canales de participación institucionalizada para la población deben ser potenciados para estructurar políticas acordes a la realidad de los asentados, puesto que solo a través de su participación se podrá generar un cambio verdadero en la forma en que se deciden cuestiones tan básicas como quién y cómo hacen parte de los instrumentos, planes y proyectos sobre el suelo urbano y la propiedad inmueble. La implementación de nuevas formas de acceso al crédito para los sectores poblacionales pobres debe ser una prioridad. A partir de la nueva LSF se dan importantes avances para lograr este propósito. Sin embargo, además de la necesidad de más iniciativas en esta dirección, debe tenerse presente que ello significará un proceso lento que no modificará la situación penosa inmediata de los asentamientos irregulares actuales, pero que puede, con una efectiva implementación, llegar a convertirse en un instrumento importante para su inclusión financiera.

Las políticas públicas de vivienda han ido avanzando con estos últimos cambios políticos, si bien en ocasiones de forma ineficiente, definitivamente suponen una intención de reversión del problema de la falta de acceso a la vivienda. Para ello se ha actuado en la regularización de los asentamientos para

asegurar la provisión de servicios básicos en ellos, generando planes para la dotación de viviendas de interés social y mejora de las condiciones precarias de habitabilidad, así como hacer más rigurosa la persecución del tráfico de tierras, aunque, se debe destacar que todas las medidas implementadas han sido la respuesta a la lucha organizada del pueblo a distintas escalas. Se busca insertar, a través del nuevo sistema legal, a la dignidad humana y a la participación como elementos fundamentales para la edificación de las políticas urbanas.

Bibliografía

Consejo de Derechos Humanos. 2010. *Recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 b) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos*. Ginebra: Alto Comisionado de los Derechos Humanos.

Espósito Guevara, Carla Andrea. 2008. "Exclusión Política, Des-ciudadanización y profundización de la pobreza urbana en Bolivia", en Alicia Ziccardi (comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social: los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo xxi*. Bogotá: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-crop, Siglo del Hombre.

fopevi (foro permanente de la vivienda). 2009. *Política Estatal de Vivienda: Una propuesta construida desde la Sociedad Civil Organizada*. La Paz: Punto de Encuentro.

García Linera, Álvaro. 2008 (2001). "Extracto de: Sindicato, multitud y comunidad. Movimientos sociales y formas de autonomía política en Bolivia", en Álvaro García Linera, Felipe Quispe, Raquel Gutiérrez, Raúl Prada, Luis Del libro y Tapia, *La Potencia Plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Buenos Aires: clacso, Prometeo, pp. 347-421.

Gaitán, Flavio. 2010. "Crecimiento, de desigualdad y pobreza en el capitalismo periférico: Análisis de los países latinoamericanos", en María Mercedes Di Virgilio, María Pía Otero y Paula Boniolo (coords.), *Pobreza y desigualdad en América Latina y El Caribe*. Buenos Aires: clacso, pp. 141-170.

Groulx, Benjamín. 2010. *Género, Vivienda y Hábitat. Estado de la situación en Bolivia: Una propuesta de Índice de cumplimiento del Derecho a un Hábitat y una Vivienda Adecuados con Perspectiva de Género*. La Paz: Red Hábitat, ken.

Jiménez C., Sonia Elizabeth. 2008. "Por el reconocimiento y justiciabilidad del derecho Humano a la vivienda en Bolivia", en *Revista invi*, vol. 23, núm. 62. Santiago de Chile: Instituto de la Vivienda (invi), Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.

Landaeta, Graciela, Uvaldo Romero y Anelise Meléndez. 2009. *Elaboración del Informe: Red Nacional de Asentamientos Humanos* (renaseh), Consolidación del Informe. Bolivia: cisep, ciprodec, hábitat, cepalg, promesha, sevive, Instituto de Investigaciones del Hábitat Popular-umsfxch. Informe: Derecho Humano a la Vivienda en Bolivia: Examen Periódico *Universal*, 2009, disponible en: www.lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session7/BO/JS6_UPR_BOL_S07_2010_JointSubmission6.pdf. Fecha de consulta: 16/09/13.

Ledo García, Carmen. 2012. "Precarización laboral, pobreza y políticas de vivienda en Bolivia", en Jaime Erazo Espinosa (coord.), *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*. Ecuador: flacso, pp. 213-254.

_____. 2009 "Urbanización y pobreza en la ciudad de Cochabamba", en Fernanda Wanderley. *Estudios urbanos: en la encrucijada de la interdisciplinaridad*. La Paz: cides, umsa.

Mazurek, Hubert. 2009. "Lo urbano: la cristalización de lo social y de lo espacial en una mirada multidisciplinaria", en Fernanda Wanderley. *Estudios urbanos: en la encrucijada de la interdisciplinaridad*. La Paz: cides-umsa.

ministerio de justicia, viceministerio de género y asuntos intergeneracionales. 2008. *Plan Nacional para la Igualdad de oportunidades. Mujeres Construyendo Bolivia para Vivir Bien*. La Paz: Ministerio de Justicia.

Schettini, María Araceli, Eduardo Gandelman y Benjamín Nahoum. 2012. "Propiedad del suelo urbanizado: del derecho individual a la finalidad social. Prescribir lo que se abandona", en Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinoza (coords.), *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*. Ecuador: clacso, pp. 441-463.

Tapia, Luis. 2010. "El Estado en condiciones de abigarramiento", en Álvaro García Linera, Raúl Prada, Luis Tapia y Oscar Vega Camacho. *El Estado. Campo de lucha*. La Paz: clacso, Muela del Diablo, Comuna, pp. 97-128.

Vargas Gamboa, Nataly Viviana. 2014. "El asentamiento irregular como principal fuente de crecimiento urbano en Bolivia: entre la ilegalidad y constitucionalidad", en *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 68, diciembre. España: Universidad de Salamanca. pp. 57-78.

_____. 2013. "Los Derechos Fundamentales en la Nueva Constitución del Estado Plurinacional del Bolivia: un análisis indispensable del Derecho Al Agua", en José Luis Cascajo Castro. *La protección de los derechos en Latinoamérica desde una perspectiva comparada: Los casos de Brasil, Bolivia y Chile*. España: Ratio Legis, pp. 251-264.

CAPÍTULO IV

CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN

JÓVENES Y CIUDADANÍA EN LA CIUDAD DE MÉXICO[1]

Lucía Álvarez Enríquez*

I. Ciudad y ciudadanía

En el siglo XXI, las ciudades se han convertido en los centros nodales del desarrollo mundial, donde se concentran las grandes poblaciones, los grandes capitales, los recursos económicos, la diversidad social y cultural, y las oportunidades de formación y de trabajo para las mayorías sociales; y son también, al mismo tiempo, los ámbitos donde se generan las grandes desigualdades y los procesos más extremos de exclusión. En tanto *locus* de la sociedad contemporánea, las ciudades han devenido un virtual espacio de disputa, donde los diversos actores y grupos de la sociedad entran en conflicto por los recursos, los bienes, los territorios, los espacios de poder, los proyectos urbanos y también las visiones de ciudad. Conjuntamente con los grandes inversionistas y los inmobiliarios —que reclaman privilegios espaciales, financieros y económicos—, las mujeres, los

* Doctora en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigadora Titular en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH, UNAM).

[1] Este trabajo es producto de la investigación realizada en el marco del proyecto PAPIIT IN301314 Construcción de ciudadanía en la Ciudad de México, 2013-2015, financiado por la DGAPA-UNAM, bajo mi coordinación.

desempleados, los jóvenes y los grupos étnicos generan demandas por el espacio social y el espacio público, por los bienes urbanos y el empleo.

En estas circunstancias, las ciudades se han convertido en sitios privilegiados para la reformulación, resignificación y renegociación de la ciudadanía, dado que las nuevas demandas con respecto a la ciudad han hecho surgir nuevas formas de ciudadanía y demanda de derechos, que tienen en *el lugar* su principal foco de atención. La ciudad como espacio de inversión y realización del capital y la ciudad como espacio de oportunidades de trabajo, sitio de asentamiento, reconocimiento de culturas y ejercicio de capacidades. En los intersticios de las fuertes polaridades de la ciudad moderna surgen iniciativas de la sociedad civil a través de las cuales se cuestionan los procesos globalizadores en diversos planos, buscándose generar formas de pertenencia, nuevas propuestas de desarrollo urbano y estrategias diversas de sobrevivencia. Todo ello impacta en la construcción de muy variadas formas de ciudadanía que promueven nuevas modalidades de apropiación de la ciudad y de los bienes urbanos, en el seno de los parámetros de la sociedad global neoliberal.

De este modo, las grandes transformaciones de las sociedades urbanas han generado cambios profundos en la concepción de Ciudadanía: los procesos ligados a la globalización, de acuerdo con Holston y Appadurai (1996), han dado lugar a fuertes incertidumbres y cuestionamientos sobre aspectos sustantivos de la ciudadanía que parecían estables: cuál es la comunidad de lealtad, cuáles son los ámbitos de inclusión, donde está la ubicación del poder soberano, cuáles son las prioridades del derecho y el rol de las identidades culturales.

El papel estratégico de las ciudades ha abierto una brecha para el replanteamiento de la Ciudadanía al dimensionar de manera distinta el papel del Estado-nación en la constitución de las pertenencias y la negociación de los derechos. De este modo, de acuerdo con Saskia Sassen, podemos reconocer al menos dos dimensiones en las que se reformula la Ciudadanía en el marco de la experiencia urbana: a partir del reconocimiento de un proceso de *desnacionalización de la ciudadanía* que remite a una "ciudadanía global", "trasnacional"; y a partir del reconocimiento de un proceso de construcción de una *ciudadanía post-nacional*, que remite a una "ciudadanía local o urbana".

Se trata, afirma Sassen (2010), de dos trayectorias diferentes, pero no necesariamente excluyentes, que se han configurado a partir del reposicionamiento político y económico de las ciudades y que delinean dos nuevas dimensiones de la ubicación de la condición ciudadana. En un caso, la desnacionalización, tiene que ver con la transformación de *lo nacional* y su traducción en dinámicas

que tienden a instalarse y a construir un espacio "propio", "particular" dentro de lo nacional; es decir, se trata de un proceso que ocurre en el interior del Estado-Nación y genera nuevas formas de poder y acción política en niveles subnacionales. En el otro caso, lo post-nacional, remite en cambio a procesos que ocurren por fuera del Estado-Nación y que no tienen a éste como referencia, sino a los procesos globales, y sugiere en este sentido la posibilidad de existencia de una "ciudadanía global" (Sassen, 2010, pp. 383-384).

La localización de *lo global* en las ciudades ha dado lugar a nuevas condiciones objetivas de lucha por las demandas sociales, donde los grupos involucrados en la disputa por el territorio y los bienes urbanos constituyen, al mismo tiempo, ámbitos de ciudadanía local, referidos de manera particular a la legalidad, las instituciones y los intereses locales; y ámbitos de ciudadanía transnacional, referidos al mercado, a las corporaciones financieras y los poderes trasnacionales.

La complejidad de la vida urbana contemporánea desdibuja de esta manera el vínculo tradicional entre el ciudadano y el Estado Nación. Ante lo estratégico de los conflictos urbanos entre los ciudadanos y el capital global (Sassen, 2010) el Estado Nación aparece de manera tangencial, en un caso hacia el interior y en otro hacia el exterior de sus contornos legales, institucionales y jurisdiccionales. De este modo, después de un larguísimo periodo donde el Estado-Nación ha sido el eje de referencia de las dinámicas estratégicas de la economía y la política de las grandes naciones, la ciudad ha comenzado a erigirse como el nuevo ámbito que ocupa este lugar en el mundo global.

En este marco, frente a la *ciudadanía formal*, expandida mediante el marco normativo del Estado Nación y de las democracias liberales, han proliferado también numerosas *prácticas sociales* (Turner, 1993)[2] en busca de una inclusión efectiva de los grupos de la sociedad a los recursos de la nación, y esto ha dado lugar a lo que algunos autores identifican como *Ciudadanía sustantiva*. Este tipo de Ciudadanía es la que se sitúa en la realidad de la desigualdad social realmente existente, en el seno de la distribución diferencial de los recursos en la sociedad y en la heterogeneidad cultural al interior de la comunidad política de

[2] Bryan Turner ha propuesto una concepción de Ciudadanía sustantivamente distinta de la versión liberal hegemónica, en la cual ubica a las "prácticas sociales" como el motor de esta construcción. De esta manera define la Ciudadanía como "El conjunto de prácticas (jurídicas, políticas, económicas y culturales) que definen a una persona como miembro competente de su sociedad, y que en consecuencia dan forma al flujo de recursos a las personas y grupos sociales". Ver Turner, 1993 "Contemporary problems in the theory of citizenship", en Brian Turner *Citizenship and Social Theory*, Sage publications, London.

referencia, buscando generar espacios de inclusión. "Es el resultado de la oposición, conflicto y lucha entre individuos y grupos por el acceso y control de los recursos"(Tamayo, 2010; 22).

Las prácticas de los actores construyen ciudadanía porque buscan hacer efectiva su *pertenencia* a la comunidad política a través de abrir espacios reales de inclusión en esta comunidad en los distintos ámbitos que hacen a la riqueza social: política, económica, social y cultural. Buscan esto a través de tomar parte en la distribución de la riqueza, la distribución del poder y la toma de decisiones, en el acceso a los recursos naturales y sociales, y en el ejercicio de la interculturalidad. Se trata de una ciudadanía sustantiva porque no se aspira a una mera acreditación legal de estos *derechos* sino a la reducción real del régimen de exclusión.

Por muchas de las consideraciones expuestas en los apartados anteriores, hoy en día las Ciudades son asumidas como el campo estratégico para el desarrollo de la Ciudadanía. No son sin duda, el único campo de realización de ésta, pero sí resultan ser el más tangible y el más prolífico. Esto obedece a diversas circunstancias. Las ciudades han sido siempre y refrendan esta cualidad en el mundo actual, el espacio local, próximo y cotidiano de la negociación de las demandas ciudadanas y de la construcción de identidades. A diferencia del Estado-Nación que aparece ante la población como una entidad abstracta y lejana para la gestión y el procesamiento de los distintos intereses de los grupos sociales, la ciudad es el *espacio vivido* donde se hace tangible la pertenencia a un territorio, a un régimen político y a un sistema de reglas. Es lo más parecido a una "comunidad política" donde se comparten normas, ordenamientos, territorio y códigos de convivencia. En el ámbito de la ciudad, los individuos, los grupos sociales y los actores generan identidades, formas de pertenencia, se apropian de espacios y bienes públicos, generan alternativas, así como diversas modalidades de participación y prácticas que construyen derechos. En esta medida, construyen ciudadanía en muy variadas versiones.

En la perspectiva anterior, este trabajo explora las modalidades de construcción de ciudadanía en un grupo particular de la población: los jóvenes, quienes han poblado de experiencias novedosas y particulares el espacio urbano, en este caso, de la Ciudad de México.

II. Jóvenes y ciudad

En esta reflexión sobre la ciudadanía juvenil y las prácticas ciudadanas de los jóvenes es indispensable responder a la pregunta ¿Quiénes son los jóvenes?; ¿a quienes nos referimos cuando aludimos a esta parte de la población? Y parto de antemano de reconocer que esta definición remite a un asunto complejo, de fuerte densidad y, por tanto, difícil de precisar, pero que ha convocado el interés y la inquietud de diversos estudiosos, y ha dado lugar a distintas aproximaciones relevantes.

Lo primero que vale la pena destacar es que este no es un tema reciente, que responda al protagonismo y a la relevancia que han adquirido las demandas y las prácticas de los jóvenes en las sociedades contemporáneas. Se trata de una preocupación que ha estado presente en distintas sociedades desde tiempos remotos y que ha adquirido connotaciones e implicaciones sociales muy diversas. Sin embargo, la distinción de la juventud como una categoría social que distingue a este segmento de la población y reconoce un espacio simbólico para éste dentro de la sociedad —más allá del ámbito familiar—, ha sido ponderado como un fenómeno de carácter *histórico* asociado al desarrollo de ciertas características adquiridas por las relaciones sociales y de producción en las sociedades modernas (Brito, 2002).

Es posible afirmar que la identificación de la juventud y su distinción como grupo amplio particularizado dentro de la sociedad moderna se moldeó de manera más clara durante la segunda mitad del siglo xx, después de la segunda guerra mundial, cuando el fenómeno juvenil y sus particularidades fueron apropiadas por el propio sujeto, por los jóvenes, quienes se distanciaron por primera vez de los estereotipos y los roles asignados anteriormente por las generaciones adultas y los gobiernos. En este proceso de diferenciación la población joven empezó a adoptar rasgos y emblemas cualitativamente distintos a los de la cultura hegemónica, y emergió la necesidad de erigirse incluso como "contraparte crítica" del orden vigente. El hipismo, el rock, los movimientos contraculturales, la cultura beat y, más adelante, los movimientos estudiantiles antiautoritarios, fueron los puntales de este desprendimiento que otorgó a la juventud verdaderos signos de *identidad*.

La juventud se desplegó como entidad diferenciada pero dispersa, fragmentada en su interior y diversa. Desde entonces se hace difícil hablar de una entidad homogénea y se requiere el plural para referir a ella, aunque ciertamente se hace presente de manera expansiva principalmente en las clases medias y en las ciudades: los hippies, los rockeros, las pandillas. Condensa en sus emblemas la adopción de un nuevo estilo de vida: la libertad sexual, el espíritu de grupo, la vida en común, la informalidad (en el vestir y en el actuar), el amor a la naturaleza, la lucha contra la autoridad y contra la guerra, la pareja de nuevo tipo, una nueva estética artística y el estímulo a los sentidos y a nuevas formas de percepción (uso de estimulantes y de drogas).

Todo esto expresa el sentido profundo de la *contracultura*: el rechazo a la forma comercial de la industrialización, a la función social del dinero y la actividad tendiente a ganarlo, la lucha por el estatus, y la asunción de los roles económicos rutinarios; la inhibición de la expresión y del impulso natural de la acción; el cuestionamiento y la incredulidad por la idea del "progreso" y la vida orientada a la optimización del tiempo y la ganancia (Goulner, 1970 y Sánchez, 1995).

En esta perspectiva, desde la segunda mitad del siglo pasado hablar de jóvenes supone hablar también de *identidades* y de modos de vida diferenciados de la cultura hegemónica. Refiere por ello a formar parte de un *sistema de relaciones* en donde se comparten experiencias y formas de actuación que definen a una generación en contextos y condiciones específicas, pero que son la expresión de formas de hacer, coexistir, confrontar y criticar un orden establecido (Zenil, 2011; 81).

Cabe señalar, sin embargo, que a pesar de estos procesos manifiestos, en las sociedades contemporáneas existe también la identificación de los jóvenes como producto y objeto de las prácticas de consumo y de la industria cultural. Esto es, la construcción de identidades contestatarias y particulares no es una práctica común al conjunto de la juventud; existen también segmentos "recuperados" por el sistema, que permanecen dóciles al mismo y participan de sus valores mediante el sistema educativo o las inercias de los medios masivos; estos últimos pueden considerarse como *jóvenes integrados*, no necesariamente problemáticos y confrontados con el status quo.

Si asumimos la complejidad de este proceso de diferenciación de los jóvenes y de su reconocimiento intrínseco y extrínseco como ámbito particular dentro de lo social, veremos que la definición de esta entidad a partir de criterios recurrentes como el rango de edades, resulta sumamente simplificador. Ciertamente, los participantes en este grupo social son generalmente personas

que se inscriben en determinadas edades, casi siempre entre los 12-15 años y los 30, según la sociedad de pertenencia; pero difícilmente podemos circunscribir a este criterio la pertenencia a la juventud.

Parece pertinente entonces no ceñirse a este criterio y proponer una suerte de definición más acorde a los referentes identitarios. En este sentido, recupero la idea de Brito (2002) que refiere a los jóvenes como "identidades juveniles" que se constituyen a partir de una praxis diferenciada o discordante, que se expresa en comportamientos sociales y culturales compartidos, que dan sentido de pertenencia a un grupo, una colectividad o una generación. A través de estas prácticas diversas los jóvenes generan una identidad grupal que es asumida como "unidad" (p. 56).

Ese espacio de "unidad" refiere en realidad a un *espacio simbólico* que adquiere expresiones muy divergentes de acuerdo con las condiciones específicas de los colectivos en cuestión, que van desde las modas juveniles promovidas por la industria cultural hasta las bandas, las pandillas o los grupos juveniles marginales. En este marco, adquiere relevancia la referencia de Maffesoli (1990) a las *tribus urbanas*, en tanto formas de socialidad tipo tribal, adoptadas por los jóvenes, que enaltecen el afecto y la potencialidad de las redes sociales. De la misma manera otros autores, identifican algunos elementos propios de las identidades juveniles, como la existencia de un "espacio" (apropiación de ciertos territorios), la conformación del "grupo" (que constituye un "nosotros"), y la construcción de una "objetivación simbólica", en la que se comparten códigos y valores culturales propios (Reguillo, 1991).

De esta manera, no es la edad sino la forma de existir en el escenario social (apropiarse del tiempo y del espacio), de distinguirse mediante prácticas y valores culturales y de relacionarse con las otras generaciones (infancia y mundo adulto) lo que define la particularidad de la juventud.

La existencia diferenciada de los jóvenes conlleva también al menos dos dimensiones en que éstos deben ser reconocidos: a) como objeto de "atención" por parte de los gobiernos y, por tanto como sujetos de derechos, de políticas públicas y de acciones institucionales, y b) como sujetos de *la política*, actores sociales y ciudadanos que demandan derechos. Esto es, una dimensión pasiva, como destinatarios de políticas y depositarios de ciertos roles; y una dimensión activa, como protagonistas de la vida pública y de construcción de ciudadanía.

Es esta segunda dimensión la que me interesa poner aquí de relieve en el caso específico de la Ciudad de México.

III. Construcción de ciudadanía de los jóvenes en la Ciudad de México

Los jóvenes en la Ciudad de México del siglo xxi constituyen una porción importante de la población capitalina, cerca de la tercera parte, esto es 2 millones 600 mil en términos redondos, de los cuales poco más de la mitad (el 51%) son mujeres. A pesar de que la población joven en esta ciudad tiende a decrecer, uno de cada tres habitantes tiene entre 15 y 29 años, y constituyen por ello una proporción significativa dentro de la población local. Esta proporción es relevante en tanto se trata de una población en formación que representa, por una parte, una fuerte demanda de servicios, atención y alternativas de desarrollo (educativo, laboral, cultural, etcétera), y, por otra parte, un alto potencial de creatividad, gestación de alternativas, pero también, generación de violencia, actividades delictivas y acceso a las adicciones.

La población joven del Distrito Federal muestra una tendencia a la baja en el analfabetismo, así como un ascenso en los niveles altos de formación escolar y profesional; se estima que un 36% tiene secundaria, otro tanto tiene bachillerato, un 9% alcanzó una carrera técnica y el 7% tiene una licenciatura.[3] Sin embargo, la escolaridad promedio en este grupo es apenas alrededor de 10.2 años y la tendencia al abandono de los estudios ha ido en aumento, en particular a partir de los 20 años (Zenil, 2010). Numerosos factores inciden en esta situación, pero destacan principalmente las condiciones de precariedad económica, la pérdida de interés y expectativas en la educación formal y el acceso temprano al matrimonio y a la formación de una familia. No obstante, interfieren también en otra escala diversos factores que alteran la vida escolar, como la virtual presencia de amenazas y formas de violencia en los centros escolares: compra, venta y consumo de drogas, amenazas con armas blancas y de fuego, asaltos y robos.[4]

Las condiciones generales en que se encuentra la población joven en la ciudad se manifiestan en fuertes contrastes entre las oportunidades potenciales que les brinda la vida urbana y el habitar en la entidad más privilegiada del país, y, paralelamente, el deterioro que muestra el acceso a la calidad de vida, a las actividades laborales y a los mínimos de bienestar, en la misma ciudad. De este modo, de los más de dos millones de jóvenes que viven en la capital, el 51% vive aún con sus padres, el 20% vive sólo con su mamá, el 4% vive con algún otro

[3] Ver *Tendencias de Jóvenes en el DF*, INJUVE, CDMX, 2013.

[4] Ver *Encuesta Nacional de Juventud*, 2010.

familiar, y únicamente el 8% vive con su pareja y el 9% vive solo.[5] De acuerdo con la Encuesta Nacional de Juventud de 2010, sólo el 33.2% de los jóvenes estudia, el 35% sólo trabaja, el 12% estudia y trabaja y el 19% no estudia ni trabaja; también se registra un porcentaje, aunque mínimo (5%), de jóvenes *inactivos*, que no estudian, no trabajan, no realizan actividades domésticas, no realizan cursos o capacitación ni buscan trabajo; en este espectro destaca un 18% de jóvenes que manifiestan la intención de poner su propio negocio, ante las dificultades para resolver su situación laboral.

En otros ámbitos diversos, en una encuesta realizada por el Instituto de la Juventud (INJUVE) en el DF, que fue aplicada a 304 mil jóvenes entre 14 y 29 años en 2014, sobresale que de los encuestados, 36.75% tienen nivel de secundaria, 34.09% de bachillerato, 9.8% tienen una carrera técnica y sólo el 7.43% posee una licenciatura. Dentro de esta población, más del 80% aspira a tener una vivienda propia, pero más del 60% considera que no existen actualmente facilidades para lograrlo. A esto se añaden referentes importantes de la condición juvenil como el hecho de que una proporción importante de este grupo de población consume drogas (26.46%) y una proporción aún mayor, consume alcohol (30.38%). Igualmente el 66.89% de los jóvenes manifiesta haberse sentido deprimido alguna vez, y más del 50% no se reconoce como una persona *feliz*.[6] A pesar de estas condiciones más del 50% de esta población no es beneficiario de los programas de apoyo social y sólo un 44% declara tener acceso a algún programa social.

Estas circunstancias se reflejan en la percepción de los jóvenes acerca de su propia condición en relación a las generaciones que les precedieron. Así, por ejemplo, los jóvenes consideran estar peor que la generación de sus padres en distintos aspectos: posibilidad de estudiar (22.10%); posibilidad de divertirse (14%); posibilidad de formar su propia familia (22.3%); facilidad para tener una vivienda propia (43.0%); posibilidad de trabajar (42.1%); tener ingresos económicos adecuados (42.9%) y posibilidades de participar en la vida política (34.6%).[7]

Con respecto a la vida institucional y a la confianza de los jóvenes hacia las distintas instituciones, destaca, por ejemplo, la calificación negativa hacia la

[5] *Ibidem*.

[6] Ver "Tendencias..." *Op. Cit*.

[7] *Ibidem*.

policía (50% de jóvenes entre 15 y 19 años, y el 52% en los que se ubican entre los 20 y 24 años), en contraparte de la calificación positiva de los médicos, las escuelas y la universidad pública, todas estas rondando el 8% de la población juvenil.[8] En este ámbito se puede mencionar también la tendencia negativa de los jóvenes a la participación en algún tipo de organización o asociación (un poco más del 60% no participa en ningún tipo de organización) que contrasta con un porcentaje bajo de participación positiva (cerca del 14%).

Por otra parte, es importante señalar que una amplia mayoría de jóvenes se encuentra familiarizado con las nuevas tecnologías; el 80% sabe usar el internet, sin embargo, sólo el 42% tiene acceso a este medio en su casa. En relación al uso del tiempo libre, las actividades más realizadas consisten en la conexión a internet, el uso de video juegos, ir al cine y escuchar música (ENJ, 2010).

Estas cifras revelan, sin duda, una circunstancia compleja en las condiciones de vida de los jóvenes capitalinos, que hace de éstos una población con numerosas demandas y fuertes carencias. En estas circunstancias, los jóvenes habitan la ciudad, transitan por ella, buscan opciones de sobrevivencia y desarrollo personal, generan formas propias de expresión, consumen su amplia oferta cultural y comercial, y ocupan (o disputan) virtualmente algunos de sus espacios.

A pesar de los referentes generacionales que distinguen a la juventud, es evidente que las condiciones de existencia de los jóvenes en la ciudad no son las mismas para todos quienes forman parte de este grupo distintivo de la población. La diferencia de clase, de raza, de género, de nivel de escolaridad, de inserción territorial y de arraigo cultural (entre otras) constituyen sin duda fuertes condicionantes que los distinguen hacia el interior. Es por ello que se habla más claramente de *identidades juveniles,* en plural, y se reconocen a partir de aquí diversas formas de expresión: las bandas, los punks, los cholos, los emos, etcétera (Castillo, Reguillo, Meneses, Maffesoli, etcétera); y en otra perspectiva: los movimientos estudiantiles, los colectivos culturales, los grupos políticos y las expresiones colectivas clase medieras, como los "yupis".

De manera confluyente o particularizada los jóvenes se hacen presentes en la ciudad de muy diversas maneras y buscan apropiarse de ésta y de los recursos que le son propios, pero esto lo hacen de manera fragmentaria, pues la ciudad en sí resulta inabarcable, y es, además, objeto de disputa por parte de

[8] *Ibidem.*

otros grupos de edad, otros agentes del desarrollo y otros actores. De este modo, la apropiación juvenil de la ciudad se da de manera puntual y generalmente en circunstancias de *conflicto*: a sus espacios (especialmente el espacio público), su territorio, su oferta cultural o laboral, sus bienes púbicos, su valor simbólico, sus espacios decisorios, los recursos de sus políticas públicas, etcétera.

De múltiples formas los jóvenes buscan su arraigo en la ciudad y participan, de manera consciente o inconsciente, en la disputa por todo lo que ella es y representa. Buscan tener un lugar propio, ser parte (visible y activa) de su devenir y de su experiencia colectiva, imprimir un sello (juvenil) particular a su dinámica y tomar parte en la orientación del proyecto urbano. Por todo esto, los jóvenes generan modalidades propias de *ciudadanía*, entendiendo por esto la presencia en sus prácticas de cuatro referentes: *identidad, pertenencia (apropiación espacial o simbólica), formas de participación* y *demanda o construcción de derechos*; lo que se pone de manifiesto en dinámicas y prácticas muy diversas: expresiones callejeras, apropiación de espacios físicos y virtuales, creación de culturas alternativas, formación de novedosos colectivos con demandas particulares (culturales, estudiantiles, comunitarios), formas propias de organización y participación en temas generacionales, culturales o de aquellos que atañen a la vida pública, promoción de nuevos derechos y modalidades originales de acceso a los recursos urbanos.

De este amplio panorama elegí cuatro experiencias relevantes de construcción de ciudadanía que considero reveladoras de la potencia de los jóvenes en la Ciudad de México: Elige, A.C., Perspectivas Críticas, Chanti-Ollin y Barrio Activo. Desde luego, se trata de una selección arbitraria, entre muchas otras, que muestra sólo una mínima parte de la expresión juvenil en este espacio; por tanto, no es posible calificarla de ningún modo como "representativa", sino como evidencia de la pluralidad manifiesta en este grupo de la sociedad a la que me referí antes.

IV. Cuatro referentes reveladores

Elige, A.C.

Se trata de una organización peculiar de jóvenes, especialmente mujeres jóvenes, que posee una estructura formal y un importante nivel de institucionalización, características que no son comunes en las organizaciones juveniles. Es

una agrupación que forma parte de la sociedad civil en la Ciudad de México, que se define a sí misma como feminista y que cuenta ya con 16 años de existencia. Surgió legalmente en 1996 derivada de la experiencia organizativa del reconocido Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) y tuvo como propósito precisamente diferenciarse de esta organización, asumiendo una perspectiva similar pero protagonizada por jóvenes interesadas en la causa feminista y en la promoción y defensa de los derechos sexuales y reproductivos.

No obstante que se trata de una organización feminista, tiene la particularidad de integrar a hombres en su equipo de trabajo y extender de esta manera el asunto feminista al género masculino. A pesar de tener claramente definido su núcleo de participación en esta causa, Elige tiene muy claro que su trabajo se inserta en un marco de acción más extenso que apuesta por la transformación cultural y estructural de la sociedad, de tal manera que asume también, como propios, otros campos de acción como la construcción democrática y la defensa de los Derechos Humanos.

En esta perspectiva, es una agrupación de jóvenes que trabaja para jóvenes y que está integrada por un equipo pequeño de miembros (ha variado en los distintas etapas de su trabajo), actualmente ocho. Para el desarrollo de su trabajo ha definido claramente sus objetivos:

> "[...] tenemos actualmente cuatro objetivos estratégicos, los cuales trabajamos en Elige. El primero de ellos tiene que ver con la elaboración de un discurso propio respecto a los temas de feminismo y juventud. Es decir, hacemos una serie de reflexiones y de investigación que ayudan a elaborar argumentos propios, reconstruir argumentos a estas categorías y a la intersección entre ellas [...] Después tenemos otro objetivo estratégico que es el de la formación, la que es o intenta ser bajo la perspectiva horizontal entre pares. Es decir, hacemos procesos para compartir con otros jóvenes, desde jóvenes, las problemáticas sobre perspectivas en torno a las juventudes con la intención de poder construir argumentos; también como para dar impulso hacia la participación; y el tercer objetivo estratégico es justo abonar a la participación de las personas jóvenes y sobre todo impulsar procesos organizativos juveniles [...] Y por último, la incidencia política; al final de cuentas todos estos objetivos estratégicos son complementarios y abonan a la misión de Elige que es lograr impulsar el empoderamiento de las personas jóvenes a través de la apropiación de sus derechos humanos, y específicamente sexuales y reproductivos; y de

esta manera caminar hacia el orden de una ciudadanía plena de personas jóvenes".[9]

Los temas de "empoderamiento" y "ciudadanía" resultan sustanciales a los objetivos de los miembros de la organización, y refieren a esto de manera explícita de la siguiente manera:

> " [...] en primera instancia se trata de la ciudadanía sexual, que tiene que ver con la apropiación de los jóvenes de los Derechos Humanos, el ejercicio de los Derechos Humanos de forma plena y la exigibilidad de estos derechos hacia quien tiene la responsabilidad de garantizar, promover y respetarlo, que es el Estado. Entonces entendemos que para que las personas puedan, en este caso son las personas jóvenes, ejercer estos derechos y exigirlos en el marco de un contexto democrático, es necesario que puedan contar con condiciones indispensables para ellos. Es decir, por ejemplo, los derechos más básicos como alimentación, educación, derechos sexuales y reproductivos, espacios de participación, educación, son los que posibilitan o, en primera instancia, van a habilitar a las personas para que puedan ejercer sus derechos en lo público y en lo privado".[10]

Para que estos derechos puedan ejercerse ponen de relieve que deben ser incluyentes, participativos y en condiciones de igualdad sustantiva; y que, además, tomen en cuenta a los jóvenes como titulares de derechos, pero también como actores y directores estratégicos para la transformación y la vida política del país. En esta medida, el empoderamiento de los jóvenes se encuentra vinculado claramente a la capacidad de decisión y la capacidad de agencia.[11]

El tema del empoderamiento refiere igualmente al reconocimiento del protagonismo de los y las jóvenes en condiciones de horizontalidad y equidad con respecto a otros actores u organizaciones equivalentes del mundo adulto. En el caso de Elige, se destaca su trabajo de igual a igual con organizaciones feministas consolidadas como GIRE, Consorcio, Equidad de Género y Salud integral para

[9] Ver entrevista con Nayeli Joven y Dilce Navarrete, de la Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, Elige, el 3 de junio de 2015.

[10] *Ibidem*.

[11] *Ibidem*.

la mujer (SIPAM), así como su capacidad para generar insumos técnicos para el trabajo conjunto.

Los objetivos y la misión de Elige no podría llevarse a cabo sin la capacidad gestada para sostenerse como organización y para solventar los gastos del conjunto de actividades que realizan; en esta medida, es una agrupación, como muchas otras de la sociedad civil, que se ha inscrito en los procesos formales por la consecución de recursos y ha entrado a la competencia por éstos en condiciones de igualdad de exigencias. Su permanencia como organización, la sostenibilidad de sus integrantes y sus proyectos internos dependen totalmente de los financiamientos institucionales y del de fundaciones internacionales, y en esta medida, la lucha por su sostenibilidad ha sido también parte de los desafíos que han conseguido sortear.

A estos retos se añade otro igualmente complicado que consiste en la capacidad de mantener una agrupación de jóvenes con miembros y actores juveniles. Sobre este tema comenta Nayeli Jovan:

> "[...] justo, el mantener la organización con jóvenes todo el tiempo, creo que ha implicado un doble o triple trabajo, porque por un lado, tener siempre la creatividad de incorporar nuevos jóvenes que puedan aportar al proyecto de Elige, es súper difícil, además en un contexto tan complejo como el que se vive en nuestro país, y en el mundo en general; la juventud está pasando por una dificultad derivada del modelo económico y las crisis económicas que de verdad impiden pensar en el activismo, en la participación, en la transformación, en los Derechos Humanos. O sea, la gente está sobreviviendo y entonces pensar en que haya jóvenes que estén interesados en el activismo, con todo y el contexto que hay en México, se vuelve muy complicado. Entonces, primero eso, estar pensando todo el tiempo en como "capturar" jóvenes, por decirlo de alguna manera; y luego está el trabajo en dos sentidos: por un lado el sostener el proceso de formación continua, que implica la construcción misma del concepto de ciudadanía, y, por otro lado, se mezcla todo esto con el tema de la defensa de los derechos sexuales y reproductivos [...] Entonces ahí hay un proceso intenso de formación permanente".[12]

[12] *Ibidem*.

Estas condiciones se expresan también en el contexto de la Ciudad de México, sede de la organización; y a pesar de que Elige es una organización con impacto y relaciones regionales, nacionales y hasta internacionales, la mayor parte de sus actividades tienen su asiento en el marco de la ciudad, y a ésta van enfocadas buena parte de sus demandas y de su agenda estratégica.

Las y los miembros de Elige identifican puntualmente que en la Ciudad de México existen un conjunto de condiciones que no favorecen la vida digna de las personas, de los jóvenes en particular, y de las mujeres jóvenes más específicamente; en esta medida, su trabajo está enfocado básicamente a transformar esas condiciones cotidianas, las que las mujeres jóvenes enfrentan en el transporte público, en la educación, en los espacios de participación. Hacen mucho énfasis igualmente en el tema de la inseguridad que se vive en la ciudad y en el acceso a los bienes materiales, en particular la vivienda, la posibilidad de tener un espacio suficiente, digno, propio, autónomo y seguro. Al respecto refiere nuevamente Nayeli Jovan:

> "Y lo otro, que el gobierno de esta ciudad pueda sostener las condiciones que medianamente empezó a construir. Yo creo que, en estos dos últimos años la ciudad ha estado en un abandono político bastante serio. Creo que quienes más lo hemos padecido sí somos las mujeres, y si hablamos de jóvenes, pues las mujeres jóvenes. ¿Por qué? Porque estamos como en un impulso en donde íbamos hacia un estado de la ciudad que medianamente nos permitía transitarla, vivirla; y que de pronto no sólo nos espantamos, sino que estamos yendo un poco en picada, o sea, condiciones mínimas como eso de poder caminar seguras, vivir un transporte seguro, tener una educación que responda a ciertas cosas, tener garantía de derechos que en otras ciudades del país no se tienen; como que eso se abandonó, y lo que nosotras hacemos es concientizar a las mujeres, sensibilizar a las mujeres jóvenes, de la posibilidad de tener una ciudad propia, de vanguardia, como decía el gobierno anterior, y esa misma posibilidad de exigir a quien está en el poder".[13]

En este marco, quienes forman parte de Elige, se han dado a la tarea de generar articulaciones con otras agrupaciones feministas, así como muy diversas formas de incidencia, focalizando el ámbito de las mujeres y de la juventud, y

[13] *Ibidem*.

han construido una agenda política de trabajo de mujeres jóvenes en la Ciudad de México. Es una agenda que contiene once propuestas, material de política pública para incidencia y estrategias de trabajo con los Institutos de la Mujer y de Jóvenes del Distrito Federal.

A preguntar a las entrevistadas acerca de su balance sobre el trabajo de la organización, así como de los motivos del éxito que ha conquistado, la respuesta pone de relieve la centralidad que ha conservado la misión de Elige en torno al empoderamiento de las y los jóvenes:

> "Esa es la misión, la apuesta desde que Elige se conformó básicamente. Sus objetivos han ido cambiando en función del equipo que transita, pero me parece que lo que ha sido fundamental es que esa misión se ha sostenido a lo largo de los años y que las dos vertientes que se han mantenido y que contribuyen a esa misión, y que moldean los objetivos en función de quién está, de cuales son los recursos y tal, son el tema del Estado y de la Ciudadanía [...] Eso por un lado, y por el otro, yo sí creo que tiene que ver con la pasión y la dedicación de la gente que ha estado en esta organización [...] Sí creo que las personas que han estado a cargo de esta organización han tenido la capacidad de apasionarse, de entregarse, de reconocerse en este proyecto político, que les da justo esa como ambición e interés en mantenerlo. Creo que, además, Elige cambia la vida de la gente".[14]

Perspectivas Críticas

Este caso refiere a un colectivo más que de una organización formal; se trata de la experiencia de un conjunto de jóvenes de ambos sexos principalmente de origen universitario y, por ello, con un perfil claramente estudiantil, que se agrupan motivados por el descontento común ante diversas problemáticas vividas en el seno de la Ciudad de México. Esto ocurre en el mes de febrero de 2012, hace cerca de 4 años, pocos meses antes al despliegue del movimiento Yo soy 132, por lo que ellos se asumen como una suerte de "premonición" de este movimiento.

[14] *Ibidem*.

Los jóvenes que originaron este colectivo provenían inicialmente de distintas escuelas de la UNAM: facultades, preparatorias y Colegios de Ciencias y Humanidades, pero más adelante se unieron estudiantes de otras instituciones como El Colegio de México. Aunque fue previo al Movimiento 132, muy pronto coincidieron con éste en el tiempo y en el espacio y se nutrieron de sus miembros y de sus intereses. A partir de entonces caminaron juntos y desarrollaron actividades en común, pero el colectivo mantuvo siempre su identidad y autonomía.

Lo distintivo del colectivo, y lo que le dio origen fue, como se dijo, la inconformidad ante numerosas condiciones de vida de los jóvenes en la Ciudad, y el desacuerdo con las formas vigentes de hacer política en la propia universidad y en el entorno general; Diego Bautista lo expresa de esta manera:

> "Había en general insatisfacción de gente que ya veníamos participando en política de tiempo atrás, digamos, una primera insatisfacción con la situación del país, que sigue siendo muy grave. Después, particularmente la situación que vemos de segregación de los jóvenes, digamos, como estudiantes de segunda categoría, en donde no hay espacios de participación y tampoco de expresión artística, deportiva, ¿no?, en donde se nos ve en una construcción de relaciones mercantilizadas y enajenadas. Fue a partir de eso que se juntaron activistas y amigos de diversas trayectoria; había gente que veníamos de una formación de izquierda, más ortodoxa, otros que venían del proceso, por ejemplo, en contra de la militarización del país, el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad; otros que venían de hacer trabajo urbano, cosas como graffiti. Una reivindicación, digamos, de distintas trayectorias, también distintas formaciones, aunque casi ene se momento todos éramos estudiantes [...] Y teníamos una insatisfacción más particular, en cómo se hacía la política [...] Por un lado los colectivos que tenían grandes discursos, pero no tenían mucha práctica, no sabían llegar a las personas; lo que ellos decían no significaba gran cosa, digamos, hablar de trabajadores, de huelga general y todo eso no tenía ningún sentido. Y, por otro lado, había un conjunto de compañeros que hacían actividades particulares de alfabetización, del rescate del arte, huertos urbanos [...] un montón de actividades que había por todas partes en la universidad, pero que no tenían un componente político claro que explicara, bueno, ¿Cuál es la finalidad de todo esto?; ¿Cómo se puede vincular esto con los procesos más generales de lo que estaba pasando en el

> país y en la ciudad? Y a partir de esto surgió la idea de hacer un Colectivo que reivindicara una nueva forma de hacer política y de relacionarnos también entre nosotros."[15]

La adopción del nombre del Colectivo: Perspectivas críticas, responde a la idea de que en momentos de crisis es necesario repensarlo todo, y repensarlo críticamente. Interesaba a sus fundadores marcar "perspectiva", como un sentido de un trabajo constante, que fuera todo el tiempo crítico con lo que se vivía, pero también con las propias prácticas que se iban construyendo.

A un año de su fundación y a partir de la experiencia con el Yo soy 132, los miembros del colectivo definieron las que serían sus 3 líneas básicas de trabajo: en primer lugar, mantener las actividades en las universidades, garantizar la continuidad en éstas y evitar la inconsistencia clásica de los movimientos sociales que "suben y bajan"; en este campo les interesaba de manera particular realizar foros de reflexión, mantener la pelea por la educación pública, por el acceso de los jóvenes a las escuelas públicas y, en ese sentido, mantener una política estudiantil permanente. En segundo lugar, la necesidad de salir a las calles y hacer trabajo con la gente, en particular trabajo comunitario; finalmente, la participación dentro o en solidaridad con los movimientos sociales, a todos los niveles: nacional, local, en la Ciudad de México, etcétera.

En el primer caso, las actividades que realizan se intensifican o se relajan dependiendo de cada coyuntura, pero se mantienen constantes en los distintos ámbitos que atañen principalmente al debate sobre la educación pública (Reforma educativa) y a las limitaciones en el acceso de los jóvenes a las universidades. En el segundo campo, el colectivo ha buscado la vinculación con experiencias comunitarias territoriales, y ha desarrollado durante dos años un trabajo en esta dirección en un Centro Comunitario de Iztapalapa, a través de diversas actividades para niños y adultos, como ciclos de cine, eventos culturales, talleres, etcétera, así como eventos espaciales para los jóvenes locales, como fue el caso de un evento de *skate* (patinetas) orientado a abrir un espacio juvenil propio, combatir los estigmas contra este grupo de la población y neutralizar la política de criminalización de los jóvenes marginales. En cuanto a la tercera línea de trabajo, se ha buscado la vinculación con movimientos relevantes como el que protagoniza

[15] Ver entrevista a Diego Bautista y Elena González, del colectivo *Perspectivas Críticas*, el 18 de junio de 2015.

la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y, de manera particular, con el movimiento generado en torno al caso Ayotzinapa.

De estos tres campos de trabajo destacan el del trabajo comunitario como aquel que más se relaciona de manera directa con la ciudad y con la apropiación del espacio urbano:

> "Creemos que los movimientos no son ajenos al espacio público, desde el momento en que salen y rompen, y generan una conformación distinta del espacio público, pero también se tiene que ir construyendo comunidad porque, digamos, en el clima de violencia e inseguridad que hay en el país nos parece que este tipo de espacios se ha ido perdiendo; un parque, un barrio donde puedan salir los niños a jugar hasta las 10 de la noche ya no es fácil que se vea. O chicos que están vestidos de cierta forma o usan aretes, traen el pelo pintado y todo esto, cada vez es más claro que son detenidos por la policía, los hostigan, y nos parece que esto sólo es posible combatirlo, primero, a partir de oponer otras formas de relación y después de estar organizados y de denunciar este tipo de actos".[16]

Para el despliegue de estas tres líneas de trabajo perfiladas, el colectivo se ha organizado internamente por *núcleos*, conformados o bien por criterios geográficos y de cercanía, o bien, por cuestiones de actividades definidas. Se articulan por escuela o campus de actividad, o para el desempeño de trabajos y actividades puntuales (comunitarias, campañas, foros, etcétera), y se coordinan para ello de manera frontal o también a través de las redes sociales; también hay un grupo de "campechanos" que toman parte en las actividades de distintos núcleos. Son actualmente alrededor de 25 integrantes, y no tienen una estructura organizativa formal y tampoco una instancia directiva de ningún tipo. La forma de funcionamiento, coordinación y toma de decisiones y acuerdos es a través de "reuniones generales", donde todos y todas toman la palabra y deciden colectivamente. El ingreso al colectivo es abierto a quien comparta los intereses y los propósitos definidos; no existe formalidad alguna para este proceso. Cabe mencionar también que es un grupo que no tiene acceso a ningún tipo de financiamiento y depende de sus propios recursos para funcionar: cuotas voluntarias, actividades para sacar fondos, etcétera.

[16] *Ibidem*.

Es un grupo con una dinámica propia, pero que busca también la articulación con otros colectivos y otros movimientos afines. Se considera heredero en buena parte de la experiencia del Yo soy 132 y se asume por ello como abierto a la participación de jóvenes de distintas procedencias, con una estructura de funcionamiento horizontal y como usuario de numerosos medios alternativos: redes sociales, televisión, internet, radio y proyectos de información.

Además de los ejes de trabajo definidos por ellos identifican como otras preocupaciones vitales de los jóvenes en la actualidad el problema de la incertidumbre por el futuro, ligada principalmente con los temas de la insuficiencia de opciones de educación y la carencia de empleo, en particular ¿cómo se va a hacer para sobrevivir?; igualmente el problema de la ausencia de espacios públicos, para hacer arte, para expresarse, hacer deporte y divertirse; y, finalmente, el problema también de la insuficiencia de alternativas culturales.

Sus preocupaciones se centran también, de manera sustantiva, como ya se ha mencionado, en la generación de *nuevas formas de hacer política*, y esto se traduce en varias cuestiones, por ejemplo, en la necesidad de que no exista un líder en las organizaciones y movimientos, un "alguien" que sea el que diga a los demás qué van a hacer, como lo van a hacer y qué es lo que sigue; la idea —emanada del Yo soy 132— de la rotación de los voceros, de no concentrar en las mismas personas la "representatividad" o la expresión de un movimiento; nuevas formas de convivencia hacia el interior con relaciones de nuevo tipo libres de machismo, sexismo y otros muchos "ismos"; la distancia de las ortodoxias y las grandes "iglesias políticas" (como el marxismo);[17] el rechazo a la profesionalización de la política, en tanto atributo de unos cuantos iluminados ("todo mundo es un ser político y puede hacer política"), así como la mercantilización de ésta, en tanto ha devenido en un producto propagandístico y no como portadora de ideas y proyectos; finalmente, el cabal desconocimiento de los particos políticos como representantes de la ciudadanía y como depositarios, más bien, de intereses particulares, insertos en una lucha de poder de las élites.

[17] "Intentamos ser eclécticos en el buen sentido de la palabra, y tomar diversas herramientas para analizar, para movilizarnos que vayan con la situación y con el momento". Ver entrevista *op. cit.*

Chanti Ollin

Con este nombre se identifica un colectivo de jóvenes, que se definen a sí mismos en su página web, como "una red de activismo social, partiendo de la aspiración a un modo de vida diferente al explotatorio y depredador, productivista y dominante presente." Se trata de un grupo pequeño que fluctúa entre los 7 y 10 integrantes y que inició hace 13 años una experiencia peculiar en la Ciudad de México, a partir de la virtual *toma* de un inmueble deshabitado en la colonia Cuauhtémoc, muy cerca del Bosque de Chapultepec. Desde el año 2003, este grupo de jóvenes se convirtió en *okupas* del edificio ubicado en la calle de Melchor Ocampo núm. 424, y dio así inicio a un proceso original de participación y generación de alternativas dentro de la vida urbana.

Los miembros de este grupo tienen una procedencia diferenciada, pero la mayor parte de ellos ha estado ligado a la expresión cultural juvenil y, en particular, al graffiti, como forma de expresión artística. Algunos procedían de las escuelas públicas de la UNAM y se encontraban en la búsqueda de espacios de expresión y nuevas formas de generar propuestas culturales y sociales alternativas, diferentes a la protesta social tradicional. A esto se añadía la búsqueda también de mejor calidad de vida y, principalmente, el acceso a una vivienda digna, a lo que era difícil de llegar ya en esos años para las nuevas generaciones, por las vías históricamente consignadas.

En este marco, algunos de los miembros de este grupo se percataron de la existencia del inmueble abandonado y comenzaron a especular sobre la posibilidad de ocuparlo. Luis Enrique Gómez, mejor conocido como "MIBE",[18] narra esta este episodio:

> "El inmueble se descubre. Un día yo paso enfrente con mi abuelo y volteo, estábamos en medio del tráfico y lo veo, veo en la parte de arriba un solar y digo `Estaría bien padre vivir en esa azotea´; pasó el tiempo y un día yo preguntándole a un amigo dentro de mis dudas le digo `Oye, no maches, yo he visto un montón de lugares abandonados, yo he visto gente que vive en terrenos baldíos [...] Oye, ¿tú crees que sea posible meterte cuando encuentras un edificio abandonado?´[...] Entonces me di cuenta de lo que pasaba en Europa, los *okupas*, y *wa, wa, wa*, y me empiezo a empapar en el

[18] Este integrante del colectivo refiere el significado de su apodo MIBE, como la referencia a Mi Versión de un lenguaje diferente, y lo escribe de manera intencional con "B" precisamente con la idea de "romper con la estética", como lo hace el graffiti, desde su perspectiva.

> asunto [...] Yo ya lo había visto, ya lo había venido a ver y todo, y estuvimos dándole la vuelta y yo cacareándolo con los amigos a ver qué decían; nadie estaba interesado, nadie, hasta que empezaron a trabajar un par de amigos conmigo y ya vieron como yo vivía en el sótano de una biblioteca pública que estaban construyendo en la Miguel Hidalgo. No me pagaban por mi trabajo y lo único que me daban chance era de vivir en el sótano. Y yo les decía, `Es que sí se puede, sí se puede, pues hay tantas cosas que hacer, ¿cómo no se va a poder? Si necesitamos un lugar para vivir´; y se fueron animando poco a poco hasta que pa' pronto nos organizamos y empezamos [...] Teníamos visitas esporádicas; pusimos la luz y todo el asunto, afortunadamente yo sabía, la capacitación que me ha dado tanto el graffiti en la calle como mi familia es de hacer barbacoa, tamales, hasta mecánica; entonces lo que yo tengo de mi familia es `tienes que trabajar, esfuérzate por lograr lo que quieres y ya, de ahí ya´. Yo siempre he querido hacer cosas nuevas, y esa forma de las cosas nuevas que quería era intentar vivir en un edificio abandonado, para no pagar renta, para poder resistir ante el embate capitalista, y poder desarrollarnos como artistas y productores culturales [...] Entonces ya empezó a agradar la idea y empecé a cuadrar con los amigos, a invitar a los amigos, y cedieron, y ya".[19]

La toma del edificio la llevaron a cabo cerca de 15 jóvenes, los cuales se dieron a la tarea de adecuar el inmueble para ser habitado y, también, de echar a andar diversas actividades de trabajo colectivo con orientación cultural para invitar a la gente a asistir y tomar parte en esta experiencia. De igual manera, como colectivo, empezaron a realizar proyectos por fuera de la casa y a pintar murales públicos en distintos sitios, Ciudad Netzahualcóyotl, y la Facultad de Estudios Superiores de Zaragoza (UNAM), entre otros. El interés era claro: "poder meter nuestra visión de lo que es la calle, tener en cuenta nuestra identidad prehispánica y hacer ver que somos un México en crecimiento y en aprendizaje".[20]

El colectivo decide nombrarse Chanti Ollin, que significa "Casa en movimiento", con la idea de hacer patente el tener una casa para vivir y también un espacio para generar actividades culturales; y sus protagonistas construyen en conjunto el "ideario" de su trabajo y la definición de sus objetivos. Puntualizan

[19] Ver entrevista con Luis Enrique Gómez, el MIBE, promotor del Chanti Ollin, el 30 de junio de 2015.

[20] *Ibidem*.

que sus actividades se abocan al trabajo informativo, educativo, cultural, artístico, creativo y productivo, "manteniendo énfasis en la producción de expresiones identitarias nacionales, populares, de autorreconocimiento, autodeterminación y solidaridad, tanto como en la necesidad ineludible de modificar la relación depredadora del hombre con la naturaleza que el productivismo capitalista ha llevado al extremo de colocarnos en una crisis de supervivencia de la propia especie, entendiendo que su solución sostenible sólo será posible mediante la sustitución de éste sistema por uno que ponga al hombre como centro y asumiendo que nuestros esfuerzos se rijan por la conciencia y la responsabilidad social y ante el proyecto colectivo". [21]

En esta misma perspectiva, convocan a la comunidad y a otros colectivos a contribuir al desarrollo de la comunalidad y del buen vivir, como modos de ruptura y de superación de un régimen y un sistema de consecuencias desastrosas para la inmensa mayoría del país y del mundo entero.

Para llevar a cabo estos propósitos el colectivo ha realizado a lo largo de sus años de existencia actividades y proyectos muy diversos: talleres y colaboraciones con otros colectivos y comunidades; proyectos productivos, tecnologías alternativas, que van desde la producción de ingenios hasta la edificación de elementos constructivos y espacios necesarios. Ha promovido numerosas actividades de arte, ecotecnología apropiada, espiritualidad, apertura ceremonial maya, medicina tradicional, microdosis, tinturas, teatro, danza, proyecciones, panadería, gráfica, serigrafía, huertos urbanos, conversatorios, música, venta de artesanías, etcétera. Y se ha erigido igualmente como gestor de relevantes proyectos artísticos y culturales, entre los que destaca el de *Gérmen: nuevo muralismo mexicano*, orientado a la transformación estética de inmuebles, calles, colonias populares, urbanización en cerros; así como el proyecto *Sin Fronteras*, promotor del graffiti como modalidad de expresión juvenil, etcétera.

El espíritu de sus actividades está orientado a la lucha por la vida digna en este país y en esta ciudad, lo cual se consigue, en palabras del MIBE:

> " [...] ayudando a los demás, creciendo y fortaleciéndote, aprendiendo más. No puedes decir que estudiar no sea una manera de ser fuerte, y el estudio no está sólo en las letras, también está en la práctica, en la praxis; también está en la calle, en el error, en la experimentación, en la tolerancia, en no pegarle a tu novia, en no dejar que te meta terror

[21] Página web Chanti Ollin.

> psicológicamente ella también, en tener tu espacio limpio y digno, así como muchas otras cosas, el `buenos días´, `buenas tarde´, etcetera [...] Si nosotros como grupo no nos cuidamos, no nos protegemos, no nos hacemos fuertes, nadie lo va a hacer, nadie se va a preocupar, si no lo hace el presidente menos el delegado, ni el líder charro ni menos Marcos o el subcomandante Galeano. Nadie se preocupa por el otro, esa es la verdad. Entonces, como nos podemos preocupar por el otro si no nos capacitamos y aprendemos para en algún momento, todo ese conocimiento, con todas esas conexiones que podamos lograr para producir cosas, podemos levantar una mano y alzar la voz, para poner el dedo en la llaga con una reputación de años de trabajo[...] Por eso es que nosotros nos dedicamos a hacer murales, porque estamos tratando de entender también el proceso de la imagen. ¿Cómo se construye el lenguaje?, ¿Cómo se comunica a través de la imagen de manera masiva? ¿Cómo podemos dejar ciertas ideas como semilla para que esto pueda ir hacia otro cause?"[22]
>
> En la página del colectivo esto se describe de la siguiente manera:
> "[...] Son cosas chiquitas: no acaban con la pobreza, no nos sacan del subdesarrollo, no socializan los medios de producción y de cambio, no expropian las cuevas de Ali Babá [...] pero quizá desencadenen la alegría de hacer y la traduzcan en actos. Y al fin y al cabo, actuar sobre la realidad y cambiarla, aunque sea un poquito, es la única manera de probar que la realidad es transformable".

Con respecto a la convivencia interna y el trabajo en común no parece haberse construido alguna fórmula de consenso y que haya logrado permanecer en el tiempo; los miembros del colectivo tienen cada uno sus compromisos con el trabajo y los proyectos comunes, y han transitado por periodos donde han logrado acordar formas de organización colectiva como comidas en común, compras organizadas, roles de hacer comida y limpieza, etcétera, pero con el tiempo esto se ha desarticulado y conservan más bien formas de coexistencia tolerante. Cabe mencionar que ha sido sin embargo también un espacio conflictivo y turbio en la regulación de la convivencia interna.

[22] Entrevista MIBE, *op. cit.*

El ámbito de mayor actividad en común se inscribe básicamente en el plano del trabajo y los acuerdos políticos, donde se funciona a base de reuniones generales en las que se toman acuerdos, se asumen responsabilidades y se distribuyen actividades. Esto subsiste sin embargo en el seno de dificultades y conflictos internos, de posturas encontradas que aparecen en distintas coyunturas e incluso de intereses que se van diferenciando.

En términos generales, a pesar de lo "irregular" de su situación con respecto a la posesión del inmueble,[23] el colectivo ha logrado permanecer en este espacio sin alteraciones mayores y sin intromisión de la policía o agentes internos. Sin embargo, precisamente durante el presente año, 2015, el colectivo sufrió una agresión y fue desalojado por fuerzas policiacas en el mes de enero. Sin previa advertencia los asaltó un operativo con granaderos y golpeadores, que allanó el edificio y amedrentó a 15 jóvenes y 3 niños que se encontraban en su interior. A esta situación, Chanti Ollin respondió con la organización de una "barricada cultural", es decir con la organización de diversas actividades culturales realizadas en la calle en torno al inmueble, donde contaron con el apoyo de numerosos colectivos y organizaciones principalmente juveniles. Esta situación culminó con la liberalización de algunos de sus miembros detenidos y con el retiro de las fuerzas policiales. La actividad del colectivo regresó a la normalidad después de este episodio.

Para finalizar, un último testimonio del MIBE en torno a las expectativas que prevalecen con respecto al trabajo del Chanti Ollin:

> "Me gustaría lograr lo que logró el graffiti conmigo, pero a través de los murales que realizamos con más jóvenes. Que vean que las cosas son posibles, que vean que valemos como personas, que sepan que nosotros no terminamos la preparatoria, que sepan que no estamos titulados y que sepan que aún así trabajamos y que buscamos desarrollarnos, que la gente pueda evidenciar que no hay nada que esté lejos de nuestra casa, siempre y cuando trabajemos por eso. Es un asunto como de generar esperanza, de generar una alternativa de vida, tratar de provocar este deseo

[23] Cabe señalar que la posesión del inmueble ha podido mantenerse en la medida en que los reclamos legales que se han cernido sobre el inmueble durante todos estos años no han prosperado.

> en los jóvenes de construir una realidad diferente a la que tenemos. Pero siempre y cuando el hilo conductor sea el trabajo, el trabajo en equipo, la construcción de equipo, la retroalimentación".[24]

Barrio Activo, A.C.

En este caso se trata de una organización formal de jóvenes enclavada en una colonia popular, que ha realizado trabajo de intervención a partir de la experiencia de vida de los protagonistas en esta zona. La colonia de referencia es La Pastora, y se encuentra ubicada en el extremo norte del Distrito Federal, en la entrada a la conocida zona de Cuautepec, en la Delegación Gustavo A. Madero, área con altos índices de marginalidad y fuerte conflictividad social por la recurrencia de episodios de violencia e inseguridad.

Los dos coordinadores actuales de esta organización son originarios de Cuautepec y habían desarrollado trabajo en ciertas colonias y barrios populares (como Santa María la Ribera), orientado a atender a los jóvenes marginados en los años previos a 2008. En este año comenzaron a pensar en trasladar su experiencia hacia su comunidad:

> "Llegó un momento donde me acuerdo bien que estábamos ahí en el kiosko morisco (Alameda de Santa María) trabajando y empezó una ola muy fuerte de violencia aquí en Cuautepec [...] Entonces, muchos de los jóvenes que yo conocía, amigos míos, habían sido asesinados, otros estaban en el reclusorio, y era muy triste ver cómo, nosotros estábamos trabajando en otros espacios para cambiar estas condiciones y aquí en nuestro propio barrio no había nadie que hiciera esa labor, de tratar de poner un granito de arena para que esto cambiara. Entonces nos preguntamos `¿cómo empezar a trabajar aquí en el barrio?´[...] Nosotros lo que siempre habíamos hecho era trabajar con actividades deportivas que era lo que más atraía a los jóvenes. Entonces iniciamos con dos actividades, una fue el basquetbol y otra la capoeira. Yo daba clases de capoeria gratuitas aquí en el puente de La Pastora, y fue así como empezamos a recuperar ese espacio y a jalar a los jóvenes".[25]

---

[24] Entrevista con MIBE, *op. cit*.

[25] Ver entrevista con Erik... de la organización Barrio Activo A.C., el 11 de agosto de 2015.

Fue a partir del impulso de estas iniciativas que decidieron generar una serie de actividades destinadas a darles alternativas a los jóvenes y a construir un espacio de reunión para que éstos se juntaran. Inicialmente se concentraron en actividades deportivas, que se fueron complementando después con espacios de música y de hip hop, que los y las jóvenes de distintas colonias de la zona fueron haciendo suyos. El trabajo, entonces, comenzó a ser exitoso por la amplia convocatoria alcanzada, pero dio lugar también al desarrollo de una situación conflictiva a la que tuvieron que hacer frente:

> "Ahí empezó un fenómeno muy fuerte, jóvenes que venían a vernos y jóvenes que participaban dentro e la misma cáscara empezaron a traer marihuana, era lo que más se daba ahí, hasta que los vecinos nos empezaron a reclamar `oigan, saben qué estos se está convirtiendo ya en otra cosa´. Y eso nos orilló a tener que hablar con los chavos, con nuestros compas, `saben que este asunto está chido, nos estamos divirtiendo bien, estamos jugando, pero si siguen consumiendo, pues nos van a quitar el espacio, entonces vamos a hacer un acuerdo´, y, sí, todos los chavos acordamos que mientras estuviéramos en ese espacio nadie iba a consumir nada, ni marihuana, ni alcohol ni ninguna droga. Entonces fue una de las cosas muy muy interesante porque los chavos aceptaron, o sea, la misma banda dijo sí, y pues así fue. Entonces empezamos a inhibir el tema de la drogadicción".[26]

De esta manera la organización fue haciendo presencia en la zona y logrando involucrar a los jóvenes lugareños en distintas actividades, con ciertos acuerdos orientados a luchar por preservar el espacio conseguido en la colonia. Las actividades fueron extendiéndose a otros grupos de la población local, pues el espacio atrajo a las familias y en particular a las madres de los jóvenes que participaban, hasta lograr armar también algunos grupos deportivos con ellas (volibol). Ante estos resultados, los miembros de la organización decidieron ampliar su trabajo comunitario e incorporar nuevas actividades y proyectos con metodologías de intervención.

Llegados a este punto, reconocieron, sin embargo, que no contaban con la preparación suficiente para esto, y que era necesario por tanto ampliar su formación y capacitarse en estas metodologías de intervención comunitaria.

[26] *Ibidem*.

Fue así como buscaron aliarse con otras organizaciones con trabajo similar y asesorarse con ellas para poder profundizar su labor, con un claro propósito de profesionalizar sus prácticas. De esta manera, lograron, primero, el contacto con el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A.C. (IMDEC), agrupación con sede en Guadalajara, especializada en el tema de la educación popular desde la visión de Paulo Freire.

La relación con el IMDEC dio lugar a una formación más profesionalizada de los miembros de la organización, quienes se familiarizaron con las metodologías de intervención comunitaria desde la acción popular, y dieron con ello lugar a la creación de nuevos proyectos para el trabajo comunitario en Cuautepec. De esta manera surgió uno de sus proyectos piloto, la *Academia Barrial*, que está orientado hasta la fecha a la formación de líderes comunitarios jóvenes, sobre la base de partir de la experiencia individual de cada uno para crear habilidades para la vida y el desarrollo personal. En este proceso se forman también los jóvenes en el tema del desarrollo comunitario y se orientan hacia la generación de proyectos participativos. Se trata de un proyecto que ha resultado exitoso en el trabajo barrial y ha dado lugar hasta el momento a la formación de 6 generaciones.

De manera paralela, los miembros de la organización lograron otro vínculo virtuoso con una agrupación llamada *Cause Ciudadano*, con la cual desarrollaron actividades destinadas principalmente a hacer frente "al monstruo de la violencia", que para entonces continuaba muy intensa en la zona, principalmente contra los jóvenes, con severos procesos de criminalización. De aquí emergió otro de los proyectos emblemáticos de la organización: *Caravanas Culturales*.

> "Y si, era de miedo, no sabíamos como actuar en ese momento (intensa violencia contra los jóvenes en el barrio). Entonces decidimos hacer un proyecto que reuniera a los jóvenes, pero que además de reunirlos les diera elementos para prevenir esa situación. Entonces surgió una idea muy interesante que se llamó las *Caravanas Culturales* [...] era ir y tomar un barrio, una calle y empezar a rapear, pero con el mensaje de protección, de cuidarnos, de empezar a conocer los derechos humanos de las personas, y ahí nació ese proyecto. Fue muy interesante porque para primera *Caravana* nosotros hicimos un mapeo de los barrios más peligrosos de aquí de La Pastora. Anteriormente aquí, en La Pastora, los barrios tenían mucha fortaleza, cada barrio estaba dividido en 200 calles, por ejemplo, de este lado tenemos el barrio de los rudos, aquí en donde estamos nosotros es el barrio de la plaza, más para adelante está el barrio de los vagos; todavía

> se llama así, pero ya no hay pandillas [...] Y ya ahora lo que existe es más el narcotráfico, o sea, el crimen organizado, y eso también es muy grave. Antes había ciertos códigos en los barrios y ahora ya no, ya es completamente narcotráfico, de los carteles. Entonces, escogimos para el proyecto los barrios más peligrosos, en ese entonces estaba el barrio de los rudos, del tanque y de los pocitos. Fuimos a 9 barrios de aquí de La pastora, y entonces yo bajé un bafle, y *Cause* nos apoyó con otro bafle y micrófonos, y los chavos empezaron a llegar y empezaron a rapear, y entonces se juntaban todos los vecinos, salían y empezamos a hablar sobre el tema de las detenciones arbitrarias y la violación de los derechos humanos, y todo. En ese entonces nos apoyaba también el Centro Fray Francisco de Vitoria [...] ellos nos dieron una cartillas de derechos y nosotros las repartíamos con los chavos, con las mamás, con los niños, y fue muy padre porque en ese tiempo teníamos dos cantantes `El Forastero´ y `El Rabbit y el Whising´; el Forastero cantaba un poquito más de hi hop y ellos cantaban un poquito de reggaeton".[27]

Con estos proyectos la organización ha ido generando una suerte de encuentro entre los jóvenes de distintos barrios, entre bandas y pandillas y dar lugar a un espacio de "tregua" entre éstos. A través del arte y la cultura (en estos tiempos más que a través del deporte) han ido creando mecanismos diversos de protección e integración en la zona. En particular las *Caravanas* es un proyecto que se encuentra vigente y en el que participan como promotores los mismos jóvenes formados en la Academia de la organización.

La organización funcionó hasta 2012 básicamente a partir de los apoyos de las dos organizaciones mencionadas, con trabajo voluntario y de manera informal. Fue hasta el mes de abril de ese año que se conformó en Asociación Civil y formalizó su situación para poder ofrecer algunos servicios y acceder a financiamientos institucionales.

La constitución en A.C. fue un paso significativo, pues esto se presentaba para la organización el acceso a fuentes más estables de recursos y la posibilidad de ejercer funciones de manera reglamentada; sin embargo, dadas las características del grupo promotor y de los jóvenes participantes, fue una decisión que generó una reacción negativa por parte de los chavos y chavas participantes,

[27] *Ibidem*.

por el tema de la histórica desconfianza hacia las instituciones, y fue una batalla que los coordinadores tuvieron que dar para lograr la aceptación de los jóvenes. Pero una vez realizada la constitución formal los horizontes de la agrupación se ampliaron tanto hacia la consecución de nuevos apoyos institucionales (en particular el Instituto Nacional de la Juventud) y nuevas fuentes de financiamiento, como hacia la colaboración con las instituciones en función de los objetivos de la organización.

De manera paralela, el grupo continuó desarrollando su estrategia de coordinación y asesoría con diversas organizaciones de la Sociedad Civil, como Servicios y Asesoría para la Paz (SERAPAZ) y el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, y capacitándose en nuevos nichos de trabajo: prevención de la violencia, cultura para la paz y Derechos Humanos, entre otros.

En este marco, sin embargo, no lograron, y continúan sin hacerlo, entablar una buena relación con el gobierno delegacional y formas de colaboración con éste. Por el contrario, lo que reportan los miembros del Barrio Activo, es un constante hostigamiento hacia sus actividades y un fuerte desencuentro debido a la impunidad con la que opera la Delegación con respecto a la delincuencia. Existe una omisión en el castigo a los delincuentes y una soterrada tolerancia de las actividades del crimen organizado y la venta de drogas en la zona, aunado a una persistente estigmatización de la población joven, todo lo cual ha dado lugar a un constante enfrentamiento entre ambos.

> "Por ejemplo, cuando tuvimos lo del cierre del `Barco pirata por la paz´, que es un proyecto que nos financió la Comisión de Derechos Humanos del DF fue un proyecto muy interesante, muy padre, y el cierre de la caravana fue aquí, abajo del puente de La Pastora, pues la delegación vino a para nuestro evento [...] Que no, que no podíamos hacerlo; incluso vino la Dra. Perla Gómez [Presidenta de la CNDHDF], estaba con nosotros, y no nos dejaron hacerlo, todo por que decían que iba a haber drogas, por la criminalización y todo ese rollo contra los jóvenes. Entonces es muy complicado porque el gobierno sigue estigmatizando a los jóvenes; nos tuvimos que aventar un tiro muy fuerte con ellos".[28]

En estas circunstancias la organización lleva adelante sus proyectos y actividades, buscando siempre fuentes de financiamiento, pues cada periodo éstas se agotan y hay que generar nuevos recursos. La mayor parte de los que ahí

[28] *Ibidem*.

trabajan, coordinadores, promotores, etcétera, lo hacen de manera voluntaria, sin percibir ningún salario por su tiempo y su energía. Casi todos tienen otro tipo de actividad "extra" como fuente de ingresos para sobrevivir y dedican su esfuerzo a la organización en sus tiempos "libres", aún cuando en muchos casos estos tiempos son más amplios que los dedicados a su actividad laboral.

Derivado de estas circunstancias, la organización ha generado también proyectos de capacitación para el trabajo, para que los jóvenes del barrio puedan contar con alguna herramienta para buscar empleo, un ejemplo de ello es la capacitación como meseros, para eventos especiales. De la misma manera, la organización ha ampliado su oferta de actividades (atención al rezago educativo de los jóvenes) y sus vínculos con el trabajo comunitario, a través de participar en la fiesta popular del barrio, en colaboración con la parroquia, los vecinos y comerciantes del lugar.

Para finalizar, cabe mencionar el tema de la estructura orgánica de la agrupación, la cual se articula de manera horizontal, a partir de una Coordinación general, un Consejo interno y otro externo (asesores), un área administrativa y la coordinación de cada una de las áreas de trabajo: Educación, cultura, salud y trabajo. Esta estructura funciona animada por los valores manifiestos de la organización:

> "Todas y todos somos iguales, sin importar nuestras condiciones económicas y educativas, aquí todas y todos tenemos algo que aportar. Responsabilidad: somos conscientes de la realidad, por eso trabajamos para y por nuestra comunidad. Identidad: somos jóvenes, somos actores de cambio y somos promotores de Barrio Activo. Hogar: somos una familia muy grande, no importa de donde vengas, aquí es tu hogar, ¡Bienvenido! Estos son nuestros valores como organización".[29]

V. Reflexión final: los jóvenes y la ciudadanía

Volviendo a lo mencionado en el primer apartado de este trabajo acerca de la ciudadanía sustantiva y de la construcción de ciudadanía por los actores sociales urbanos, es posible constatar con las experiencias aquí recuperadas, que actualmente las prácticas de los jóvenes, o de una proporción considerable de ellos, se inscriben también en este proceso, en la medida en que buscan hacer efectiva su

[29] *Ibidem*.

pertenencia a la comunidad política a través de abrir espacios reales de inclusión en los distintos ámbitos que hacen a la riqueza social: política, económica, social y cultural. Y buscan esto de muy variadas maneras: a través de la construcción de identidades, de generar formas de pertenencia, de la apropiación de espacios y bienes públicos, de la promoción y defensa de derechos, del ejercicio de formas innovadoras de participación y de la construcción de alternativas de vida, de sobrevivencia, de expresión, de hacer política y de participar en la vida pública.

Los cuatro casos que aquí se han presentado abonan de muy diversas maneras en esta dirección. Les es común la necesidad de poner de relieve las demandas e intereses particulares de su grupo de edad (los jóvenes), diferenciados de los de otros grupos de la sociedad y de otras problemáticas de orden "general" de la sociedad; comparten también su preocupación por las condiciones actuales de vida de su grupo social y de la sociedad en general; coinciden en el interés por tomar parte en las decisiones de la vida pública, en la orientación de las políticas que les competen y del sentido que debe adquirir también el desarrollo de la humanidad; comparten la búsqueda de nuevas vías para tomar parte en estos procesos sustantivos, así como en la generación de modalidades diversas para lograrlo; se sienten impulsados todos ellos por la necesidad de transformar las condiciones de vida vigentes y en ofrecer para ello modestas y/o grandes alternativas; adoptan el lenguaje de los *derechos*, pero lo dotan de nuevos contenidos; son portadores de nuevo lenguaje, nueva conciencia, nuevos valores (ser familia, ser comunidad, la solidaridad, etcétera) y nuevas formas de hacer política; finalmente se asumen cabalmente como agentes del cambio, adquieren compromisos "sociales", colectivos, y se reconocen como protagonistas de importantes procesos de trasformación social.

De manera particular, cada uno de los grupos y organizaciones aquí presentados proyecta sus prácticas hacia "objetivos" diferenciados: la equidad de género, la defensa de los derechos sexuales y reproductivos, la construcción de una política de nuevo tipo, la creación de conciencia a través del arte, la adquisición de bienes comunes, la apropiación de espacios, la lucha contra la violencia o el trabajo con la comunidad. Cada uno, pone en práctica muy diversas estrategias de intervención: la promoción, la capacitación, el apoyo y la solidaridad con otros, la defensa de los derechos, el ejercicio de la crítica y la denuncia, la expresión gráfica. En cada caso se ponen de relieve diferentes prioridades: el empoderamiento ciudadano, la construcción de una política de nuevo tipo, la producción de expresiones identitarias, la lucha contra la violencia y la estigmatización hacia los jóvenes, la necesidad de generar esperanza y

una alternativa de vida. En este sentido, se trata de experiencias también particulares que se despliegan en distintos ámbitos y realizan su aporte a la construcción de ciudadanía en aspectos específicos y claramente definidos, sin una pretensión de "totalidad" o de transformaciones globales radicales.

A pesar de que se inscriben todos en una lógica de "cambio" y "transformación", no adoptan el lenguaje de "la revolución", "el socialismo" o "la lucha radical", prevalece más bien el reclamo ciudadano por el reconocimiento de una *identidad particular* dentro de la sociedad*, la inclusión* y la *pertenencia* (el ser parte de la comunidad, la ciudad, etcétera)*, la defensa de derechos* (incluido el de tener una vida mejor)*, la participación* (tomar parte en la vida pública y en las decisiones públicas), *el acceso a los bienes urbanos, contra la violencia* y *la impunidad*. En todos los casos se hacen cargo también de sus propios compromisos con estas aspiraciones, lo que pone de relieve esa otra dimensión de la ciudadanía que refiere a la asunción de un papel activo, como *protagonistas* y no sólo como receptores de las políticas y las acciones gubernamentales.

Bibliografía

Brito, Roberto. 2002. "Identidades juveniles y praxis divergente; acerca de la conceptualización de juventud", en Nateras, Alfredo (coordinador) *Jóvenes, culturas e identidades urbanas*, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana/Miguel Ángel Porrúa, México, pp.43-60.

Encuesta Nacional de Juventud. 2010.

Gouldner, Alvin. 1970. *La crisis de la sociología occidental*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, pp. 467.

Hoston, J. y Appadurai, A. 1996. "Cities and citizenship·, en *Public cultura*, Vol. 8, Chicago, The University of Chicago, pp. 187-204.

Instituto Nacional de la Juventud (injuve). 2013. Encuesta sobre "Tendencias de jóvenes en el Distrito Federal", injuvecdmx, México.

Maffesoli, Michael. 1990. *El tiempo de las tribus. El declive del individualismo en la sociedad de masas*, Ed. Icaria, Madrid.

Meneses, Marcela. 2012. "Apuntes para el análisis sobre identidades juveniles", en Gonzáles Ulloa, Pablo y Jesús Alberto López (coordinadores) *Debates y reflexiones sobre la identidad*, Editora del Gobierno de Veracruz, México.

Portal, María Ana. 2012. *Ciudad global, procesos locales: conflictos urbanos y estrategias socioculturales en la construcción del sentido de pertenencia y el territorio en la Ciudad de México*, proyecto de investigación, conacyt, México.

Reguillo, Rossana. 2003. "Ciudadanías juveniles en América Latina", en *Última década*, No. 19, cidpa, Viña del Mar, noviembre, pp. 11-30.

Sánchez, Antulio. 1995. "La contracultura de los hackers", *El Cotidiano*, año ii, num. 68, marzo-abril, 1995, pp. 28-36.

Sasen, Saskia. 2010. *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*, Kats Editores, Madrid.

Taylor, Peter. 2010. "La red de ciudades mundiales y el planeta de barrios pobres: acceso y exclusión en la globalización neoliberal", en Miriam Alfie, *et al*. (coords.) *Sistema mundial y nuevas geografías*, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana/uia, México.

Turner, Bryan. 1993. "Contemporary problemns in the theory of citizenship, en Bryan, Turner (ed.) *Citizenship and social Theory*, Sage Publications, Londres, pp. 1-18.

Zenil, Mónica. 2011. *Construcción ciudadana y apertura de espacios públicos. Prácticas sociales de jóvenes en la Ciudad de México*, Tesis doctoral en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en sociología, FCPyS, unam, México.

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

Óscar Torres Arroyo*

Introducción

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

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

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

La segregación residencial y sus causas estructurales

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

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

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

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

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

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

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

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

sión urbana anárquica se imponen en diferentes partes del mundo y traen como resultado procesos de *fragmentación* urbana.[2]

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

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

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

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

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

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

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

Los procesos de segregación socioeconómica en la ciudad de Acapulco

a. El proceso incipiente y de transformación de la segregación

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

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

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

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

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

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

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

b. La consolidación de nuevas formas de segregación

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

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

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

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

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

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

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

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

c. Los espacios insulares o "enclaves" como actual patrón de segregación

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

Bibliografía

Borja, J. 2003. "Las ciudades en la globalización. La cuestión de la ciudadanía", en *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 269-332.

Cabrero, E. y Zavaleta, D. 2012. "Gobierno y gestión pública en ciudades mexicanas: los desafíos institucionales en los municipios urbanos", en *Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto*. México: Fondo de Cultura Económica, Conaculta (Colección Biblioteca Mexicana), pp. 350-399.

Caldeira, T. 2007. *Ciudades de muros.* Barcelona: Gedisa.

De Mattos, C. 2002. Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización?, *Revista eure,* vol. 28, núm. 85.

Ducci, M. E. 2012. "Políticas de vivienda en América Latina: creando la ciudad sin alma", en A. Ziccardi, *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social.* Ciudad de México: unam, pp. 493-516.

Duhau, E. y Giglia, A. 2008. *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli.* México: Universidad Nacional Metropolitana Azcapotzalco, Siglo xxi.

Gómez, R. 2012. "La fragmentación urbana producto de las políticas de vivienda neoliberales", en C. Alvarado Rosas, *Fragmentación y segregación socio-territorial en México y Chile*. México: Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Juan Pablos Editor, s.a., pp. 103-122.

Habana de los Santos, M. 2007. "Fondo para la vivienda popular vende residencias en Acapulco". *La Jornada Guerrero*, 5 de septiembre.

Haesbaert, R. 2011. *El mito de la desterritorialización: del "fin de los territorios" a la multiterritorialidad*. México: Siglo xxi.

Harvey, D. 2006. "La globalización contemporánea", en *Espacios de esperanza*. España: Ediciones Akal.

Jiménez, A. 1998. *Desarrollo turístico y sustentabilidad: el caso de México*. México: Porrúa.

Kaztman, R. 2001. "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos". *Revista cepal,* núm. 75, diciembre, pp. 171-189.

Kaztman, R., Filgueira, F., y Errandonea, F. 2008. "La ciudad fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos, a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo", en B. R. Alejandro Portes, *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. México: Miguel Ángel Porrúa, uaz (Colección Desarrollo y Migración), pp. 369-420.

Lopes de Souza, M. 2004. "Río de Janeiro: una metrópolis fragmentada", en *Procesos metropolitanos y grandes ciudades*. México: unam, Miguel Ángel Porrúa, pp. 79-88.

Massey, D. 2005. "La filosofía y la política de la espacialidad: algunas consideraciones", en L. Arfush, *Pensar este tiempo. Espacios, afectos, pertenencias*. Buenos Aires: Paidós, pp. 102-127.

Martínez, A. 2003. *Acapulco 500 años de historia.* Acapulco, México: DPA Impresores, tomos i y ii.

Mier y Terán, A., Vázquez, I., y Ziccardi, A. 2012. "Pobreza urbana, segregación residencial y mejoramiento del espacio público en la Ciudad de México", en *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México: puec-unam, pp. 689-724.

Palacios, R. 2013. *Dinámica territorial en el espacio periurbano de Acapulco. El caso de Llano Largo*. México: Colección Instituto Tecnológico de Acapulco.

Prévôt, M. F. 2002. "Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades", en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 19, pp. 33-56.

Ramírez Sáiz, J. M. 1986. *Turismo y medio ambiente*. México: Universidad Autónoma de Guerrero.

Ramírez Kuri, P. 2008. "Ciudadanía. Notas sobre la redefinición de un concepto clave en la vida social urbana", en G. P. Ramírez, *Léxico de la política en la globalización. Nuevas realidades, viejos referentes*. México: Miguel Ángel Porrúa Editores, pp. 161-192.

Ramírez Kuri, P. y Ziccardi, A. 2008. "Pobreza urbana, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo xxi. Una introducción", en *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo xxi*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, unam, pp. 23-48.

Reygadas, L. 2008. "La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad", vol. *Pensamiento Crítico, Pensamiento Utópico*. Barcelona: Rubí, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa División de Ciencias Sociales y Humanidades/Anthropos Editorial, 167 p.

Sabatini, F. 2003. *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. núm. 35 (s.a. Documentos de Trabajo). Santiago (Chile): Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Soldano, D. 2008. "Vivir en territorios desmembrados: un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires (1990-2005)", en *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social : los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo xxi*. Bogotá: clacso, Siglo del Hombre.

Svampa, M. 2004. "Fragmentación espacial y procesos de integración social hacia arriba: socialización, sociabilidad y ciudadanía", en *Espiral*, núm. 31, pp. 55-84.

Tamayo, S. 2010. *Crítica de la ciudadanía*. México: Siglo xxi, uam Azcapotzalco.

Tello, C. 2010. "Estancamiento económico, desigualdad y pobreza: 1982-2009", en *Sobre la desigualdad en México*. México: Facultad de Economía, unam, pp. 243-319.

Ziccardi, A. y González Arsenio. 2013. *México: perfil del sector vivienda*. México: puec, unam.

Ziccardi, A. 2012. "Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México", en *Gestión y Política Pública, Temático 2012*, pp. 187-226.

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

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.cergnyc.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/gsrrs_paho.pdf. Consultado el 10 de febrero de 2014.

Oudenampsen, Merijn. 2010. "Aldo van Eyck and the City as Playground", en Ana Méndez de Andés (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 neighbourhood 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 cittá dei bambini. Un modo nuovo di pensare la cittá*. 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.

Vida y muerte de la organización en barrios: memoria colectiva de la convivencia urbana en la ciudad de San José, Costa Rica

Paulo Coto Murillo*
Julio Solís Moreira**

Ni el arquitecto, ni el urbanista, ni el sociólogo, ni el economista, ni el filosofo o el político pueden sacar de la nada por decreto formas y relaciones nuevas. Para precisar diríamos que el arquitecto, al igual que el sociólogo, no tiene los poderes de un taumaturgo. Las relaciones sociales no las crea ni el uno no el otro... Únicamente la vida social (la praxis) en su capacidad global posee esos poderes. O no los posee.
Sobre el derecho a la ciudad. Lefebvre (1968:128).

Percepción de la organización y la participación en barrio Cristo Rey y barrio Escalante

La participación emerge como una dimensión clave para entender la convivencia urbana, debido a que refleja un elemento activo y movilizador de los recursos a nivel local, a la vez, es central porque conjunta varias dimensiones que van desde la discusión del derecho a la ciudad, el espacio público y su potencia política, la apropiación del espacio, el intercambio del tiempo en actividades barriales y políticas, todas potencias posibilitadoras de la convivencia y la vida en la ciudad.

Para comprender de manera amplia estos elementos de la participación, comenzaremos con el conocimiento de los espacios de participación en los barrios. Para el caso de barrio Cristo Rey, más de la mitad de los vecinos (56.2%) desconocen la existencia de espacios de participación; para el caso de los vecinos del barrio Escalante, un porcentaje menor (53.5%) dice desconocer la existencia de espacios de participación en el barrio; en ambos se puede sostener que concurre un limitado conocimiento de espacios de participación.

* Sociólogo, profesor e investigador en Centro en Investigación en Cultura y Desarrollo, Universidad Estatal a Distancia.
** Sociólogo, profesor e investigador en Centro en Investigación en Cultura y Desarrollo, Universidad Estatal a Distancia.

Aunado al tema del conocimiento sobre la existencia de espacios de participación, también se interrogó a los habitantes sobre la existencia de diferentes tipos de organización en el barrio (cuadro 1). A partir de las respuestas se encontró que, para el barrio Cristo Rey, es la Asociación de Desarrollo Comunal[1] la principal organización conocida (12.8%); le sigue, el actor más importante en la vida barrial, la asociación cristiano católica Obras del Espíritu Santo (8.9%),[2] y finalmente el Comité de Deportes (5%) que realiza una serie de acciones ligadas centralmente a la organización del equipo de fútbol.

En el caso del barrio Escalante, la Asociación de vecinos del barrio Escalante (ASVEBES) emerge como un actor vital, un 28.8% de los vecinos del barrio señalaron conocerla, con mucha menor relevancia aparecen otras organizaciones como el Comité de Seguridad Comunitaria (2.54%) y el Comité Distrital de Deportes (1.69%).

Cuadro 1. Principales espacios de participación en el barrio Cristo Rey y en el barrio Escalante (2012)

Barrio Cristo Rey	absoluto	porcentaje
Asociación de Desarrollo Comunal	23	12.8
Obras del Espíritu Santo	16	8.9
Deportes y equipo de fútbol	9	5.0
Municipalidad	1	0.6
Comité de Damas	1	0.6
NS/NR	129	72.1
Barrio Escalante	**absoluto**	**porcentaje**
ASVEBES	34	28.81
Comité de Seguridad Comunitaria	3	2.54
Comité Distrital de Deportes	2	1.69
Grupos conservacionistas	1	0.85
Iglesia Católica	1	0.85
NS/NR	73	61.86

Fuente: *Encuesta convivencia Urbana San José*, CICDE-UNED, 2012.

[1] En el momento en que se estaba realizando el estudio (2011-2013), en el barrio Cristo Rey no se contaba con una asociación de desarrollo formalmente constituida.

[2] De las Obras del Espíritu Santo (OES) se puede adelantar que en los últimos años este actor se ha convertido en la principal organización que se ha encargado de atender las múltiples necesidades sociales y económicas del barrio, ante el desinterés de las instituciones estatales y municipales.

En el barrio Escalante la ASVEBES se ha constituido como un agente barrial con acciones y proyectos para incidir en la vida del barrio, invirtiendo en la producción del espacio y la recuperación histórica del barrio.

Al abordar el tema de la participación en relación a su calidad, el grado y el nivel de información, en el cuadro 2 se indica una clara tendencia de los habitantes de ambos barrios a no utilizar o participar en las organizaciones barriales; es así como otra vez el barrio Cristo Rey refleja un retiro mayor de estos espacios (nunca o muy raras veces 81.5%); mientras que en el barrio Escalante 69.6% de los vecinos apuntan muy raras veces o nunca participan activamente en las organizaciones barriales.

Cuadro 2. Calidad y grado de participación en el barrio Cristo Rey y el barrio Escalante (2012)

		Barrio Cristo Rey		Barrio Escalante	
		Porcentaje columna	Absoluto	Porcentaje columna	Absoluto
Participación activa en organizaciones comunales dentro del barrio (Sig. 032*)	Con bastante frecuencia	1.7%	3	.0%	0
	Con regularidad	4.5%	8	5.4%	6
	Sólo a veces	5,6%	10	8.0%	9
	Muy raras veces	6.7%	12	17.0%	19
	Nunca	81,5%	145	69.6%	78
Percepción del nivel de organización entre los vecinos.	Alto nivel de organización	8.1%	14	17.4%	19
	Medio nivel de organización	33.5%	58	31.2%	34
	Bajo nivel de organización	58.4%	101	49.5%	54
Resultados de las organizaciones comunales dentro del barrio (Sig. 026*)	Buenos resultados	27.9%	50	25.0%	29
	Algunos resultados	13.4%	24	15.5%	18
	Pocos resultados	16.2%	29	14.7%	17
	Ningún resultado	17.9%	32	6.9%	8
	NS/NR	24.6%	44	37.9%	44

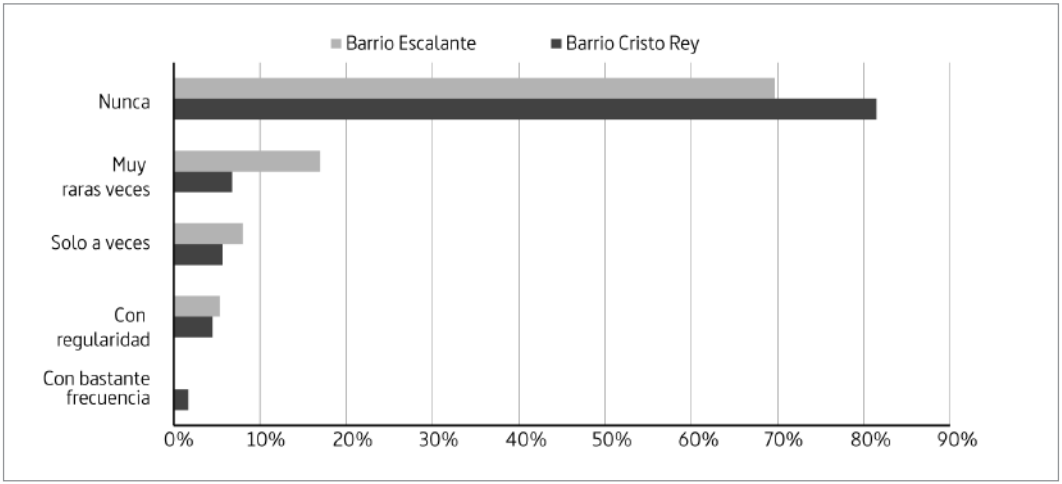
El estadístico de chi-cuadrado es significativo (Sig), en el nivel menor de 0.05.

Fuente: *Encuesta convivencia Urbana San José*, CICDE-UNED, 2012.

Los indicadores de percepción en relación con los niveles de organización confirman que en el barrio Escalante casi 50% percibe un bajo nivel de organización barrial, mientras que en el barrio Cristo Rey los vecinos perciben bajos

niveles de organización barrial en 58.4% (gráfica 1). En relación con los resultados de las organizaciones comunales, en el barrio Cristo Rey están asociados a las acciones colectivas realizadas en del pasado y presente, al trabajo que han venido realizando las Obras del Espíritu Santo. Respecto al barrio Escalante, la percepción está vinculada de forma significativa con la acción que ha realizado la ASVEBE.

Gráfica 1. Grado de participación en organizaciones comunales en barrio Escalante y barrio Cristo Rey (2012)



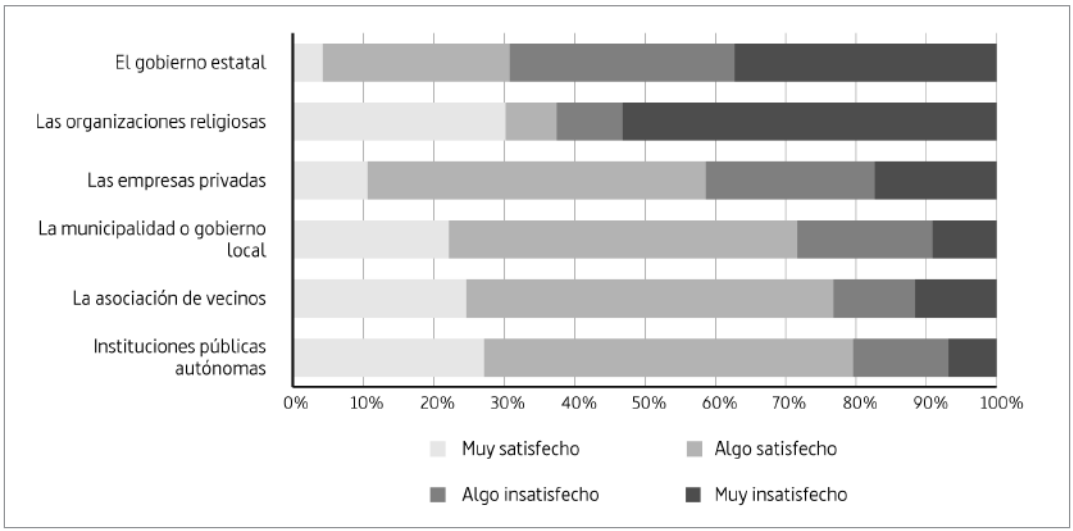
Fuente: *Encuesta convivencia Urbana San José*, CICDE-UNED, 2013.

Es importante señalar que, a pesar de la organización que existe en los barrios se orienta en mayor o menor medida a atender las necesidades y problemáticas existentes, los niveles de participación son muy limitados en estas organizaciones; esto se explica, por una parte, por las actitudes pasivas y de desmovilización política propias de sistemas democráticos representativos con pocas acciones y políticas de participación ciudadana, tanto a nivel político nacional y local; por otra, actitudes conformistas y apáticas en relación con el desencanto por la política (por ejemplo, a causa de la corrupción) y culturales: individualismo propio del mundo de la vida cotidiana en la ciudad.

Manteniendo la mirada sobre los dilemas de la participación se creó un indicador para entender la percepción de satisfacción alrededor de algunos actores en el desarrollo de los barrios (gráficas 2 y 3). Es así que para el caso del

barrio Escalante, los vecinos están bastante satisfechos (muy satisfechos y algo satisfechos) con tres actores en específico, las instituciones públicas autónomas, la Asociación de Vecinos y las empresas privadas. Toma relevancia la satisfacción sobre acciones público-privadas en los bienes comunes; es importante subrayar que las acciones del gobierno nacional muestran valoraciones altamente negativas (muy insatisfechas o insatisfechas) cercanas a 70% de los habitantes de Escalante.

Gráfica 2. Percepción de satisfacción sobre el rol actores locales en barrio Escalante (2012)

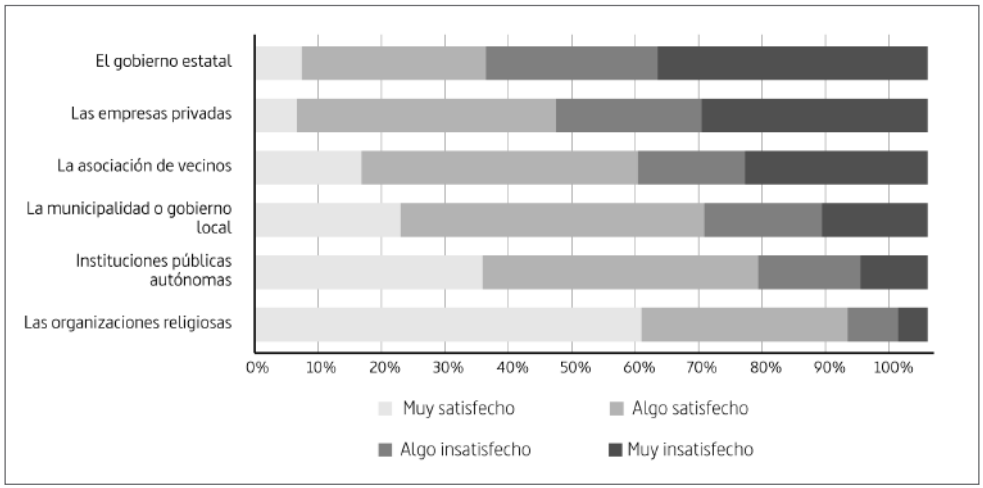


Fuente: *Encuesta convivencia Urbana San José*, CICDE-UNED, 2013.

En el barrio Cristo Rey las organizaciones religiosas son las mejores evaluadas en cuanto a satisfacción (muy satisfechos y algo satisfechos) con 79.7% de las percepciones. Como se verá más adelante, el abandonó del Estado, la empresa privada y el repliegue de la participación y lucha vecinal han sido sustituidos por las fuertes intervenciones religiosas encabezadas por la organización Obras del Espíritu Santo.

Pensando en el rol que tienen algunos actores en el desarrollo local, se encuentra una *paradoja* interesante. *Aunque la participación es nula en los vecinos, algunos están altamente satisfechos con diversas organizaciones;* esta condición no habría de ser contradictoria, ya que son actores que existen en el territorio, que

Gráfica 3. Percepción de satisfacción sobre el rol actores locales en barrio Cristo Rey (2012)



Fuente: *Encuesta convivencia Urbana San José*, CICDE-UNED, 2013.

cumplen en lo posible con sus actividades institucionales, pero que no promueven la creación de espacios públicos (los espacios de participación, de reconocimiento y encuentro en los barrios).

Luego de mostrar algunos resultados generales, se presentará el subíndice de participación. Este subíndice ratifica los argumentos hasta aquí descritos, en especial la tesis que indica que *el nivel y la calidad de la participación y organización es más importante en barrio Escalante que en barrio Cristo Rey*. Para el barrio Escalante este subíndice alcanza 71 puntos de 100 posibles; mientras que en el barrio Cristo Rey se obtuvo uno significativamente menor de 63 puntos.

No deja de ser interesante señalar una *segunda paradoja* concreta, se evidencia en el subíndice de vecindad, esta es la única dimensión de la convivencia urbana en la que el barrio Cristo Rey supera, al menos en dos puntos, al barrio Escalante; una paradoja que se presenta al poner en relación la participación con la vecindad. Se supondría que, a mayor grado de cercanía y confianza entre los habitantes de un espacio barrial, mayor grado de participación y organización. Sin embargo, el dato presenta un comportamiento opuesto; el barrio Escalante presenta un menor subíndice de vecindad que el barrio Cristo Rey pero con un mayor subíndice de participación.

Cuadro 3. Resultados de los índices por dimensión según lugar de residencia del entrevistado

	barrio Cristo Rey	barrio Escalante
	Media	Media
1. Subíndice vecindad	60	58
2. Subíndice participación	63	71
3. Subíndice tiempo	56	57
4. Subíndice espacio	59	60

Fuente: *Encuesta convivencia Urbana San José*, CICDE-UNED, 2012.

La comprensión y respuesta de la paradoja presentada no es posible dilucidarla sólo desde el dato cuantitativo, por lo que nos sitúa justo frente a ciertas interrogantes que se esclarecerán presentado la textura intersubjetiva, cotidiana y existencial de la vida del barrio.

La existencia de organizaciones en el tiempo y las luchas en el barrio Escalante

El reto de construir el recorrido de las organizaciones barriales en el barrio Escalante se da por el hecho de que la experiencia organizativa y participativa del barrio se presenta en lo contemporáneo, en términos fenomenológicos, como un acervo de experiencias limitado y, por tanto, puede plantearse que la acción inmediata proyectada al futuro es restringida; es decir, se puede sostener que las acciones colectivas presentes, de los habitantes del barrio Escalante, se nutren de acervos de memoria relacionados con sus experiencias profesionales, por lo que la asociación vecinal actual se presenta desvinculada del marco burocrático público y se organiza bajo una lógica de empresa privada que brinda un servicio a los habitantes asociados a la misma.

Ahora bien, en relación con el pasado y las experiencias de organización entre los vecinos se referencian dos acontecimientos. El primero, en 1999, en el que se presenta como hito la construcción de un salón comunal, este hecho es de importancia dado que, el proceso constructivo fue un proyecto en el que articulo tanto la organización vecinal de barrio Escalante como la organización

comunitaria vecina de barrio Aranjuéz. Este evento evidencia dinámicas de articulación interbarrial con habitantes del barrio Aranjuez,[3] lo que indica, que los procesos de producción de bienes de uso común en la ciudad resultan, muchas veces, de coproducciones entre dos o más espacios barriales.

El segundo acontecimiento,[4] tiene un contenido de lucha barrial que evoca la organización y la participación de los vecinos para conformar un frente de resistencia ante la incursión y avance de un complejo comercial y habitacional, unas torres de apartamentos de 20 pisos que iba a profundizar el problema de congestión vial y estacionamiento dentro del barrio (Laura y Sandra, 2012). El resultado de esa acción colectiva fue: la paralización de la iniciativa comercial privada, iniciativa que contaba con el beneplácito político del gobierno municipal de la ciudad de San José. Este acontecimiento, en la vida del barrio, evidencia al menos dos procesos en la ciudad costarricense contemporánea —ya advertidos por la teoría (Lefebvre, 1968)— el primero de ellos, las oficinas y el comercio desplazan a las viviendas; lo cual escenifica el avance de nuevas dinámicas habitacionales, comerciales y de servicios que imponen una producción del espacio social que sustituye las antiguas formas urbanísticas de concepción y producción del espacio social y barrial.[5]

Estos dos macro-*procesos* se implican con un tercero. La acción colectiva organizativa y la participación actuales se explican justamente como una acción de resistencia ante las lógicas autodestructivas e innovadoras de la ciudad de San José (Berman, 1989); justamente porque atentan contra un patrimonio estético, arquitectónico y fundamentalmente contra su "forma de vida" (Sandra, 2012) ambas herencias objetivas y simbólicas de sus antepasados; esto es acervo de memoria de un pasado aristocrático asociado a sus predecesores que funciona no sólo como cemento constitutivo de la identidad de sus habitantes, sino como contenido de sentido que impulsa la acción presente y la proyección futura de la misma (Schutz, 2002).

---

[3] Barrio Aranjéz se ubica colindando al este de barrio Escalante, ambos forman parte del distrito del Carmen.

[4] Este acontecimiento no fue precisado con exactitud en el tiempo, sólo fue ubicado en el inicio de la segunda década del siglo xxi (2010 y subsecuentes).

[5] Berman (1989) definió esta dinámica que reflexionaba Lefebvre (1968), como una lógica autodestructiva e innovadora del capitalismo, una obsolescencia de las obras urbanas antaño valoradas por esos mismos poderes económicos y políticos que hoy buscan arrasarlas. Las personas que habitan barrio Escalante lo definen como luchar contra la "humanidad completa".

El individualismo frente a la decadencia moral de la ciudad

El carácter de los habitantes del barrio Escalante se expresa en una forma de individualismo vecinal que proporciona elementos comprensivos para entender la conformación de experiencia organizativa y participativa del barrio. El individualismo se presenta como la actitud natural que media la interacción cotidiana y se expresa como una herencia de los predecesores-asociados hacia los contemporáneos.[6] El individualismo encierra y reproduce un recelo por el mundo de la vida íntima; actitud que, curiosamente, también está presente en las personas jóvenes que llegan habitar el barrio, Santiago (2012) por ejemplo lo expresa de esta manera: "Aquí [...] tenemos una relación buena, pero no de cercanía total, nadie se mete en los problemas de los demás, cada quien resuelve su vida".

Este cuidado y recelo por la protección de la vida íntima por parte de los habitantes del barrio Escalante no sólo se enfrentan contra el peligro de las lógicas autodestructivas e innovadoras del urbanismo capitalista sino, a su vez, contra la decadencia moral de la ciudad, percibida por sus habitantes como amenazante, sucia y decadente, contaminada con colillas de cigarros, basura y bares, pletórica de mendigos e indigentes o turistas con jóvenes trabajadoras del sexo y prostitutas[7] (Sandra, 2012; José Pablo, 2012).

Asimismo, ante la amenaza de la decadencia moral hay que aumentar la inseguridad que posibilita la incursión de ojos tecnológicos de control y vigilancia (Foucault, 2003), que resguarden y normalicen los indicios de "anomia" que recorren el mundo exterior de la vida pública: "[...] que quieren cámaras, solamente tenemos cámaras que van a estar muy altas y a alguien le va a molestar el palo; sí, a algún vecino le va a molestar el palo ¡verdad! [...] si va estar ahí y no va a poder ver su propiedad" (Sandra, 2012).[8]

---

[6] Este ambiente individualista se asume conscientemente y con orgullo representa una herencia que se reconoce como exógena al barrio Escalante, su individualismo es originario de los habitantes de la vieja metrópolis: "somos muy cartagos, cada quien se preocupa de su propia casa y nadie se mete con el vecino" (Sandra, 2012). La anterior afirmación, representaría unos rasgos culturales históricos propios de la cultural clasista costarricense la cual tendría que ser objeto de otro estudio.

[7] Al hacer alusión a al término jóvenes trabajadoras sexuales no sólo se hace alusión a situaciones de explotación sexual a mujeres menores de edad, sino a dinámicas ligadas al turismo sexual presentes en la zona histórico-elitista de la ciudad de San José.

[8] El contexto de estas demandas de los vecinos de Escalante se dan sólo por la apertura de espacios de organización barrial como la ASVEBES, que se ha concentrado en la atención y resolución de los problemas del barrio.

Estas aspiraciones de "civilidad" bajo el control, también posibilitan imaginarios y representaciones de una suerte de *ghettificación elitista del espacio social urbano*, cuyo fin es, la exclusión de los *otros estigmatizados* (Goffman, 2006).[9]

> Si tuviera que vivir, pues, prefiero estilo una callecita cerrada, o sea, lo que llaman el condominio. Vea que la callecita cerrada [...] y si son seis, cinco, cuatro, tres casas "pura vida". Si yo pudiera [...] nadie entra, sólo los que yo quiero que entren. Yo sería feliz pero el problema es que son calles públicas (José Pablo, 2012).[10]

El barrio deseado es el barrio del control total: una calle cerrada, es decir, la mutación de un barrio antiguo, abierto y céntrico en la idealización del condominio, residencial amurallado o barrio en suburbio con aguas en sus accesos y cámaras omniscientes que filtren y capturen el ingreso de quienes transitan y se desplazan por la calle y en las aceras —los otros—.

Los fantasmas del barrio y la génesis de la organización

Los elementos antes presentados condicionan la participación y la organización en el barrio y constituyen el *porqué* y *para qué* de la acción colectiva, de la organización y la participación en el barrio Escalante. Así la organización, representada en la Asociación de Vecinos del barrio Escalante (ASVEBES) reafirma el imaginario de lucha por la convivencia urbana: "la supervivencias de nosotros, la supervivencia del barrio" (Sandra, 2012).

En tal escenario la ASVEBES es una respuesta barrial al avance de las medidas político-empresariales urbanas de repoblamiento habitacional y comercial y a la decadencia moral de la ciudad, ambas dinámicas, que arrasan poco a poco

[9] Erving Goffman desarrollo este concepto en su libro *Estigma: La identidad deteriorada* (2006), donde señala que un estigma es "ser dueño de un atributo que lo vuelve diferente de los demás [...] y lo convierten en alguien casi enteramente malvada, peligrosa o débil. De este modo, lo dejamos de ver como una persona total y corriente para reducirlo a un ser inficionado y menos preciado" (Goffman, 2006: 12). Más adelante sintetiza lo anterior y apunta que "un estigma es, pues, realmente, una clase especial de relación entre atributo y estereotipo" (14).

[10] La utopía de la *ghetificación* elitista del barrio y la ciudad se expresa con crudeza en este pasaje: "antes de que estuviera el poder de los indigentes, yo no creo en la persona indigente para mí, no sirven para la sociedad, entonces igual se pueden eliminar del planeta que para mí no tienen ningún tipo de rehabilitación [...] no dan un valor a la sociedad en vías de desarrollo" (Sandra, 2012).

la memoria de los barrios y desplazan lo *antiguo* y lo sustituyen por un tejido urbanístico *nuevo* que se proyecta: vertical, fresco, juvenil, profesional y tecnológico: en esta dinámica entre lo "antiguo" y lo "nuevo", se juega con la pérdida de la memoria particular del barrio y en límite la memoria colectiva de la ciudad (Lefebvre, 1968).

Frente a estas amenazas que constituyen el *para qué*, sus acciones colectivas buscan resistir integrándose a la lógica autodestructiva-innovadora del urbanismo. Su apuesta, la de ASVEBES, es conservar la arquitectura de las casas más antiguas y detener la destrucción del patrimonio arquitectónico del barrio, inclusive de la misma ciudad de San José. El barrio se conforma ahora en una suerte de texto socio-histórico y con ello sobrevivir y reclamar su sitio "un museo al aire libre como objeto-mercancía de *consumo cultural para turistas y para el estetismo"* (Lefebvre, 1968: 124-125).

El *porqué* de la organización, participación, e incluso la forma de las respuestas y soluciones que dan contenido a las acciones colectivas que nacen de las ASVEBES se inscriben en el nivel emotivo-biográfico.

> El asunto es que una organización comunal, tiene que salir de adentro, tiene que salir del plexo solar, de las agallas, tenemos que organizarnos nosotros en pequeñito de adentro para afuera; si hubiera venido alguien de afuera, ¡ay! es que ustedes tienen que hacer las cosas así, es que nosotros venimos a aportar ideas y todo eso, nos hubieran invadido (Sandra, 2012).

La destrucción o muerte del barrio, de su patrimonio material y simbólico, está ligado a la biografía individual de muchos de los vecinos, *en especial de aquellos descendientes directos de los herederos asociados*. No es casual que la constitución de ASVEBES esté conformada mayormente por los hijos —herederos— de los fundadores originales del barrio.

> [...] la Junta Directiva en este momento estoy yo, está Javier, que vivimos ambos y trabajamos dentro del barrio; está por ejemplo[...] Don Rafael Murillo Calvo, él fue médico y fue director de un hospital en Venezuela, los suegros han vivido siempre en el barrio, la esposa era del barrio, original del barrio (Sandra, 2012).

Al esclarecer el *porqué* de la acción organización barrial hace posible comprender el *para qué* de sus proyectos de *nomenclatura* de las calles y avenidas del barrio que rescatan nombres de personajes emblemáticos y cotidianos

del mismo (conservación y reivindicación de la memoria estética y colectiva del barrio), de mejora del espacio público por medio de acupuntura urbana y ensanche de aceras (accesibilidad), mantenimiento de infraestructura pública como el farolito, construcción de plazoletas, arborización del barrio —300 árboles sembrados—, programa de reciclaje (sostenibilidad ambiental), cámaras de seguridad. El esfuerzo de organización que nos presenta Escalante representa —siguiendo a Adorno (2005)— la lucha contra la "pérdida de la historia" (55); no actuar significa la *atrofia* de la memoria que posibilita arrasar los espacios, los lugares, las biografías, la historia oficial, aún más la vivencia histórica de las barriadas.

La organización barrial y el derecho a la ciudad: la mediación entre la vida privada y la vida pública

La organización y participación provocadas por la acción colectiva de la ASVEBES, según lo observado, ha impactado sutilmente la *convivencia, pues tensiona la sensibilidad hegemónico individualista* del barrio al potenciar otras formas de construir espacios de encuentro, reconocimiento y nuevos arraigos entre los vecinos, lo que hace que se provoquen elementos emergentes en las formas de convivencia barrial, nuevas formas de vecindad.

Las acciones de la organización barrial suponen nuevos escenarios de mayor intercambio entre los habitantes: "Como te decía, aquí hay una arrogancia que: *¡que, importa quién vive ahí!* [...] Eso ha sido parte del trabajo que, al menos en el caso mío, yo he tratado, y ya se conoce, ha sido más bien *puña* tantos años y nunca nos habíamos visto y eran compañeros del colegio, cosas así" (Gerardo, 2012).

La acción organizativa también ha logrado revitalizar el mundo de la vida pública, vivir en el barrio empieza a dibujar un suerte *flânear,*[11] un estar "fuera de casa, y sentirse, sin embargo, en casa" (Baudelaire, 1974: 8). Se empieza a habitar y esto es participar en la vida social y política del espacio, un *flânear* y un habitar que enriquece la vida íntima, un *flânear* y un habitar que desestabiliza

[11] Siguiendo a M. Foucault *flânerie* y *flâneur* significan "vagabundear, grandulear", pero también "mirar, curiosear"; originalmente para C. Baudelaire, *flânerie* refiere al "vagabundeo urbano, al ocioso callejeo, en el que uno va, al mismo tiempo, curioseando y paseando, es decir, dejándose llevar por los innumerables atractivos y novedades que la ciudad le ofrece, tanto de día como de noche" (2004: 83).

la destupía de la "*ghetto elitista de control y vigilancia*", *flânear* y habitar que reivindica el valor de uso y el retorno al barrio y a la ciudad.

No obstante, la impronta del individualismo, como potencia relacional, procura, produce y reproduce una suerte de asociación endógena negativa, que coliga la relacionalidad del espacio vital del mundo de la vida pública, en límite, a la sola contingencia de la reproducción de éste último bajo la dominación de lógicas relacionales que posibiliten y garanticen la consolidación y reproducción del derecho a la intimidad y el derecho a la propiedad en una suerte de fagocigina (asimilación) o instrumentalización de lo público para el fin último de lo privado fragmentado. Esto daría como resultado una relación participativa negativa entre asociados que habitan el barrio Escalante.

Asumiendo la potencia del individualismo, y yendo hacia dimensiones más concretas, barrio Escalante es un escenario de participación entre lo antiguo y el empuje de lo *nuevo*[12] que busca repoblar el centro de poder de la capital del país y, en este esfuerzo de preservar lo clásico en lo *novedoso*, las asociados que integran la organización movilizan todos sus capitales sociales, económicos, culturales, políticos; etcétera y así es como la ASVEBES pueden posicionarse como ejemplo de autogestión y emprendimiento barrial que demuestra que se puede organizar y generar dinero, siempre y cuando haya una estructura respaldada por el poder político y técnico de la Municipalidad y, por tanto, por la institucionalidad municipal.[13]

El barrio Cristo Rey: o la perdida de la memoria de lucha de sus antepasados

Antes de adentrarse en los senderos de la convivencia urbana, la cultura política y la participación en el barrio Cristo Rey, es necesario subrayar de entrada que Cristo Rey, a diferencia de barrio Escalante, resguarda una memoria político-colectiva histórica de lucha importante, esta riqueza representa un punto de

[12] "Hemos tenido mucho roce de gente muy clásica por no decir viejitos, gente muy clásica como era hace treinta, cuarenta, cincuenta años que no quiere con costos una pulpería [...] pero somos de uso mixto enfocado hacia la residencia, [...] el barrio es de uso mixto" (Sandra, 2012).

[13] En relación al apoyo institucional como ejemplo de capital político: "tenemos a la Municipalidad, tenemos a un Vladimiro —arquitecto municipal— que nos llama y nos dice: ya tenemos la plata para la plaza" (Sandra, 2012).

partida imprescindible para comprender la situación actual de la vida organizativa y política del barrio.

Esta memoria colectiva se expresa en un imaginario pasado que articula una cultura política y su praxis de luchas, y que sobrevive en el recuerdo de muchos de sus habitantes por ejemplo Ernesto (2012) "Comunitarias y políticas [...] Asociación de Desarrollo, políticas ¡diay! solo esas existían en ese tiempo, era comunismo, liberación y ¡ahhh!... el partido calderonista".

Lo anterior deja entrever un elemento de reflexión y análisis de este apartado, el barrio Cristo Rey históricamente se presentó como un espacio barrial altamente politizado y donde la organización vecinal se dio primero con las Juntas Progresistas[14] y luego en menor medida con las Asociaciones de Desarrollo. Así el barrio se dispuso como lugar donde las acciones colectivas estuvieron mediadas por sensibilidades políticas especialmente de izquierda.

Es posible registrar con exactitud al menos tres acciones colectivas ligadas a movilizaciones sociales en el barrio Cristo Rey, que develan luchas y liderazgos que tuvieron como escenario la ciudad de San José:

> **Primera lucha**: Tuvo lugar en 1957. La Junta Progresista del barrio dirigió y lideró las movilizaciones contra el aumento en las tarifas eléctricas por parte de la transnacional *Electric Bond and Share*. Amplios sectores populares de la ciudad de San José se declararon en huelga de pagos de recibos y apoyaron públicamente el fortalecimiento del Instituto Costarricense de Electricidad y la ruptura con la dependencia energética extranjera (Alvarenga, 2009).
>
> **Segunda lucha:** Sucedió en 1983. El país estaba sumido en su peor crisis económica del siglo xx.[15] El gobierno bajo recomendación del Fondo Monetario Internacional, aumentó las tarifas de servicios públicos para paliar la crisis fiscal, entre ellos el de electricidad. Esto provocó que el

[14] El decreto No. 3 del 21 de julio de 1920 dictado por el presidente de la República don Julio Acosta, se crean las Juntas Sanitarias Patrióticas. "Para 1928 muchas de estas Juntas habían mutado hacia las más conocidas Juntas Progresistas Patrióticas, para ese año, un nuevo decreto trata de limitar la autonomía de las mismas" (Cayetano, 1989).

[15] Esta crisis se caracterizó por una vertiginosa pérdida del poder adquisitivo de las y los costarricense, debido a una estrepitosa caída del colón frente al dólar, un alto desempleo que rondaba el 15,9% y aumento de la pobreza (Rovira, 1987 y Aguilar y Ramírez, 1989). La llamada crisis de la deuda hizo capitular el modelo desarrollista benefactor capitalista, implementado desde 1949 y, transitar hacia una economía de mercado con un Estado mínimo. (Rovira, 1987 y Aguilar y Ramírez, 1989).

2 de mayo de 1983 grupos organizados de vecinos de *los barrios del sur,*[16] *marcharan en la ciudad en dirección* al Servicio Nacional de Electricidad para protestar por las altas facturas de electricidad. Luego de 13 días de la primera movilización social, el movimiento contaba con 140 comités de lucha desplegadas por toda la geografía nacional, además de contar con el apoyo de 52 organizaciones sindicales. El movimiento se extendió durante los meses de mayo y junio. La experiencia es registrada por unos de los habitantes del barrio de esta forma: "Tuve participación en una gran lucha que tuvimos, cuando Monge, hizo un alza desmedida en las tarifas eléctricas y, entonces, se conformó un movimiento muy grande [...] Tuvimos bastante participación, ahí teníamos un aserradero y le quitamos las tucas y bloqueamos la calle con las tucas del aserradero, entre todos los vecinos. ¡Muy explosivo!" (Federico, 2012).

La tercera lucha: Más difusas en el tiempo. Esta lucha estuvo ligada a mejoras en el sistema realizado por la Municipalidad de San José y el traslado del costo de las obras al recibo del agua de los vecinos. En esa ocasión el barrio se organizó en una lucha contra la Municipalidad de San José, Federico (2012) rememora: "los propietarios del barrio se vinieron a buscar a los comunistas, a buscar a Chalo: ¿Qué hacemos nos tienen clavados la municipalidad?". La respuesta frente a este nuevo problema, fue una marcha, de los vecinos del barrio Cristo Rey, hacia al Consejo Municipal, en La Merced. Los habitantes del barrio desfilaban por las calles de San José con rótulos que decían "somos pacíficos [...] y Chalo llevaba piedras para apedrear la Municipalidad" (Federico, 2012).

Estas experiencias son testimonio de un pasado barrial que expresa una cultura de participación política que es consustancial a la forma de convivencia urbana del barrio, una forma marcada por una *espíritu organizacional y participativo*, de resistencia, lucha y movilización social, por lo que el barrio era un espacio social que expresaba lógicas de autoproducción y autogestión. Los habitantes de barrio Cristo Rey ejercían una apropiación directa y altamente politizada de

[16] Los barrios del sur, es un sistema o espacio barrial ubicados al sur de la ciudad de San José y representa históricamente la zona popular empobrecida no elitista de la ciudad y quizás, el primer proceso de segregación de la San José moderna (la del tránstio del siglo XIX al XX) siendo Cristo Rey una de sus principales manifestaciones. Los otros barrio del sur son: Sagrada Familia, barrio Los Ángeles, La Carit y barrio Cuba; así como la ciudad satélite de Los Hatillos de más reciente fundación.

su espacio barrial ante la desprotección del gobierno municipal y el Estado en general. "[...] No, no había mucha intervención [del Estado] donde yo considero que el ciudadano en ese tiempo vivía como a la libre. Durante 20 o 30 años era lo mismo, las relaciones de las personas con las autoridades" (Ernesto, 2012).

La acción institucional del Estado y de la misma Municipalidad, se ha presentado históricamente como una ausencia-presencia destructiva[17] en un espacio barrial no elitizado, es decir, popular como lo es el barrio Cristo Rey.[18] Sin embargo, la débil presencia de la institucionalidad no significó que, en el barrio Cristo Rey, no se lograra obtener equipamiento urbano y servicios varios; como ya se sostuvo, el espacio barrial se dispuso como espacio de autoproducción y autogestión politizado en presión a la institucionalidad.

"El barrio tuvo buenos servicios había escuelas, iglesia... Había clínicas y, pese a la creencia de que Cristo Rey era un barrio bajo en él vivían abogados, doctores, profesores sacerdotes; gente que llegó a estudiar y que se desarrolló bien. El barrio era muy bonito, la gente se ayudaba" (Ernesto, 2012). Pero, ¿qué ocurrió en este barrio popular con una alta organización y participación política de sus habitantes? Tres son las líneas que ayudarán a comprender y explicar la destrucción de esta sensibilidad organizativa y participativa que caracterizaba la vida barrial de Cristo Rey.

Primera línea: la intervención destructiva del Estado y la asimilación de las Juntas Progresistas

Muchas de las luchas y reivindicaciones impulsadas desde la Junta Progresista del barrio,[19] incluso, después de 1983, bajo la figura de la Asociación de Desarrollo Comunal, expresarán una conducción y, por ende, una sensibilidad de izquierda. Es necesario tener claro en este punto que el barrio Cristo Rey y, en

[17] Esta tendencia destructiva, en las acciones desplegadas desde los ámbitos institucionales del Estado costarricense, en barrio Cristo Rey, se analizará y terminará de comprobar más adelante en este artículo.

[18] Es oportuno señalar que el barrio Cristo Rey fue constituido como espacio barrial alrededor de la última década del siglo XIX.

[19] Las Juntas Progresistas —sostiene Patricia Alvarenga—, fueron un espacio donde se posicionó la izquierda nacional desde 1934, aunque fue posterior al periodo de persecución política que se prolongó de 1948 a 1952: "A partir de 1952, al bajar el tono de la represión las Juntas Progresistas encontraron espacios para su desarrollo [...] los activistas de izquierda encontraron en ellas algún espacio para continuar desarrollando su trabajo político" (2009: 12).

general, los barrios del Sur de San José han sido espacios estratégicos de la izquierda nacional en la ciudad.[20]

Pero justamente al convertirse las Juntas Progresistas en un refugio para los comunistas derrotados y perseguidos tras la guerra civil de 1948, es que cobra sentido la creación de DINADECO y las Asociaciones de Desarrollo Comunitario (ADC);[21] fueron éstas las respuestas político-estatales para contrarrestar, neutralizar, cooptar y "controlar un movimiento urbano con tendencias populares y progresistas que lograba ir cristalizándose las Juntas Progresistas" (Alvarenga, 2009: 29).

Lo anterior, se evidencia en habitantes con más décadas de vivir en el barrio por ejemplo cuando Chalo cuenta que, "en realidad ese proyecto estaba muy vacío [...]; no sólo porque ellos pasaron de las Juntas Progresistas al DINADECO". Por otro lado, Federico asegura que "era un asunto más de enfrentamiento (las Juntas Progresistas), ya que el gobierno, al meter DINADECO, buscó controlar ese asunto y ubicarlo en otros aspectos como el puentecito, las aceras" (Chalo y Federico, 2012).

En suma —tal y como apuntan Chalo y Federico— las Asociaciones de Desarrollo se transfiguraron en cascarones políticos que reafirmaron la presencia directa del Estado y sus programas de redistribución de recursos, por ejemplo, bonos de vivienda y alimenticios: "Mediante el control d e distribución de beneficios los agentes estatales desplazaron líderes comunales, contribuyendo así a descabezar el movimiento popular" (Alvarenga, 2009: 46). El golpe de gracia a la organización barrial urbana[22] fue asestado en la "década de 1980" cuando con el giro neoliberal se ahogó economicamente las células que componían DINADECO, es decir a las Asociaciones de Desarrollo.

Es claro que este proceso de cooptación de las organizaciones barriales por parte del Estado y el recorte de recursos económicos como estrategias de desarticulación de expresiones de izquierda, impactaron debilitando la cultu-

[20] No sé asume que el liderazgo y dirección estuviera bajo el poder absoluto de militante de izquierda, por lo que advierte Alvarenga: "Las Juntas Progresistas, aunque apoyadas e impulsadas desde la izquierda no fueron un brazo político de esta. Su liderazgo hizo lo posible por integrar ciudadanos que, por honorabilidad o por su vocación de servicio a la comunidad, podían constituirse en buenos organizadores" (2009: 12).

[21] En el gobierno de José Joaquín Trejos F. (1966-1970).

[22] Esto último es también señalado por Patricia Alvarenga (2009) sin embargo no le otorga la importancia que debería dársele.

ra, política organizativa y participativa que han caracterizado históricamente la vida cotidiana del barrio Cristo Rey y que tanto logró en procura de mejorar la calidad de vida de los vecinos del barrio. Este proceso ha permitido que la institucionalidad logre establecer lógicas asistencialistas y de clientelismo político.[23] La incursión del Estado en Cristo Rey se podría definir como una presencia-ausencia destructiva que radicaliza la tragedia de la vida cotidiana del barrio; tragedia que, a su vez, profundiza los procesos históricos de destrucción de la memoria histórica de lucha, organización y participación que en el pasado cohesionaban al barrio. Tragedia que abordaremos en seguida.

Segunda Línea: el drama de la vida dañada, fragmentación, violencia y vecindad

La segunda línea salta del pasado al presente y a la narración del drama de la vida cotidiana. Juliana —habitante del barrio— realiza una descripción cruda: "siempre ha habido problemas de drogas, alcoholismo, niños de parte del patronato que han tenido problemas, madres que trabajan y los dejan solos, y quizás porque los padres los abandonan" (2012).

La institución emerge de una familia fragmentada, frágil, casi disuelta; los hombres y mujeres, madres, padres, niños del patronato que tienen problemas, se relacionan, se aman, se odian, se reproducen. Corregir lo subrayado y sustituir por: "La violencia se manifiesta en diversas expresiones: violencia de género, violencia intrafamiliar y en límite violencia institucional y estructural —como se palpó en la línea anterior—. La violencia que se vive en la vida del hogar detonará[24] desplazándose hacia el mundo de la vida pública o habría que insistir en que la tragedia de la vida cotidiana del hogar es, acaso, un epifenómeno de la tragedia de una sociedad cada vez más excluyente, cada vez más carencial. Esta dinámica se expresa con mayor claridad en el lugar conocido

[23] "Johnny Araya, vos lo ves en el parque Morazán, parque central en la plaza de la cultura, en el boulevard, pero aquí vos lo ves sólo cuando hay campaña política" (Federico, 2012).

[24] "Por cualquier discusión ya se formaba un conflicto tremendo... Eh, se agarraban, se daban botellazos, empezaban a tomar en las casas, se salían a insultar afuera. La música alta llamaba la atención de los que tenían bebes, entonces, ahí se armaba la gorda como dicen" (Juliana, 2012).

como Las Gradas,[25] percibido por los habitantes del barrio Cristo Rey como el lugar donde se condesa el conflicto y la decadencia del barrio. El barrio que antaño abrazaba un aura de paz y tranquilidad, hoy se presenta como espacio urbano en el que los niños y niñas no pueden ya jugar con placidez:

> [...] porque cuando ven al montón de muchachos ahí en la esquina, todo alrededor está limpio ¿Por qué? Porque hay personas que sí tienen hijos pequeños y yo tengo hijos pequeños y no me gustaría que salgan a jugar a la esquina, porque en cualquier momento alguno de ellos tienen algún problema con alguien del barrio Cuba o Sagrada, comienzan a volar bala como que si fuera cualquier cosa (Dennis, 2012).
>
> Este ritual cotidiano, se escenifica sobre todo en la noche: "ya a la seis de la tarde, usted viene a las seis de la tarde, usted ve esa esquina que está repleta" (Dennis, 2012). El espacio barrial es (re)apropiada por los jóvenes y su look: tomar y fumar marihuana; "casi todas las esquinas [...] son las dos, las tres de la mañana y ahí están jodiendo y tirando piedras [...] eso es normal, sea lunes, sea martes, sea miércoles, el día que sea" (Dennis, 2012).[26]

El barrio no cesa, no duerme, es la norma, es una de las forma de la relación que aparenta ser negativa para la organización barrial, no obstante, es indicador de formas de apropiación (prácticas) temporales y espaciales: la noche en una esquina del barrio donde los jóvenes beben se alcoholizan, consumen drogas asaltan o se alistan para asaltar, se devela y reproduce un sistema cotidiano de vida barrial particular y en oposición con la idealidad cotidiana y en límite politizada de sus antepasados (Heller, 2002 y Shutz, 2003), ese mundo privado y público tiene una lamentable resultante: las balaceras, el asesinato y el suicidio:

[25] Lleva este nombre porque justamente para acceder a este espacio es necesario descender unas largas gradas. Esto localiza "metafóricamente" a "Las Gradas" como un subsuelo una especie de sótano de barrio Cristo Rey; el lugar dónde se reproduce la exclusión y la estigmatización dentro de lo ya excluido y estigmatizado.

[26] Las noches —¿uso o intercambio el tiempo? —; las esquinas (uso del espacio: ¿producción o apropiación?; las drogas, el alcohol, asaltos —las prácticas y desplazamientos en barrio en la ciudad, ¿en otros barrios en otras ciudades? —; ´¿no conforman, acaso, un sistema negativo de estructura de la vida cotidiana que reproduce un mundo social-particular que hereda *antepasados* y luego representa contemporáneos? (Heller, 2002 y Shutz, 2003); estos jóvenes *antepasados*, estos niños *contemporáneos*.

"Otros se han disparado, otros han buscado como ahorcarse, quizás quieren salir de ese, de ese barro" (Juliana, 2012). [27]

La pulsión social cotidiana se constituye como el sentido destructivo de la acción social ante una textura cotidiana que se expresa en el límite como violento, carencial y doloroso que representa *el drama de la vida dañada, vida dañada que dispone* como desgarro social, económico y político frente al ahora *idílico* barrio Cristo Rey de la primera mitad del siglo xx. El reconocimiento, el encuentro, la solidaridad, la organización, la confianza y la memoria son elementos que constituían la vecindad y convivencia entre los vecinos, aunque esto parece cada vez más débil. *Hoy el tejido relacional del barrio evoca a una interacción social fragmentada, un retorno a una suerte de individualidad,* y ésta es otras de las claves que explicaría el declive de la vida pública, de la participación y organización politizada de los habitantes del barrio.

Tercera línea: la salvación religiosa frente a la tragedia de la vida dañada y el abandono institucional-estatal

El abandono histórico del Estado y de la Municipalidad con sus políticas públicas negativas han destruido el tejido histórico organizativo que originó que las organizaciones de carácter religioso tomen preponderancia. En lo concreto, las iglesias evangélicas no tienen un peso *significativo*; sin embargo, las dos organizaciones católicas han llegado a sustituir la labor social que cumplían las Juntas Progresistas y, en menor grado, a las Asociaciones de Desarrollo Comunal. La primera experiencia es liderada por un padre jesuita que estableció un hogar para niños y niñas en el barrio Cristo Rey y Sagrada Familia, cuya misión es brindar apoyo académico a niños, niñas y jóvenes.

La segunda, es la asociación católica Obras del Espíritu Santo (oes) fundada en el año 2000;[28] esta organización tiene un impacto fundamental en la dinámica del barrio por medio de una serie de programas de asistencia social, tales como: escuela, guardería para niños, comedor, un pequeño parque de diversiones, granja, vivero hidropónico, un centro de reciclaje, etcétera. No es casual

[27] "Otros se han disparado, otros han buscado como ahorcarse, quizás porque quieren salir de ese, de ese barro" (Juliana, 2012).

[28] Organización de bien social que cuya meta es atender a las problemática que enfrenta las poblaciones vulnerables tanto dentro como fuera del territorio nacional y que cuenta con más de 40 programas.

que la infraestructura de la OES se apropie, prácticamente, de todo el centro del barrio Cristo Rey.

La actividad de la OES, no sólo es visible objetivamente sobre el territorio, los vecinos perciben que la acción de la misma ha logrado mejorar la calidad de vida del barrio Cristo Rey, así, habitantes como Adriana sostienen que la presencia de la organización religiosa ha logrado que el valor de la propiedad aumente, que por las calles y aceras del barrio se encuentren más policías, además, ha provocado que se dé un retorno de viejos habitantes; en suma hay una aparente repoblamiento del espacio barrial.

No es casual, entonces, que otros vecinos expresen que la OES es "los más grande del Cristo Rey" (Juliana, 2012) o que "lo importante lo hace la iglesia, sacar a jóvenes, tratar de sacarlos de las drogas, sacarlos" (Dennis, 2012). La acción social de la OES es percibida por parte de los habitantes del barrio como un acto altruista y desinteresado, así la acción de la asociación religiosa, es vista por un vecino como Dennis, como opuesta al actuar conformista del resto de los vecinos "que ayudan poco y, cuando lo hacen esperan ganancias de sus acciones".

De esta forma la iglesia y su organización se presenta como una institución donadora de sentido, esperanza y salvación, para los habitantes en general y para las personar que viven en "Las Gradas" en especial; sin embargo, el crecimiento, poder e impacto de las Obras como organización religiosa, ha provocado que sea vista —por algunos contemporáneos asociados— como obstáculo para la organización de base barrial, dado que su estructura organizativa ahoga y desestimula la posibilidad de acciones barriales que logren alcanzar las dimensión del impacto de las obras en el barrio.[29]

Frente a este panorama general, en la actualidad las organizaciones religiosas alivian la situación de pobreza, exclusión y violencia descrita en el apartado anterior, pero su acción, genera tendencias que neutralizan la posibilidad de procesos orgánicos de participación y organización barrial al reproducir e inculcar lógicas asistencialistas entre los contemporáneos y asociados del barrio.

[29] En relación a este efectos no deseado del trabajo del barrio; Adriana (2012) aporta dos reflexiones que dan sustento e esta argumento: "mucha gente deja de creer porque es la verdad deja de creer lo que es una asociación de desarrollo y ven que lo que están haciendo Obras del Espíritu Santo se está viendo, en más grande se ven muchas cosas que una asociación de desarrollo que tiene el apoyo de una Municipalidad de San José pero no tiene tanta fuerza" y "una asociación de desarrollo como es la de Cristo Rey puede unir [...] pero convocar la que convoca las Obras del Espíritu Santo, una asociación de desarrollo no tiene tanto poder".

El sueño de la organización y la creación del derecho a la ciudad

Ahora bien, la compresión de la cultura política, participativa y organizativa del barrio supuso un largo viaje que, definió lo que se nombró como *la tragedia de la vida dañada*, lo cual significó identificar la sensibilidad que media la actitud natural cotidiana del mundo de la vida que fluye hoy, hegemónicamente, en el barrio Cristo Rey, pero este mismo movimiento implicó reconocer la sensibilidad participativa y organizativa politizada que históricamente había caracterizado la *actitud natural* dominante del barrio.

El producto de esta estrategia del poder político-económico tiene actualmente un costo en vidas humanas y en la posibilidad de formas de apropiación democrático radicales de la ciudad, hoy la vida cotidiana dañada deja de ser epifenómeno para ser, quizás, el fenómeno principal que destruye la cultura histórico-política de lucha y la capacidad organizativa de los antepasados-asociados del barrio Cristo Rey.

Pero, a pesar de la "muerte de la organización", la vida dañada y las dinámicas destructivas de la memoria colectiva política, cotidiana y arquitectónica, a pesar del avance de lotes baldíos y bodegas que atrofian la memoria y los significados histórico-biográficos del barrio (Adorno, 2005). A pesar de estos esfuerzos sociales que diluyen, el encuentro[30] los vecinos del barrio Cristo Rey anhelan el retorno de la organización barrial.

Hay un anhelo de organización que procure "una comunidad integrada, una comunidad que se preocupa por todas las situaciones, por el bienestar de los vecinos [...] donde los niños no jueguen fútbol en la calle o que no le echen la policía a los nicaragüenses por sacar el bate y jugar softball" —sostuvo Federico— (2012); o el ansia que atesora Dennis (2012), al denunciar el bajo nivel de participación: "No nadie se ha puesto a decir: `¡Diay! [...] vamos hacer una reunión y vamos a ir a las casas y vamos a ver cómo hacemos para, digamos,

[30] Las bodegas que se transmutan en testigos de la relación perdida: "Lo que no le genera a uno confianza es ese montón de bodegas [...] Ya se perdió esa relación, por ejemplo, si vos te vas caminando por aquí, yo creo que ya no saludo a nadie, a pesar de que te digo, que yo puedo tener 30 y pico de años de caminar estas calles y ya no te saludo a nadie" (Federico, 2012). Si los vecinos de Escalante dibujan el avance perpetuo del comercio y las oficinas; en barrio Cristo Rey, las y los vecinos, contemplan sus casas caer y convertirse en lotes en las que crecen bodegas: "Vos caminas por esos 100 metros hay casas a un lado, caminas 200 metros hay un lote grandísimo [...] Enorme, si seguís directos por la diez, te encontrás unas bodegas ya cerradas: no hay casas [...], de todas formas si se oye algo, nadie sale a nada" (Federico, 2012).

arreglar la cancha de Cristo Rey y le ponen algo´, o bien el deseo de dos mujeres jóvenes del barrio por cambiar y limpiar el barrio de aquellos que viven en el sector de `Las Gradas´".

Lo reflexionado por los habitantes del barrio Cristo Rey en torno a la necesidad de la organización, señala explícitamente tres elementos: 1) la vuelta a una comunidad que restablezca la vecindad, la preocupación por el otro; por el bienestar general; 2) el deseo por imaginar espacios de reunión de búsqueda casa por casa para provocar el acontecimiento de la reunión de los hoy *no vecinos* y transitar hacia la vecindad negada —la vencida del encuentro—; la finalidad de esta nueva organización barrial; y 3) un cambio en el espacio del barrio y en los habitantes del barrio.

Sin embargo, la tercer perspectiva de cambio —que sostienen las jóvenes— plantea un cambio y no una reforma; se acercan entonces a lo que Lefebvre trazó teniendo como "prisma privilegiado" la sociedad francesa del 1968: la impronta de espacio o lugares que procuren el encuentro y el reconocimiento, "lugares en los que el valor de uso suplantará el valor de cambio comercial y al beneficio" (1969: 124).

Mas el cambio expresado es restrictivo en tanto decanta en un *nosotros* contra un *ellos* que se constituye como otredad a ser extirpada.[31] El cambio será, pero no con ellos, la otredad: "Las Gradas", la gente drogadicta. Este cambio se inscribe, entonces, como una apropiación excluyente y elitista en continuo con el *gettho* elitista de los habitantes del barrio Escalante, en un espacio barrial histórico y estructuralmente segregado.

Las reflexiones expuestas son más representativas en cuanto emergen de cuatro voces que representan la tercera, cuarta y quinta generación que deviene de los antepasados; por lo tanto, es contenido latente de la memoria histórica de resistencia y lucha, organización y participación y, por supuesto, es expresión evocada por la cotidianidad de la vida dañada. Es un halo de esperanza ante la negatividad destructiva que recorre el barrio y que casi cauteriza la posibilidad de autorizar la fuga utópica.

[31] Y en este punto de la visión hay una cercanía crítica con el *ghetto* elitista de Escalante y con su perspectiva de espacios de control y de limpieza de la otredad sin valor para la ciudad, que se condesaba en la imagen del indigente. Las preguntas que habrían que trazar son: ¿cuál es el trayecto social que acaba expresándose en el indigente?, ¿qué tipo de organización social arroja a sus individuos a los pies de los edificios y de los paseantes, junto a las ratas, perros abandonados y las bolsas de basura saturadas de *fast food* descompuesta?

Llegados a este punto, estamos justo en la discusión del derecho a la ciudad que no se reclama en el corazón de la ciudad. Primero se realiza en la apropiación del barrio, no se equivoca Lefebvre (1969) cuando apunta: "El derecho a la ciudad no puede concebirse como un simple derecho de visitas o retorno hacia las ciudades tradicionales. Solo puede formularse como derecho a la vida urbana, transformada, renovada" (p. 138).

El cambio implica una ruptura con las formas excluyentes y segregativas de producir y habitar la ciudad: "Sólo puede formularse como derecho la vida urbana, transformada, renovada", como un [buen sueño], que no podría emerger de la potencia cognitiva del filósofo(a), del sociólogo(a), el político(a),o el economista, el arquitecto(a) o el urbanista: "Las relaciones sociales no las crea ni el uno no el otro [...] únicamente la vida social (la praxis) en su capacidad global posee esos poderes [...] O no los posee" (Lefebvre, 1969: 128); y la afirmación y la construcción del *bienestar de los vecinos* —y el juego de elaboración anterior y posterior que antecede y suscita esa mediación cognitiva— posibilita la construcción de un nosotros no la de un nosotros-otros.[32]

Ahora bien, "¿lo anterior acaso no exige la necesidad de un tiempo para estos encuentros, estos cambios?" (Lefebvre, 1968:124). La pregunta de Lefebvre es corrosiva, pregunta por el tiempo para ejercer el derecho a la ciudad y, cuando lanza esta pregunta a la arena, lo que ilumina en relación con Cristo Rey[33] es la asfixia del trabajo sobre el tiempo y las energías vitales de los

[32] Pero el: "*o no posee*" que expresa Lefebvre, apuntará al principio de realidad o al realismo político de aceptar que las fuerzas que empujan hacia la dialéctica de la destrucción están en manos del poder político del capital, hoy en día del capital de signo, traducidas en el plano de los urbanistas, mas son estas fuerza las que la praxis social y en especial de aquellos individuos, grupos y clases excluidas: los "anormales", las que deberán de ser enfrentadas para poder desplegar su poder de apropiación y provocar lo que Harvey visualizó, siguiendo los principios liberales de Lefebvre y Marx; esto es, la creación-producción de un derecho a la ciudad "que es más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismo cambiando la ciudad" (s/f: 1).

[33] Para escenificar la dimensión temporal en ambos barrios; para el caso de barrio Escalante el tiempo dedicado al trabajo, durante una semana es, para los hombres de 50.6 h y el tiempo de ocio representa 19.4 h, las mujeres dedican 45.5 h de su tiempo a las actividades de trabajo y al ocio tan sólo 17.2 h. Las habitantes de Cristo Rey dedican un total de 53.2 h de su tiempo al trabajo y 17 h para el ocio; los habitantes del barrio Cristo Rey por su parte dedican 59 h a actividades laborales y cuentan con 17.2 de tiempo libre. No se ha sumado el tiempo invertido en la vida doméstica; si se añadiera, la resultante es la asfixia casi total del tiempo libre. Además, es evidente la desigualdad en el intercambio –compra y venta de tiempo– en el mercado laboral entre los habitantes del barrio Escalante y el barrio Cristo Rey. El tiempo en general y de ocio, como se puede observar, están signados por procesos de discriminación por género y clase (Coto y Solís, 2013).

pobladores del barrio. El derecho a la ciudad reclama y convoca el derecho al gobierno autónomo del tiempo, no hay producción y apropiación del espacio sin apropiación del tiempo expropiado a los habitantes —trabajadores— del Cristo Rey.

La posibilidad de un derecho a la ciudad, no puede nacer del ideario reformista de la visión de las élites aristocráticas pasadas y contemporáneas; tiene que pasar necesariamente por el acervo vivencial-existencial de aquellos que lucharon contra el exilio —pasado y presente—, que sufren la segregación urbano represiva que los desplazó, desde el origen mismo de la fundación de la ciudad, del centro a la periferias, del norte al sur; al subsuelo de los excluidos, de los despropiados del tiempo y del espacio.

> Tendremos algo sólido para mascar si pensamos en los barrios como órganos mundanos de autogobierno. Nuestros fracasos en los barrios urbanos son en última instancia fracasos en la creación de autogobiernos locales. Y nuestros éxitos son éxitos de autogobiernos locales. Empleo la palabra autogobierno en su sentido más amplio, significando tanto la autogestión formal de la sociedad como la informal (Jacobs, 2011:145).

Pero quizás el dilema no sea la marcha o el acercamiento hacia el centro de la ciudad, de la capital, del poder, sino la producción o mejor sería señalar la creación de nuevos obras de poder en la ciudad. Para ello es necesario exigir y poseer el derecho al barrio, el derecho a la ciudad y al tiempo; sólo así, quizás, sea posible que los habitantes de Cristo Rey rescaten el sentido de la obra, del que han sido apartados y regenerar su conciencia y capacidad creadora (Lefebvre, 1968).[34]

Reflexiones de cierre sobre la vida y la muerte en los barrios

Efectuado este recorrido se ha de reseñar lo expuesto en las evidencias cualitativas para dar mayor detalle sobre la organización y la participación; esto debido a que los dos casos son muy diferentes en cuanto a la organización colectiva de la participación, por la historia y memoria colectiva y las condiciones sociodemográficas de los barrios, que han marcado el horizonte de la acción barrial.

[34] Bajo la sensibilidad individualista y elitista de los habitantes del barrio Escalante, esto es casi imposible.

A nivel de los resultados se puede concluir que la participación en el barrio Escalante, expresa la definición de una confianza más anónima e individualista,[35] siendo la organización vecinal un elemento que históricamente no ha sido fuerte. Por su parte, la participación en el barrio Cristo Rey refleja un acervo político histórico de lucha, con mayores experiencias de organización frente a las necesidades del barrio, desde las Juntas Progresistas Patrióticas hasta las actuales Asociaciones de Desarrollo.

Ambos barrios de la ciudad de San José se ven afectados por el avance de la ciudad que desplaza y sustituye las casas de habitación por oficinas, negocios, comercios y proyectos urbanísticos verticales que rompen con la lógica horizontal del espacio urbano histórico que es característico del caso costarricense. Es claro que muchos de los habitantes de estos barrios josefinos reconocen estas dinámicas, como son las fuerzas de producción de la ciudad que arrasan y modifican no sólo el espacio social de estos habitantes, sino que también modifican sus formas de convivencia, así como su memoria colectiva, su acervo biográfico y emotivo, y el mundo de la vida cotidiana que heredaron de sus antepasados.

Las preguntas que dan sentido a la organización emergen contra esta lógica de innovación destructiva de la ciudad en el caso del barrio Escalante son conservar la herencia de los antepasados y la respuesta organizativa que representa en la ASVEBES. En contraste, los habitantes del barrio Cristo Rey añoran la vuelta de la organización, el retorno del vecino y la ruptura con el individualismo inducido, el retorno de la participación, de la activa vida pública y política, del pasado que cada día se vuelve más difuso. Los habitantes del barrio Escalante ejercen el derecho a la ciudad, es decir, la ciudad proyectada y producida desde el poder político. Por su parte, para los habitantes del barrio Cristo Rey se presenta como un espacio social que no los contiene; así, el derecho a la ciudad es un derecho negado y sistemáticamente sustraído por la acción afirmativa del Estado en la destrucción de la organización barrial y, al mismo tiempo, por la acción negativa del Estado ante el abandono histórico e institucional pero

[35] El individualismo procura, produce y reproduce una suerte de participación endógena negativa, que coliga la relacionalidad del espacio vital del mundo de la vida pública en el límite con la sola posibilidad de la reproducción de este último bajo la dominación de lógicas de relacionalidad que posibiliten y garanticen la consolidación y reproducción del derecho a la intimidad y el derecho a la propiedad en una suerte de asimilación o instrumentalización de lo público para el fin último de lo privado fragmentado.

también por "epifenómeno" resultante de la tragedia de la vida dañada y por la acción asistencialista de lógicas organizativas de orden religioso con un carácter desmovilizador.

Es así que, partiendo sólo desde un análisis cuantitativo, la realidad inmediata de ambos barrios evidenciaría que la organización y la participación barrial presenta tendencias hacia un retiró más que significativo de los habitantes de los espacios de la vida política, de la participación y la organización, al *situarlos*. En el marco de una perspectiva fenomenológica e histórica propia de la realidad es posible concluir que, para el caso del barrio Escalante hay una intensificación de los procesos de participación y organización barrial que tensiona la sensibilidad individualista tradicional de la idiosincrasia del barrio; fenómeno contrario al barrio Cristo Rey, donde se presenta una suerte de erosión en la vida organizativa y participativa del barrio, pérdida de la memoria colectiva de resistencia, de lucha y de organización desde una sensibilidad de izquierda.

El largo recorrido avanzado nos sitúa, sin duda, en los dilemas de la acción colectiva, en las limitaciones para el logro de la consecución de los bienes comunes, en las disposiciones de los recursos de poder y relacionales de los habitantes de los espacios barriales que contienen la ciudad, todos ellos elementos que se ven afectados y condicionados por la situación y posición social de los vecinos que conviven y habitan los barrios.

El derecho a la ciudad es un sueño realizado para los ciudadanos que constituyen las zonas elitistas de la ciudad San José y un derecho por exigir para los vecinos que habitan el barrio Cristo Rey, son los barrios populares del sur, como espacios sociales marginados, excluidos y segregados. Sin embargo, queda de nuevo una duda: ¿el derecho a la ciudad es derecho para quién, para quiénes? Lo que está en juego es la disputa por la producción social del espacio.

Pero lo que se juega es la presencia de un peligro que deja ver que la "muerte" de los barrios no representa sólo el olvido de sus historias y de las biografías enlazadas con ella, la muerte de los barrios; significa la atrofia de la memoria de la ciudad; la destrucción, por tanto, de su memoria elitista. Si lo que decae es un barrio aristocrático como Escalante más desolador es aún, si lo que llegó a su ocaso, es un barrio obrero popular y empobrecido como Cristo Rey, porque esta muerte significa el olvido de memorias de lucha y testimonio de resistencia contra el arrasamiento del poder político y económico por las calles y aceras de la ciudad de San José.

Bibliografía

Adorno, Teodoro W. y Max Horkheimer. 2004 (1944). *Dialéctica de la Ilustración: Fragmentos filosóficos*. España: Trotta.

Adorno, Teodoro W. 2005 (1972). *Ensayos sobre la propoganda facista*. España: Paradiso.

Aguilar, Marielos y Victoria Ramírez. 1989. "Crisis económica y acción sindical (1980-1987)", en *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica,* núm. 44, junio, pp. 49-68.

Alvarenga, Patricia. 2009. *De vecinos a ciudadanos: movimientos comunales y luchas civícas en la historia contemporánea de Costa Rica.* Costa Rica: euna.

Barrantes, Alberto. 2013. "San José centro es cuna de lujo para clase alta", en *La Nación,* 2 de febrero. San José, Costa Rica.

Baudelaire, Charles. 1996. "El pintor de la vida moderna", en *Salones y otros escritos sobre arte*. España: Visor.

Beauvoir, Simone de. 2005 (1949). *El segundo sexo.* Madrid: Cátedra.

Berman, Marshall. 1989 (1981). *Todo lo sólido se desvance en el aire: La experiencia de la modernidad.* Argentina: Siglo xxi.

Cayetano, Jorge. 1989. *Las organizaciones comunales y dinadeco: 1964-1987*. Costa Rica: Porvenir.

Coto, Paulo y Julio Solís. 2014. *Convicencia urbana en San José. Un estudio sobre las prácticas, las representaciones y las proyecciones de las y los habitantes de barrio Cristo Rey y barrio Escalante (2011-2013)*. Costa Rica: cicde-uned. Disponible en: www.investiga.uned.ac.cr/cicde/index.php/informes-de-investigacion/96-conurb.

Dostoievski, Fiodor. 2005. *Apuntes del subsuelo.* Madrid: Alianza.

Foucault, Michael. 2004 (2003). *Sobre la Ilustración*. España: Tecnos.

_____. 2003 (1976). *Vigilar y Castigar: nacimiento de la prisión*. España: Siglo xxi.

Goffman. Erving. 2006 (1963). *Estigma: La identidad deteriorada.* Bueno Aires-Madrid: Amorrortu editores.

Haidegger, Martin. (s/f). "*Construir, pensar, habitar*", disponible en: www.farq.edu.uy/estetica-diseno-ii/files/2013/05/Heidegger-Construir-Habitar-Pensar1.pdf.

Harvey, David. 2013. *El Derecho a la ciudad*. Disponible en: www.moviments.net/espaimarx/docs/6786f3c62fbf9021694f6e51cc07fe3c.pdf. Acceso, de 30 de marzo 2014.

_____. 1977. *Urbanismo y desigualdad social.* España: Siglo xxi editores.

Heller, Agnes. 2002 (1970). *Sociología de la vida cotidiana*. Barcelona: Ediciones Península.

Husserl, Emund. 1949. *Ideas relativas a una fenomenología pura y una filosofía fenomenológica.* Mexico: Fondo de Cultura Económica.

Jacobs, Jane. 2011. *Muerte y vida de la grandes ciudades.* Madrid: Capitán Swing Libros.

Lefebvre, Henri. 1969 (1968). *El derecho a la ciudad.* Barcelona: Ediciones Península.

Marcuse, Herbert. 1970 (1953). *Eros y Civilización*. España: Seix Barral.

_____. 1968 (1964). *El hombre unidimensional***.** México: Editorial Planeta.

Municipalidad de San José. 2014. *Explicación sobre el Plan de regeneración y repoblamiento de San José*. Disponible en: www.msj.go.cr/SiteAssets/conozca_su_ciudad /expli_plan_regen_repob_sanjose.pdf. Acceso el 30 de marzo 2014.

Quesada, Florencia. 2013. *"Historia de San José: ciudad hace 200 años",* en *La Nación*, 18 de octubre. Costa Rica.

_____. 2011. *La modernización entre cafetales: San José, Costa Rica, 1880-1930.* San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.

Rovira, Jorge. 1987. *Costa Rica en los años 80.* Costa Rica: Porvenir.

Schutz, Alfred. 2003. *El problema de la realidad social*. Escritos I. Buenos Aires: Amorrortu.

Entrevistas

Adriana. 2012. *Entrevista a habitante de barrio Cristo Rey*, agosto-septiembre. San José, Costa Rica.

Chalo y Federico. 2012. "Entrevista a habitante de barrio Cristo Rey", agosto-septiembre. San José, Costa Rica.

Dennis. 2012. "Entrevista a habitante de barrio Cristo Rey", agosto-septiembre. San José, Costa Rica.

Ernesto. 2012. "Entrevista a habitante de barrio Cristo Rey", agosto-septiembre. San José, Costa Rica.

Federico. 2012. "Entrevista a habitante de barrio Cristo Rey", agosto-septiembre. San José, Costa Rica.

Gerardo. 2012. "Entrevista a habitante de barrio Escalante", agosto-septiembre. San José, Costa Rica.

José Pablo. 2012. "Entrevista a habitante de barrio Escalante", agosto septiembre. San José, Costa Rica.

Julieta. 2012. "Entrevista a habitante de barrio Cristo Rey", agosto-septiembre. San José, Costa Rica.

Las chicas. 2012. "Entrevista a habitante de barrio Cristo Rey", agosto-septiembre. San José, Costa Rica.

Martín. 2012. "Entrevista a habitante de barrio Escalante", agosto-septiembre. San José, Costa Rica.

Sandra. 2012. "Entrevista a habitante de barrio Escalante", agosto-septiembre. San José, Costa Rica.

Santiago. 2012 "Entrevista a habitante de barrio Escalante", agosto-septiembre. San José, Costa Rica.

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

Beatriz Cuenya*

Introducción

El control público del suelo ha sido un objetivo clave ya en las primeras propuestas de reforma urbana que se formularon en América Latina con el objetivo de superar los problemas críticos de la urbanización y lograr sociedades y territorios más justos. A mediados de la década de 1960 y comienzos de 1970, el reconocido urbanista Jorge Enrique Hardoy sostenía que sin el control público de la tierra no había solución a la situación urbana de entonces y mucho menos a la futura. Y proponía una serie de medidas para lograrlo, incluyendo la función social de la propiedad (ya consagrada en la legislación de algunos países como Bolivia y Cuba) y la recuperación por parte del estado de las plusvalías generadas por sus propias actuaciones en el territorio.

El debate en torno a este tema tiene una enorme relevancia en el actual contexto latinoamericano y particularmente en el argentino. Es que, en las últimas décadas, la propuesta de una reforma urbana ha sido reactualizada por amplios conglomerados de organizaciones sociales, académicas y legisladores que abogan por la aplicación de un nuevo derecho urbanístico en la región.

* Investigadora y Directora del Centro de Estudios Urbanos y Regionales, del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CEUR-CONICET).

Paralelamente, de la mano de administraciones progresistas, han comenzado a formularse y aplicarse un conjunto de instrumentos legales y urbanísticos para la regulación del uso de suelo que reconocen algunos principios de este nuevo derecho. A pesar de su creciente impulso y popularidad, la aplicación efectiva y extendida (en el tiempo y espacio) de estas herramientas resulta aún incierta, en la medida que éstas tropiezan con regímenes legales fuertemente arraigados que protegen los derechos de la propiedad individual por encima del interés social y enfrentan la oposición que ejercen los poderosos intereses ligados al capital inmobiliario.

En este texto se abordan dos cuestiones. Primero se reseñan los fundamentos y objetivos de las propuestas de reforma urbana que se plantearon en los últimos cincuenta años desde Argentina, teniendo presente el contexto latinoamericano. En segundo lugar, se presentan algunos de los nuevos instrumentos que emergen desde comienzos de la década del dos mil, examinándose cuáles son los avances y obstáculos que ellos enfrentan desde la perspectiva de las ideas renovadoras que se discuten en la región.

Reforma urbana y la cuestión del suelo

A comienzos de 1970 Jorge Enrique Hardoy sostenía que: "sin el control público de la tierra urbana no hay solución a la situación urbana actual, mucho menos a la futura" (1970: 40). Se preguntaba porqué era necesaria una reforma urbana en América Latina. Respondía: no sólo porque cerca de la mitad de la población era urbana, sino porqué el patrón de urbanización que caracterizaba a la región respondía a un modelo colonial y neocolonial (formado durante los siglos de la colonia y consolidado desde el siglo XIX cuando se afianzó el proceso exportador) que había aparejado numerosos problemas. Entre otros: concentración de los beneficios de la urbanización en una o pocas grandes ciudades en detrimento del resto del sistema de centros y áreas rurales; fomento de un tipo de industrialización sin suficiente generación de empleos; crisis de los equipamientos y servicios urbanos, así como deterioro del ambiente y del paisaje natural.

En consecuencia, la reforma urbana debía permitir superar los desequilibrios regionales (a través de una mejor distribución en el territorio de la población, las inversiones, la red de transporte e infraestructura); terminar con la dependencia de las ciudades del interior con respecto a la ciudad principal, y lograr una mayor integración entre áreas rurales y urbanas. En sus propias palabras,

Hardoy dice: "Lo que sugiero es la promoción de sistemas espaciales nuevos que, al romper con el modelo colonial y neo colonial, extraigan las ventajas de una integración gradual nacional y latinoamericana" (Hardoy, 1970: 35).[1] En esa dirección, sostiene que la reforma urbana debía iniciarse mediante la creación de las condiciones legales, institucionales y financieras que permitieran asegurar el control público de la tierra urbana y suburbana necesaria para la expansión de las ciudades existentes y de las ciudades a crearse.

Plantea el autor una serie de medidas específicas que ya habían sido enunciadas en un trabajo anterior referido a los países de América del Sur (Hardoy, Basaldúa y Moreno, 1967). Para el corto plazo propone poner en uso tierras subutilizadas en manos del estado (ferrocarriles, ejercito) y alentar la adquisición pública de tierras en las zonas suburbanas (cuando todavía tienen precios bajos) para controlar el mercado de suelo. Para el mediano y largo plazo propone fijar niveles de precios que sean compatibles con las necesidades futuras y desalentar la especulación. Por ejemplo, sugiere la necesidad de fijar un impuesto progresivo a los propietarios de más de un lote urbano o tierra baldía. En suma: delinea una serie de medidas que, según su propio punto de vista, no atentan contra la propiedad privada sino contra la especulación y el lucro desmedido.

En un trabajo posterior, que escribe con Oscar Moreno, los autores ajustan los objetivos en relación al suelo. Y aproximan más la propuesta a una reforma de tipo estructural, como la que se llevaba adelante en Cuba.[2] Sostienen que

[1] Un ejemplo de esto serían las "regiones internacionales nodales" que combinan una intensa explotación agropecuaria con industrialización, permitiendo que se genere un tipo de economía de escala dirigida a los mercados regionales y extra regionales así como una transferencia de conocimientos empresariales y técnicos que ofrezcan alternativas a las migraciones rurales-urbanas.

[2] Los autores examinan las experiencias de reforma urbana que se estaban ensayando o que intentaban aplicarse en unos pocos países de la región. Distinguen tres tipos de reformas: estructural, normativa y aparente. La reforma estructural se constituye como un instrumento de desarrollo socioeconómico y de transformación urbana a fondo en contextos revolucionarios, en los cuales la base de poder tradicional es reemplazada por otra respaldada por el apoyo popular. Este tipo de reforma era identificable sólo en Cuba y estaba expresada en Ley de reforma urbana de 1960. Consideran que Bolivia había aprobado también una Ley de reforma urbana que podía considerarse estructural (Ley de reforma de la propiedad urbana de 1954) pero que resultó ser muy incompleta en su aplicación. Un segundo tipo es la reforma normativa: constituye un proceso técnico dentro del marco jurídico vigente y respetando las instituciones existentes. No ataca la especulación de la tierra y vivienda y mantiene la estructura de dominación de los grupos de propietarios inmobiliarios, financistas y especuladores. No pretende la participación de la población ni la homogeneización ecológica en el espacio urbano. Es una reforma periférica que produce cambios parciales. Este tipo estaría representada por el proyecto de Ley de vivienda y desarrollo urbano elaborado y presentado al parlamento en Colombia (Proyecto de Ley 45 de 1969) pero que no fue aprobado. El tercer tipo corresponde a

la reforma urbana no podía limitarse a un mero sistema de administración de la tierra que controle la especulación. Que debía asegurarse a la tierra urbana su función social como recurso fundamental para la economía y la sociedad y no como un bien enajenable cuyo valor es determinado por las fluctuaciones del mercado (Hardoy y Moreno, 1972). Una de las medidas prácticas que formulan es la compra pública de tierra sin compensación inmediata; es decir la adquisición de la tierra al valor de la tasación y no a valor del mercado y mediante bonos y no dinero. Argumentan que la reforma urbana debía complementarse y coordinarse con la reforma agraria para permitir, entre otros objetivos, la incorporación de la población entera a una sociedad integrada y la integración de los servicios mediante una red de infraestructura que elimine la dicotomía social y productiva entre ciudad y campo.

Se trata sin duda de una propuesta bastante más radical que la de los primeros planteos de la década de 1970, puesto que se concibe a la reforma urbana como una etapa en un proceso político más amplio, "que busca mejorar el funcionamiento económico del país, alcanzar una mayor justicia social y adecuar las ciudades a sus complejas funciones mediante una redistribución del poder político y de los recursos". A pesar de estos audaces propósitos, los autores reconocen que en América Latina ni siquiera se había iniciado una discusión amplia sobre el tema, que la bibliografía era muy escasa y que solo Cuba había emprendido un proceso de reforma urbana, ya que las leyes de reforma de Bolivia (1954) y Colombia (1969) habían tenido resultados muy limitados.

Reforma urbana y derechos humanos

Medio siglo más tarde, el debate por la reforma urbana es reactualizado en Argentina por un amplio conglomerado de organizaciones de base, instituciones sociales y universidades públicas, nucleadas en un movimiento denominado Habitar Argentina que, en 2005 y en ocasión del Día Internacional del Hábitat, lanza una Declaración por la Reforma urbana desde una nueva perspectiva: la

lo que llaman la reforma aparente: es la que podrían intentar aplicar algunos países con disponibilidad de recursos y muy presionados por encontrar soluciones a los problemas urbanos. A través de este tipo de reformas se harían eventuales concesiones en tierras urbanas y se mejorarían los niveles de servicios, educación y sanidad, pero se mantendría la estructura espacial y polarización en barrios diferenciados según la categoría socioeconómica de sus habitantes.

de los derechos humanos y la democratización en el acceso al suelo y vivienda. La declaración por la reforma urbana incluye doce propuestas programáticas que van desde la protección legal del derecho a la vivienda y a la ciudad hasta la reforma tributaria, pasando por el derecho a la regularización dominial, la democratización en el acceso a los servicios públicos y la derogación de la figura de usurpación como delito penal, exigiendo la incorporación de los estándares de Naciones Unidas en materia de desalojos forzosos, entre otras formulaciones.[3]

La declaración por la reforma urbana se concibe como una plataforma de discusión y de trabajo, con la idea de promover una agenda política en el país que "permita transformar las políticas públicas en políticas basadas en derechos humanos" (Tedeschi, 2008: 2). Si bien la nueva propuesta de reforma urbana es mucho menos ambiciosa, en cuanto a su pretensión de transformación integral de la sociedad y de los sistemas territoriales, que la que planteaban Hardoy y Moreno a comienzos de la década de 1970, resulta extraordinariamente avanzada en cuanto a su propósito de modificar los enfoques nacionales dominantes en la aplicación de la ley, acercándolos a los estándares internacionales en materia de derechos.

En la base de la propuesta de reforma urbana hay dos argumentaciones. Por un lado, está el reconocimiento de que el sistema legal nacional (Constitución Nacional, Código Civil y la interpretación que se hace de estos textos legales cuando se aplica la ley y se formulan las políticas urbanas) regula los derechos de propiedad desde una perspectiva extremadamente conservadora. Una perspectiva que enfatiza los derechos individuales de la propiedad por encima de las obligaciones hacia el bienestar común que emanan del ejercicio de tal derecho y que limita el poder que tiene el Estado para fijar limitaciones administrativas (por ejemplo tributos, expropiaciones, obligaciones). El predominio de este enfoque legal denominado *tradicional* o *civilista* ha implicado en la práctica tolerar ejercicios abusivos del derecho de propiedad, y ha contribuido

[3] Se propone asegurar: 1) protección legal del derecho a la vivienda y a la ciudad, 2) democratización del acceso a la tierra e inmuebles urbanos, 3) derecho a la regularización, 4) no violación de los derechos humanos en los procesos de desalojo y derogación del delito de usurpación, 5) democratización del acceso a los servicios públicos, 6) participación de las personas y organizaciones implicadas en las políticas urbanas, 7) fortalecimiento de los procesos de autogestión del hábitat, 8) desarrollo urbano sin discriminación, 9) acceso a las áreas centrales urbanas, 10) promoción de políticas urbanas y de vivienda con sentido redistributivo, 11) reforma tributaria, y 12) reforma de la Ley federal de vivienda.

a generar injusticias sociales que se manifiestan de variadas formas: aumento creciente de los desalojos forzosos y ejecuciones judiciales ligadas a la propiedad; tratamiento de la usurpación de suelo como delito penal; persistencia de un patrón de desplazamiento de los pobres de los centros urbanos; falta de freno a la especulación inmobiliaria por parte de la planificación y políticas urbanas y la omisión del rol de los pobladores como constructores de la ciudad (Declaración por la Reforma Urbana, 2005).

Por otro lado, al mismo tiempo, de manera contradictoria y en conflicto con la realidad antes descrita, se admite que el sistema legal nacional ha incorporando un conjunto de derechos universalmente aceptados para garantizar condiciones de vida digna a la población. Por ejemplo, la Constitución Nacional defiende desde hace medio siglo el derecho a una vivienda digna. Y desde 1994 ha vuelto a reconocer la función social de la propiedad, a través de la inclusión con jerarquía constitucional de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto San José de Costa Rica), que reconoce ese principio.[4] Así, entonces, emerge como idea fuerza en esta propuesta de reforma urbana el reconocimiento de que la humanidad ha avanzado en la aceptación de un conjunto de derechos que son establecidos de acuerdo a estándares, procedimientos y obligaciones aceptados internacionalmente. Y que dentro de nuestro sistema jurídico nacional existe la posibilidad de hacer cumplir un enfoque de derechos. Desde esta perspectiva, se hace necesario por lo tanto dar una batalla legal dentro del sistema jurídico y una batalla política dentro del sistema político.

Hay que decir que estas ideas forman parte de un movimiento latinoamericano más amplio por la Reforma Urbana que, bajo el liderazgo de Brasil (Estatuto de la Ciudad de 2001) y Colombia (Ley 388/97), propugna la necesidad de un nuevo orden jurídico urbanístico en la región. Esto es: un conjunto de

[4] La función social de la propiedad había sido consagrada por la Constitución de 1949 y posteriormente derogada por la dictadura de 1955. El artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, incoporado a la Constitución argentina con la reforma de 1994, establece que toda persona tiene derecho al uso y goce de los bienes, pero que la ley puede subordinar tal uso y goce al interés social (art. 21 inc 1º, incorporado como Ley Constitucional por el Art. 75 inc 22 de la Constitución Nacional y por ende con mayor rango que el Código Civil actual-Ley Nacional Nº 370 y sus modificaciones. Por otro lado, esta función social es concordante con los siguientes artículos de Constituciones Provinciales, a saber: 15º de Santa Fe; 67º de Córdoba; 33º de La Pampa; 45º de Formosa; 111º de San Juan; 75º de Salta; 8º de Catamarca; 20º de Chubut; 36º de Jujuy; 60º de La Rioja; 35ºde San Luis y 99º de Santiago del Estero; estuvo presente en el artículo 38º de la Constitución Nacional de 1949 y se encuentra explicitada en el art. 10º inc. d) de la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires, Petrelli, 2013).

principios, criterios e instrumentos para la construcción de ciudades más justas. El principio estructurante de ese nuevo orden jurídico es la función social de la propiedad. Su aplicación supone (al igual que en la propuesta de Reforma urbana planteada por Hardoy) la supremacía del interés público sobre el interés particular, junto con la aplicación efectiva de las limitaciones administrativas a la propiedad y el ejercicio de un planeamiento urbano más inductor que regulador. Otros principios son la función urbana descentralizada, la justa distribución de costos y beneficios de la urbanización, la recuperación pública de las plusvalías generadas por las actuaciones del estado y la regularización de asentamientos informales[5] (Fernandes y Alfonsín, 2010).

Nuevos enfoques y herramientas para regulación del suelo en Argentina

La influencia de las ideas y propuestas renovadoras antes reseñadas se hace sentir en el sistema político argentino a partir de la última década, cuando comienzan a discutirse, aprobarse y aplicarse distintas herramientas legales y urbanísticas que reconocen de modo explícito la influencia de Brasil y Colombia. La difusión e instalación de estas ideas es promovida a través de publicaciones, seminarios, foros de debate y audiencias públicas en las que interactúan núcleos académicos, organizaciones sociales, legisladores y gestores de distintas fracciones políticas.

Pero, la puesta en marcha de las diversas herramientas no responde simplemente al clima de ideas que se vive en la Región. También intenta dar respuesta a dos núcleos de problemas estructurales. Por un lado, la exclusión socio-territorial que afecta a miles de familias pobres y que persiste pese a la recuperación salarial y a la caída del desempleo, logrados por las políticas nacionales instrumentadas desde 2003 bajo el lema de "crecimiento económico con inclusión social". Por otro lado, el sostenido avance de la promoción inmobiliaria abocaba a la producción de hábitat para los segmentos más pudientes de la sociedad, que ha generado un fuerte aumento en los precios del suelo y ha alimentado procesos de especulación del suelo, poniendo en jaque las propias políticas públicas; por ejemplo la masiva política social de vivienda tropieza con

[5] Varios de estos principios ya han sido reconocidos en Brasil (Constitución Nacional de 1988 y Estatuto de la Ciudad de 2001) y Colombia (Ley 388 de 1997).

el límite de la escasez de suelo para desplegarse. Todos estos factores justifican y legitiman la introducción de nuevos instrumentos legales para combatir la especulación y absorber las rentas extraordinarias que se generan con el *boom* de la construcción, en beneficio de las políticas sociales urbanas (Cuenya, 2011).

La puesta en práctica de estas herramientas es todavía muy incipiente. Sin embargo, ya pueden constatarse algunos resultados concretos que muestran distintos niveles de avance.

A nivel nacional, por primera vez en décadas, se han formulado tres propuestas de leyes dirigidas al ordenamiento territorial urbano en todo el territorio de la nación. Todas ellas incorporan un conjunto de nociones e instrumentos nuevos de gestión, dentro de las cuales se destacan las referencias a "la recuperación de plusvalías urbanas" y la "justa distribución de costos y beneficios derivados del desarrollo urbano entre propietarios, desarrolladores y sector público". Aún no tienen estado parlamentario (H. Cámara de Diputados, 2007; Corti, 2008 y 2010; Maldonado, 2010; Augsburger, 2010).

A nivel provincial, el ejemplo más relevante es el de la Ley de Acceso justo al hábitat (Ley 14.449) de la provincia de Buenos Aires.[6] Luego de un amplio debate, la ley fue aprobada a fines de 2012, con el apoyo de diversas organizaciones sociales, profesionales y académicas, pese a la fuerte oposición de las cámaras inmobiliarias. La nueva ley contiene tres principios rectores totalmente nuevos en el sistema jurídico normativo argentino: el derecho a la ciudad y a la vivienda; la función social de la ciudad y de la propiedad; y la gestión democrática de la ciudad. La nueva norma también fortalece la capacidad de gestión del suelo, tanto a nivel provincial como municipal, a través de la creación de un conjunto de mecanismos de regulación y de herramientas de recuperación y redistribución de plusvalías. Entre las herramientas operativas también se proponen formulas nuevas para resolver la falta de acceso a la vivienda digna de los sectores de menores ingresos. Sobresalen tres: i) el establecimiento de zonas, reservas y cesiones de suelo destinadas a programas de vivienda social (obligatoriedad de las urbanizaciones privadas como clubes de campo, barrios cerrados, cementerios privados, grandes establecimientos comerciales de ceder un porcentaje de suelo para vivienda social; facultad de expropiación otorgada

[6] La provincia de Mendoza es la primera en dictar en 2009 una ley que establece el principio de recuperación de plusvalías (Ley 8051/2009 de Ordenamiento Territorial). También la provincia de Tierra del Fuego elabora en 2011 el Proyecto de Ley de Ordenamiento y Gestión Territorial, incluyendo instrumentos de recuperación de plusvalías por parte de la provincia y los municipios.

al organismo provincial); ii) participación de los municipios en las plusvalías urbanas generadas por la acción urbanística; iii) consorcios urbanísticos como fórmula de asociación público-privada para ampliar la oferta de tierra urbanizada. A raíz de esta iniciativa, se analizan en la actualidad normativas similares en las provincias de Chaco, Río Negro y Santa Fe.

A nivel municipal, la ciudad de Rosario (1.2 millones de habitantes) aparece liderando un proceso de reforma en sus instrumentos de planeamiento y de gestión urbana. En 2004 se crea un instrumento totalmente nuevo en el país denominado *Contribución compensatoria por beneficios extraordinarios en urbanizaciones y edificaciones en Rosario*. El concepto y la definición de este instrumento están incluidos en el nuevo Plan Urbano Rosario. Se establece que, cuando se verifica un mayor aprovechamiento urbanístico como producto de cambios normativos (cambios de usos, alturas, factores de edificabilidad u otras modificaciones) corresponde al propietario el pago de un "precio compensatorio" (Plan Urbano Rosario 2007-2017). Se contemplan diversas modalidades de captación de los recursos: aporte monetario, ejecución de obras o donación de tierras. La normativa sancionada resulta trascendente porque distingue implícitamente entre el derecho sobre el suelo y el derecho a construir sobre el suelo, en el que tiene injerencia el estado. Pero además, el interés del instrumento radica en la asignación de los fondos obtenidos por esa contribución: Fondo de tierras, Fondo de obras públicas, Fondo de preservación urbanística y Fondo para la construcción de vivienda para sectores medios. También los recursos pueden aplicarse a la ejecución de obras o construcción de viviendas sociales a cargo de los propietarios-desarrolladores.[7] De acuerdo a un balance oficial preliminar realizado a fines de septiembre de 2013, se habían recaudado fondos por un total de poco más de 120 millones de pesos, en proyectos edilicios regulares, y 282 millones en grandes emprendimiento; cifras que representan un significativo porcentaje del exiguo presupuesto municipal ejecutado en 2012 (Cuenya y González, 2013).

[7] La operatoria del instrumento está desarrollada en un conjunto de ordenanzas que, a lo largo de casi una década (2004-2013) fueron ampliando su ámbito de aplicación, desde un sector del área central hasta abarcar toda la ciudad. Las ordenanzas también fueron ajustando los valores de la Compensación, así como la proporción de su asignación a cada Fondo específico (Cuenya y González, 2013).

Otros gobiernos locales también han comenzado a introducir reformas en sus normas e instrumentos de gestión urbana. El Municipio de Malvinas Argentinas (provincia de Buenos Aires) ha aprobado el *Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano de 2005–2015* (Ordenanza Nº 766/2004). Entre los instrumentos tributarios, de financiación y de ejecución se mencionan las denominadas "aportaciones urbanísticas", exigibles al propietario del bien inmueble por acciones de urbanización y/o edificación. Se establece que la "aportación" por mayor valorización será exigible solamente cuando resulte ser superior al treinta por ciento del valor original del inmueble. El Municipio de Trenque Lauquen (provincia de Buenos Aires) modifica la Ordenanza Fiscal agregándole al tradicional tributo Contribución por Mejoras (que sólo tiende a financiar el costo de las obras públicas) un listado de hechos generadores que permiten capturar la mayor valoración de los inmuebles debida a actuaciones administrativas o inversiones municipales (Ordenanza 3184/2009). El municipio de Bariloche (provincia de Río Negro) dicta su *Derecho de participación municipal en renta urbana diferencial* que genere un mayor valor del inmueble ajeno a las acciones realizadas por el propietario. Ese mayor valor se reconoce cuando se produce como consecuencia de la modificación en los indicadores urbanísticos, del cambio de área rural a la urbana, o de la autorización a un mayor aprovechamiento de la potencialidad edificatoria de las parcelas, ya sea por elevación del Factor de Ocupación del Suelo y del Factor de Ocupación Total o por incremento del Área de Implantación (Ordenanza Nº 2.080/2010). El municipio de la ciudad de Salta introduce en su Código de Planeamiento Urbano Ambiental dos nuevos instrumentos: el Suelo Creado (art. 62 a 77), y la Transferencia del potencial Constructivo para fines de preservación del patrimonio y para fines urbanísticos (art. 78 a 92).

Las perspectivas futuras

Es indudable que el conjunto de normas y herramientas recién descritas representa un paso adelante hacia ciudades más justas. Sin embargo, cabe advertir que son fuertes los obstáculos que debieron sortearse y los que restan por sortear para su aplicación efectiva y extendida en el territorio, lo que plantea dudas sobre las perspectivas futuras.

El proceso de dar a luz la nueva normativa ha sido difícil y ha requerido que sus impulsores tuvieran que ejercer presión sobre los cuerpos legislativos de la nación. Ha exigido también capacitación y esclarecimiento a los

cuadros técnicos y políticos municipales, en el marco de audiencias públicas. También llevado a fuertes debates, muchos de los cuales han tomado estado público. Tal es el caso de la Ley de Acceso justo al Hábitat, que debió afrontar la fuerte oposición de las cámaras inmobiliarias que tildaron a la ley de comunista, con el argumento de que la cesión de suelo, que la ley exige a los barrios privados no es ni siquiera una expropiación sino una confiscación de suelo porque (según el fundamento esgrimido por un representante) "¡la expropiación por causas de utilidad pública requiere una indemnización al propietario!".

Pero además, la reciente reforma, actualización y unificación del Código Civil y Comercial de la nación, ampliamente debatida en el país durante 2013 y aprobada en 2014, ha significado un doble freno a las reivindicaciones y propuestas impulsadas por el movimiento por la reforma urbana. Por un lado, porque el proyecto finalmente votado no incluyó la función social de la propiedad entre sus disposiciones y nuevos derechos, pese a que este principio había sido contemplado en el proyecto de reforma elaborado por una comisión bicameral con participación de la Corte Suprema de Justicia. El argumento fue que no corresponde la inclusión de ese principio en el Código Civil sino en una reforma constitucional. Por otro lado, el nuevo Código sólo contempla formas jurídicas que permiten regularizar los barrios privados y cementerios privados, a través de la figura de conjuntos inmobiliarios pero no considera ni prevé instrumentos para regularizar las villas, los asentamientos urbanos ni las tierras rurales de los sectores más pobres y vulnerables.

Este enfoque de la reforma del Código Civil ha motivado desaliento, protestas y argumentaciones en contra por parte del conjunto de actores que había venido impulsando un cambio en la dirección contraria. En las etapas finales del tratamiento legislativo de la reforma, Habitar Argentina hizo público un comunicado dirigido a los legisladores nacionales en el que manifestó su preocupación por estos temas.

> Con preocupación recibimos la noticia de la supresión de este principio (función social de la propiedad) en el dictamen de comisión, lo cual consideramos un grave retroceso que desprotege a los sectores más necesitados de la sociedad. El reconocimiento de este principio es imprescindible para la constitucionalización y modernización del Código que lo ubique en línea con el derecho internacional de los derechos humanos. Su incorporación no afectaría el derecho de propiedad sino que lo armonizaría con el interés social, a tono con 14 constituciones provinciales y otros países de la región que poseen este principio con rango constitucional

como Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador y El Salvador (Habitar Argentina, 2013).

Más adelante se interpela a los legisladores en estos términos:

> Resulta indispensable que, en lo que está su alcance, el código procure resolver y atender la situación de informalidad y precariedad en la que viven millones de familias pobres urbanas y campesinas en nuestro país. Por ello, desde Habitar Argentina, hacemos un último llamado a los/as legisladores/as, a tomar en cuenta todos los argumentos y propuestas realizadas en las audiencias públicas e incorporar en el Código Civil y Comercial los derechos de los sectores cuyos derechos hoy se encuentran ausentes en la discusión (Habitar Argentina, 2013).

Por su parte, el Centro de Estudios Legales y Sociales (organización con larga trayectoria en defensa de los derechos humanos en el país y con buena llegada al partido gobernante) ha manifestado que la supresión en el dictamen de Comisión de la función social de la propiedad es un grave retroceso que deja sin protección a los sectores necesitados de la sociedad (CELS, 2013).

Paralelamente, otros integrantes de Habitar Argentina han sostenido que la ausencia del principio de la función social de la propiedad tendrá un efecto negativo para avanzar en políticas públicas de regulación del suelo y el mercado inmobiliario, necesarias para abordar los problemas estructurales del actual déficit habitacional (Chillier y Fairstein, 2013).

Muchos especialistas han opinado que, si bien la reforma del Código Civil constituye una importante actualización de la jurisprudencia en materia civil y comercial, al reconocer nuevos derechos reales (por ejemplo el matrimonio entre personas del miso sexo, los derechos de las parejas que no se casan, o los de las familias ensambladas, entre otros), en lo que a derechos de propiedad se refiere, se optó por mantener la orientación liberal del antiguo código civil reafirmando los privilegios de las minorías propietarias.

Reflexión final

La flexibilización del derecho absoluto de propiedad en el sistema legal nacional genera temores y contradicciones aún dentro de gobiernos democráticos progresistas, lo que hace que el futuro de una reforma urbana con eje en la función

social de la propiedad o en el reconocimiento de derechos de los más vulnerables parezca todavía lejano.

A pesar de su creciente impulso y popularidad, la aplicación efectiva y extendida (en el tiempo y espacio) de las nuevas herramientas que he nombrado en este trabajo resulta incierta. Por un lado, éstas tropiezan con regímenes legales fuertemente arraigados que protegen los derechos de la propiedad individual por encima del interés social y, por otro, enfrentan la oposición de los poderosos intereses ligados al capital inmobiliario.

Sin embargo, desde una perspectiva más optimista, también hay que advertir que varias herramientas han surgido y en algunos casos se están aplicando sin esperar que se hubieran producido cambios en la legislación nacional. Es decir que existe un margen de acción que otorga la Constitución nacional y las constituciones provinciales a sus municipios para establecer regulaciones y controles sobre el uso del suelo. Y ese margen ha sido usado por algunos gobiernos locales con suficiente decisión política que encontraron soluciones creativas y las pusieron en práctica.

Algunos especialistas coinciden en que la necesidad de facilitar el acceso al suelo y a la vivienda a los sectores populares ha llevado a muchos municipios a dinamizar normas y procedimientos administrativos con una clara dirección social, lográndose algunos resultados alentadores en la regulación del mercado suelo (Scatolini, 2010).

Desde mi punto de vista sería necesario ampliar ese margen de acción, enfatizando las iniciativas en el control de los derechos de construcción sobre el suelo, separándolos de los derechos de propiedad sobre el suelo. Esto permitiría al estado capturar de manos de propietarios y del capital inmobiliario al menos una porción de los excedentes que se despliegan como entorno construido. Se podrían capturar los beneficios ganados de manera inmerecida porque son beneficios que si bien se manifiestan como valorización de suelo privado derivan de las normas urbanas definidas y redefinidas por el estado. Esta posibilidad no me parece menor sino que resulta un paso fundamental hacia la reforma urbana, que podría hacerse desde el ámbito de la planificación y las políticas urbanas.

Bibliografía

Centro de Estudios Legales y Sociales. 2013. “El Código Civil debe ser una herramienta para la ampliación de los derechos”, en *Noticias*. Disponible

en: www.cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1708.

Cuenya, Beatriz y González Eduardo. 2013. "Instrumento para la redistribución de los beneficios del desarrollo urbano. La Contribución compensatoria por beneficios extraordinarios en urbanizaciones y edificaciones en Rosario". Ponencia presentada en el Seminario Internacional *Instrumentos Notáveis de Intervenção Urbana*, 21 y 22 de noviembre, Brasilia.

Cuenya, Beatriz. 2012. "Avances en el planeamiento urbanístico", *Diario Página 12*, Suplemento Cash, 17 de abril. Buenos Aires.

Chillier, Gastón y Fairstein Carolina. 2013. "Desigualdades en el acceso al suelo", en *Diario Página 12*, Economía, 9 de diciembre. Buenos Aires.

Fernández, Edesio y Alfonsín, Betania. 2010. "Editorial", en *Forum de Directo Urbano e Ambiental,* año 9, núm. 54. Belo Horizonte: fdua.

Fernández, Edesio y Maldonado Copello, Ma. Mercedes. 2010. "El derecho y la política del suelo en América Latina: nuevos paradigmas y posibilidades de acción", en *Forum de Directo Urbano e Ambiental*, año 9, núm. 54. Belo Horizonte: fdua.

H. Cámara de Diputados de la Nación. 2007. *Proyecto de Ley de Uso del Suelo y Ordenamiento Territorial y Urbanístico*. Presentado por la Diputada Silvia Augsburger y otros, 16 de noviembre de 2007. Consultada el 9 de abril de 2014. Disponible en: www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=5258-D-2007.

Hardoy, Jorge Enrique; Basaldúa Raúl y Moreno Óscar. 1967. "Mecanismos de regularización de la tierra urbana y suburbana en América del Sur", en *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, vol. 1, núm. 3. Buenos Aires.

Hardoy, Jorge Enrique. 1970. "Políticas de urbanización y reforma urbana en América latina", Documento de Trabajo Interno 18, Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, Centro de Estudios Urbanos y Regionales.

Hardoy, Jorge Enrique y Óscar Moreno. 1972. "Primeros pasos de la reforma urbana en América Latina", en *Eure*, vol. 2, núm. 4. Santiago de Chile.

Petrelli, Hernán. 2013. "El nuevo Código civil y comercial argentino y sus efectos urbanísticos: la persistencia del paradigma liberal", en *Café de las Ciudades,* año 12, núms. 127-128, mayo-junio. Disponible en: www.cafedelasciudades.com.ar/politica_127.html. Buenos Aires.

Red Hábitar Argentina. 2005. "Declaración por la Reforma Urbana en Argentina", en *Café de las Ciudades.* Disponible en: www.isel.edu.ar/assets/Ley_marco.pdf. Buenos Aires: Universidad Oberta de Cataluña.

Robledo, Laila. 2014. "Ley de Acceso Justo al Hábitat en la Provincia de Buenos Aires: nuevas reglas de juego en las políticas de suelo", en *Café de las ciudades,* año 13, núms. 135-136, enero-febrero. Disponible en: www.cafedelasciudades.com.ar/politica_135_136.htm?cu=1513&iu=18&cr=2348.

Scatolini, Luciano. 2010. "La agenda urbana entre luces y sombras del Bicentenario", en *Forum de Directo Urbano e Ambiental,* año 9:54. Belo Horizonte: fdua.

Senado y Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires. *Ley 14449*.

Tedeschi, Sebastian. 2011. "Los conflictos urbanos en el territorio y el derecho en América Latina (ii). La función social y ambiental de la propiedad", en *Café de las ciudades*, año 10, núm. 102, abril. Disponible en: www.cafedelasciudades.com.ar/politica_102.html. Buenos Aires.

_____. 2008. "Declaración de la Reforma Urbana", Ponencia presentada en la *Jornada Hábitat Social en Argentina*, Mesa de las organizaciones de tierra de Bariloche. Disponible en: www.tierrasbariloche.blogspot.com.ar/2008/04/Declaracin-de-la-reforma-urbana-10-2006.html8.

Tercco. 2012. "Terquedad del fallo (y del Código Civil)", en *Café de las Ciudades*, año 11, núm. 115, mayo. Buenos Aires. Disponible en: www.cafedelasciudades.com.ar/terquedades_115.html.

Los sujetos patrimoniales del centro histórico: de la valoración identitaria a la valorización mercantil. Una exploración inicial desde la Ciudad de México

René Coulomb*
Edna Elena Vega Rangel**

El patrimonio no tiene sentido (otro que económico) si no es en relación a una identidad y a las instituciones que contribuyen a construirla y afianzarla.
Françoise Choay[1]

En las últimas décadas, la gestión de varias ciudades en América Latina y el Caribe ha puesto especial énfasis en la llamada "recuperación" de sus centros históricos mediante políticas de conservación, "planes de manejo" o normativas que regulan el uso del suelo y la edificación, acciones de rehabilitación de la infraestructura urbana y del parque habitacional, mejoramiento de espacios públicos y de la imagen urbana. A este proceso, que estuvo inicialmente en manos del Estado a nombre del valor que el patrimonio histórico significa para la memoria y la identidad colectiva, se han incorporado progresivamente distintos sectores sociales, constituyéndose así un universo de sujetos patrimoniales cada vez más diversos y no pocas veces contrapuestos.

Este proceso que Françoise Choay conceptualiza como "invención del patrimonio urbano" constituye un proceso reciente (Choay, 2007: 161 y ss). Este espacio calificado como "centro histórico" es el resultado de una "construcción

* Profesor investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco y director de Ciudad y Patrimonio A.C., Ciudad de México.

** Consultora independiente, doctorante en Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.

[1] Choay, 2006: 322 (la traducción del francés al español es de los autores).

jurídica"[2] en el marco de una política pública de conservación y protección del patrimonio histórico, inicialmente limitada a "monumentos históricos" y que se fue ampliando a "zonas" urbanas patrimoniales. La investigación urbana acompañó este proceso con análisis que suelen centrarse en la acción pública estatal en términos de legislación, de creación de instituciones, de formas de gestión o financiamiento.

Sin embargo, la producción del patrimonio histórico urbano refiere, más holísticamente, a una construcción social que involucra no solamente la acción del Estado sino también una diversidad de actores, intereses, visiones y hasta de imaginarios. En este sentido, en la medida en que un centro histórico es resultado de un proceso de producción social complejo, también histórico, parece pertinente llevar a cabo análisis que den cuenta de los sistemas de actores sociales y de los procesos políticos que determinan, regulan y conducen sus dinámicas sociales, económicas, culturales y espaciales.

Una de las relaciones sociales que se encuentran subyacentes al sistema de actores de un centro histórico es la que se refiere al valor patrimonial que le asignan. Este proceso de valoración patrimonial, o de "patrimonialización", ha variado a lo largo del tiempo, en función de los distintos objetivos que tanto el Estado fue asignando a su exaltación como los demás actores sociales y económicos a su utilización; es decir, al ritmo del "rejuego de los distintos intereses sociales y políticos" (Florescano, 2003: 35). De hecho, en la actualidad se esté dando *una redefinición de la idea de patrimonio cultural* que lo aleja de la comprensión inicial del patrimonio entendido como un conjunto de bienes que es propio de un grupo social, que lo distingue de los demás y que, en este sentido, es fuente de identidad. En efecto, las instituciones y las acciones centradas tradicionalmente en la preservación del patrimonio histórico como "bien común" se están enfrentando en la actualidad a intereses económicos y comerciales particulares, que tienen otra concepción del patrimonio cultural y que lo perciben como una oportunidad de valorizar un capital inmobiliario, comercial o financiero.

Esta transformación del concepto de patrimonio cultural, y más específicamente la de "patrimonio cultural urbano", se inscribe dentro de los procesos de cambio de las relaciones entre el Estado y la sociedad, entre el capital y

[2] Patrice Melé. 1995. "La construcción jurídica de los centros históricos: patrimonio y políticas urbanas en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 57, núm. 1, enero-marzo, pp. 183-206.

la sociedad, y entre el capital y el Estado (Florescano, 2003: 41-42). Son estos procesos que definen y redefinen la acción pública en un centro histórico mediante la emergencia de nuevos actores con intereses dominantes en torno al uso del patrimonio cultural urbano ¿Cuáles son estos sujetos patrimoniales "históricos" que "producen y reproducen los centros históricos"? (Carrión, 2010: 135). ¿Cuáles son hoy en día los "sujetos patrimoniales" que se disputan la herencia patrimonial del centro histórico? Intentaremos una exploración inicial de estas preguntas a partir de lo que nuestra propia experiencia de gestión nos permitió aprehender[3] en el centro histórico de la Ciudad de México.

La ciudad histórica y sus actores

Los centros históricos se caracterizan todavía por una gran heterogeneidad de usos del suelo y de funciones urbanas y, por lo tanto, de una gran diversidad de actores, intereses y prácticas sociales. El centro histórico es ciudad. De hecho fue en algún momento de la historia urbana, la ciudad toda. En esto se distingue de las periferias cuya homogeneidad de uso, mayoritariamente el habitacional, hace que no sean ciudad sino "asentamientos"; en el mejor de los casos una ciudad en proceso de consolidación.

Pero si bien el centro, en su centralidad, se contrapone a la periferia, tampoco puede entenderse al centro sino es en relación a la ciudad en su conjunto. De ahí que los actores sociales que actúan en el escenario del centro histórico no sean solamente los que habitan (viven y trabajan en él), tampoco solamente los que lo practican como visitantes y turistas, sino también los que, por distintas razones y con distintos objetivos, expresan un proyecto para su desarrollo presente y futuro.

Patrimonio cultural y relaciones de propiedad

Un primer discriminante que incide en las prácticas de los distintos actores sociales en el centro histórico es el tipo de tenencia de los bienes inmobiliarios.

[3] En nuestra calidad de funcionarios del Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México entre los años 1997 y hasta 2002.

De cara al patrimonio edificado del centro histórico no es lo mismo ser o no propietario. En términos de propiedad raíz, antes de ser patrimonio de la colectividad, los bienes inmobiliarios del centro histórico se inscriben dentro de las relaciones de propiedad. En el caso de la Ciudad de México, la tercera parte de los 9 000 inmuebles contenidos en el perímetro B del centro histórico son de propiedad pública, administrada por el gobierno nacional o local. Pero al mismo tiempo, alrededor de 80% de los inmuebles catalogados como de valor patrimonial cultural son de propiedad privada.

He aquí una tensión muy poco analizada entre un bien de propiedad privada que a su vez se enuncia como teniendo un valor patrimonial para el conjunto de la sociedad, de la "nación" y hasta de "la humanidad". No son pocos los propietarios de inmuebles "catalogados" que señalan las trabas que esto representa para el libre ejercicio de sus derechos de propiedad. En México, algunos llegaron incluso a protestar por el carácter anticonstitucional de dichas restricciones; ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos (1972) por ser violatoria del derecho de audiencia consagrado en el artículo 14 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.[4]

Se suele caracterizar a los propietarios inmobiliarios como el grupo que ha logrado imponer sus intereses en la zona, al beneficiarse de un negocio que sigue siendo sumamente rentable (el alquiler) y que es capaz de apropiarse de las rentas generadas por la obra pública (Perló, 1988: 70). Sin embargo, los propietarios no constituyen un grupo homogéneo y es probable que sus estrategias en relación a la valorización de un centro histórico sean muy variadas y, a veces incluso, contrapuestas.

Podemos distinguir a los pequeños propietarios que hacen uso de su propiedad para vivienda y actividades económicas de las compañías inmobiliarias como en el caso de la Sociedad Inmobiliaria "Centro Histórico de la Ciudad de México S.A. de C.V.", CENTMEX. Al 31 de diciembre de 2007, esta Compañía Inmobiliaria contaba con 51 inmuebles en el Centro Histórico de la Ciudad de México, los cuales representaban un valor neto de $ 781 millones 122 mil

[4] La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que este derecho consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previa al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos.

pesos, sobre una superficie predial de 29 759 metros cuadrados.[5] El hecho de que la compañía CENTMEX sea controlada indirectamente por la familia Slim y el Grupo Carso ha sido evaluado, de forma a veces excesiva, como un control de los procesos de "rescate" del centro histórico de la Ciudad de México por parte de uno de los hombres más ricos del mundo. Es así como David Harvey pudo escribir que "Carlos Slim había remodelado las calles del centro para agradar la mirada de los turistas" (Harvey, 2008: 37). El mito del Slim Center se deriva de la convicción, muchas veces no explicitada, según la cual es el capital (inmobiliario) que detona, conduce y se beneficia del proceso de "recuperación" del centro histórico.

La discusión en torno a si es el capital que determina los procesos de cambio en el centro histórico no es nueva.[6] Pero si bien concurren y conviven los más variados y diversos capitales en un centro histórico (comercial, de servicios, inmobiliario o financiero), poco sabemos de ellos y muchos mitos se han tejido en torno suyo" (Perló, 1988: 72). Los escasos estudios que se han realizado sobre el mercado inmobiliario del centro histórico de la Ciudad de México (Perló, 1988 y 2002; Morales, 2010) tienden a mostrar que el mercado inmobiliario se caracteriza por una escasez de operaciones de compra venta de inmuebles (Perló, 1988: 73). Esta situación tiene que relacionarse con, por lo menos, tres realidades estructurantes del mercado: a) el hecho de que un tercio de los inmuebles no circulan en el mercado por ser de propiedad pública; b) que un porcentaje significativo aunque difícil de estimar que la propiedad se encuentra en situación de tenencia irregular (propiedades intestadas, inmuebles invadidos) y, c) que muchos dueños de inmuebles corresponden en su actuar con respeto a su propiedad a la figura del "propietario no capitalista" enunciada por Topalov.[7]

Tal vez, esa sea la situación que caracterice más a los propietarios de inmuebles en el centro histórico, por lo menos en el caso de la Ciudad de México. Como comenta Topalov son los que "oponen al capital una real oposición". Lo que podría por lo menos en parte explicar porque el ingeniero Slim no

[5] Estos inmuebles tienen giro comercial (27), habitacional (16), estacionamiento (5), hotel (3). Solamente 9 de ellos son considerados como monumentos históricos o artísticos (CENTMEX, 2007: 6).

[6] Véase el capítulo "Intereses capitalistas y transformaciones de las áreas centrales", en Coulomb y Duhau, 1988: 103- 130.

[7] Christian Topalov. *La urbanización capitalista*, Apartado 7.3.3. "Los propietarios no capitalistas del suelo". México: Edicol.

pudo llevar a cabo su intención de desarrollar un proyecto inmobiliario compacto en la parte sur del Centro Histórico, sino que los inmuebles adquiridos presentan una alta dispersión geográfica, aunque ciertamente ubicada fundamentalmente en la parte oeste del perímetro del Centro Histórico.

En cuanto a la propiedad pública, la investigación urbana no se ha interesado suficientemente al peso que tiene el Estado como propietario de inmuebles en el centro histórico y a la gestión del patrimonio público del suelo. Llama la atención el contraste entre las declaraciones en torno a la protección del patrimonio cultural urbano, por una parte, y por otra, la desatención, falta de mantenimiento y, a veces, hasta el abandono en que se encuentran varios inmuebles públicos. Tampoco han sido evaluados dos importantes prácticas de gestión del patrimonio público, inmuebles del gobierno de la ciudad: a) la gestión "social" mediante la desincorporación y expropiación a favor, por ejemplo, de programas de viviendas de interés social, o bien; b) la entrega en comodato, a través de la figura del Permiso Administrativo Temporal Revocable (PATR) del usufructo de decenas de inmuebles a organizaciones sociales, de instituciones sin fines de lucro, sindicales y otros. Dos formas de gestión que, en los hechos, terminaron siendo procesos de privatización del patrimonio público.

Habitar, o no, el centro histórico

El segundo gran discriminante que determina de forma importante los objetivos, estrategias, prácticas y hasta los imaginarios de los actores sociales, se refiere al *habitar* el centro histórico. Entendemos aquí por *habitar* un modo de relacionarse con determinado espacio con prácticas *cotidianas* de *apropiación* que se articulan con estrategias de *reproducción social* y con sentimientos de pertenencia a un *territorio* y de *identidad*.

La población que habita el centro histórico es muy diversa. Comprende, por una parte, la población residente en constante disminución, por lo menos hasta la última década, y por la otra, una población mal llamada "flotante" que cotidianamente trabaja (como empleadores o empleados) bien sea en unidades económicas privadas (comerciantes, prestadores de servicios), bien sea en las numerosas oficinas públicas todavía concentradas en el centro histórico. Los avances democráticos consideran que solamente la población residente tiene derecho a ser consultada en la elaboración de los programas de urbanismo. Sin embargo, la población no residente que habita cotidianamente el centro histórico

multiplica por 5, por 10 y hasta por 15 a la primera, según el grado de densidad habitacional de cada zona.

Por otra parte, el centro histórico recibe la visita de una población muy heterogénea de usuarios ocasionales, sean éstos habitantes de la ciudad o no. Estos visitantes foráneos (turistas), mexicanos o extranjeros no representan diariamente más del 5% de la "población flotante". Sin embargo, tienden a tener un peso mucho mayor en la elaboración de las distintas propuestas e inversiones de la acción pública, como también de los inversionistas privados.

Los estudios de movilidad urbana (de "origen y destino") si bien confirman la muy fuerte atracción que el centro histórico ejerce como espacio económico y de empleo, no siempre son analizados en función de la distinción entre la población para la cual el centro histórico es el espacio estratégico de su reproducción social, de la que lo usa para ir de compras, para la recreación o la cultura.

Por otra parte, si bien los actores económicos que usan el centro histórico son muchos y muy diversos, creo que sabemos poco de las estrategias subyacentes a la localización de las actividades económicas en ese espacio (tal vez, incluso, en cuanto a la implantación de las actividades económicas dentro del espacio urbano en general). Estas interrogantes refieren en particular a los distintos actores económicos inscritos dentro de la actividad comercial.

El centro histórico es un espacio en pugna

Las centralidades históricas se caracterizan por un alto grado de complejidad y heterogeneidad, producto de su propia historicidad, y que las hacen vivir dinámicas inmobiliarias, sociales, económicas o culturales no pocas veces divergentes. Estas dinámicas son las que generan un estado de permanente *disputa por el espacio* entre una multiplicidad de usuarios (Carrión, 2010: 135; Hanley, 2008, Duhau y Giglia, 2010). Es así como, por ejemplo, Carlos Morales, al analizar los tres distintos actores e intereses que compiten —a través de la renta inmobiliaria— por apropiarse del centro histórico de la Ciudad de México (culturales, viviendistas y comerciales), concluye que los intereses comerciales son ampliamente hegemónicos y pueden pagar una renta del suelo casi tres veces por encima del uso competidor que sería la vivienda (Morales, 2010).

La disputa no solo refiere al espacio construido sino también a los espacios abiertos. La confrontación de intereses, económicos pero también políticos,

se ha cristalizado en muchos centros históricos en torno a la actividad en las calles y plazas del mal llamado comercio "ambulante"; y al reclamo de su reubicación por parte de distintos sectores de la sociedad. Para las políticas públicas, el desalojo o reubicación de los comerciantes fuera del perímetro patrimonial suele presentarse no solo como una acción de "rescate" del disfrute de los espacios públicos, sino también como una demostración de la capacidad de gobernar. El éxito de la acción pública puede proyectar al gobernante local hacia más altas responsabilidades políticas.

Por otra parte, es de sobra conocida la (co)existencia, no pocas veces conflictiva, de una gran diversidad de instituciones con competencias nacionales o locales en relación con los centros históricos (Carrión, 2013: 32 y *ss*; Rodríguez, 2006a:150). En el caso mexicano, se ha podido hablar de dos familias de leyes, reglamentos y, por ende, de instituciones referidas, por una parte al desarrollo urbano y, por la otra, a la protección del patrimonio cultural urbano. (Díaz-Berrio y González, 2010). En este sentido, coincidimos con Patrice Melé en que la multiplicación de actores públicos expresa la "existencia de varias legitimidades "públicas" en relación al "interés" también "público" que, se supone, representa el centro histórico para el conjunto de la ciudadanía, pero que pone en juego los interés muy particulares de cada institución.[8] En este camino se entiende la propuesta de Fernando Carrión cuando sugiere que la erosión de la institucionalidad pública constituye un elemento de la erosión de los centros históricos (Carrión, 2013).

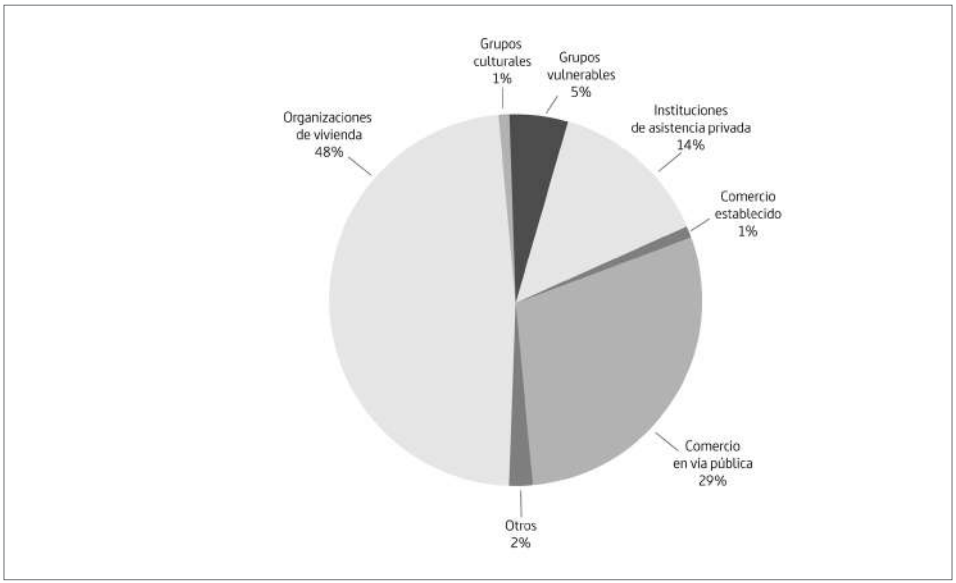
Del lado de la sociedad civil, existe una importante efervescencia organizativa. Las 200 organizaciones que pudimos censar en el año 2000 en el Fideicomiso Centro Histórico cubrían un amplio espectro que iba desde el asistencialismo empresarial hasta algunas ONG's defensoras del derecho a la vivienda o del derecho a la ciudad e impulsoras de proyectos para el Centro Histórico, pasando por las sesenta organizaciones corporativizadas del comercio ambulantes, de atención a grupos vulnerables, así como grupos culturales (gráfica 1).

Sujetos patrimoniales y formas de gestión del centro histórico

Otra manera de analizar el juego de actores en el centro histórico consiste en referirse a la gestión y en particular, pero no solamente, al papel de la acción

[8] Véase el apartado, "Interés general y territorialización de la sociedad", en Patrice, Melé, 2010: 233 y ss.

Gráfica 1. Porcentaje de organizaciones sociales, civiles e Instituciones de Asistencia Privada (IAP's) en el centro histórico de la Ciudad de México



Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo realizado durante 1997-2000. Fideicomiso Centro Histórico. INVI, Informes de trabajo 2000-2006 (MIMEO).

pública. La gestión de los centros históricos pone en escena un conjunto de actores de lo más heterogéneo: gobiernos nacionales, autoridades locales, iniciativa privada, ONG, organizaciones vecinales, partidos políticos, organizaciones empresariales gremiales, profesionales del patrimonio, etcétera. En función de la posición dominante o subordinada de cada uno de los actores, del grado de legitimidad que les da el marco legal y reglamentario o el sistema de representación política, se dan distintos tipos de gestión que a veces coinciden en el espacio y/o en el tiempo.

Un patrimonio en disputa

La problemática urbana que viven los centros históricos no puede reducirse a una lucha entre distintos agentes económicos por apropiarse de las rentas inmobiliarias dentro un mismo territorio. En contra de lo que el vocablo utilizado

para designar este territorio parece afirmar, no es el carácter de histórico que lo define y permite entenderlo en su dinámica, sino más bien el hecho que se le asigna un valor patrimonial para el conjunto de la sociedad.[9] Y es en las distintas formas de gestión que los centros históricos, expresan distintas formas de concebir al patrimonio cultural, o distintos "paradigmas político-culturales" (García Canclini, 1999: 19).

Un primero, que concibe al patrimonio a través de sus valores intrínsecos, como "un acervo de incuestionable prestigio histórico y simbólico" (Mantecón, 2003: 42) y que requiere de su conservación, independientemente de su uso y utilidad social, pero también del valor que le otorga en su momento la sociedad. Una visión que García Canclini tipifica como "tradicionalista, sustancialista", Daniel Hiernaux como "patrimonialista" (Hiernaux, 2010), otros colegas como "conservacionista" (Capron y Monnet, 2003: 112), en el sentido en que se centra en la conservación y preservación del legado histórico de culturas urbanas anteriores. Para Guenola Capron y Jerôme Monnet, la política conservacionistas parece ser el resultado de una alianza entre intelectuales (arquitectos, historiadores, sociólogos, cronistas, entre otros), periodistas y responsables políticos, "en nombre de la sacralización nacionalista de los testimonios del pasado" (Capron y Monnet, 2003: 112).

Esta última afirmación debe ser matizada, debido a que la actitud de los distintos grupos sociales frente al patrimonio está muy lejos de ser homogénea. No existe una sola estrategia del capital privado o del Estado con respecto al patrimonio. La acción empresarial no siempre es sinónimo de agresión al patrimonio, puesto que el aprecio por el valor simbólico puede a veces incrementar el valor mercantil de un patrimonio inmobiliario (García Canclini, 1999: 19-20). De la misma forma, los gobiernos locales y nacionales tienen también una "relación ambivalente" con el patrimonio: lo utilizan bien sea para incrementar su legitimidad de guardián del interés público, o para valorizarlo entregándolo a las leyes del mercado. La misma ambivalencia puede encontrarse en las organizaciones sociales.

Al paradigma patrimonialista-conservacionista, se contrapone lo que Daniel Hiernaux denomina una visión "posmoderna", centrada en el presente, la fragmentación de la continuidad histórica que *conlleva una pérdida de memoria*

[9] No se discute aquí la confusión conceptual que se genera cuando se equipara lo patrimonial y lo histórico, cuestionando así el valor patrimonial de las creaciones culturales recientes o contemporáneas de una sociedad.

y de las tradiciones históricas. Una concepción que prefiere denominar García Canclini de "mercantilista", que ve en el patrimonio una oportunidad para valorizar económicamente el espacio construido y que reúne actores tan disímbolos como agentes y promotores inmobiliarios, operadores turísticos, comerciantes, prestadores de servicios, técnicos y hombres políticos preocupados por el la sustentabilidad económica del "rescate" del centro histórico (Caprón y Monnet, 2003: 120).

Para Hiernaux, es a partir de la coexistencia y confrontación de estos dos "imaginarios" y de la confrontación entre estas dos temporalidades, el presente y el legado del pasado, que pueden interpretarse las transformaciones de muchos centros históricos en ciudades latinoamericanas. En esta confrontación estarían en juego dos asuntos de importancia: por una parte, el sentido de la historia de los pueblos, y por la otra, el sentido de lo público y de lo privado, es decir de una visión de los centros históricos como patrimonio usado y disfrutado por todos, en contraposición con la valorización del patrimonio cultural urbano como estrategia de desarrollo económico y turístico.

Sin embargo, existen varias señales que indican que la confrontación tiende a resolverse en beneficio de la privatización y comercialización del proceso de revalorización. En esta perspectiva, el patrimonio cultural tiende a ser visto como una realidad objeto de intercambio mercantil y no como algo que es objeto de una apropiación. La atención se centra más sobre la conservación del objeto patrimonial y menos sobre construcción del sujeto patrimonial.

La apropiación desigual del patrimonio

Sin embargo, hablar de patrimonio es referirse necesariamente a un proceso de valoración y por lo tanto de apropiación, que suele ser fuente de identidad para un(os) determinado(s) grupo(s), familiar, étnico, social o nacional. El patrimonio cultural refiere a ese acervo de "elementos culturales —tangibles unos, intangibles los otros— que una sociedad determinada considera suyos" (Bonfil, 2003: 47). Pero poco se reconoce que todo patrimonio cultural, en su definición tanto conceptual como jurídica, es una construcción social y que, por lo tanto, es objeto de procesos diferenciales de apropiación.

La investigación urbana apunta hacia una evidencia: amplios grupos sociales no dan a la conservación del patrimonio cultural urbano la importancia, a veces la prioridad, que éste requiere porque no lo valoran suficientemente.

En este sentido, se puede afirmar que el acceso al patrimonio cultural es socialmente muy desigual y que tiene que matizarse, como lo propone Néstor García Canclini, la afirmación según la cual el patrimonio cultural es una fuente universal de identidad.[10]

Asimismo, fuerza es de constatar que por lo general no se cuestiona la legitimidad social de los procesos que llevaron a distinguir como patrimoniales determinados bienes, sobre todo si la fuente legitimadora se encuentra en el carácter histórico del patrimonio heredado. De ahí la poca atención que ha merecido la pregunta de saber hasta qué punto el patrimonio cultural es objeto o no de un proceso de apropiación por parte de los distintos sectores de la sociedad, y también, de sí es realmente fuente de identidad para ellos.

Pero si asumimos que no existe patrimonio alguno sin sujetos patrimoniales que lo reconozca como tal tiene que concluirse que el principal reto de la llamada "preservación" del patrimonio cultural urbano refiere a la capacidad que tiene determinada colectividad de lograr que un universo lo más amplio posible de sus miembros sienta ese patrimonio como suyo.

¿Quiénes son los sujetos patrimoniales?

Del conjunto de actores sociales que hemos identificado anteriormente como actuando en el centro histórico, ¿cuáles son realmente sujetos patrimoniales, es decir las personas o grupos que no solo "producen o reproducen los centros históricos" (Carrión, 2010: 135), sino que son también los destinatarios de las políticas tutelares y los beneficiarios del acceso al disfrute del patrimonio cultural que los centros históricos representan? La pregunta tiene como interés el de saber hasta qué punto determinada forma de gestión de un centro histórico puede plantearse como "democrática", es decir, tiene como legitimidad la de estar bajo la participación pro-activa de un universo lo más amplio y diverso de sujetos patrimoniales.

No todos los actores sociales que actúan en el escenario del centro histórico son sujetos patrimoniales, es decir no todos son portadores de derechos y obligaciones con respecto al patrimonio, su producción social, disfrute y protec-

[10] "Los bienes reunidos en la historia por cada sociedad no pertenecen realmente a todos, aunque formalmente parezcan ser de todos y estar disponibles para que todos los usen [...] diversos grupos se apropian en formas diferentes y desiguales de la herencia cultural (García Canclini, 1989: 181).

ción. El turista es un consumidor del patrimonio, no un sujeto patrimonial. Tampoco por *habitar* (residir y/o trabajar) se es un sujeto patrimonial. Se puede ser simplemente un receptor y un consumidor de acciones u omisiones por parte de sujetos patrimoniales pro-activos.

Fernando Carrión propone en este sentido distinguir entre "sujetos patrimoniales históricos" y "sujetos patrimoniales subordinados".[11] Preferiríamos por nuestra parte reservar el calificativo de sujeto patrimonial a los actores colectivos e institucionales que tienen la capacidad de definir e impulsar determinados objetivos estrategias, políticas y acciones en el centro histórico. Sujetos patrimoniales que son portadores de un proyecto (de un "deseo" dice Carrión). Sujetos patrimoniales que se confrontan en torno a proyectos diferentes y muchas veces contrapuestos.

Juridización del patrimonio y de las relaciones sociales

En cuanto que producto de una construcción jurídica, los sitios patrimoniales en general, y los centros históricos en particular están viendo como las prácticas de los actores, públicos y privados, han hecho de la relación a la normatividad un elemento clave de sus interrelaciones. Patrice Melé propone un escenario en donde la progresiva "juridización" del patrimonio ha contribuido de forma importante a dotar a los especialistas, conservadores o restauradores, un rol dominante sin que por ello hayan desplazado del todo otros tipos de legitimidades: la de los propietarios, de los poderes locales, de los comerciantes, de los habitantes y usuarios permanentes, tampoco la de los planificadores urbanos; estos últimos anclados en la legitimidad (real o supuesta) de la legislación de los Asentamientos Humanos (Melé, 2006: 384).

El carácter federal de la legislación y la existencia de instancias internacionales, como la UNESCO, a las cuales pueden recurrir las asociaciones de vecinos o de protección del patrimonio, contribuyen a reducir el carácter discrecional de las acciones de los propietarios, de los inversionistas o de los poderes públicos locales. Sin embargo, conviene subrayar que el sistema normativo mexicano no

[11] Véase Fernando Carrión en su trabajo: *Lugares y flujos centrales: los centros históricos urbanos*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAC/ECLAC) (*El sujeto patrimonial*: páginas 36 y *ss*).

concede derechos objetivos a la población, sólo el monumento se constituye en sujeto del derecho de protección (Melé, 2006: 383).

Sujetos patrimoniales, centros históricos y proyecto de ciudad

En la actualidad se están confrontando tres tipos de proyectos en los centros históricos de América Latina y el Caribe:

a. El proyecto que consiste en concebir la protección del patrimonio cultural urbano como un asunto de interés público que se fundamenta sobre el valor que los bienes patrimoniales tienen en sí mismo y como testigos de la creatividad de las sociedades del pasado, lo que les dota de un fuerte potencial generador de identidad para las distintas comunidades tanto a nivel nacional como local. Es el Estado Nación y los gobiernos locales que aseguran la tutela del patrimonio cultural de los centros históricos, garantizando su protección y conservación, entre otras acciones mediante la elaboración de planes de manejo. Dada la escasez crónica de recursos públicos, la estrategia consiste en logar que la inversión pública, mediante exenciones fiscales y obras públicas en el mejoramiento de las infraestructuras y de los espacios abiertos, sean el detonador de la actuación de propietarios e inversionistas privados.
b. El segundo proyecto consiste en "sustituir el acceso a la cultura o el disfrute de los bienes culturales por el aprovechamiento productivo" de los mismos (Castillo, 2007: 16-17). Un proyecto dominado por la lógica de la re-valorización mercantil del patrimonio histórico edificado, pero sobre todo por los intereses vinculados a la economía turística y del ocio. Para varios colegas, como por ejemplo Perló y Bonnafé, sería el caso de la Ciudad de México en donde las iniciativas y lineamientos tanto del ingeniero Slim como de otros inversionistas "han establecido la pauta que ha seguido el sector público y otros actores que son partícipes de los esfuerzos de rescate del centro histórico" (Perló y Bonnafé, 2007: 113); hasta el punto en que el modelo de gestión anterior cambie de sentido, y que sea la inversión privada la detonadora de la inversión pública (*id*. p. 140).
c. Un tercer proyecto, todavía emergente, que García Canclini denomina "participacionista" (1999: 24) y que podríamos caracterizar como

> ciudadanizador de la gestión patrimonial, concibe el patrimonio y su preservación en relación con las necesidades globales de la sociedad, y particularmente de las comunidades que viven y trabajan en el centro histórico. La doctrina enunciado tanto por la UNESCO como por el ICOMOS tiende a hacer de la población residente en los centros históricos los destinatarios prioritarios de las acciones de "rescate" de los centros históricos, y del uso sustentable del patrimonio una palanca para el desarrollo local.

Sin embargo, la planeación participativa aplicada a los centros históricos no está exenta de cierto sesgo excluyente, pues por una parte al dar prioridad a la población residente puede dejar de lado "otra serie de actores con gran influencia en el territorio" (Rodríguez, 2006b: 136), pero sobre todo tiende a no respetar una premisa básica en la relación patrimonio histórico-sociedad que es la universalidad del derecho de todos al disfrute del patrimonio cultural.

Nos encontramos aquí con uno de los desafíos actuales de la democratización de la gestión urbana, en donde el interés general se contrapone al interés (o a los intereses) particular(es), sean de los residentes, de la población local, de los usuarios, de los turistas, o de los consumidores. Buscar la legitimación de las políticas patrimoniales priorizando la apropiación los bienes culturales por parte de la población local lo cual puede tener un efecto reduccionista del interés patrimonial que choca frontalmente con la dimensión universal, o sea ciudadana, del mismo" (Castillo, 2007). En efecto, el centro histórico es dotado de una fuerte carga simbólica para el conjunto de la ciudad, pero además tiene también el papel de ser un espacio público, un espacio de lo público y de lo político para el conjunto de la metrópoli y, a veces, del país.

El derecho al disfrute del patrimonio cultural, el derecho al centro histórico, lo mismo que el derecho a la ciudad, no son derechos que pre-existen a la constitución de los sujetos colectivos, que hemos denominados aquí "sujetos patrimoniales", lo cuales son los creadores a la vez que los usufructuarios del patrimonio cultural urbano. Sin sujetos patrimoniales no existe realmente el patrimonio cultural urbano, lo mismo que sin ciudadanos no puede existir la ciudad, es decir, el derecho a la ciudad. En este sentido, el derecho al centro histórico incluye el derecho que los sujetos patrimoniales tienen de diseñar y llevar a cabo un proyecto para este espacio. Lo mismo que el derecho a la ciudad pasa por el derecho de los sujetos ciudadanos en pensar y construir un proyecto de ciudad.

Bibliografía

Bonfil Batalla, Guillermo. 2003. "Nuestro patrimonio cultural: un laberinto de significados", en conaculta *Patrimonio cultural y turismo. Cuaderno 3 Pensamiento acerca del Patrimonio Cultural. Antología de textos.* México df: conaculta.

Capron, Guenola y Monnet, Jerôme. 2003. "Una retórica progresista para un urbanismo conservador: la protección de los centros históricos en América Latina", en Patricia Ramírez Kurí (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía.* México df: Miguel Ángel Porrúa, flacso.

Carrión Mena, Fernando. 2013. "Introducción. Erosión de la institucionalidad pública como parte de la erosión del centro histórico", en Pinheiro Fiori, Mirela (ed.), *Revivir el centro histórico. Barcelona, La Habana, Ciudad de México y Quito.* Barcelona: Editorial uoc.

_____. 2010. *El laberinto de las centralidades históricas en América Latina. El centro histórico como objeto del deseo.* Quito: Ministerio de Cultura.

Carrión, Fernando y Posso, A. 2001. "Centro histórico: relación social, globalización y mitos", en Posso, A. (comp.), *Políticas y gestión para la sostenibilidad del patrimonio.* Bogotá: ceja.

Castillo Ruiz, José. 2007. "El futuro del Patrimonio Histórico: la patrimonialización del hombre", en *e-rph,* diciembre. Acceso 15 de febrero de 2014. Granada: Universidad de Granada.

Choay, Françoise. 2007. *La alegoría del patrimonio*. Barcelona: Gustavo Gili.

_____. 2006. *Pour une anthropologie de l'espace*, Paris: Editions du Seuil.

Centro Histórico de la Ciudad de México s.a. de c.v., centmex. 2007. *Reporte anual que se presenta de acuerdo con las disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores y a otros participantes del mercado de valores por el año terminado 2007.* Disponible en: www.bmv.com.mx/infoanua/infoanua_2406_20080630_1517.pdf>. Acceso 20 de febrero de 2014.

Coulomb, René y Duhau, Emilio. 1988. *La ciudad y sus actores. Conflictos y estrategias socioespaciales frente a las transformaciones de los centros urbanos.* México df: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, ifal.

Díaz-Berrio Fernández, Salvador y González Pozo, Alberto. 2010. "Ciudades históricas en México: rehabilitación y desarrollo", en Coulomb, René (coord.), *México: centralidades históricas y proyectos de ciudad.* Quito: olacchi.

Duhau, Emilio y Giglia, Ángela. 2010. "La ciudad central: un espacio disputado", en Coulomb, René (coord.), *México: centralidades históricas y proyectos de ciudad*. Quito: olacchi.

Florescano, Enrique. 2003. "Patrimonio nacional: valores, usos, estudios, difusión", en conaculta *Patrimonio cultural y turismo. Cuaderno 3 Pensamiento acerca del Patrimonio Cultural. Antología de textos.* México df: conaculta.

García Canclini, Néstor. 1999. "Los usos sociales del Patrimonio Cultural", en Aguilar Criado, Encarnación *Patrimonio Etnológico. Nuevas perspectivas de estudio*. España: Junta de Andalucía.

_____. 1989. *Culturas híbridas: Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Méxco df: Grijalbo.

Hanley, Lisa M. 2008. "Centros históricos: espacios de rehabilitación y disputa", en *centro-h*, núm. 1, agosto. Quito: olacchi.

Harvey, David. 2008. "El derecho a la ciudad", en *New left review*, núm. 53. Disponible en: www.newleftreview.es/53. Acceso 08 de marzo de 2014.

Mantecón, Ana Rosas. 2003. "Los usos del patrimonio cultural en el Centro Histórico", en *Alteridades,* vol. 13, núm. 26.

Melé, Patrice. 2010. "Producción de los centros y formas de acción pública", en Coulomb, René (coord.), *México: centralidades históricas y proyectos de ciudad*. Quito: olacchi.

_____. 2006. *La producción del patrimonio urbano.* México. df: ciesas, La Casa Chata.

Morales Schechinger, Carlos. 2010. "Confrontación de intereses inmobiliarios en el centro histórico de la Ciudad de México", en Coulomb, René (coord.), *México: centralidades históricas y proyectos de ciudad*. Quito: olacchi.

Perló Cohen, Manuel. 2002. "Observatorio inmobiliario de la Ciudad de México, estudio de la Colonia Centro, 2000-2002", en *Seminario Centro Histórico, análisis de la situación actual y perspectivas futuras.* México, df: puec-unam.

_____. 1988. "Notas sobre la intervención estatal y las políticas urbanas en la zona central de la ciudad de México", en Coulomb, René y Duhau, Emilio, *La ciudad y sus actores*. México, df: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.

Perló Cohen, Manuel y Bonnafé, Juliette. 2007. "Análisis y evaluación de dos modelos para el financiamiento del Centro Histórico de la Ciudad de

México", en Carrión, Fernando (ed.), *El financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: FLACSO, Lincoln Institute of Land Policy.

Rodríguez Alomá, Patricia. 2006a. "Modelo de gestión para el centro histórico de La Habana", en Guerra, Charo y Pardo, María Victoria (ed.), *Manejo y gestión de centros históricos*. La Habana: Oficina del Historiador, Edición Boloña.

_____. 2006b. "Gobernar el centro histórico. Un reto para su desarrollo", en Guerra, Charo y Pardo, María Victoria (ed.), *Manejo y gestión de centros históricos*. La Habana: Oficina del Historiador, Edición Boloña.

Democracia, planeación y participación en Colombia. Marcos institucionales y prácticas para la construcción de ciudad popular[1]

Liliana M. Sánchez M.*
Alberto L. Gutiérrez T.**

Introducción

La reflexión se centra en las posibilidades contemporáneas que realizan el derecho a la ciudad en Colombia como expresión de democracia, observadas en dinámicas urbanas que están siendo renovadas por procesos de planeación participativa. Contribuye a ello, el reconocimiento de discursos institucionales que promueven escenarios e instrumentos ligados a la implementación de intervenciones urbanas en asentamientos precarios. Particularmente, el Proyecto Urbano Integral de la zona nororiental (PUI-NOR) de Medellín, se destaca por su

* Profesora de la Universidad de Antioquia, Colombia. Trabajadora Social por la Universidad de Antioquia. Magíster en Estudios Urbano-Regionales por la Universidad Nacional de Colombia-UNAL, sede Medellín. Doctoranda en Arquitectura y Urbanismo, Área de concentración Hábitat, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de São Paulo, Brasil. Bolsista do Programa Estudantes-Convênio de Pós-Graduação, da CAPES/CNPQ, Brasil.

** Profesor de la Universidad de Antioquia (UDEA), Colombia. Trabajador Social por la UDEA. Magíster en Estudios Urbano-Regionales por la UNAL, sede Medellín. Doctor en Educación y Formación Ciudadana por la UDEA, Colombia.

[1] Texto derivado de la tesis doctoral: "La participación como base para la construcción de ciudad. *Medellín, una ciudad construida a varias manos?*", Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de São Paulo, Brasil y, de la investigación: "Medellín, una ciudad construida a varias manos, la participación en programas de desarrollo urbano, periodo 1970- 2010". Contó con apoyo de la Estrategia de Sostenibilidad del Grupo de investigación Medio Ambiente y Sociedad (maso), Vicerrectoría de Investigación, Universidad de Antioquia.

carácter participativo, aunado a las transformaciones territoriales que generaron nuevas materialidades, simbologías, usos y apropiaciones. Interesan las manifestaciones del derecho a la ciudad que surgieron en respuesta a la problemática urbana, amparadas en tales discursos y prácticas sociales que se instalan al tiempo como productoras y producto de ciudad. El desafío es visibilizar posibilidades, en medio de estas realidades complejas, conflictivas y contradictorias, para reconstruir luchas por un habitar digno."

Nuevos marcos institucionales en democracia, planeación y participación

En Colombia, a partir de la década de 1990, apareció un nuevo discurso institucional (Sánchez, Gutiérrez y Villa, 2008: 239-264), reflejado en el surgimiento de amplios contenidos y orientaciones de política urbana, que posibilitaron experiencias de vitalidad social como manifestación del *derecho a la ciudad*, contribuyendo con cambios significativos en la construcción de ciudad popular. La reflexión se centra en hacer evidentes las oportunidades generadas para la democracia, planeación y participación; en consecuencia, no profundiza en deficiencias e inconsistencias de la implementación normativa para enfrentar la problemática urbana; más bien, enfatiza las posibilidades para fortalecer procesos de ciudad en diversos escenarios.

Escenario nacional

La democracia como sistema político y forma de gobierno en América Latina, se ha convertido en una posibilidad (Rosanvallon, 2006). Quizá el mayor desafío actual sea la inexistencia de sujetos que la construyan como práctica social y política; siendo así, la planeación se convierte en una opción para consolidarla. En Colombia, los discursos institucionales que han posibilitado el surgimiento de experiencias democráticas conducidas por procesos de planeación participativa, tienen sustento en la reforma constitucional de 1991; para entender mejor sus sentidos y alcances, es necesario recordar los principales hitos que le antecedieron.

Desde la promulgación de la Constitución Nacional de 1886 y sus subsiguientes reformas, hasta la deliberación de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, Colombia adoptó la democracia representativa como proyecto político. Ello significó que los colombianos tenían la posibilidad de elegir parte de los

gobernantes sin ejercer sobre ellos vigilancia, control ni evaluación. En sentido estricto, la participación se limitaba al voto; no existían espacios ni instrumentos que permitieran otros ejercicios, menos como opción para definir el desarrollo.

A comienzos de los 80´s apareció por primera vez en la normatividad la figura de la participación ciudadana en la planeación urbana; a mediados de esa década, se promulgaron diversas leyes que reglamentaron la descentralización del Estado otorgándole competencias y recursos a los departamentos y municipios, creando espacios de participación en la gestión pública, junto a la elección popular de Alcaldes. Se reglamentaron las Juntas Administradoras Locales, la participación de los usuarios en las Juntas Directivas de las Empresas Municipales de Servicios Públicos y la contratación comunitaria; se generó la posibilidad de realizar consultas populares municipales sobre temas de interés general; se crearon los Comités de Participación Comunitaria en Salud.

La expectativa generada por estas normas desató la iniciativa colectiva de la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, la cual acordó una nueva Constitución Política mediante la cual fue ratificado el régimen democrático, en este caso, ya de corte participativo. La democracia participativa se constituyó en eje transversal del nuevo ordenamiento jurídico colombiano, exaltando la participación como principio y función esencial del Estado, elevándola al más alto nivel sociopolítico. La Nación, asumida como Estado Social de Derecho, República unitaria y descentralizada, autónoma en sus entidades territoriales; respetuosa de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad de las personas y la prevalencia del interés general, asumió la función de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, al tiempo, que confirió la soberanía al pueblo, ejercida en forma directa o mediante elección de representantes.

La participación fue elevada a derecho fundamental en el capítulo 1, se consagraron derechos nunca antes considerados en la normatividad: presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés particular o general; reunirse y manifestarse pública y pacíficamente; libertad de asociación; constitución de sindicatos y asociaciones sin injerencia del Estado y exceptuando a la fuerza pública; participar en la conformación, ejercicio y control del poder político eligiendo o siendo elegido; tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, así como formar parte de ellos libremente, difundir sus ideas y programas; revocar el mandato de los elegidos; tener iniciativa en las corporaciones públicas; interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley; acceder al desempeño de funcio-

nes y cargos públicos. Especial atención se otorgó a los derechos de información y de acceso a documentos públicos por la importancia que tienen para detonar procesos participativos y por ser la base de otros derechos: petición, reunión, manifestación y, libertad de asociación; audiencia pública y consulta previa.

En el capítulo 2, la participación fue concebida como derecho social, económico y cultural, consagrándose que el Estado y la sociedad deberían garantizar la participación activa de los jóvenes en los organismos encargados de su protección, educación y progreso; la participación y acceso de los particulares en los sistemas de seguridad social; estímulos y medios para que los trabajadores participaran en la gestión de las empresas; el acceso a la propiedad, en particular, a la tierra por parte de campesinos; y, la participación de la comunidad en la dirección de las instituciones educativas.

El capítulo 3, reglamentó la participación desde los derechos colectivos y del ambiente. Destaca la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernan; el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano y el de la comunidad a participar en decisiones que puedan afectarla. Se estableció la posibilidad de participar en la conformación, ejercicio, control, seguimiento y evaluación del poder político consagrado, la cual se expresa en variadas garantías y protecciones para hacer efectiva esta participación tales como las acciones de tutela, de cumplimiento, populares y de grupo.

Por su parte, la planeación urbana, participativa fue consagrada como función pública del Estado, orientada a la organización socio-espacial de la nación y de sus entidades territoriales, con pretensiones de transformar las condiciones de vida de la población. Las reformas del Estado derivadas de las cambiantes condiciones contextuales a nivel mundial y nacional, han incidido en el replanteamiento de sus contenidos y prácticas. La legislación colombiana anterior a 1991 institucionalizó un discurso centrado en su carácter técnico-instrumental, de competencia del Gobierno Nacional, encargado de trazar e implementar las políticas macroeconómicas y de inversión social, con una soberanía relativa a los requerimientos de la banca mundial. La ley de Reforma Urbana y su modificación por la de Ordenamiento Territorial registraron la configuración de una planeación urbanística con marcado énfasis economicista, empleada como instrumento de desarrollo territorial (Del Castillo y Salazar, 1995). Uno de los cambios más importantes en escala de la planeación urbana gestado a partir de 1990 fue su viraje hacia la descentralización territorial, conduciendo a la incor-

poración de contextos y dinámicas locales, en donde la participación de pobladores, fue un elemento novedoso.

Cuando se puso en vigencia la Constitución Política de 1991, se instauraron las bases del Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo y Ordenamiento del Territorio. Se ordenó la formulación e implementación de planes de desarrollo tanto para el ámbito nacional como territorial, conformados por una parte general y un plan de inversiones. Se puede decir que la planeación del desarrollo, reglamentada por la Ley Orgánica de Plan de Desarrollo (152 de 1994), fue un elemento novedoso en el ordenamiento normativo colombiano por su concepción estratégica, participativa, concurrente, efectiva, complementaria, subsidiaria; articulada con el diagnóstico de la realidad territorial a planificar, con los recursos y presupuestos disponibles para llevarla a cabo; reflejo de los programas de gobierno inscritos por los ejecutivos electos, tanto para el escenario nacional como para el territorial, con la finalidad explícita de lograr el desarrollo. Sus alcances temporales: corto, mediano y largo plazo no están claramente definidos en número de años, ni su forma vinculante, razón por la cual la nación y sus entidades territoriales la han relacionado, única y exclusivamente, con el periodo de gobierno del ejecutivo electo: cuatrienal.

Para discutir y consultar estos planes de desarrollo, se ordenó la conformación de Consejos de Planeación, tanto del ámbito nacional como en el propio de cada entidad territorial (Departamentos, Distritos y Municipios) integrados por representantes del gobierno y de sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. Una vez que se tiene elaborado el respectivo plan, cada gobierno tiene la obligación de someterlo a revisión por parte de estos Consejos, escuchar su opinión, hacer los ajustes convenientes y someterlo a aprobación del respectivo órgano legislativo. Los Consejos Nacional y Territorial de Planeación constituyen, en Colombia, el denominado Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo.

Este principio constitucional estableció los niveles de planeación supralocal: nacional, departamental; y, los niveles de planeación territorial: distrital y municipal; la gestión, forma operativa e implementación tanto de los planes de desarrollo como de los planes de ordenamiento territorial, fueron objeto de leyes de la República. La Ley 152 de 1994 definió como uno de sus principales objetivos: “armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, dando cuenta del diálogo y la necesaria coordinación normativa que habría de ponerse en práctica, especialmente en los distritos y municipios, entre planes de desarrollo y de ordenamiento territorial-POT.

El liderazgo para la formulación, discusión, adopción, gestión, evaluación e implementación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial están atribuidos a la estructura gubernamental del Estado como una de sus principales y más importantes funciones. Ahora bien, tanto el Sistema de Planeación descrito como la normatividad vigente, consagran la vinculación en lo relacionado con el desarrollo territorial y el ordenamiento territorial de otros sectores de la sociedad: empresa privada, organizaciones no gubernamentales, académica, organizaciones sociales y ciudadanía, en cumplimiento de su correspondiente *responsabilidad social* (Gutiérrez, 2006). Ello significa, entre otras cosas, que les orienta su accionar en procura de no competir, pretender suplir ni entorpecer la función pública del gobernante, sino procurarla de manera crítica, complementarla y fortalecerla.

Escenario local

En Medellín, la necesidad manifiesta por atender la compleja y conflictiva problemática urbana generada por la creciente informalidad de asentamientos precarios, especialmente en las zonas de alta pendiente localizadas en las laderas de la ciudad, incidió en que el gobierno municipal asumiera con prontitud las disposiciones constitucionales y legislativas puestas en vigencia para el país. A ello también contribuyeron experiencias acumuladas de diversas intervenciones urbanas que reúnen esfuerzos, estrategias y recursos derivados de entidades gubernamentales articulados a iniciativas no gubernamentales, sociales, cívicas, comunitarias, académicas y privadas. Desde 1993, mediante Acuerdo, por primera vez puso en vigencia el Plan de Desarrollo Municipal, que se constituyó en instrumento articulador de los planes sectoriales y zonales, de los estatutos temáticos y de los programas de gobierno; así mismo, se convirtió en lineamiento rector para todas las dependencias municipales; esta disposición fue complementada en 1996 por el Acuerdo 43, mediante el cual se instauró el Sistema Municipal de Planeación. En este nuevo marco, se instrumentaron las orientaciones de la Ley 152 de 1994: los planes de acción y el banco de proyectos y programas de inversión municipal; además, después de considerar las particularidades de Medellín, se posibilitaron los planes sectoriales y zonales como instrumentos de planeación participativa; el centro de información para la planeación; los censos de población y vivienda; el sistema de selección de beneficiarios para

programas sociales; y, los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y de desarrollo humano.

El Plan de Ordenamiento Territorial en Medellín, vigente desde 1999 y ajustado en 2006, atendió las disposiciones constitucionales relativas a los principios rectores y la condición de instrumento participativo que permite visualizar la región, construir la sostenibilidad del territorio, incrementar la competitividad, lograr una ciudad equitativa y recobrar el espacio público como esencia de la ciudad. Para lograrlo, entre otras cosas, estableció la obligatoriedad de contribuir a la consolidación de una cultura de planeación y gestión urbanística democrática y participativa, apoyándose en políticas públicas vigentes. Para tal efecto, se diseñaron diversos instrumentos de ordenamiento territorial: planes parciales, tratamientos urbanísticos, compensaciones, fichas normativas, polígonos, adquisición de bienes por enajenación voluntaria y expropiación jurídica, expropiación por vía administrativa, participación en la plusvalía y vivienda de interés social.

En 2007 se creó e institucionalizó la Planeación Local y el Presupuesto Participativo por comunas y corregimientos, particularidad no consagrada en la normatividad nacional y propia de Medellín. Con ello, se afianzó la correspondencia, complementariedad y concordancia en materia participativa, asociada con procesos de planeación del desarrollo y ordenamiento territorial, al ratificarse y vigorizarse el Sistema Municipal de Planeación creado en 1996. Este avance adicionó a los resultados del proceso de planeación los indicadores de gestión para el seguimiento, evaluación y control de la ejecución de los programas y proyectos sujetos a los planes, como novedad relevante en materia de evaluación, con acceso público a dicha información. Asimismo, el deber del Departamento Administrativo de Planeación de apoyar las Juntas Administradoras Locales, las veedurías ciudadanas y otros mecanismos de control ciudadano, para llevar a cabo la evaluación y el seguimiento de estos procesos.

Lo expuesto en materia de participación en los procesos de planeación del desarrollo y ordenamiento del territorio para el caso de Medellín, finalmente adquiere mayor fuerza cuando, en 2007, se concibe el Valle de Aburrá, subregión a la cual pertenece por jurisdicción, como región de ciudades y se trazan directrices urbanísticas, de gestión administrativa, ambientales y de participación comunitaria que habrían de contribuir a lograrlo; el horizonte participativo se amplió y se incrementaron las opciones de actuación de diversos actores en la construcción de ciudad. Podría decirse, sin excesos, que la legislación nacional y

municipal reseñada ha generado renovación de dinámicas urbanas. Específicamente, en Medellín, los planes de desarrollo adoptados para los periodos 2004-2007 y 2008-2011 lideraron propuestas políticas democráticas que brindaron soporte conceptual, viabilidad y factibilidad estratégica, orientación metodológica, recursos financieros, talento humano, estructura institucional y capacidades instaladas, para concebir y llevar a cabo intervenciones urbanas integrales en áreas urbanas informales, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población, su inclusión social y territorial y, al mismo tiempo, apostarle a dignificar la calidad de la arquitectura urbana. Con ello, poco a poco, se ha logrado vincular los asentamientos precarios al desarrollo urbano, político, económico y social de la ciudad.

En síntesis, se observa que la democracia, la planeación y la participación adquirieron especial interés nacional y local en temas que engrosan la problemática urbana: vivienda, educación, salud, cultura, convivencia y paz, ordenamiento territorial, control de la gestión pública, planeación del desarrollo, ambiente, espacio público, servicios públicos, poder político (cuadro 1). Desde estos desarrollos legislativos, la participación fue considerada como elemento estructurante de la normatividad colombiana y de Medellín, estrategia democrática y propia de los procesos de planeación urbana. Tal institucionalización ha implicado una "extensa y variada gama de mecanismos que ha significado un giro radical en los procesos, objetos, y raciocinio de la planeación local" (Brand, 2001: 286).

Cuadro 1. Normatividad en democracia, planeación y participación a partir de 1991

Ley	Tema
	Legislación nacional
1991	Constitución Política de Colombia
2/1991	Áreas metropolitanas
3/1991	Vivienda de interés social
100/1993	Sistema de Salud social integral
99/1993	Sistema Nacional Ambiental
62/1993	Seguridad, paz y convivencia
80/1993	Participación social en la contratación estatal
11/1994	Estatuto general de educación
160/1994	Gobierno escolar

Cuadro 1. Normatividad en democracia, planeación y participación a partir de 1991 (continuación)

Ley	Tema
142/1994	Servicios públicos domiciliarios
130/1994	Estatuto básico de Partidos y movimientos políticos
131/1994	Voto programático
134/1994	Mecanismos de participación ciudadana: iniciativa popular legislativa y normativa; referendo; consulta popular; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto
136/1994	Modernización del funcionamiento municipal
152/1994	Orgánica de planes de desarrollo
160/1994	Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino
375/1997	Juventud
397/1997	Cultura
388/1997	Desarrollo territorial
434/1998	Consejo Nacional de Paz
614/2000	Comités de integración territorial
850/2003	Veedurías ciudadanas
Decreto 4002/2004	Participación en el ajuste del plan de ordenamiento territorial
1083/2006	Planeación urbana sostenible
1454/2011	Orgánica de ordenamiento territorial
Legislación territorial y metropolitana	
Acuerdo	**Tema**
45/1993 y 43/1996	Sistema Municipal de Planeación
62/1999 y 46/2006	Plan de Ordenamiento Territorial para Medellín
Acuerdo Metropolitano 15/2006	Planeación y gestión del suelo, hacia una región de ciudades
43/2007	Planeación local y presupuesto participativo

Fuente: Elaboración propia basada en la Constitución Política de 1991 y normas afines.

Del discurso a la acción: Proyecto Urbano Integral (PUI), apuesta por la construcción de ciudad a varias manos

El Proyecto Urbano Integral (PUI) como experiencia democrática de planeación urbana participativa, desarrollada en contextos complejos y conflictivos desde la acción de pobladores y gobierno, se caracteriza por el aporte de nuevas materialidades, usos y apropiaciones socioculturales que dan cuenta de la trasformación de condiciones de vida y del entorno. Es significativo analizarla a la luz de la implementación de discursos institucionales, porque ofrece elementos de la realidad urbana como escenario de experimentación que merecen apropiarse por la sociedad. Estos proyectos fueron implementados en territorios urbanos informales, con acumulado histórico de grandes deudas sociales. Entre 2004 y 2011, fueron intervenidas cinco zonas urbanas: nororiental, centroccidental, noroccidental, centroriental y suroccidental (Alcaldía de Medellín, 2010).

La atención de la reflexión se centra en el PUI de la zona nororiental, el PUI-NOR, comunas 1 y 2, donde al amparo del escenario normativo vigente en Colombia desde 1991 y, desplegado desde 1993 en Medellín, se inició un proceso de planeación zonal denominado Plan Alternativo Zonal, con altos niveles de participación, dirigido a proyectar el desarrollo de las cuatro comunas que la integran (1, 2, 3 y 4). Además de los procesos de planeación local abanderados por la organización de base, cobró relevancia la política pública de reinserción, paz y reconciliación de combatientes a la vida civil; así, esta zona urbana considerada la más violenta de la ciudad, vivió implicaciones positivas derivadas de la estrategia nacional y municipal dirigida a promover la paz mediante el ofrecimiento de incentivos para que los actores armados que se desmovilizaran, entregaran las armas y decidieran reinsertarse a la vida civil.

El PUI-NOR contó con mayores posibilidades para hacer de su concepción, diseño, implementación y evaluación una experiencia participativa, en la medida en que recogió y apropió las limitaciones y los avances de las intervenciones urbanas que le antecedieron en Medellín: La Iguana, Moravia, PRIMED, El Limonar. Pretendió elevar los niveles de calidad de vida de los habitantes y afianzar la apropiación, el cuidado y valoración por espacios socialmente construidos; además, mediante la ejecución de iniciativas de desarrollo, acercar la Administración Municipal y la población organizada (Alcaldía de Medellín y EDU, 2009).

Su metodología tuvo como fundamento la participación de diversos actores, convocados mediante la realización de talleres de imaginarios, recorridos y

asambleas barriales, procesos formativos, comités comunitarios y de convivencia, pactos ciudadanos, y el programa de planeación local y presupuesto participativo (Hernández, 2007) para reconocer, discutir, concertar y planear la acción urbanística transformadora de escenarios de vivienda, entorno, zonas de riesgo geológico, espacios públicos y equipamientos comunitarios. Como intervención urbana integral, garantizó el mantenimiento y fortalecimiento de las relaciones sociales e individuales, las posibilidades de acceso a los bienes culturales y al entorno ambiental, minimizando riesgos en salud física y psicológica. Para lograrlo, partió del reconocimiento de los actores del territorio como potencializadores de capacidades endógenas, generadores de capital humano, social e institucional.

La activación de la organización y participación fue promovida mediante la generación de espacios de interlocución para que los sectores populares pudieran interferir efectivamente en la construcción de un proyecto de ciudad; de este modo, se renovaron iniciativas barriales en torno a la organización y distribución del espacio habitado. Ello posibilitó combinar instrumentos como la estrategia de inversiones, la regularización urbanística y la gestión urbana con participación de la sociedad, que procuró la coordinación e integración de las inversiones previstas (Alcaldía de Medellín, 2007: 41-45). Su éxito y reconocimiento guarda relación con el carácter focalizado e integral que permitió afrontar problemáticas de diverso orden en lo social, económico, ambiental, político, infraestructura y organización comunitaria.

El PUI-NOR como intervención urbanística promovida por el gobierno y vinculante de actores diversos, logró el incremento de sentidos de pertenencia, arraigo y convivencia, al tiempo que movilizo positivamente indicadores de calidad de vida y desarrollo humano. Además, posicionó concepciones y metodologías que vigorizaron las experiencias cotidianas usualmente desvalorizadas y restringidas por la institucionalidad; entre ellas se reconoce como la de mayor énfasis el *urbanismo social*, el cual posibilitó la incorporación de nuevos territorios así como la adecuación de los existentes, mediante nuevas funciones y formas urbanas en sus tejidos, lo que permitió el desarrollo de las diferentes actividades de la ciudad: habitación, trabajo, recreación y encuentro ciudadano (Alcaldía de Medellín, 2007: 34). Esta noción se consolidó a partir de la escucha de diferentes voces en una apuesta por edificar juntos una ciudad mejor, por dignificar la población haciéndola partícipe, de manera concertada y abierta, en la transformación del territorio. Del PUI-NOR derivan manifestaciones del *derecho a la ciudad*, en respuesta a la problemática urbana, posibles de aprovecharse:

- Capacidad de resiliencia de la población al sobreponerse ante las condiciones urbanas deficitarias, de conflicto y violencia, que expresan su lucha incesante por la inclusión y construcción de la ciudad popular.
- Adecuaciones normativas conforme la realidad urbana: adopción del Acuerdo 43/2007, que instauró la planeación local y presupuesto participativo, derivado de procesos liderados por la organización social de la comuna 1 (Giraldo, González, Hincapié: 2011).
- Nuevas prácticas sociales sustentadas en el respeto, la confianza, la comunicación, el rescate del valor de la palabra; cumplimiento de lo comprometido, negociado y pactado con los pobladores; participación en la toma de decisiones, veeduría a las acciones implementadas y espíritu multiplicador del saber acumulado; valoración de la autogestión colectiva en el proceso de planeación; formación de base social como estrategia para la trasformación urbana orientada al desarrollo de capacidades para la participación (Alcaldía de Medellín y Empresa Desarrollo Urbano: 2009; Gutiérrez: 2012).
- Fortalecimiento de la acción participativa basada en la tradición y capacidad de lucha de la base social, retroalimentación de saberes y promoción de valores colectivos.
- Metodología de intervención integral, flexible, contextualizada a las realidades territoriales y con alto componente social, así como su apropiación por parte de la población reflejada en la transformación positiva de la zona intervenida. Ello contribuyó al establecimiento de prácticas de concertación entre actores de acuerdo con imaginarios, intereses y vivencias en el espacio urbano, útiles para redefinir aspectos técnicos y operativos.

A manera de corolario

En el *derecho a la ciudad*, los discursos institucionales actúan como elemento clave puesto que constituyen un universo normativo que reglamenta funcionamientos específicos de la sociedad, los cuales, al ser asumidos colectivamente, materializan determinadas formas espaciales. Entre tanto, la evolución histórica de dichos discursos permite a la población reflexionar sobre su validez o invalidez, referente a su incidencia en la dignificación o no del habitar humano. Así, el espacio revela las finalidades que animan las prácticas: el establecimiento de nuevas experiencias democráticas que permiten la realización del ser humano en rela-

ción con sus necesidades sociales, o la permanencia de lógicas de dominación que legitiman el orden establecido, ocultándose bajo aparentes contenidos renovados.

Plantear el sentido político y social del *derecho a la ciudad* en América Latina como expresión de democracia, implica el reconocimiento de los discursos y las prácticas sociales que están aportando a su realización; en este caso, fueron de especial interés los procesos de planeación urbana que vinculan la participación de diversos agentes, entre ellos, los habitantes de asentamientos precarios. Se considera que discursos y prácticas son manifestaciones de *derecho a la ciudad*, si revisten condiciones favorables para el habitar humano digno, ya que la ciudad es un laboratorio de experimentación y, por ello, referente para su estudio. Igualmente, es necesario reconocer que su incidencia en la construcción de hábitats, no ocurre solo por la existencia de estructuras legislativas; está implicada por su ejercicio social y actualización de acuerdo con las exigencias de las dinámicas urbanas.

En el caso referido, resalta el carácter reciente de los contenidos y las prácticas que actualizaron el espíritu normativo, abriendo posibilidades para la construcción de alternativas renovadas, en donde la alternativas renovadas, en donde la consideración de los asentamientos precarios, es una evidencia que comienza a tener repercusiones en la construcción de ciudades populares. Si bien las posibilidades generadas a partir de 1991 en Colombia provienen de la iniciativa de la estructura gubernamental del Estado, ello no hubiese acontecido sin la movilización, organización, disposición e interés de la sociedad civil, representada por el conjunto de fuerzas vivas que han mantenido el ideario democrático como opción social y política. Debe hacerse expresa referencia a las organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, a las organizaciones no gubernamentales, a las organizaciones privadas sin ánimo de lucro, a la misma empresa privada desde sus apuestas en responsabilidad social, a la academia y, en parte, a los movimientos y partidos políticos que emergieron basados en el compromiso de transformación positiva de la realidad. La iniciativa gubernamental y de la sociedad civil permitieron desatar los procesos participativos que están contribuyendo a consolidar la democracia como experiencia posible por la vía de la planeación participativa.

En este nuevo marco institucional colombiano, en el que la planeación urbana fue uno de los principales ejes de la reforma constitucional; es necesario enunciar su énfasis instrumental, el cual se ha ampliado y enriquecido desde la puesta en escena de diversos actores que la han activado, gradualmente, como proceso sociopolítico fundamentado en concepciones y metodologías con

referencia a sus condiciones territoriales. Desde tal perspectiva, se advierten avances en términos del posicionamiento del discurso institucional, de su apropiación crítica por parte de diversos actores, del impacto positivo en las dinámicas urbanas, de la multiplicación y el fortalecimiento de la acción colectiva al permitir la inclusión política de quienes históricamente habían sido excluidos, así como del control y veeduría a la gestión pública por parte de organizaciones no gubernamentales y sociales.

De la apropiación crítica del universo normativo en participación surgen también limitaciones: la amplia oferta institucional que consagra los mecanismos para hacerla efectiva genera, a la vez, su fragmentación y dispersión. Los ciudadanos no alcanzan a intervenir en la oferta dispersa a que les convocan los espacios de participación y los requisitos excesivos y trámites engorrosos, obstaculizan la puesta en marcha de los mecanismos de participación. Ello amerita e implica modificaciones que hagan de la norma una posibilidad y no barrera para el proceso de planeación participativa.

Es necesario que la planeación y la participación ganen sentido como experiencias sociopolíticas democráticas desde los espacios cotidianos donde se enfrenta la problemática urbana. En este planteamiento adquieren significado: a) las fuerzas sociales vitales visibles en la existencia de sujetos actuantes con capacidad, voluntad e interés de reunirse para adelantar iniciativas conjuntas orientadas por sentidos y finalidades que permitan su emancipación; b) la necesidad de construir ciudad fundamentada en las demandas sociales de la población; y c) el accionar creador e creativo de los habitantes como productores de espacio urbano y de nuevos horizontes. La realización del *derecho a la ciudad*, se reafirma como experiencia e historia vivida y luchada, vigente en el florecimiento de renovadas iniciativas populares. El PUI-NOR de Medellín deja evidencias de que es posible, desde acciones participativas, transformar la ciudad, lo cual amerita una mayor comprensión para dilucidar aprendizajes realizadores de democracia.

Bibliografía

Alcaldía de Medellín. 2007. *Proyecto urbano integral en la zona nororiental de Medellín: un modelo de transformación de ciudad*. Medellín: Dirección General de Comunicaciones.

Alcaldía de Medellín y empresa de desarrollo urbano. 2009. *Proyectos Urbanos Integrales* (pui). Medellín: Unidad de Sistemas de Información Geográfica.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá. 2006. *Acuerdo Metropolitano 15, por medio del cual se dictan las directrices metropolitanas de ordenamiento territorial: hacia una región de ciudades*. Medellín: Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Brand, Peter. 2001. "La planeación urbana y las ciencias sociales en Colombia", en *Estudios Sociales*, núm. 10. Bogotá: Facultad de Ciencias Sociales-uniandes, Fundación Social.

Congreso de la República. 1997. "Ley 388, por la cual se modifican las Leyes 9ª de 1989 y 3ª de 1991, y se dictan otras disposiciones", en *Diario Oficial*, núm. 43091. Colombia.

_____. 1994. "Ley 152, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo", en *Diario Oficial*, núm. 41450. Colombia.

_____. 1994. "Ley 134, por la cual se establecen los mecanismos de participación ciudadana", en *Diario Oficial,* núm. 41532. Colombia.

Concejo Municipal. 2007. "Acuerdo Municipal 43, por el cual se crea e institucionaliza la planeación local y el Presupuesto Participativo", en *Gaceta oficial*. Medellín.

_____. 2006. "Acuerdo Municipal 46, por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín", en *Gaceta oficial*. Medellín.

_____. 1999. "Acuerdo Municipal 62, por medio del cual se adopta el plan de ordenamiento territorial", en *Gaceta oficial*. Medellín.

_____. 1996. "Acuerdo Municipal 43, por el cual se crea el Sistema Municipal de Planeación y se establece el Acuerdo general para el Plan de Desarrollo del Municipio de Medellín", en *Gaceta oficial*. Medellín.

_____. 1993. "Acuerdo Municipal 45, por medio del cual se adopta la parte estratégica del plan general de desarrollo para Medellín y se concedieron unas autorizaciones", en *Gaceta oficial*. Medellín.

Del Castillo, Juan y José Salazar. 1995. *La Planeación Urbanística en Colombia: evolución y perspectivas, proyecto apoyo a la gestión urbana col 93/001*. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico. Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable.

Giraldo, Nataly, Aura González y Alberto Hincapié. 2011. "Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo-pppp, una experiencia vivida

desde la comuna 1 de Medellín", en Liliana M. Sánchez (ed.). *Planeación para el desarrollo: utopía realizable. Estudio de Caso Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo, 2004-2007, Comuna 1 Popular, Municipio de Medellín*. Medellín: Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia.

Gutiérrez, Alberto. 2012. *Formación ciudadana en perspectiva del potencial pedagógico de los estudios del territorio. Ciudadano territorial: fundamento de la democracia*. Tesis de Doctorado, Medellín.

_____. 2006. "El ciclo de intervención social participativo (cis [p]): Opción metodológica para la participación en la planeación del Desarrollo Territorial en Colombia", en *Revista Trabajo Social,* núm. 3. Medellín.

Hernández, César. 2007. *El pui-nor, un verdadero milagro social.* Medellín: Empresa de Desarrollo Urbano.

Rosanvallon, Pierre. 2006. "La historia de la palabra *democracia* en la época moderna", en *Revista Estudios Políticos*, núm. 28, pp. 9-28.

Sánchez, Liliana, Alberto Gutiérrez y Gloria Villa. 2008. "Escenario normativo del desarrollo, el territorio y la planeación en Colombia y Medellín: a propósito de su configuración deóntica", en *Revista Trabajo Social*. Medellín: Universidad de Antioquia, pp. 7-8.

La planeación de las áreas verdes como una expresión del derecho a la ciudad: análisis de caso de Atizapán de Zaragoza, Estado de México

Elsa Pérez Paredes*
María Concepción Martínez Rodríguez**

Introducción

En la modernidad, la vida en las ciudades se caracteriza por ser espacios de encuentro e intercambio; así como de tensiones y contradicciones configuradas por una enorme diversidad económica, ambiental y política que son expresadas en las actividades de producción, servicio, distribución y formación, y que es uno de los elementos centrales que orilla a enfrentar múltiples, complejos y dinámicos procesos que plantean grandes desafíos y problemas a la convivencia y concertación social.

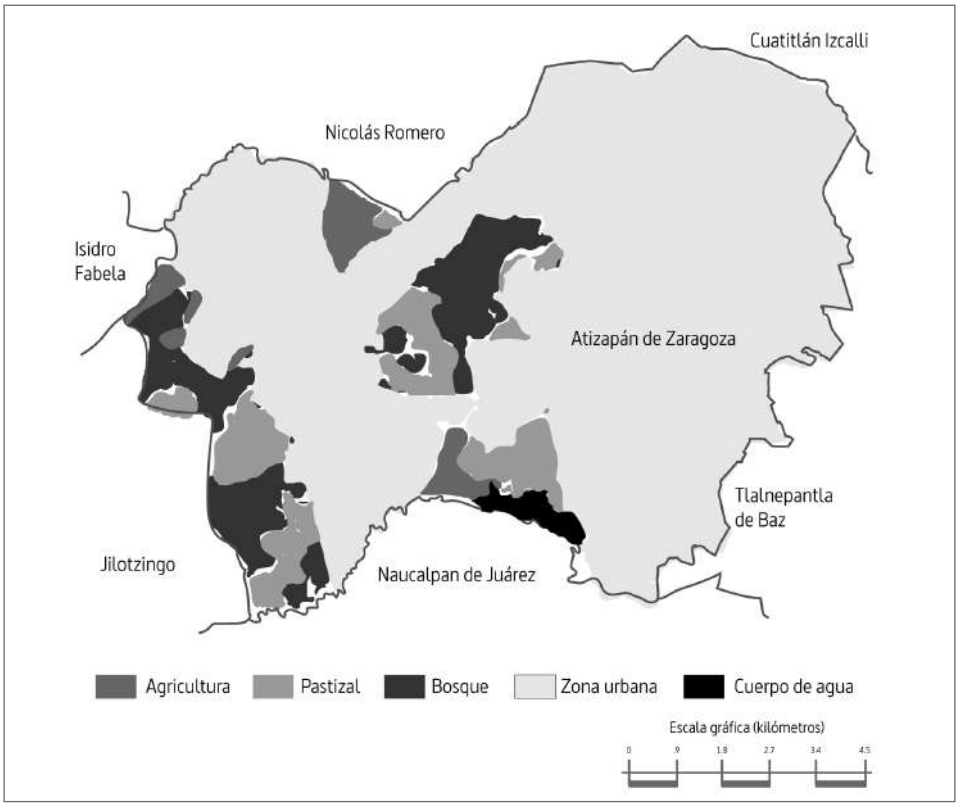
Así, la mayoría de las ciudades en contextos de América Latina, están lejos de ofrecer a sus habitantes condiciones y oportunidades que estén basadas en la equidad y en el bienestar ambiental. La población urbana está, en su mayoría, privada o limitada en virtud de sus características económicas, sociales, culturales, étnicas, de género y edad para satisfacer sus derechos más elementales y necesidades primarias.

* Estudiante del Doctorado en Ciencias con especialidad en Medio Ambiente y Desarrollo del Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Instituto Politécnico Nacional (IPN).
** Profesora investigadora del Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo en el IPN.

Ante estos desafíos es que existe un conjunto de redes internacionales, nacionales y regionales conformadas por organizaciones sociales, civiles, gremiales y académicas que han promovido a nivel mundial el reconocimiento, así como la adopción del *derecho a la ciudad* como un nuevo derecho humano colectivo, incorporando a los trabajos empíricos este horizonte conceptual y político con intenciones interdisciplinarias incipientes.

Nuestra motivación particular es impulsar la discusión de la importancia del campo ambiental para hablar del *derecho a la ciudad*, particularmente, en municipios urbanos y metropolitanos como el municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México, en donde se realiza la investigación.

Mapa 1. Ubicación del municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México



Fuente: Elaboración propia.

Es así que, en este trabajo, resumiremos cómo el *derecho a la ciudad* aporta dos tareas de una investigación doctoral[1] en curso: a) problematizar cómo la planeación urbana —particularmente de las áreas verdes— desde sus omisiones, acciones y legitimización en las políticas públicas (Crenson, 1971; Portney, 1992) es una expresión del *derecho a la ciudad* y, b) revalorizar los bienes públicos como el caso de los espacios públicos dedicados a la convivencia, recreación y bienestar social los cuáles se enfrentan a un desequilibrio evidenciado en este artículo, frente a la sobreproducción de los espacios privados como los centros comerciales.

En relación con este último inciso, es pertinente aclarar que, al hablar sobre los espacios públicos —delimitado en este artículo a las áreas verdes—, partimos del enfoque propuesto por Lefebvre (1978), que plantea que el espacio público es un fenómeno donde sucede la intersección de muchos elementos de la reproducción social del sistema social vigente, considerándose más allá de su dimensión física y como elemento crucial para ejercer el *derecho a la ciudad*.

Es importante mencionar que decidimos contrastarlo de manera comparativa con los centros comerciales debido a que éstos han proliferado de manera significativa en la última década a lo largo del país y particularmente en esta región a la que pertenece el municipio en cuestión y, a su vez, han sustituido cada vez más la función social de los espacios públicos; esto ha tenido efectos en el entorno ambiental, en la construcción de ciudadanía, en la cohesión y exclusión social, en la gobernabilidad y en las interrelaciones existentes para la toma de decisiones sobre las ciudades y sus configuraciones espaciales.

Explicación de la ciudad en el marco capitalista según Lefevbre y Harvey

El trabajo de Lefebvre (1976, 1978) plantea la crítica de la ideología urbanística que está acompañada por los conflictos entre las clases y sus diversas contradicciones que son plasmadas en la estructura y forma urbana. Así, la crítica del urbanismo orilla a plantear a este teórico a diseñar y proponer invenciones que se valoran como utopías fuertemente asociadas al *derecho a la ciudad* vista

[1] Dicha investigación está bajo la dirección de la Dra. María Concepción Martínez Rodríguez del Instituto Politécnico Nacional en codirección con el Dr. José Luis Lezama de la Torre del Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales de El Colegio de México (COLMEX).

de manera global, acompañadas por su preocupación fundamental: transformar profunda y totalmente la vida cotidiana a través de la forma y estructura urbana.

Tanto Lefevbre como Harvey se adentran en fenómenos y conflictos de las ciudades interconectados con la división del trabajo, el sistema capitalista, la sociedad rural, entre otros, ya que la producción política del espacio y las contradicciones irresolubles del capitalismo contemporáneo tienen una importante aportación en sus explicaciones.

Lefevbre considera que la producción política del espacio es el elemento principal que mantiene las relaciones de explotación y dominio, lo que explica, a la vez, que el espacio es producto de la Historia: "El pasado, el presente, lo posible, no se separan" (Lefebvre, 1978:125).

En relación con el capitalismo contemporáneo, Harvey (2013b: 8) enlista las contradicciones irresolubles de la siguiente manera:

a. La tensión generada entre la necesidad productiva del capital y la naturaleza. Esto ha conllevado a que esta crisis se expresa en irreparables daños al medio ambiente.
b. Síndrome infinito de crecimiento del capital el cual tiene la incapacidad de hacer compatible el excedente con la fuerza de trabajo.
c. La tendencia a restar el significado la vida social de los seres humanos que se manifiesta con patologías sociales, rabia acumulada y violencia generalizada.

Bajo estas ideas que acompañan el trabajo de ambos teóricos es que se ha preguntado y explicado el urbanismo, la ciudad y la configuración espacial urbana desde diferentes categorías analíticas que van alimentando el planteamiento amplio y comprensivo del *derecho a la ciudad*. Una de ellas es la segregación urbana vista como expresión de la división del trabajo que demuestra la imposibilidad de tener una sociedad integrada a través del urbanismo. A nivel práctico, la contradicción entre las necesidades sociales y la lógica del mercado que van en sentido contrario decantan, se expresan y se refuerzan en las urbes.

Al pensar en la segregación, la privatización del espacio y aislamiento de los habitantes de las periferias de las ciudades, Lefebvre plantea el *derecho a la ciudad* que tiene implícito el derecho a la diferencia por etnia, grupo social y pueblo que constituyen en un mismo espacio las sociedades modernas y la sociedad a escala global (Lefebvre, 1976).

Así, la contradicción entre la socialización de la sociedad y la segregación generalizada —aunado a las guerras mundiales— tuvieron efectos sociales que

obligaron la aparición de *derechos concretos* que vienen a concretar los *derechos abstractos* del ciudadano inscritos en un sistema democrático y que se han expresado por los derechos de las edades y el sexo (mujeres, niños, ancianos), derechos de las condiciones (proletariado, campesinado), derechos a la educación, al trabajo, a la cultural, al ocio, al descanso, a la salud, a la vivienda, entre otros que aún están muy incompletos, a vista de Lefebvre, pero en los que ha habido esfuerzos por hacer que este derecho pueda ser una realidad jurídica y aplicable.

La expresión del *derecho a la ciudad* en la planeación de las áreas verdes en el municipio de Atizapán de Zaragoza

Harvey (2013) resalta que el *derecho a la ciudad* es más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que ésta almacena o protege; es un derecho de cambiar, de reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos, dejando sentado que es un derecho más colectivo que individual y que la reinvención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización.

Es desde esta concepción del *derecho a la ciudad* que queremos explicar a partir de un estudio empírico preliminar cómo y bajo qué lógica se da la gestión pública municipal en la producción del espacio público (áreas verdes) en comparación con el espacio privado (centros comerciales), si partimos de que el Estado —en contextos democráticos— debería tener un papel de regulador, nivelador y facilitador para promover el desarrollo y evitar o resolver los desequilibrios en los procesos de distribución de la riqueza social.

La realidad local nos lleva a identificar que el problema central de investigación es el desequilibrio en la gestión pública sobre la producción del espacio público y el espacio privado, que impacta de manera importante en el detrimento de la calidad de vida urbana —particularmente en los ámbitos social y ambiental—, en el bienestar social y en el desarrollo de las habilidades para ejercer la ciudadanía, los derechos y el derecho a la ciudad.

Describimos algunas explicaciones provisionales a este problema: a) existen actores políticos, empresariales, gubernamentales y ciudadanos que tienen una mayor influencia en la gestión de las políticas concernientes al espacio público y privado; b) hay un modelo económico imperante que domina mediante políticas económicas, las acciones y omisiones de las políticas públicas ambientales y urbanas; c) el espacio público no es una necesidad estratégica ni básica, por lo que no se considera prioritaria ni en la comunidad ciudadana ni en los

gobiernos; d) existen relaciones de poder inherentes a la demanda ciudadana y a la respuesta gubernamental que son evidenciadas en la distribución de las áreas verdes de acuerdo con el nivel socioeconómico existente.

Finalmente, las explicaciones sobre este problema caen en diversos campos de manera sistemática: a) en el campo de la *gobernabilidad* que incluye la alineación a la normatividad, la falta de certeza jurídica, la rendición de cuentas y transparencia que poseen las instituciones y los gobiernos locales frente a su ordenamiento territorial, uso de suelo y planificación urbana; b) en el campo del *poder* en el que los intereses privados y económicos predominan en la calidad de vida, el hábitat, los intereses y necesidades de la población; así como la capacidad de incidencia política que se posee desde los diversos grupos ciudadanos; y, finalmente, c) en el campo de la *construcción social* que los tomadores de decisiones tienen sobre los espacios públicos frente a los privados y lo cual, en gran medida, influye en el tipo de políticas públicas que existen en la región norponiente del Estado de México, a la que pertenece el municipio en cuestión.

La privatización, el poder y la reivindicación ciudadana por los espacios públicos como elementos del *derecho a la ciudad*

De manera paralela, Lefebvre (1979), Harvey (1989), Roy (2005) junto con otros (Borja, 2003) han considerado analizar los espacios públicos en el desarrollo de las ciudades como el elemento sustancial de la urbanidad, que influye en la consolidación de los sistemas democráticos. A su vez, desde este abordaje se ha incursionado en estudios del espacio público, asociados a la ciudadanía, a la equidad y desigualdad social, a la segregación, a la distribución de derechos y a la accesibilidad de beneficios sociales; ésta última está relacionada, en gran medida, con la apropiación espacial, las prácticas sociales y el nivel de poder que se posea (Bordieau, 1997; Lukes, 2007; Hajer, 1995).

Este abordaje no podría ser revisado sin considerar la discusión entre lo público, lo privado y lo político; campos en los que interviene el Estado, pero también lo comunitario, lo cívico, es decir, lo no estatal que depende del contexto político en el que existe el espacio público en cuestión (Rabotnikof, 1997; Benn, 1983; Weintraub, 1997).

Esto abarcará una línea que revisaremos a futuro para conocer si existe una tendencia de privatización del espacio público y reconocer cuáles son los

elementos de la reivindicación ciudadana que, según se observa, en esta zona proviene de los grupos y organizaciones ciudadanas que tienen alto poder económico y que sus motivaciones de incidencia política están basadas en proteger su capital y plusvalía del suelo donde tienen sus propiedades.

Métodos y hallazgos relevantes

A continuación, expondremos algunos resultados que se han procesado mediante investigación documental, análisis georreferencial,[2] análisis cartográfico, revisión hemerográfica y observación de campo para corroborar el desequilibrio existente entre el déficit del espacio público (áreas verdes) y la sobreproducción del espacio privado (centros comerciales) en el municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México.

La realidad sobre las áreas verdes

Al revisar información municipal oficial existente de 1993 al 2010, se observaron cambios importantes que han tenido las áreas verdes urbanas en relación con su cobertura en la superficie urbana.

Esto nos permite concluir que existe una tendencia de déficit en las áreas verdes que se recrudeció del año 1993 al 2003 y que se recuperó en el 2010 según información de las Series III y IV de Uso del Suelo y Vegetación del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) (2012).

Un aspecto que se debe resaltar es la disparidad que existe en relación con el número de hectáreas existente que tienen las áreas verdes privadas como los Clubes de Golf (cuadro 1), lo cual pudiera abonar la discusión de si existe una tendencia a la privatización del espacio público urbano y que pretendemos debatir con base en los resultados obtenidos en relación con los centros comerciales.

[2] Agradecemos el apoyo del licenciado Roberto Sánchez Pérez del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) por su apoyo técnico en la generación de información y análisis geográfico.

Cuadro 1. Distribución del uso de suelo referente a áreas verdes en el Municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México

Distribución del uso de suelo	Año 1993*	Año 2003**	Año 2010***
Superficie total del municipio	9.030 has	9.764.15 has	9.228 has
Áreas verdes urbanas	568.4 has	9.25 has	14.5 has 59 áreas verdes
Baldíos		32.34 has ubicados de manera dispersa, principalmente en el poniente (Zona Esmeralda-nivel socioeconómico alto)	Muchos de estos baldíos existen concentrados en esta zona de fraccionamientos y residenciales de nivel socioeconómico alto se debe a dos factores: el fenómeno de la especulación intencionada sobre la renta del suelo y la obligatoriedad que imponía la Ley de Fraccionamientos del Estado de México de 1988 a las inmobiliarias residenciales para construir jardines, camellones, etcétera a diferencia de las colonias populares y asentamientos irregulares****
Parque público de los Ciervos	300 has	300 has	Se registra un conflicto de invasión de una empresa inmobiliaria a la delimitación del Parque de los Ciervos, poniendo en riesgo sus 300 has registrados
Parques privados (Club de Golf)	4 campos de golf y uno aprobado en la zona Esmeralda 300 has	358 has 5 club de golf	

* Plan del Centro de Población Estratégico, 1993.

** Plan Municipal de Desarrollo Urbano, 2003.

*** Mapa Digital, INEGI, 2013.

**** Investigación de Maestría en Ingeniería civil de la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura del Instituto Politécnico Nacional "Planificación y usos de suelo en el municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México, a partir del catastro y sus instrumentos de planeación urbana (1981-2012)" realizada por Teresita Areli Figueroa Zúñiga (2014).

Fuente: Elaboración propia con base en información del *Plan del Centro de Población Estratégico*, 1993; *Plan Municipal de Desarrollo Urbano*, 2003 y del *Mapa Digital del* INEGI, 2013.

De acuerdo con el déficit de áreas verdes identificado es que se realizó un cálculo preliminar de m²/hab en el municipio cotejándolo con lo que propone la Norma internacional tanto del PNUD (2009) como la OMS (2006) exponiendo su contraste en el cuadro 2 que muestra la gravedad y carencia extrema actual del municipio sobre las condiciones en las que se encuentra la disposición de las áreas verdes como espacios públicos.

Cuadro 2. Cálculo preliminar de m²/hab de espacios verdes en el Municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México (2010)

m²/hab de áreas verdes en el municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México (2010)	m²/hab de áreas verdes recomendado en las Normas Internacionales ONU-Habitat (2012) y OMS (2006)
0.29 m²/hab	9 y 12 m²/hab

Fuente: Elaboración propia con base en información de INEGI (2010), PNUMA (2009).

Es importante mencionar que se considera la *accesibilidad* a los espacios públicos como un elemento central para el ejercicio del *derecho a la ciudad* en el que, a través de la *distribución* (ubicación) y *disponibilidad* (posesión y accesibilidad) de los espacios públicos, se pueda dar lectura de cómo está distribuida la riqueza social expresada y materializada en la apropiación, disposición y reivindicación espacial.

En este sentido aunado al estudio de la distribución en la cantidad de hectáreas que ocupan las unidades de análisis, se consideró pertinente realizar un exploración en la *distribución espacial* que permitiera problematizar aspectos que tienen que ver con la accesibilidad. Para ello, ha sido imprescindible la observación geoespacial de la zona de estudio elaborada a través del Mapa Digital (INEGI, 2013) y las visitas de campo en las que hemos verificados estos aspectos.

Bajo este planteamiento, encontramos tres elementos que nos permiten problematizar la distribución espacial y la accesibilidad a los espacios públicos:

1. Aún cuando el Plan Municipal de Desarrollo Urbano (2003) plantea que la existencia de un parque público está dentro de las normas establecidas por la Secretaría de Desarrollo Social, la mayoría de los habitantes del municipio ha dicho que la accesibilidad al parque público es limitada por su ubicación, distancia y por las dificultades de contar con transporte público que facilite su accesibilidad.

2. Se identificó que las áreas verdes registradas por el INEGI (2010), muchas de ellas poco pudieran servir de espacio para el esparcimiento, deporte, socialización y recreación, ya que se identificó que algunas están ubicadas en camellones con alto tránsito vehicular o en vialidades tipo carreteras y autopistas. A su vez, por observación en campo se observó que las áreas verdes registradas ya tienen desde el año 2014 un uso privado, ya sea inmobiliario o comercial.
3. Se realizó un análisis geoespacial preliminar con el fin de identificar las diferencias existentes de disposición de áreas verdes entre los diferentes niveles socioeconómicos. Se seleccionaron aleatoriamente tres zonas del municipio de diferente nivel socioeconómico (a/b, c+, d+)3 en el Mapa Digital (INEGI, 2013) y posteriormente se sombrearon las áreas verdes registradas por el INEGI (2010).

Así, se pudo constatar de manera preliminar (fotografías 1 y 2) en las ortofotos disponibles que es significativa la diferencia entre la disposición de las áreas verdes de acuerdo con el nivel socioeconómico que se posea.

Los resultados de la situación actual de la planeación de las áreas verdes en esta zona de estudio permite inferir que la agenda pública que promueve la creación, mantenimiento y reproducción de áreas verdes es una agenda que no atiende a la población en general, sino a los grupos de poder que cuentan con los recursos para su incidencia ante el gobierno municipal y, por ende, con la expresión del *derecho a la ciudad*; aún cuando estos grupos no lo conciben como tal, sí logran reivindicarlo y llevarlo a la agenda pública.

La contracara de los centros comerciales

Se considera *centro comercial* (*malls* o *shopping centers*) a aquellos *complejos comerciales* que en su conjunto ofrecen servicios recreativos, de encuentro y de movilidad física a través del consumo comercial que se oferta en un espacio

[3] Establecidos por la Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercados y Opinión Pública, AMAI en 1994 (López, 1998).

Fotografía 1. Ortofoto de Club de golf en Zona Esmeralda (nivel socioeconómico A/B)

Fuente: Elaboración propia basada en Ortofotos escala 1:4 500 con información de mapa digital (INEGI, 2013).

Fotografía 2. Ortofoto de Fraccionamiento Villas de la Hacienda (nivel socioeconómico C+) y colonia El Jaral (nivel socioeconómico D+)

Fuente: Elaboración propia basada en ortofotos escala 1:4 500 con información de mapa digital (INEGI, 2013).

físico.[4] Estos, pueden estar *anclados* en tiendas de autoservicios, departamentales o incluso supermercados, bajo formatos y clasificaciones diferenciadas dependiendo el tipo de centro comercial que sea, pero con un común denominador: *concentración comercial (social) a partir de la concentración espacial.*

La presente investigación ha seleccionado los centros comerciales como unidades de análisis referentes a los espacios privados debido a que se identificó que los centros comerciales son expresiones tangibles de la predominancia de las políticas económicas sobre las políticas sociales, ambientales y urbanísticas, y en los que el papel de las políticas públicas y los intereses públicos y privados es trascendental.

Cabe mencionar que el Gobierno del Estado de México ha establecido como política turística que un corredor de los nueve corredores turísticos existentes en toda la entidad, sea la del *Corredor Circuito Compras* ubicado precisamente en la zona norponiente a la que pertenece el municipio. Este Circuito es promovido por el Gobierno del Estado de México planteando que: "reúne centros comerciales del más alto nivel que está a disposición de sus turistas".[5]

Se ha propuesto realizar un análisis comparativo entre los centros comerciales y los espacios públicos como las áreas verdes, que permita contrastar mediante su ocupación del uso de suelo, su accesibilidad y su agencia en el medio ambiente, la predominancia que existe de los espacios privados sobre los espacios públicos y, por ende, sobre los intereses y bienes públicos, de manera que lleve a un desequilibrio en la gestión pública, en el bienestar social y en el ejercicio del *derecho a la ciudad*.

Finalmente, consideramos que los centros comerciales son útiles para considerarse como unidades de análisis ya que han venido a suplantar la función social de los espacios públicos —en este caso las áreas verdes—, que anteriormente se tenían de manera tradicional en las ciudades. Esto trae una serie de problemáticas de índole socioambiental que será necesario identificar y evidenciar en la investigación doctoral.

---

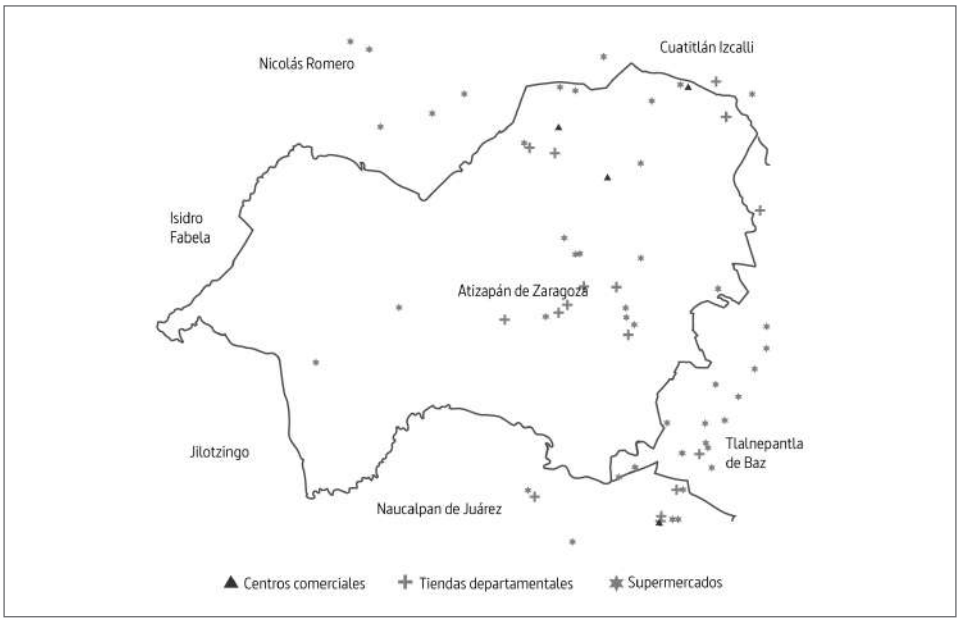
[4] Según la Secretaría de Desarrollo Social (2010) los centros comerciales son definidos como espacios privados de uso público o, bien, espacios públicos cerrados de carácter privado. En la investigación los definimos como estos complejos que contienen generalmente un supermercado o una tienda departamental y numerosas tiendas y negocios de recreación, cines, boutiques, negocios de electrónica y telefonía, cafés, heladerías, etcétera).

[5] Video oficial del Gobierno del Estado de México en el que expone los nueve corredores turísticos del Estado de México, disponible en: www.youtube.com/watch?v=0iZmjNBldCU.

En 1992, según el Plan del Centro de Población Estratégico (1993) existían 77.7 has ocupadas por zonas comerciales y se tenía previsto llegar a ocupar en un futuro hasta 799.4has en todo el municipio; principalmente se consideró que su establecimiento estaría delimitado por los Corredores Urbanos y Centros Urbanos.

De acuerdo con el INEGI (2010), existen en el municipio tres centros comerciales[6] (tipificados de acuerdo con la clasificación del *Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte* (SCIAN, 2007), 16 supermercados y nueve tiendas departamentales (mapa 2), que serían, a su vez, parte de la alta concentración de centros comerciales que se encuentra instalada en la zona norponiente del Estado de México y la cual será sujeta a revisarse de manera más detallada en un futuro en aras de hacer un análisis e influencia regional.

Mapa 2. Ubicación georreferencial de los centros comerciales en el municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México

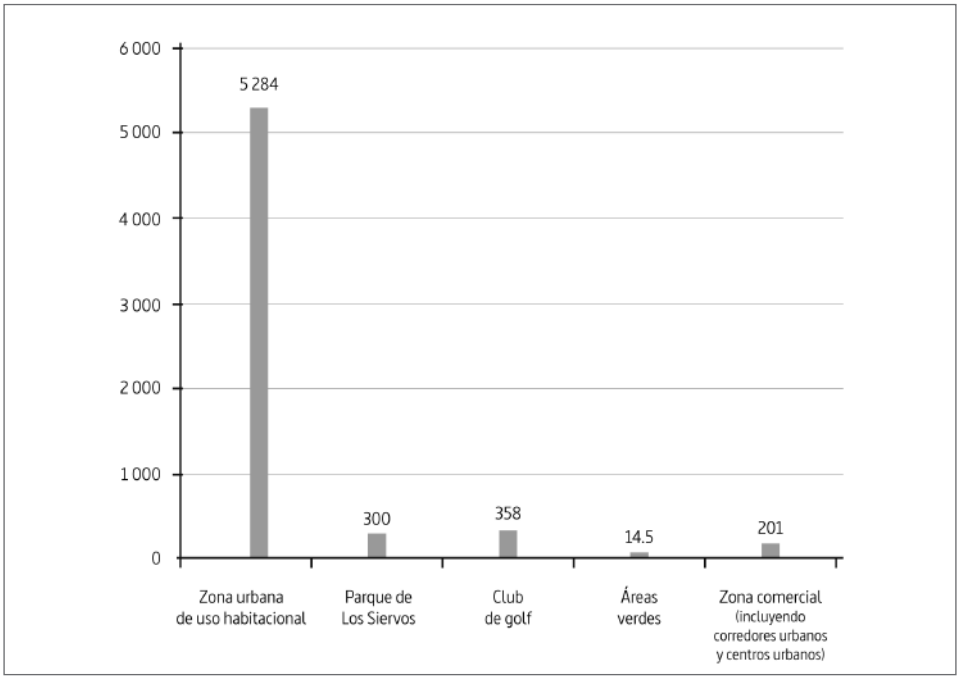


Fuente: Elaboración propia para análisis preliminar. DENUE (2010), Mapa Digital (INEGI, 2013).

[6] De acuerdo a un Directorio Empresarial existen siete centros comerciales: *City Center Zona Esmeralda, Multiplaza Las Alamedas, Espacio Esmeralda, Galerías Atizapán, Multiplaza Villas de la Hacienda, Centro Lago de Guadalupe, Plaza Pedregal Atizapán*.

Con base en este análisis geoespacial, se hizo un cálculo de la ocupación del uso del suelo de los centros comerciales y de las áreas verdes; incluyendo algunos otras unidades de análisis relevantes para analizar la distribución del uso de suelo en el municipio estudiado (gráfica 1), como el espacio público y el espacio privado.

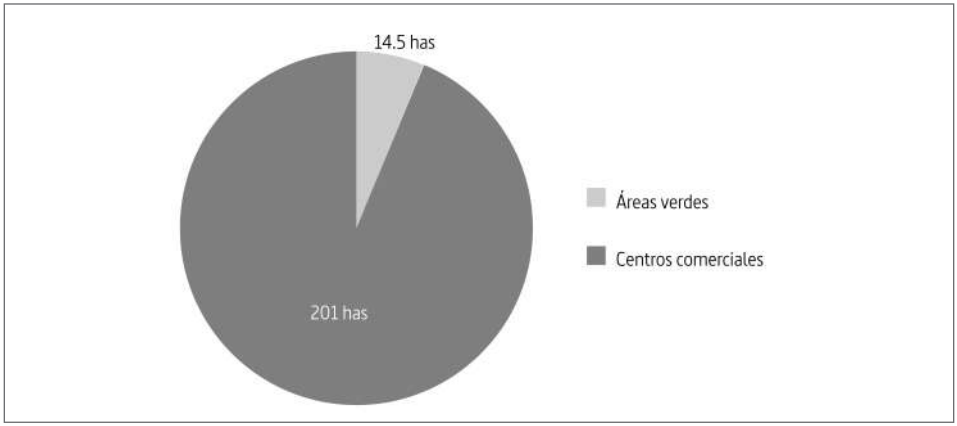
Gráfica 1. Distribución de hectáreas por tipo de suelo del Municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México



Fuente: Elaboración propia con base en información del Mapa Digital (INEGI, 2013) y el Plan Municipal de Desarrollo Urbano (2003).

Es así que, con la generación de esta información preliminar, se evidencia la existencia del desequilibrio entre los espacios público y privados con base en el análisis comparativo expuesto (gráfica 2), considerando que hay algunos elementos metodológicos que deberían considerar la desagregación en ambas categorías que nos pudieran permitir una mejor comprensión de los resultados y llegar a un análisis más preciso de la situación actual y dispar entre el espacio público y privado.

Gráfica 2. Análisis comparativo entre número de hectáreas destinadas para áreas verdes y centros comerciales



Fuente: Elaboración propia con base en información del Mapa Digital, INEGI (2013) y el Plan Municipal de Desarrollo Urbano (2003).

Discusión

Los resultados que se encontraron permiten corroborar que el estado en el que se encuentra la actual distribución espacial entre los espacios públicos y privados son expresiones y resultantes de la vocación que las políticas públicas municipales han asumido desde su omisión y acción en las últimas tres décadas, que ha causado en la actualidad un déficit de áreas verdes y una sobreproducción de centros comerciales.

La caracterización geoespacial no se limita a los metros cuadrados de las áreas verdes en comparación con los centros comerciales; sino que problematiza un asunto de políticas públicas ambientales, urbanísticas, sociales y económicas que van de la mano con el ejercicio de derechos, particularmente el *derecho a la ciudad*.

Aún cuando las justificaciones de estas políticas no son explicables por el momento, la contundencia de la configuración espacial municipal y la diferencia significativa entre el espacio público y privado, nos permite inferir que el *derecho a la ciudad* está expresada desde el sector privado con el aval de las autoridades gubernamentales.

A su vez, los resultados pudieran coadyuvar para reconocer la construcción socioambiental que ciudadanos, autoridades gubernamentales y actores

económicos tienen sobre los espacios públicos dedicados a la convivencia, recreación y bienestar, en este caso las áreas verdes, de manera que se comprendería que la valoración sobre los espacios públicos está en crisis. Ya que no hay una agenda ciudadana que reivindique las áreas verdes desde su carácter público, no existen actores económicos preocupados por el entorno y no existen autoridades gubernamentales con poder de decisión que considere a los espacios públicos como elementos estratégicos relevantes para el desarrollo y bienestar social y ambiental para sus habitantes y, mucho menos, mantenga un equilibrio en su gestión.

Conclusiones preliminares

La presente investigación pretende reconocer a la ciudad como un espacio en el que se puedan materializar el ejercicio de derechos, independientemente del sector al que pertenezca o el nivel socioeconómico que se posea.

Son los bienes públicos y los espacios públicos los que permiten *reconocer* la apropiación, disposición y reivindicación ciudadana, en donde *lo público* del espacio permite reconocer la distribución de la riqueza, el bienestar ambiental como parte estratégica de la agenda pública y la distribución del poder para decidir sobre el entorno urbano. Por ello, es relevante en el ejercicio de los derechos.

Con estos resultados podemos inferir que el *derecho a la ciudad* está desdibujado en los grupos ciudadanos y que, aún cuando los grupos ciudadanos de nivel socioeconómico alto reivindican sus derechos, no puede hablarse del *derecho a la ciudad* debido a que el objetivo final de dicha reivindicación es el mantenimiento de la plusvalía de sus propiedades, y carecen del *principio de colectividad* que constituye el *derecho a la ciudad*.

Si se considera que las áreas verdes tienen una función social asociada al esparcimiento, deporte, socialización y recreación en espacios abiertos, ésta se ve mermada por su carencia, que impacta fuertemente en el bienestar socioambiental de la población.

El análisis de los centros comerciales hasta el momento se delimitó a su distribución (ubicación) arrojando información sumamente relevante para reconocer la *sobreocupación espacial* que tienen éstos en relación con otros usos de suelo relacionados con el municipio. Habrá que profundizar en otros elementos que forman parte de las políticas públicas y que han dado como resultado esta sobreproducción. A su vez, se tendrá que revisar si realmente existe una pri-

vatización del espacio público que influya en la ciudadanización, en la opinión pública y en el bienestar social y ambiental.

Se tendrán que revisar a futuro aspectos de índole ambiental que tienen como fin acompañar el conjunto de la investigación desde los procesos de las políticas públicas involucrados en la planeación de estos desarrollos; identificar el carácter y nivel de influencia de la participación de sus agentes estratégicos y, por supuesto, fortalecer el campo ambiental en el marco del *derecho a la ciudad*.

Bibliografía

Benn, S. I.; G. F. Gaus. 1983. *Public and Private in Social Life*. Croom Helm. London & Canberra-New York: St. Martin´s Press.

Bordieu, Pierre. 1997. "Espacio social y espacio simbólico", en *Razones Prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama, pp. 12-26.

Crenson, Matthew. 1971. *The Un-politics of air pollution. A study of Non-Decisionmaking in the Cities*. Baltimore, Londres The Johns Hopkins Press.

Figueroa, Teresita. 2014. "Planificación y usos de suelo en el municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México, a partir del catastro y sus instrumentos de planeación urbana (1981-2012)". Tesis de Maestría en Ingeniería civil de la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura del Instituto Politécnico Nacional.

Gaceta del Gobierno del Estado de México. 2003. *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Atizapán de Zaragoza*. Toluca de Lerdo, México. Jueves 26 de junio, núm. 121.

_____. 1993. *Plan del Centro de Población Estratégico*. Toluca de Lerdo, México. Martes 3 de agosto, núm. 24.

Hajer, Maarten. 1994. *The politics of environmental discourse*. Ecological Modernization and the Policy Process. Oxford: Clarendon Press.

harvey, David. 2008. "The Right to the city", en *New Left Review*, núm. 53, septiembre-octubre.

_____. 2006. "The political economy of public space", en Setha Low y Neil Smith (cords.). *The politics of public space*. New York: Routledge, pp. 17-34.

_____. 1989. "From managerialism to Entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism", en *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography. Wiley online library*-Swedish Society of Anthropology and Geography. Vol. 71, núm. 1, The Roots of Geographical Change: 1973 to the Present, pp. 3-17.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (inegi). 2013. *Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (denue)*. Disponible en: www3.inegi.org.mx/sistemas/mapa/denue/default.aspx. Consulta: noviembre 2012.

_____. 2013. *Mapa Digital con información del municipio de Atizapán de Zaragoza y de otros municipios del Estado de México al año 2010* y Ortofotos de escala 1:4 500. México.

_____. 2012. *Guía para la interpretación de cartografía: uso del suelo y vegetación*. Serie iv (2012) y Serie iii: Escala 1:250. México.

_____. 2012. *México en Cifras: Información nacional, por entidad federativa y municipios*. Disponible en: www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=15, consulta: noviembre 2012.

_____. 2011. *Resumen de Indicadores de medio ambiente*. Disponible en: www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=21385. Consulta: 17 de abril 2012.

_____. 2010. *Censo de Población y Vivienda*. Disponible en: www.censo2010.org.mx, acceso: 15 abril del 2012.

_____. 2010. *Zonas Metropolitanas en los Estados Unidos Mexicanos: Censos Económicos* (México).

_____. 1993. *Tlalnepantla, Estado de México Cuaderno Estadístico Municipal*. Gobierno del Estado de México. H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla.

_____. 1990. *Atizapán de Zaragoza Cuaderno de Información Básica para la Planeación Municipal*. H. Ayuntamiento Constitucional de Atizapán de Zaragoza, 1990-1990.

_____. 1989. *Tlalnepantla Cuaderno de Información Básica para la Planeación Municipal*. Gobierno del Estado de México.

_____. 1986. *Anuario estadístico del estado de México*. Gobierno del Estado de México. *Tomo i*.

Inegi, conapo, sedesol. 2004. *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México*. Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México.

Jordi, Borja. 2013. "Conferencia espacios públicos, seguridad y derecho a la ciudad". Conferencia impartida el 28 octubre del 2013 por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

_____. 2003. "Espacio público y espacio político", en *Versión abreviada de capítulo 6 de libro: La Ciudad Conquistada*. Madrid: Alianza. Disponible en: www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Espacio%20publico%20y%20espacio%20politico.pdf. Consulta: noviembre 2013.

Lefebvre, Henry. 1978. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.

_____. 1976. *Espacio y Política*. Barcelona: Ediciones Península.

_____. 1974. "La producción del espacio", en *Papers. Revista de Sociología*, núm. 3, pp. 219-229. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Sociología.

López, Heriberto. 2009. *Los niveles socioeconómicos y la distribución de gasto*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, unam.

Lukes, Steven. 2007. *El poder. Un enfoque radical*. México: Siglo xxi.

Portney, Kent. 1992. *Controversial Issues in Environmental Policy*, vol. 1. Londres: sage Publications.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (pnuma). 2009. *Perspectivas del Medio Ambiente Urbano: geo. Cartagena*. Colombia: Alcaldía de Cartagena de Indias, Establecimiento Público Ambiental de Cartagena (epa Cartagena), Observatorio del Caribe Colombiano.

Rabotnikof, Nora. 2003. "Introducción para pensar lo público desde la ciudad", en P. Ramírez (coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*. México: flacso.

Roy, Ananya. 2009. "The 21st-Century Metropolis: New Geographies of Theory", en *Regional Studies*. Special Issue: The Futures of the City Region, vol. 43: 6, pp. 819-830. July, 2009. Disponible en: www.rsa.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00343400701809665. Consulta: 31 de marzo 2014.

_____. 2005."Urban Informality Toward an Epistemology of Planning", en *Journal of the American Planning Association*, vol. 71, núm. 2, spring, pp. 147-158. Disponible en: www.andfonline.com/doi/abs/10.1080/01944360508976689. Consulta: marzo de 2014.

Secretaría de Desarrollo Social. 2010. *Documento diagnóstico de Rescate de Espacios Públicos. Mayo de 2010*. Disponible en: www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PREP.pdf. Consulta: 31 de marzo 2014.

Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (scian). 2007. Disponible en: www.inegi.org.mx/sistemas/scian/default.aspx?c=76005. Consulta: 3 de junio de 2013.

Weintraub, Jeff and Krishan Kuma. 1997. *Public and Private in thought and practice. Perspectives on a Gran Dichotomy*. Chicago: The University Chicago Press.

En un contexto internacional y local donde las contradicciones urbanas y sociales son un escenario recurrente es impostergable e imprescindible discutir sobre el Derecho a la Ciudad, el cual es una utopía de justicia espacial construida por diversos colectivos sociales en distintas partes de América Latina y del mundo. Esta utopía urbana no reivindica la reconquista de una ciudad perdida, sino la conquista de una ciudad que no hemos sabido construir: una ciudad para todos.

El Derecho a la Ciudad implica la búsqueda de una gestión urbana democrática e incluyente en la que no sólo decidan qué hacer en ella el capital inmobiliario y el gobierno, sino también quienes la habitan, trabajan y/o disfrutan de la ciudad.

Las ciudades con mejor calidad de vida son aquellas capaces de comprometer e involucrar a sus ciudadanos y de garantizar, por tanto, una gestión urbana participativa y democrática. La participación activa de la ciudadanía en los procesos de construcción, apropiación y administración colectiva de la ciudad son claves para construir una ciudad socialmente justa, que posibilite a los ciudadanos defender el interés público.

ISBN UNAM:
978 607 02 8415-1