

# El derecho a la ciudad: luchas urbanas por el *buen vivir*<sup>2</sup>

María Lorena Zárate<sup>3</sup>

*“Entendemos que la construcción de una ciudad justa e igualitaria es inseparable de la lucha por la democratización del acceso a tierra urbana y rural, de la lucha por la reforma urbana y agraria, de la lucha por la democratización de la gestión del territorio, por la soberanía alimentaria de los pueblos, por las prácticas agrícolas ambientalmente responsables, por la garantía de los modos y medios de vida de las y los agricultores familiares y de las poblaciones tradicionales e indígenas en todo el mundo”.*

Carta de Rio de Janeiro, Foro Social Urbano, marzo 2010.

*“[El derecho a la ciudad es] el derecho a cambiarnos a nosotros mismos, cambiando la ciudad”.*

David Harvey, 2008.

## El fenómeno urbano: las ciudades que tenemos

En los últimos años, documentos de todo tipo (informes oficiales, artículos periodísticos, ensayos y novelas) no se cansan de repetir un hecho sin precedentes: por primera vez en la historia de la humanidad, la mitad de la población global del planeta, unos 3 mil 400 millones de personas, viven en ciudades, y se espera que en 40 años ese porcentaje llegue a las tres cuartas partes (por supuesto con muchas diferencias entre regiones y países). En América Latina, como sabemos, la cresta de la ola tuvo lugar entre las décadas del 50 y el 70, fuertemente asociada a un prominente proceso de industrialización y desarrollo del mercado interno que produjo migraciones internas masivas –ese desplazamiento desde el campo y los pequeños poblados rurales continúa pero ya no sólo a las grandes ciudades capitales, muchas de las cuales están estancadas o incluso perdiendo población desde las últimas dos décadas, sino, y sobre todo, hacia ciudades intermedias dentro y fuera de los bordes nacionales. Por su parte, África y Asia están sufriendo ahora una urbanización incluso más acelerada y bajo condiciones todavía más difíciles –más precarias en términos económicos, sociales e institucionales<sup>4</sup>. En los últimos 60 años, mucha megaciudades del sur han multiplicado su población diez veces o incluso más<sup>5</sup>; en sólo 20 años, la población urbana africana superará a la población total de Europa.

Abundan las páginas de diagnósticos y descripciones más o menos detalladas de una realidad que, está claro, no ha salido de un repollo. Pero cada vez es más difícil encontrar análisis -tan prolíficos hace cuarenta o cincuenta años- de las causas profundas de la urbanización. La tendencia a la concentración de la población no sólo no se cuestiona sino que se presenta como irreversible (nuestro “futuro urbano”). Visiones pendulares, extremas (¿polarizantes?), que no alcanzan para explicar bien la realidad que nos rodea: de los aforismos que hacen apología de la vida en las ciudades y su rol en relación a las áreas rurales (“motores del desarrollo”, “imanes de esperanza”), a la apocalíptica denuncia de que vamos camino a

<sup>2</sup> Artículo preparado para la publicación *El derecho a la ciudad*, a cargo del Institut de Drets Humans de Catalunya y el Observatori DESC, Barcelona, 2011, pp. 53-70. Versión electrónica disponible en [http://www.idhc.org/esp/161\\_propies.asp](http://www.idhc.org/esp/161_propies.asp)

<sup>3</sup> Presidenta de Habitat International Coalition (HIC). Más información y contacto : [www.hic-net.org](http://www.hic-net.org) y [www.hic-al.org](http://www.hic-al.org)

<sup>4</sup> De acuerdo con ONU-Hábitat, entre 2005 y 2010 África experimentó la tasa de crecimiento urbano más alta del mundo -3.3% anual- y se espera que mantenga un ritmo relativamente alto durante los próximos 15 años. *State of the World's Cities 2010-2011, Bridging the Urban Divide*, Earthscan, Londres, 2008, p. 15. Versión electrónica disponible en <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2917> (consulta enero 2011).

<sup>5</sup> Datos tomados de: Mike Davis, *Planet of Slums*, Ed. Verso, 2006, Figura 2, Megaciudades en el Tercer Mundo, 3 basado en Urban Indicators Database, 2002. ONU-Hábitat; Thomas Brinkhoff, “The Principal Agglomerations of the World”, disponible en [www.citypopulation.de/World.html](http://www.citypopulation.de/World.html) (2004). Hoy en día las megaciudades albergan un 4% de la población mundial y un 9% de la población urbana total. Mientras tanto, 52% de los habitantes del mundo vive en asentamientos de menos de 500,000 personas.

tener un “planeta de tugurios”. En ambos casos, poco se dice de la responsabilidad diferenciada de los diversos actores sociales, de la relación entre el mundo urbano y el rural, de los matices y posibilidades para transformar el proceso.

La concentración del poder económico y político, ciertamente agravado a partir de la dogmática y reiterativa aplicación de las salvajes políticas neoliberales surgidas del Consenso de Washington, es un fenómeno de explotación, despojo, desigualdad, exclusión y discriminación cuyas dimensiones espaciales son claramente visibles: ciudades duales, de lujo y miseria, vecinas y amuralladas; miles de inmuebles vacíos y miles de personas sin un lugar decente donde vivir; tierra sin campesinos, sometidas a agro-negocios, privatización y acumulación acelerada y concentrada en pocas manos de los bienes comunes y la riqueza creada colectivamente<sup>6</sup>. Las condiciones y reglas -explícitas o no- que nuestras sociedades han creado están condenando a más de un tercio de los habitantes del mundo a vivir en absoluta miseria (y tienen a la mitad de la población mundial sobreviviendo con menos de USD 2 diarios), mientras la desigualdad crece tanto en el norte como en el sur. En algunos países de América Latina y África, los asentamientos populares (slums<sup>7</sup>) son hogar de más del 60% de la población.

Lo que encontramos en el territorio es consecuencia de acciones y omisiones de diversos actores (las decisiones tomadas por pequeños grupos afectan la vida de las mayorías); pero, al mismo tiempo, es posibilidad y condición para la reproducción y/o transformación de procesos y relaciones sociales complejas, para la profundización o la disminución de las desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales que tienen a nuestras sociedades partidas en dos.

¿Qué oportunidades estamos ofreciendo a las y los jóvenes si el 85% de los nuevos empleos a nivel global se crean en el llamado sector informal de la economía<sup>8</sup>? A la vez, el carecer de un lugar donde vivir, un domicilio reconocido y comprobable, afecta seriamente y en muchos casos incluso impide el pleno disfrute de otros derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (derecho a voto, a la participación, a la salud, la educación, el trabajo, entre muchos otros). ¿Qué clase de ciudadanos y de democracia están produciendo estas macro políticas y sus consecuencias territoriales? La ciudad-negocio para unos pocos vale más que la ciudad-derecho para tod@s. El *apartheid*, en sus varias dimensiones, sigue visiblemente vigente entre nosotros.

No es una novedad para nadie que, especialmente en los últimos 25 años, los gobiernos han prácticamente abandonado su responsabilidad frente a la planeación urbano-regional, permitiendo una especulación escandalosa y la acumulación de ganancias exponenciales de parte del sector inmobiliario. De hecho, y al contrario, los Estados nacionales han jugado un papel prominente como responsables de la última crisis financiera y luego –y todavía- implementando urgentes rescates de las grandes instituciones privadas de crédito,

---

<sup>6</sup> De toda la tierra privada en el mundo, se estima que alrededor de las tres cuartas partes están en manos de sólo un 2.5% de propietarios. Mientras tanto, en promedio, el 71.6% de las familias rurales en África, América Latina y Asia (excluyendo China) carecen de tierra o tienen muy poca – de entre ellos, las mujeres sólo son propietarias de entre el 1 y el 2% de toda las tierras cultivables del mundo, lo que se atribuye generalmente a la discriminación que sufren respecto a los derechos de sucesión. Mujeres en Desarrollo, Oficina para Programas Globales y Agencia Internacional para el Desarrollo (EUA), *Women's Property and Inheritance Rights: Improving Lives in Changing Times. Final Synthesis and Conference Proceedings Paper* (2003) – citado en el informe del anterior Relator Especial de la ONU para el Derecho a la Vivienda Adecuada, Miloon Kothari (7ª Sesión del Consejo de Derechos Humanos), A/HRC/7/16 (13 de febrero de 2008), pp. 19-20, párrafos 67 and 71. Disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/sp\\_reports/hr\\_c\\_7th.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/sp_reports/hr_c_7th.htm) (consulta enero 2011).

<sup>7</sup> Según lo define ONU-Hábitat, *slum* (tugurio, favela, barraca, chabola, villa miseria, entre otros varios nombres utilizados en América Latina) es el área degradada de la ciudad, caracterizada por condiciones precarias e inadecuadas de vivienda, servicios básicos y seguridad de tenencia. Los orígenes del concepto (primera mitad del siglo XIX) evidencian implicancias muy negativas, vinculadas a una fuerte estigmatización y discriminación de sus habitantes: lugar de las “clases más bajas... trabajadores ocasionales, vendedores callejeros, holgazanes...”, “nidos de ignorancia, vicio, depravación y crimen”. Charles Booth, “Life and Labour of the People in London”, 1889, y descripción del Cardenal Wiseman Ward, incluidos en Wilfrid Philip, *The Life and Times of Cardinal Wiseman, Volume 1*. Biblio- Bazaar, 2008, pp. 568. Tomado de [http://en.wikipedia.org/wiki/Slum#cite\\_note-13](http://en.wikipedia.org/wiki/Slum#cite_note-13) (consulta enero 2011). Tales connotaciones están todavía muy presentes en el dualismo “formal/informal” frecuentemente utilizado en los lenguajes gubernamentales y académicos para describir tanto a la gente como los lugares donde vive, aunque sean tan dispares entre sí como Rocinha en Rio de Janeiro (Brasil) o Kibera en Nairobi (Kenia).

<sup>8</sup> ONU-Habitat (2008), op. cit., p. XIV

operando una transferencia masiva de recursos públicos (y/o de fondos de ahorro y planes de retiro de trabajadores) y poniendo a cientos de miles de familias bajo la brutal amenaza de desalojos, sin ninguna alternativa –con efectos particularmente devastadores para las mujeres y niños<sup>9</sup>.

Al mismo tiempo, las políticas vigentes ignoran o incluso criminalizan los esfuerzos individuales y colectivos de la población de menores ingresos por obtener un lugar digno donde vivir. Según afirman diversos estudios, entre el 50 y el 75% de los espacios habitables -no sólo viviendas sino incluso barrios enteros- del sur del mundo son resultado de las iniciativas y esfuerzos de la gente sin o con muy poco apoyo de los gobiernos y otros actores sociales y, en muchos casos, incluso contra las varias barreras oficiales<sup>10</sup>. En lugar de reconocer y fortalecer estos procesos populares -su obligación, según el marco que establecen los instrumentos internacionales de respeto, protección y realización de los derechos humanos- la mayor parte de los Estados han establecido condiciones para garantizar el lucro de unos pocos desarrolladores inmobiliarios privados. Si tomamos el caso de México, tristemente ejemplar en esta materia (cuya política de vivienda ha estado muy influenciada por el modelo chileno y se ha convertido ahora, a su vez, en modelo para otros países del mundo), es evidente el inicio de una serie de cambios relevantes, incluyendo la modificación al Art. 27 de la Constitución en 1992, para permitir amplias apropiaciones de tierras hasta entonces de propiedad colectiva (ejidales). Luego de más de diez años de la que es oficialmente presentada, dentro y fuera del país, como una política exitosa de vivienda, vemos surgir enormes sembradíos de varios miles de casas (desde 3,000 hasta más de 20,000) casi de la noche a la mañana, en zonas que eran de cultivo o bosques, y en muchos casos sobre pueblos de origen prehispánico. En estos nuevos guetos, usualmente localizados a un promedio de 4 horas diarias de traslado en relación al centro de la ciudad, *“no existe zonificación o planeación para usos educacionales, comerciales o cívicos, muy poca disposición de espacio público, ninguna relación con la infraestructura de transporte metropolitano y, aún más importante, ninguna posibilidad de crecimiento o transformación”*<sup>11</sup>. Un estudio reciente sobre 100 desarrollos habitacionales

---

<sup>9</sup> Para un análisis exhaustivo de la última crisis hipotecaria y financiera, sus relaciones con las políticas económicas y de vivienda prevalentes y su impacto en el derecho a la vivienda adecuada, así como recomendaciones preliminares, ver el Informe de la Relatora Especial de la ONU para el Derecho a la Vivienda Adecuada, Raquel Rolnik (10ª Sesión del Consejo de Derechos Humanos) A/ HRC/10/7 (4 de febrero de 2009), parágrafo 71. Disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/10session/reports.htm> (consulta enero 2011). Por su parte, y respecto a la situación en Estados Unidos, un testimonio del Centro Legal Nacional sobre Personas sin Hogar y Pobreza (National Law Center on Homelessness & Poverty) presentado ante el Comité sobre Servicios Financieros del Congreso (Subcomité sobre Oportunidades de Comunitarias y de Vivienda), en marzo de 2009, señalaba que alrededor de 840,000 personas viven en las calles o en albergues temporales cada día y que, en el curso de un año, esa cifra ronda los 2.5 a 3.5 millones, de los cuales 1.5 son niños (lo que significa que 1 de cada 50 niños vive en la calle). Según sus estimaciones en ese momento, las condiciones económicas pondrían a otro 1.5 millones de personas en las calles durante los siguientes dos años. Tomado de [http://www.nlchp.org/content/pubs/HR\\_TestimonyforLA2.pdf](http://www.nlchp.org/content/pubs/HR_TestimonyforLA2.pdf) (consulta enero 2011).

<sup>10</sup> Miembros de HIC han dedicado más de tres décadas a sistematizar, analizar y apoyar estos procesos en diversos países y ciudades del mundo, promoviendo otra mirada a la producción y gestión social del hábitat que ha influenciado ya programas, políticas, leyes y Constituciones, así como documentos internacionales relevantes. Entre otros materiales, se puede consultar: Enrique Ortiz F. y María Lorena Zárate (compiladores), *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*, Universidad Autónoma Metropolitana y HIC-AL, México, 2002; Enrique Ortiz Flores y María Lorena Zárate (compilación y edición), *De la marginación a la ciudadanía: 38 casos de producción y gestión social del hábitat*, Fundación Forum Universal de las Culturas, HIC y HIC-AL, Barcelona, 2005; y Rino Torres, *La producción social de vivienda en México. Su importancia nacional y su impacto en la economía de los hogares pobres*, HIC-AL, México, 2006.

<sup>11</sup> José Castillo, “After the Explosion”, incluido en *The Endless City*, Phaidon Press Ltd., Londres, 2007, pp. 183-184. Instituciones gubernamentales y bancarias reconocen públicamente que alrededor del 40% del nuevo stock tiene problemas técnicos graves y miles de nuevas casas están todavía vacías, después de más de 3 años de haber sido construidas. Esta política ha sido posible gracias a la profunda transformación del sistema financiero, acompañada de la promoción de la propiedad privada individual como única alternativa – ambas recomendaciones enfáticas del Banco Mundial desde inicios de la década de los 90 (The World Bank, *Housing: Enabling Markets to Work*. Washington, D.C.. 1993). Al primero de diciembre de 2005, nueve desarrolladores privados concentraban el 25% de la producción total de vivienda en el país. Seis cotizaban en la Bolsa de Valores y, de acuerdo a datos de la Revista Obras (Nº 413, mayo de 2007, p. 40), el Índice HABITA (IH) que las integra tuvo un rendimiento de 1118% de 2000 a marzo de 2007, muy por encima del sector construcción (447%), el índice de cotizaciones (370%) y el índice de rendimiento total (414%). Seis de sus principales accionistas aparecen también dentro del ranking de los 100 empresarios más importantes de México que publicó la Revista Expansión (mayo de 2006, p. 69). Datos tomados de: Enrique Ortiz F., *Housing Policies in Mexico: Impacts and Perspectives (1992-2007)*, en Revista TRIALOG Nº94, 3/2007. Según datos del Censo Nacional de Población 2010, en el país hay casi 5 millones de viviendas deshabitadas, es decir, un 14% del total. Publicado en diario La Jornada, 29 de marzo de 2011, página 9. Versión electrónica en <http://www.jornada.unam.mx/2011/03/29/index.php?section=politica&article=009n1pol>

realizados entre 1996 y 2006 constata que, aunque existe un alto nivel de cobertura de servicios básicos, persisten deficiencias en la calidad y la frecuencia con la que se distribuye el agua, falta drenaje pluvial y tratamiento de aguas residuales, y existen problemas en el transporte público, en la recolección de basura, en la seguridad en el interior de los conjuntos y en el mantenimiento del alumbrado<sup>12</sup>. En pocas palabras, el urbanismo salvaje, la anti-ciudad, la perfecta negación de la urbanidad.

## **Las ciudades que queremos: la lucha por la reforma urbana en América Latina y el mundo**

Hace ya mucho tiempo que venimos hablando de la urgente necesidad de una reforma urbana, solidaria de la reforma agraria. Los principales componentes de nuevos paradigmas y prácticas sociales alternativas de producción y disfrute de los asentamientos humanos (una ciudad democrática, incluyente, sustentable, productiva, educadora, habitable y segura) han sido parte de los debates, propuestas y experiencias concretas de movimientos sociales, redes nacionales e internacionales de la llamada sociedad civil, sindicatos, profesionales y técnicos, instituciones académicas y activistas de derechos humanos en diversos países de América Latina en los últimos 50 años. La reforma urbana y el derecho a la ciudad están hoy presentes – explícita o implícitamente- tanto en los marcos teóricos como legales y también, a la vez, como plataforma para la acción en varias regiones del mundo<sup>13</sup>.

La Cumbre de la Tierra (Rio de Janeiro, 1992), Hábitat II (Estambul, 1997) y la Primera Asamblea Mundial de Pobladores *Repensando la Ciudad desde la Gente* (Ciudad de México, 2000) fueron momentos relevantes en la articulación de fuerzas y la formulación de propuestas concretas. Sin duda, ese proceso cobra nueva fuerza y amplía sus dimensiones y contenidos cuando se inscribe desde 2001 en el marco del Foro Social Mundial y el Foro Social de las Américas. Miles de personas y decenas de organizaciones y redes han participado desde entonces de los debates, elaboración, firma y difusión de la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* (definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social), concibiéndola sobre todo como una potencial herramienta política de articulación de luchas en todo el mundo. Por su origen y significado social, este instrumento está sobre todo dirigido a fortalecer los procesos y reivindicaciones colectivas contra la injusticia y la discriminación social y territorial. Si bien no podría considerarse como “un movimiento social” a nivel global (¿pretende serlo<sup>14</sup>?), es cierto que los actores diversos involucrados en este proceso han logrado, por un lado, dar una dimensión urbana a los debates y propuestas sobre el territorio y, a la vez, ampliar y “territorializar” las reflexiones de avances y desafíos en términos de la lucha por la defensa y realización de los derechos humanos, en diálogo con otras iniciativas (movimientos feministas, afrodescendientes, indígenas y campesinos, entre otros). Fuera del FSM, hoy en día no es difícil ver el lema del derecho a la ciudad en marchas, eventos, investigaciones y publicaciones de todo tipo.

Paralelamente a este proceso social, se han venido generando instrumentos jurídicos de parte de algunos gobiernos a nivel local, nacional y regional que buscan normar los derechos

---

(consulta marzo 2011).

<sup>12</sup> Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), *Integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades de México, 1996-2006*, realizado por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, julio 2009.

<sup>13</sup> Para una compilación reciente sobre luchas, conquistas y desafíos a nivel global y desde lo local ver Ana Sugranyes y Charlotte Mathivet (editoras), *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. HIC, Santiago de Chile, 2010. Versión electrónica disponible en [www.hic-net.org](http://www.hic-net.org)

<sup>14</sup> “De manera recurrente, los activistas se preguntan sobre las condiciones necesarias para que varios movimientos -que trabajan en temas de acceso, inclusión, ciudadanía y derechos- puedan formar un movimiento por el derecho a la ciudad. Algunos cuestionan el uso de la palabra ‘movimiento’ y sugieren que la falta de liderazgo, o coordinación central, y de una agenda compartida pone en jaque la idea de un movimiento coherente; pero, al mismo tiempo, abre espacios de análisis y activismo. En tal sentido, es posible que el concepto de ‘red’ describa mejor esta dispersión de actores. Giuseppe Caruso, *¿Una nueva alianza para la ciudad? Oportunidades y desafíos de la globalización del movimiento por el derecho a la ciudad*, en A. Sugranyes y C. Mathivet, idem, pp. 105-118.



humanos en el contexto urbano o bien que avanzan en el reconocimiento explícito del derecho a la ciudad. Entre los más avanzados por sus planteamientos y propuestas destacan la *Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad* (2000), el *Estatuto de la Ciudad en Brasil* (2001), la *Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal* (2006), la *Constitución del Ecuador* (2008) y la *Carta-Agenda Mundial por los Derechos Humanos en la Ciudad* (2010)<sup>15</sup>.

Por su parte, los Jefes de Estado de Iberoamérica decidieron hace tres años instruir a los Ministros de Vivienda y Urbanismo a que “*promuevan la consagración del Derecho a la Ciudad mediante la generación de políticas públicas que aseguren el acceso al suelo, a viviendas adecuadas, infraestructura y equipamiento social y los mecanismos y las fuentes de financiamiento suficientes y sustentables*” (Declaración de Santiago, punto 29 del Plan de Acción, noviembre de 2007). Entusiasmadas y a la vez preocupadas por esta inclusión tan explícita, más de 100 organizaciones y redes de 14 países elaboramos y difundimos durante 2008 una Declaración colectiva que pretendía, por un lado, reforzar los principios y lineamientos estratégicos que constituyen el derecho a la ciudad (no sólo vivienda e infraestructura adecuada) y, por otro, señalar un conjunto de medidas a ser impulsadas desde lo nacional e implementadas, en coordinación con estados, provincias y localidades, por diversas instancias de gobierno. Lo central de las propuestas que hicimos llegar a las autoridades se puede sintetizar en torno a cuatro puntos fundamentales: el fortalecimiento de los procesos de producción y gestión social del hábitat; la democratización de la gestión del territorio y el acceso a tierra e inmuebles; la regularización de la tenencia y el acceso a los servicios públicos; y la armonización de la legislación nacional y local a los estándares y compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

A nivel internacional, el derecho a la ciudad también fue retomado como lema oficial del *V Foro Urbano Mundial*, realizado en Rio de Janeiro a fines de marzo de 2010. Allí estuvimos participando en una serie de actividades masivas y multiactorales de difusión, reflexión, debate y capacitación. Por otro lado, y simultáneamente, en un esfuerzo conjunto sin precedentes y gracias al rol articulador local del Forum Nacional de Reforma Urbana, decidimos convocar al primer Foro Social Urbano. De ambos eventos surgieron declaraciones (*Cartas de Rio*) que incluyen gran parte de nuestros postulados y propuestas. Ciertamente podemos considerar que éstos son logros importantes; a la vez, sabemos que es momento de mantenernos activ@s y alertas. A partir de ahora, sin duda, abundarán seminarios, publicaciones y proyectos en torno al derecho a la ciudad. Nos toca cuidar y avanzar hacia la implementación efectiva de los contenidos que hemos venido definiendo en este proceso colectivo.

## **Nuevos avances, nuevos desafíos: la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad**

Con más de 20 millones de habitantes, la Zona Metropolitana del Valle de México (integrada por 16 Delegaciones del Distrito Federal, 40 municipios del Estado de México y 1 municipio del Estado de Hidalgo) es una de las regiones más pobladas del planeta y núcleo económico, político, religioso, histórico y cultural fundamental para el país. Las calles y plazas de lo que fue hace más de cinco siglos la gran Tenochtitlán, han sido testigos de importantes manifestaciones del pueblo mexicano. Celebraciones, eventos, protestas y movilizaciones populares dan cuenta de un enorme carácter colectivo que ha sacado a la luz demandas y propuestas para el reconocimiento, respeto y plena realización de los derechos humanos de sus habitantes. Es indudable que en los últimos veinte años las políticas públicas en la ciudad retoman, en mayor o menor medida y más o menos explícitamente, los aportes ciudadanos y las luchas sociales, a los que se debe en gran parte, según coinciden analistas y líderes barriales, el fortalecimiento de los procesos de participación y el propio gobierno democrático.

---

<sup>15</sup> Se incluyen comentarios y referencias sobre algunos de ellos en: Enrique Ortiz F., Nadia Nehls y M. Lorena Zárate, *El Derecho a la Ciudad en el mundo: compilación de documentos relevantes para el debate*. HIC-AL, México, 2008. Versión electrónica disponible en [www.hic-al.org](http://www.hic-al.org)

Actualmente se discuten posibilidades de reforma política y cambio de estatus legal que permitan seguir avanzando en este camino, así como aumentar las capacidades de coordinación metropolitana.

En ese amplio proceso se inscribe la formulación de la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, firmada oficialmente el 13 de julio de 2010 por las máximas autoridades locales de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como por representantes de la sociedad civil<sup>16</sup>. Surgida desde el movimiento social, fue inicialmente presentada al Jefe de Gobierno local durante 2007; un año más tarde, se conformó un Grupo Promotor<sup>17</sup>, responsable de su elaboración a través de un amplio proceso de difusión, reflexión y propuestas recogidas de diversos actores y sectores de la sociedad capitalina. Hasta el momento, más de 5,000 personas han participado en al menos una de las actividades (foros, seminarios, ferias, concursos) que forman parte de un esfuerzo por dar a conocer ampliamente la iniciativa y sobre todo convocar a la ciudadanía para debatirla y fortalecerla con la adhesión de organizaciones barriales, colectivos juveniles, sindicatos, profesionales y público en general.

Ciertamente inspirada en el debate internacional y los documentos locales ya desarrollados y en implementación, esta Carta tiene sin embargo características que la hacen única a nivel mundial, tanto en el proceso de su elaboración y promoción como en sus contenidos y propuestas. Una de ellas es que, al igual que el mencionado *Estatuto* de Brasil, no se limita a reclamar la realización de los derechos humanos en la ciudad sino que, retomando las propuestas de H. Lefebvre, detalla los contenidos y exige el derecho a la ciudad, entendido como reivindicación política de la necesidad de una sociedad diferente, profundamente humana, que tiene al espacio urbano como escenario relevante para el cambio social. Condensada en unas pocas letras, esa diferencia es crucial y, como han señalado algunos<sup>18</sup>, tiene consecuencias políticas directas, tanto en términos organizacionales (una demanda que incluye todos los derechos y puede funcionar como articulador de sus respectivos defensores) y analíticos (visión unitaria que posibilita un entendimiento del sistema en su totalidad -permite comprender sus lógicas, debilidades y fortalezas-, evidenciando que los intereses de los diversos sectores sólo se oponen en la superficie y que comparten el interés común por una ciudad distinta), así como de construcción de esperanzas más ambiciosas (no se trata simplemente de solucionar un problema particular sino de construir un mundo mejor, ese *otro mundo posible* donde quepan todos los mundos).

A su vez, esta Carta retoma pero revisa y amplía los principios establecidos en la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*, agregando preocupaciones y propuestas de diversos actores en torno a la producción y gestión social del hábitat, la responsabilidad del manejo responsable de los bienes comunes y el derecho al disfrute equitativo del espacio público, en todas sus dimensiones y atribuciones. En términos generales, propone una serie de medidas de política pública y compromisos a asumir por parte de los diversos actores de la sociedad (el Gobierno local, las Delegaciones, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los organismos públicos autónomos, las entidades educativas, los organismos de la sociedad civil, las organizaciones sociales, el sector privado y las personas en general). Es decir, detalla no sólo el qué queremos sino el cómo avanzar para concretarlo y las responsabilidades que los distintos sectores deben asumir.

Por otro lado, en cierta medida este documento condensa y empuja para adelante muchas de las conquistas logradas por el movimiento urbano popular, gracias a las luchas de más de 30 años, entre las que destacan el Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV) y el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB). En paralelo al fortalecimiento de sus experiencias autogestivas y autónomas, estas organizaciones han incidido en la política pública

<sup>16</sup> Para más detalles consultar los materiales del período 2008-2011 disponibles en <http://derechoalaciudaddf.blogspot.com/>

<sup>17</sup> Integrado por representantes de organizaciones del Movimiento Urbano Popular de la Convención Nacional Democrática (MUP-CND), la Dirección General de Concertación Política y Atención Social y Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal, la Coalición Internacional para el Hábitat-América Latina (HIC-AL), la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), el Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Espacio DESC) y la Procuraduría Social del Distrito Federal (PROSOC).

<sup>18</sup> Ver Peter Marcuse, *¿Los derechos en las ciudades y el derecho a la ciudad?*, a A. Sugranyes y C.Mathivet, op.cit., pp. 91-103.

local y han logrado que entre 2001 y 2009 el PMV apoyara económicamente el mejoramiento de alrededor de 165,000 viviendas en barrios populares que sufren condiciones muy precarias; por su parte, entre 2007 y 2010, el PCMB ha complementado esas acciones canalizando algo más de 31 millones de dólares para 530 proyectos de mejoramiento barrial (infraestructura, plazas y parques, centros comunitarios, equipamiento cultural y deportivo y proyectos de arte público) escogidos entre los que presentan los propios habitantes organizados, con asesoría técnica de profesionales y académicos.

En ese marco amplio, y según se explicita en su *Preámbulo*, la formulación de esta Carta tiene como objetivos específicos contribuir a la construcción de una ciudad incluyente, habitable, justa, democrática, sustentable y disfrutable; a impulsar procesos de organización social, recuperación del tejido social y promoción de una ciudadanía activa y responsable; y a alcanzar una economía urbana equitativa, incluyente y solidaria que garantice la inserción productiva y el fortalecimiento económico de los sectores populares. En otras palabras, se cree que el derecho a la ciudad puede coadyuvar a ser factor de fortalecimiento social, económico, democrático y político de la población, así como de ordenamiento y manejo territorial sustentables.

El contenido no es sólo un catálogo de derechos más o menos aislados, sino que evidencia un enorme esfuerzo por dar cuenta de la complejidad, de una mirada integral a y desde el territorio, profundizando las interrelaciones entre la ciudad que soñamos y los 6 fundamentos estratégicos del derecho a la ciudad:

**1. El ejercicio pleno de la ciudadanía.** Una ciudad en la que todas las personas (niñ@s, jóvenes, adult@s mayores, mujeres y hombres) disfrutan y realizan todos los derechos humanos y libertades fundamentales, mediante la construcción de condiciones de bienestar colectivo con dignidad, equidad y justicia social. El ejercicio reciente -y de vanguardia a nivel mundial- de elaboración participativa de un Diagnóstico y un Programa de Derechos Humanos para el Distrito Federal es un paso importante en este camino. Sin embargo, en términos más generales, según se ha obligado el Estado Mexicano al suscribir los pactos correspondientes, será necesario adecuar la legislación nacional, estatal y local a los estándares internacionales de derechos humanos para que ése sea el marco general de toda política pública<sup>19</sup>.

**2. La función social de la ciudad, de la tierra y de la propiedad.** Una ciudad donde sus habitantes participan para que la distribución del territorio y las reglas para su uso garanticen el usufructo equitativo de los bienes, servicios y oportunidades que la ciudad ofrece. Una ciudad en la que se priorice el interés público definido colectivamente, garantizando un uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado del territorio. Por lo tanto, se deben generar instrumentos específicos para frenar la especulación, la segregación urbana y la exclusión. En varios países ya se ha avanzado en legislación y programas sobre impuestos progresivos al suelo en engorda<sup>20</sup>, expropiación con fines públicos, prescripción y regularización de los barrios auto-producidos, promovidos entre otros por la Ley de Reforma Urbana en Brasil, la Ley de Desarrollo Territorial en Colombia o los acuerdos para la apropiación pública y reutilización con sentido social de las plusvalías urbanas<sup>21</sup>. Esto incluye también esquemas de crédito y subsidio para adquisición de suelo por los sectores empobrecidos, controlando el precio del suelo y marcando zonas especiales de interés social. Durante los últimos dos años, organizaciones sociales, ONG y academia han estado analizando a fondo las propuestas a integrar en lo que sería la nueva Ley de Vivienda del Distrito Federal,

---

<sup>19</sup> Vale la pena recordar que, según el marco internacional de derechos humanos, las obligaciones del Estado en esta materia se agrupan en torno a: I) Respetar: abstenerse de tomar medidas que obstaculicen o impidan el goce de los derechos humanos; II) Proteger: impedir que terceros actores (particulares, empresas) afecten o violen derechos humanos de las poblaciones y de la gente; III) Garantizar y realizar: dedicar el máximo de recursos disponibles para concretar los derechos humanos, bajo el principio de no regresividad.

<sup>20</sup> El suelo en engorda se refiere a terrenos (construidos o no) subutilizados o no utilizados, en procesos que se presumen especulativos (en espera de que aumente su valor/precio).

<sup>21</sup> Algunos de estos materiales pueden consultarse en [www.hic-al.org/psh.cfm?base=3&pag=instrumentosavances](http://www.hic-al.org/psh.cfm?base=3&pag=instrumentosavances)

incluyendo elementos nuevos para una -por ahora ausente- política de suelo que vaya en este sentido (destacando, entre otros elementos, la posibilidad de crear bancos de tierras e inmuebles vacantes para proyectos de vivienda con participación social).

**3. La gestión democrática de la ciudad.** Una ciudad donde sus habitantes participan de todos los espacios de decisión -hasta el más alto nivel- para la formulación e implementación de las políticas públicas, así como en la planeación, presupuesto público y el control de los procesos urbanos. Se refiere a fortalecer los espacios institucionalizados de toma de decisiones y no sólo los espacios consultivos ciudadanos, desde los que sea posible el seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas<sup>22</sup>. Varios instrumentos ya están reconocidos pero otros deberán plantearse y profundizarse: mesas de concertación, referéndums, plebiscitos, contraloría ciudadana, comisiones territoriales, entre otros. Es decir, una serie de opciones que habrá que tener en cuenta para que realmente se pueda hacer efectiva una gestión participativa del territorio, entendida como una profundización de la práctica de la democracia. En este sentido, vale la pena destacar el debate que se dio en el Distrito Federal durante 2010 respecto a los riesgos de que las modificaciones planteadas en la Ley de Desarrollo Urbano y la Ley de Participación Ciudadana sean contrarias a este principio y planteen incongruencias o, peor aun, retrocesos significativos.

**4. La producción democrática de la ciudad y en la ciudad.** Una ciudad donde se rescata y fortalece la capacidad productiva de sus habitantes, en especial de los sectores populares, fomentando y apoyando la producción social del hábitat y el desarrollo de las actividades económicas solidarias. El derecho a producir la ciudad pero también a un hábitat que sea productivo, a un hábitat que nos genere ingresos, a un hábitat que fortalezca la economía popular y no sólo las ganancias cuasi-monopólicas de unos pocos. No alcanza con iniciativas o programas sueltos; es necesario definir y poner en práctica una serie de instrumentos jurídicos, financieros, administrativos, programáticos, fiscales y de fomento (formativos, socio-organizativos, tecnológicos). Desde hace más de tres años, se viene apoyando a organizaciones sociales del MUP-CND a nivel local en la elaboración y negociación de un Proyecto Comunitario de Producción y Gestión Social del Hábitat que pretende demostrar que es posible concretar el derecho a la ciudad desde esta mirada integral y compleja.

**5. El manejo sustentable y responsable de los bienes comunes naturales, patrimoniales y energéticos de la ciudad y su entorno.** Una ciudad donde sus habitantes y autoridades garantizan una relación responsable con el medio ambiente de modo que posibilite una vida digna para individuos, comunidades o pueblos, en igualdad de condiciones y sin afectar áreas naturales, de reserva ecológica, otras ciudades ni a las futuras generaciones. Regulaciones más estrictas, uso de tecnologías apropiadas, protección de los acuíferos, captación de agua de lluvia, priorización del transporte público multimodal, etc.; es decir, una serie de medidas básicas que deberían tender a evitar o mitigar el impacto ambiental de nuestras actividades. Pero también a considerar muy seriamente el impacto social: cuando el sector público y/o privado justifican el emprendimiento de nuevas obras raramente analizan las transformaciones y pérdidas que van a significar para los modos y medios de vida de la población afectada (en general empobrecida y en situación de vulnerabilidad). Los debates actuales en la Ciudad de México respecto a la construcción de la nueva Línea 12 del Metro sobre tierras de cultivo o la Supervía Poniente en barrancas naturales (bosques y zonas de recarga de acuíferos) muestran los conflictos serios que supone la imposición de proyectos de infraestructura sin el necesario debate, consulta y acuerdo con las comunidades involucradas y la sociedad en general.

---

<sup>22</sup> El Consejo y la Conferencia Nacional de las Ciudades en Brasil, con un amplio y muy disciplinado proceso participativo desde lo local hasta lo nacional, sin ser perfectos son un buen ejemplo de máximas atribuciones y representación equitativa de todos los sectores de la sociedad.



**6. El disfrute democrático y equitativo de la ciudad.** Una ciudad que fortalece la convivencia social, el rescate, la ampliación y mejoramiento del espacio público y su utilización para el encuentro, el ocio, la creatividad y la manifestación crítica de las ideas y posiciones políticas. En años recientes, gran parte de esos espacios, imprescindibles para la vida comunitaria, se han descuidado, han caído en el abandono o el desuso o, peor aún, se han ido privatizando: plazas, parques, foros, salones de usos múltiples, centros culturales, etc. Se requieren tanto las infraestructuras como los programas de apoyo a iniciativas culturales, lúdicas y creativas, fomentando en especial las autónomas y autogestivas y con fuerte protagonismo de las/os jóvenes. En pocas palabras, la ciudad como espacio abierto y expresión de la diversidad.

En síntesis, se puede afirmar que la Carta concibe el derecho a la ciudad en un sentido amplio: no se limita a reivindicar los derechos humanos individuales con el fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes sino que integra derechos y responsabilidades que los implican en la gestión, producción y desarrollo responsable de la ciudad. Dentro de esta perspectiva, no se trata solamente de la construcción de condiciones para que tod@s accedan a los bienes, servicios y oportunidades existentes en la ciudad, sin discriminación, sino de un planteo más radical de perfilar la ciudad que deseamos y queremos construir para las futuras generaciones. Un desafío particularmente complejo en una metrópolis del tamaño de la Ciudad de México pero que no se limita a ella; según se los está concibiendo, los fundamentos estratégicos y las propuestas que se están formulando deberían ser válidos para asentamientos humanos de cualquier tamaño, tanto en entornos más rurales como en otros eminentemente urbanos.

### **¿Es posible el buen vivir en las ciudades?**

Ahora bien, en este punto es necesario decirlo fuerte y con todas las letras: no habrá derecho a vivir dignamente en las ciudades sin el derecho a vivir dignamente en el campo. Considerando que esas categorías no son estáticas -y hoy más que nunca se están viendo cuestionadas por las yuxtaposiciones, convivencias y mixturas varias que se dan entre ellas-, el derecho a la ciudad nos obliga a mirar el territorio y los lugares donde vivimos de una manera más integral y compleja. Aunque diversos análisis y políticas pendulares se empeñen en presentarlas como realidades más o menos autónomas y desvinculadas, lo cierto es que campo y ciudad no pueden entenderse -y por lo tanto tampoco transformarse- uno sin la otra y viceversa. Los fenómenos ambientales (ecosistemas, cuencas, climas, etc.), sociales (migraciones), económicos (circuitos de producción, distribución, consumo y desecho), políticas (marcos legales, políticas y programas) y culturales (idiomas, tradiciones, imaginarios) entretejen relaciones y procesos que los vinculan estrechamente. Nuestras luchas no pueden ser cómplices de una visión dualista que los mantiene separados y enfrentados, en una relación que es más de competencia y explotación que de complementariedad y equilibrio. A la vez, no parece que ciudades superpobladas y campos vacíos sea lo que el planeta está preparado para soportar, ni la mejor alternativa para la construcción de una vida digna en sociedades más justas. Muchas décadas de falta de apoyos a la producción familiar rural en pequeña escala y propaganda más o menos agresiva que ensalza el consumismo urbano sigue expulsando a millones de jóvenes de sus lugares de origen y dejándolos sin opciones viables. Por otro lado, la alternativa de “volver al campo” se ha vuelto una especie de privilegio, reservado a los sectores de mayores recursos.

Sin duda, muchos de los contenidos de este nuevo derecho se encuentran en cosmovisiones y prácticas anteriores al capitalismo y muchas de ellas son, en esencia, no sólo distintas sino incluso contrarias a él. Debemos retomar y profundizar esta perspectiva si queremos que la reforma urbana avance como propuesta de cambio de paradigma frente a lo que muchos no dudan en llamar una “crisis civilizatoria”. Tal y como lo estamos planteando, creemos que los valores y propuestas que contiene el derecho a la ciudad presentan varios

puntos en común con las cosmovisiones milenarias del *buen vivir* (Sumak Kawsay quechua) y el *vivir bien* (Suma Qamaña aymara<sup>23</sup>), que han cobrado particular relevancia política y programática en la última década.

Entre otros elementos, vale la pena mencionar que ambas propuestas:

- Ponen a los seres humanos y las relaciones entre sí y con la naturaleza (entendidos como parte de ella, y ella como algo sagrado) en el centro de nuestras reflexiones y acciones;
- Consideran la tierra, la vivienda, el hábitat y la ciudad como derechos, no como mercancías;
- Profundizan la concepción y el ejercicio de la democracia (no sólo representativa sino también y sobre todo participativa y comunitaria);
- Impulsan los derechos colectivos y no sólo los individuales;
- Conciben y alimentan una economía para la vida y para la comunidad;
- Ejercitan la complementariedad y no la competencia (competitividad);
- Respetan, fomentan y garantizan la multiculturalidad y la diversidad.

En términos más amplios, podría afirmarse que en los dos casos se libra también una lucha epistemológica, ya que se trata de procesos colectivos de construcción de sentido (conceptos y discursos, a la vez que prácticas) –y que por lo tanto corren los mismos riesgos, como tantas otras propuestas antes, de ser cooptados y vaciados de contenido. A la vez, el buen vivir y el derecho a la ciudad destacan el rol fundamental del Estado (en sus distintos niveles) en la redistribución y en la construcción de comunidades más justas y equitativas (garantías normativas, capacidad institucional, recursos públicos), a la vez que enfatizan la relevancia y el derecho a fortalecer procesos autogestionarios y de construcción de poder popular.

Está claro que, hoy más que nunca, es necesario un cambio cultural radical en nuestros modos de producir, distribuir y consumir, pero también en nuestros referentes simbólicos y los valores que rigen nuestra vida en sociedad, si de verdad queremos hacer posible el buen vivir para tod@s (que necesariamente incluirá el buen pensar, el buen sentir, el buen producir, el buen comer, el buen educar, el buen gobernar, el buen convivir...). Uno de los desafíos más grandes que tenemos por delante consiste en encontrar las palabras y los lugares que nos permitan seguir acercando más estas visiones, profundizando estos debates y articulando experiencias diversas que, en el campo y la ciudad, están resistiendo y a la vez construyendo esos otros mundos posibles, tan necesarios y urgentes.

---

<sup>23</sup> Incluidos como principios rectores en las nuevas Constituciones de Bolivia y Ecuador. Para algunos artículos sobre este tema ver la Revista ALAI, América Latina en movimiento, N° 452, febrero 2010, y N° 462, febrero 2011, Año XXXIV y Año XXXV, II época.