

# El derecho a la ciudad en la Ciudad de México: de la teoría a la realidad

Miguel Ángel Ramírez Zaragoza<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

La “teoría y la práctica del derecho a la ciudad” es hoy un tema que debe ser discutido, analizado y debatido en las universidades y demás centros de producción del conocimiento, debido a que apunta al entendimiento y posible transformación de las ciudades como espacios del hábitat y la convivencia humana. El tema se ha colocado en las discusiones académicas y en la agenda de los grupos de la sociedad civil de la Ciudad de México en los últimos diez años, por lo que debemos conocer a qué nos estamos refiriendo cuando hablamos del *derecho a la ciudad* y cuáles son sus referentes empíricos para entender las razones de su reciente recuperación, tanto en las luchas y conflictos sociales como en la academia. Necesitamos discutirlo como derecho formal, como marco interpretativo de la acción colectiva (“bandera de lucha”) y como concepto analítico para interpretar los problemas urbanos contemporáneos con una perspectiva integral, interdisciplinaria y compleja. Necesitamos debatirlo también desde su recuperación por la sociedad civil, su utilización en la defensa del espacio pú-

<sup>1</sup> Doctor en sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. Fue becario del Programa de Becas Posdoctorales de la Universidad Nacional Autónoma de México en el Instituto de Investigaciones Sociales. Politólogo por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde se desempeña como profesor.

blico y su aporte como proyecto de ciudadanía y como eventual instrumento para la elaboración de políticas públicas.

Las ciudades del mundo enfrentan hoy nuevos retos que les exigen una transformación constante. En las de América Latina, el acelerado crecimiento de la población implica adecuaciones en lo económico, político y social para solucionar los problemas que impiden una vida digna a las mayorías. En la Ciudad de México se siguen enfrentando problemas de pobreza y segregación. La falta de vivienda adecuada para los sectores populares, los problemas de movilidad y transporte, la insuficiente recolección y manejo de la basura y los residuos, el desabasto y la mala calidad del agua, e incluso la contaminación del aire, que se había controlado en las dos décadas pasadas, son sólo algunos de los problemas que enfrenta la ciudad más poblada del país. Si bien se han ampliado en términos formales los derechos de los habitantes de la Ciudad de México en los últimos veinte años, aún existen serias dificultades para ejercerlos plenamente. Pese a los avances, prevalecen políticas sectoriales y focalizadas, en detrimento de la universalización de los derechos, y se privilegian las políticas de corte neoliberal, como la construcción de megaproyectos, que sólo benefician a particulares, en detrimento de los derechos de la población.

En la Ciudad de México se ha avanzado en materia de democracia y participación ciudadana, pero estas actividades se acotan a sus dimensiones institucionales o legales y no se abren nuevas posibilidades a otras formas de intervención e incidencia en la toma de decisiones para los grupos de la sociedad civil organizada, ni mucho menos para sectores de la sociedad con poca capacidad de participación política y social por su condición de precariedad económica y social. En la Ciudad de México existen contradicciones que provocan que diversos sectores sociales se sientan excluidos de los procesos políticos y de las decisiones que se toman en materia de desarrollo urbano y para la transformación

de la ciudad, generando formas de organización y protesta que pugnan por un cambio que les dé mayores oportunidades, no sólo de vivir dignamente, sino de ser actores constructores, condiciones que están presentes en la reivindicación y recuperación del derecho a la ciudad.

En un contexto político y económico marcado por la privatización de los servicios públicos y la mercantilización de los derechos, por el adelgazamiento del aparato estatal y por los recortes al gasto social, medidas que siguen al pie de la letra los dictados de la política neoliberal, es urgente construir un nuevo orden urbano, redistributivo e incluyente, de ahí que la reivindicación del derecho a la ciudad se legitime para exigir que el gobierno garantice los derechos, invierta en desarrollo social y abra espacios de participación para definir la política urbana.

#### EL DERECHO A LA CIUDAD AYER Y HOY

En los primeros tres lustros de este siglo se ha dado una recuperación impresionante del término “derecho a la ciudad”, acuñado por Henri Lefebvre (1969), para alcanzar un programa político de reforma y revolución urbanas y lograr una “nueva ciudad” y una nueva “sociedad urbana”. Lefebvre afirmaba: “El *derecho a la ciudad* no puede concebirse como un simple derecho de visita o retorno a las ciudades tradicionales. Sólo puede formularse como *derecho a la vida urbana*, transformada, renovada” (Lefebvre, 1969: 138). En esta perspectiva, es una crítica a la ciudad capitalista existente y un llamado a la acción para transformarla. Esta demanda sigue vigente en muchos sectores de la sociedad que han visto afectadas sus condiciones de vida por la exacerbación del capitalismo a través de la implementación del modelo económico neoliberal, lo que justifica de entrada la recuperación del derecho a la ciudad. “La ciudad históricamente formada se deja de vivir,

se deja de aprehender prácticamente, y queda sólo como objeto de consumo cultural para turistas y para el esteticismo, ávidos de espectáculos y de lo pintoresco” (Lefebvre, 1969: 124-125).

Ante esto, el derecho a la ciudad se presenta como la oportunidad de liberar a esa ciudad alienada, que encierra a una sociedad urbana también alienada. Por este motivo, se necesita construir “una nueva ciudad, sobre nuevas bases, a otra escala, en otras condiciones, en otra sociedad” (Lefebvre, 1969: 125). Esto requiere formar un nuevo ser humano, un “animal urbano”, hombres y mujeres que con potencialidad creadora se conviertan en constructores de su propia ciudad, de una nueva vida, de una nueva “sociedad urbana” (Lefebvre, 1969: 125-126). Se necesita la creación de hombres y mujeres que con su “*praxis* social” y con el apoyo de las “fuerzas políticas” construyan un “programa político de reforma urbana”, y “proyectos urbanísticos lúcidamente utópicos”, para la transformación de la ciudad, apropiándose del tiempo, el espacio y la vida (urbanos), apropiándose de lo posible (Lefebvre, 1969: 133-135).

Para lograr este cambio en la vida social urbana se necesita también una “ciencia analítica de la ciudad”, que sólo puede alcanzarse entendiendo que la realidad urbana siempre se encuentra en (trans)formación, de ahí que cualquier elemento teórico que permita su análisis profundo debe tomar en cuenta “la *praxis* de la sociedad urbana” (Lefebvre, 1969: 124). El derecho a la ciudad, como lo plantea Lefebvre, pero también como está siendo reivindicado por diversos sectores sociales y académicos, constituye no sólo un instrumento de lucha, de *praxis* social, sino de análisis para interpretar y comprender los fenómenos de la vida urbana desde una perspectiva integral, sistémica e interdisciplinaria que rebasa a la “ciencia de la ciudad”, que sólo utiliza “métodos, procedimientos y conceptos tomados de las ciencias parcelarias” (Lefebvre, 1969: 124). Este derecho permite verla como una to-

talidad sumamente compleja y no como una suma de fragmentos, como parte de una dinámica global y no como meras cuestiones locales o aisladas, como una realidad urbana dinámica, como un proceso en constante transformación, y no como una cosa estática que puede adquirir un rango instrumental. El derecho a la ciudad al que apela Lefebvre es perfectamente compatible en sus elementos esenciales con la realidad social urbana que prevalece en el siglo XXI con un capitalismo depredador.

En este sentido, se presenta como un proyecto contra la “sociedad burocrática de consumo dirigido” y contra los efectos negativos del “capitalismo postindustrial” que vivían las sociedades europeas a finales de los años sesenta y principios de los setenta del siglo XX. Frente a los derechos que surgen en las últimas décadas de ese siglo debido a “la presión social de las masas”, como el derecho a la educación, al trabajo, a la cultura o al alojamiento —“derechos concretos que vienen a concretar derechos abstractos del hombre y del ciudadano”—, aparecen también los *pseudoderechos*, como el derecho a la naturaleza, que, contra lo que supuestamente busca, orilla a la naturaleza a “entrar en el valor de cambio y en la mercancía”. Ante los derechos concretos y los *pseudoderechos*, “el derecho a la ciudad se anuncia como llamada, como exigencia”, como “derecho a la vida urbana transformada y renovada” que busca hacer del espacio urbano “lugar de encuentro, prioridad del valor de uso”, un “bien supremo entre los bienes” (Lefebvre, 1969: 137-138).

Esto quiere decir que si bien Lefebvre no lo concibió como un derecho formal que debía ser reconocido jurídicamente por los instrumentos legales del Estado, sino como un instrumento político de transformación, no niega la posibilidad de que las actuales luchas y movimientos urbanos reivindicquen ese derecho a la ciudad como proyecto político y como llamado a la acción y lo demanden como un derecho formal, concreto, que debe ser re-

conocido —y garantizado— legalmente por el Estado para lograr la transformación de la ciudad. De igual forma, si bien Lefebvre daba una importancia central a la clase obrera (al proletariado urbano) en esta transformación, no niega la posibilidad de que en las actuales condiciones en que las ciudades y las sociedades urbanas han venido evolucionando —dando paso al surgimiento de diversos grupos y estratos sociales que sufren la precarización de sus condiciones de vida— sea un conjunto de grupos diversos, y no sólo una clase social, el que reivindique y recupere el derecho a la ciudad, muchas veces en las condiciones y los supuestos dados por Lefebvre, pero en muchos otros dándole un nuevo significado con su “práctica social”, con su *praxis* política.

Se debe entender que a principios del siglo XXI la reivindicación del derecho a la ciudad se da por un actor multclasista, o, mejor dicho, por un conjunto de actores multclasistas. ¿Es esto bueno o malo? ¿Niega la esencia de lo planteado por Lefebvre? No lo sé, pero es una realidad insoslayable que nos obliga a analizar cómo se está recuperando la noción del derecho a la ciudad, tomando en cuenta la nueva realidad, el nuevo contexto y los nuevos actores o grupos sociales. Esta realidad ha sido criticada por quienes piensan que la recuperación actual de este derecho, tanto por los actores sociales como por la academia, desvirtúa el planteamiento original de Lefebvre, quitándole una supuesta “pureza”, que desde mi punto de vista no tiene o no debe tener. En todo caso, estos planteamientos ortodoxos son los que niegan el sentido original de Lefebvre, pues su propuesta de una “ciencia analítica de la ciudad”, en constante (trans)formación, sigue cambiando. La *praxis* también ha cambiado y, por lo tanto, el derecho a la ciudad ha cambiado; las formas de entenderlo y reivindicarlo social y políticamente han cambiado, también las formas de utilizarlo como categoría de esa ciencia analítica de la ciudad.

Hay que reconocer que el capitalismo voraz al que se enfrenta la sociedad actual —apoyada, entre otros instrumentos, en el derecho a la ciudad, como derecho formal, bandera de lucha o categoría analítica— también ha cambiado. Han cambiado sus formas de acumulación y despojo, como lo apunta Harvey (2013), pero también han cambiado las formas de enfrentarlo y hay grupos que plantean que es necesario superarlo como la única posibilidad de lograr un cambio radical. También han cambiado los grupos sociales que plantean —basados en una resignificación del derecho a la ciudad— que la lucha contra el capitalismo en su fase neoliberal es paulatina y tiene que darse en varios frentes. Para algunos, este cambio de estrategia le da sólo un carácter paliativo, y por lo tanto reformista. Sin embargo, sólo el análisis de los mecanismos de protesta, organización y movilización, y de los instrumentos políticos y legales surgidos en la reivindicación de este derecho, podrán darnos una respuesta sobre los alcances y las limitaciones que el derecho a la ciudad puede tener. Éste es uno de nuestros objetivos en este texto.

#### EL DERECHO A LA CIUDAD. UN CONCEPTO POLISÉMICO EN DECONSTRUCCIÓN

“La revolución será urbana o no será”, escribía Lefebvre (1972) a principios de los años setenta para alertar sobre la importancia que las grandes ciudades y sus habitantes —principalmente los trabajadores— tenían en el necesario e inminente cambio social. En esa transformación social, el derecho a la ciudad significaba la posibilidad de que sus habitantes recuperaran su papel protagónico en su construcción, oponiéndose a su mercantilización —priorizada por el capitalismo postindustrial—; implicaba también la idea de hacerla un espacio adecuado y digno para la convivencia humana, un espacio lúdico y político usufructuado

adecuadamente por los actores que le dan vida y la mantienen como espacio para sus relaciones cotidianas. Entonces, Lefebvre plantea una lucha por la ciudad como un espacio construido y perteneciente a sus habitantes, criticando su enajenación. Lefebvre construyó una propuesta política para reivindicar la posibilidad de que los habitantes —principalmente los sectores que componían el proletariado urbano de la época— volvieran a ser sus dueños.

Por su parte, David Harvey afirma, siguiendo a Lefebvre, que el derecho a la ciudad es “el derecho de toda persona a crear ciudades que respondan a las necesidades humanas. Todo el mundo debería tener los mismos derechos para construir los diferentes tipos de ciudades que queremos. El derecho a la ciudad no es simplemente el derecho a lo que ya está en la ciudad, sino el derecho a transformar la ciudad en algo radicalmente distinto”. En esta definición hay que resaltar el llamado a la acción, individual y colectiva, a todos los habitantes de la ciudad para apropiársela, transformándola en un espacio para la vida digna. Para Harvey (2013) es, en última instancia, el derecho a actuar de manera decidida y legítima para cambiar el mundo, la realidad actual, destacando las potencialidades emancipadoras del espacio urbano. En este sentido, es un ideal político que permite cuestionar la relación existente en el sistema capitalista entre producción, urbanización y gestión del excedente. El autor afirma que sólo modificando esta relación se podrá lograr una revolución urbana que permita la reproducción de la vida urbana con el disfrute de los bienes comunes y bajo relaciones sociales menos desiguales.

Con la idea de que las ciudades se transforman a partir de las contradicciones y los conflictos derivados de las prácticas de dominación y resistencia que se desarrollan y disputan en su seno, generando cambios estructurales, políticos y culturales, que dan paso a nuevas formas de concebir, apropiarse, habitar y construir dichos espacios de la vida humana, el derecho a la ciudad nos

permite entender y tratar de superar una contradicción básica entre “los intereses de acumulación de capital y las demandas de producción social” (Borja, 2013: 11), contradicción que se traslada evidentemente a los agentes que representan cada polo: por un lado, los inversionistas, desarrolladores y algunos sectores de los gobiernos que impulsan medidas de corte neoliberal, mercantilizado todo lo que sea rentable en las ciudades; por el otro, los ciudadanos defendiendo sus derechos a satisfacer sus necesidades y hacer de las ciudades espacios para la vida digna.

En esta perspectiva, para Jordi Borja el derecho a la ciudad es tanto un concepto analítico y crítico de la urbanización capitalista neoliberal como un concepto integrador de las estrategias y acciones de resistencia de los ciudadanos (Borja, 2013: 14). Esta resistencia apunta a priorizar las acciones y las prácticas ciudadanas que permiten construir la ciudad desde lo ciudadano y lo social, oponiéndose a la destrucción mercantil, que privilegia la especulación y la acumulación capitalista. Cuando la ciudad se hace mercancía deja de ser el espacio de la convivencia para convertirse en el espacio de la especulación y la rentabilidad económica.

La urbanización es hoy una política perversa de los gobiernos y de los organismos internacionales al servicio de la economía capitalista-especulativa, que reduce la economía productiva, aumenta la desocupación de trabajadores técnicos y profesionales y crece el empleo mal pagado, no calificado, precario, como lo son los servicios de limpieza, hostelería y turismo. Las redes construidas por los ciudadanos se rompen y aumenta la sensación de estar totalmente desprotegidos (Borja, 2015).

Para Enrique Ortiz Flores (2008), el derecho colectivo a la ciudad permite construir una ciudad para la vida digna a partir de una producción social del hábitat, del espacio físico; una producción económica de la ciudad que sea sustentable; una producción so-

cial de la ciudad para entenderla como el lugar de la sociabilidad, de las relaciones, de los vínculos, para entenderla como el principal espacio público sin perder de vista que también es espacio de conflicto; una producción cultural basada en la identidad de sus habitantes y en la construcción de símbolos que permitan la cohesión social, y una producción política que fortalezca la democracia a través de una mayor participación de la sociedad en los asuntos públicos.

Otra visión importante de lo que es el derecho a la ciudad es la propuesta de Fabio Velásquez Carrillo (2007), para quien “el derecho colectivo a la ciudad es tanto una herramienta analítica como un proyecto político. Como herramienta, el concepto nos permite comprender, de una manera integral, los problemas de las ciudades y sus posibilidades de solución, y como acción política permite la creación de ciudadanía como elemento fundamental en el intento de generar cambios en los Estados que hagan efectivos los derechos de los habitantes de la ciudad”. El derecho a la ciudad puede ser visto también como una respuesta política a la crisis que el modelo neoliberal crea tanto en las ciudades y sus habitantes como en los Estados, es un derecho que pone a los ciudadanos como protagonistas, con marcado énfasis en los derechos humanos.

En la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005) y en la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010) se define el derecho a la ciudad como:

el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en el respeto a sus diferencias, expresiones y prácticas culturales, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a

un nivel de vida adecuado. El derecho a la ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales reglamentados en tratados internacionales de derechos humanos.

Para concluir este apartado me gustaría presentar una resignificación del derecho a la ciudad realizada por un colectivo de organizaciones civiles y sociales en la delegación Iztacalco de la Ciudad de México, que se han dado a la tarea de “recuperarlo” y “aterrizarlo” a partir de un documento conocido como Carta Iztacalquense por el Derecho a la Ciudad (Ramírez Zaragoza, 2013c y 2017a). En un texto titulado *Otra ciudad crece dentro de la ciudad. Delegación Iztacalco, Ciudad de México. El derecho a la ciudad construido desde abajo* (Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, 2015), las organizaciones civiles y sociales que participaron en la elaboración de la citada carta hacen un balance y una sistematización de sus acciones. Resulta interesante leer su resignificación del derecho a la ciudad:

- Es una guía política sobre cómo construir y concebir a la ciudad y la vida que en ella se suscita, por parte de sus habitantes, que alimenta el actuar en los territorios.
- Se concibe como el derecho a construir y crear la ciudad según intereses de los sectores más excluidos que en ella habitan.
- Es un derecho que encierra ideas de autogestión porque implica el compromiso de las ciudadanías con el funcionamiento y desarrollo de los espacios donde ellos/as habitan y, por tanto, con sus propias vidas, que deben ser

decididas por ellas, así como finalmente con la ciudad en la que viven.

- Es concebido como un derecho colectivo; por lo tanto, hay que pensarlo desde una perspectiva centrada en la propiedad común del uso del suelo.
- El derecho a la ciudad en los territorios no puede ser impulsado y construido por unos pocos, sino que debe ser un movimiento amplio e inclusivo para mayor participación de la ciudadanía.
- Es una mirada utópica de la ciudad construida de valores anti-hegemónicos.
- Implica un compromiso de participación activa por parte de la ciudadanía.
- Es un movimiento amplio que se da en las urbes y se relaciona a su vez con la construcción de redes sociales con el fin de gestionar la ciudad.

En la carta también afirman: “Planteamos el derecho a la ciudad como un marco ético que ayuda a delinear estrategias de lucha en las ciudades” (Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, 2015: 15). Como puede observarse, el derecho a la ciudad se está resignificando, dando paso a nuevas formas de entenderlo. Las organizaciones civiles y sociales de Iztacalco se lo apropian para adecuarlo a sus necesidades y su contexto, dándole un nuevo sentido que les permite adaptarlo a sus acciones y estrategias de organización. Se convierte, así, en parte fundamental de sus prácticas ciudadanas y de sus proyectos individuales (de cada organización) y colectivos (actuando como red); les da “legitimidad de acción” a estas organizaciones, recuperándolas como marco interpretativo de acción colectiva (Ramírez Zaragoza, 2014c y 2017a).

Como podemos observar, el derecho a la ciudad presenta en la actualidad una ambigüedad en su significado; es un concepto polisémico que puede ser utilizado por diversos actores con intereses diversos y muchas veces contrapuestos. Es, evidentemente, un concepto en disputa. Sin embargo, me gustaría rescatar su dimensión crítica ante los procesos de la llamada “urbanización capitalista neoliberal”, que los movimientos urbanos denominan “urbanización salvaje”. Como concepto adopta dos acepciones; por un lado, significa el derecho a utilizar lo que ya existe en las ciudades, como espacio, infraestructura, derechos, etc., pero también a modificarlo según los deseos y las necesidades. Es decir, apunta no sólo al pasado, en la medida que las ciudades son resultado de un proceso histórico, ni sólo al presente, en cuanto a lo que existe hoy, sino al futuro, a la posibilidad de que las cosas pueden ser distintas, a la idea de que el futuro de las ciudades se construye hoy desde la cotidianidad y desde las acciones de sus habitantes.

#### EL DERECHO A LA CIUDAD COMO DERECHO FORMAL

El derecho a la ciudad se presenta como un derecho humano colectivo emergente, por lo que debe verse como una necesidad y una reivindicación legítima de los habitantes para construirlo como un derecho de cuarta generación que se suma e integra de manera progresiva a los ya existentes. La construcción social de este derecho, su reivindicación reciente y su apropiación legítima, tiene como uno de sus objetivos sentar las bases para una nueva forma de vida digna y justa, con el papel protagónico que se da a los ciudadanos y los sectores organizados de la sociedad en su lucha por ampliar sus derechos y, con ello, su ciudadanía.

La creación de una sociedad civil global, que ha dado paso a las luchas por una ciudadanía mundial, es un fenómeno complejo

pero interesante que refleja uno de los aspectos por los que el subcontinente latinoamericano se presenta hoy como un espacio importante de las luchas y movimientos políticos y sociales contra el neoliberalismo. Por lo tanto, en el análisis de las luchas por el derecho a la ciudad no se debe perder de vista este contexto, porque el derecho a la ciudad se presenta, precisamente, como una crítica y una alternativa a la política neoliberal, implementada desde finales de los años setenta, que mercantiliza las ciudades y los derechos, acentuando los procesos de pobreza, exclusión y marginación social (Ramírez Zaragoza, 2017b).

Su recuperación en las luchas globales de la última década del siglo xx y las primeras del xxi ha dado lugar a instrumentos elaborados por los actores sociales en diversos contextos, acompañados de la movilización social. El primer documento que aborda el tema del derecho a la ciudad es el Tratado por Ciudades, Villas y Poblados Justos, Democráticos y Sustentables, que se elaboró en la *contracumbre* (o cumbre alternativa) de Río de Janeiro en 1992. Posteriormente se recuperó la idea en el Foro Social Mundial a partir del 2001, lo que dio lugar a que entre 2003 y 2005 se elaborara la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (CMDC). Este proceso sociopolítico de recuperación del derecho a la ciudad ha estado acompañado de procesos donde este derecho ha logrado, en cierta medida, un reconocimiento jurídico, como la creación del Estatuto de la Ciudad en Brasil (2001), o su inclusión en la Constitución Política de Ecuador de 2008. El auge del derecho a la ciudad es tal hoy en día que incluso en la Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sustentable (Hábitat III) de la Organización de las Naciones Unidas (Quito, Ecuador, 2016) se incluyó como uno de los temas centrales. En este sentido, en algunos países es una aspiración que da lugar a procesos de apropiación legítima, mientras que en otros forma parte de un

instrumental jurídico que permite garantizarlo o exigirlo jurídicamente (Ramírez Zaragoza, 2014b).

Su incorporación a los marcos legales permite darle un estatus jurídico para ser garantizado mediante su incorporación a los diversos instrumentos de desarrollo urbano y a las políticas públicas. Por razones de espacio, sólo nos enfocaremos a Brasil, que lleva ya 14 años reconociéndolo e implementándolo. El Estatuto de la Ciudad, aprobado en 2001, permite el ejercicio del derecho a la ciudad porque se basa en el control de la sociedad sobre el desarrollo urbano y reafirma la función social de la propiedad, el espacio público y la ciudad a través de su gestión democrática, lo que implica amplios procesos de participación ciudadana, con instrumentos que van de los planes y programas de desarrollo a los planes maestros, pasando por la creación de zonas especiales de interés social (Instituto Pólis, 2002: 24). El Estatuto de la Ciudad brinda soporte jurídico, instrumental y conceptual a los gobiernos federal y municipal para enfrentar los graves problemas urbanos, sociales y ambientales que afectan la vida de los brasileños que viven mayoritariamente en las ciudades (se estima que 85% viven hoy en zonas urbanas). Este reconocimiento es importante, en primer lugar, porque permite contar con instrumentos para implementar una política urbana de carácter social y no mercantil, abriendo espacios a los habitantes de la ciudad, que son quienes en última instancia deben ser beneficiados con las acciones del gobierno. En segundo lugar, porque permite que el derecho a la ciudad se haga valer a través de un conjunto de políticas públicas, que deben adecuarse a los lineamientos establecidos en el derecho a la ciudad. En tercer lugar, permite tener mecanismos de exigibilidad jurídica, es decir, se convierte en un derecho justiciable, sin negar la posibilidad de que los habitantes sigan reivindicando su cumplimiento a través de mecanismos de exigibilidad política, que incluyen la movilización y la presión social. De ahí que la lucha

por el reconcomiendo legal, en el caso de la ciudad en la Ciudad de México, siga siendo una demanda de los grupos organizados de la sociedad, que además de apropiárselo de manera legítima necesitan instrumentos y políticas públicas que lo hagan valer, más allá de un reconocimiento y una aplicación de facto.

El Estatuto de la Ciudad de Brasil tiene cuatro dimensiones fundamentales:

consolida un nuevo marco conceptual jurídico-político para el derecho urbanístico, aportando elementos para la interpretación del principio constitucional de la función social de la ciudad y de la propiedad urbana; reglamenta y crea nuevos instrumentos para la construcción de un nuevo orden urbano por parte de las municipalidades; sugiere procesos para la gestión democrática de las ciudades e identifica estrategias e instrumentos de regularización de asentamientos informales en áreas públicas y privadas (Instituto Pólis, 2002: 27).

Sin embargo, los brasileños son conscientes de que:

la aprobación de un marco legal no es sino un comienzo, jamás la conclusión de una trayectoria. Hacer que la ley se implemente, universalizando la aplicación de sus principios en la reconstrucción del territorio del país es el desafío que marcará los primeros años de vigencia del Estatuto de la Ciudad, con la perspectiva de construir el derecho a contar con ciudades más justas y bellas (Instituto Pólis, 2002: 36).

Por esta razón, la conquista de este derecho incluye también la organización y movilización de la sociedad, pues los derechos siempre se encuentran en disputa y construcción. Esto permite entender que su instrumento legal (el Estatuto de la Ciudad) es

un importante incentivo para la construcción de una ciudadanía democrática para la transformación de las ciudades en espacios para el hábitat digno de los seres humanos.

El artículo primero del Estatuto de la Ciudad de Brasil establece “normas de orden público e interés social que regulan el uso de la propiedad urbana en pro del bien colectivo, de la seguridad y del bienestar de los ciudadanos, así como del equilibrio ambiental” (Instituto Pólis, 2002: 39-40). El reconocimiento del derecho a la ciudad en Brasil ha dado paso a la concepción de la ciudad como espacio de la simultaneidad y el encuentro, como un lugar con mayor valor de uso que de cambio. Sin negar que las ciudades son espacios de convivencia y solidaridad, pero también de conflicto y dominación, y de la acumulación y concentración de capital, el Estatuto de la Ciudad reconoce que tienen un fin social y son un espacio que acumula capital humano y social que permite su construcción y deconstrucción continua, generando procesos de inclusión social, igualdad económica y participación política.

Como se puede observar, en tanto que derecho formalmente reconocido permite integrar los diversos instrumentos de planeación urbana a partir de la función social de la ciudad y la propiedad, por lo que se coloca como elemento central en la definición de políticas públicas. Surgido de demandas y luchas sociales, en Brasil no sólo es un derecho reconocido, sino que sigue siendo una demanda central de las organizaciones sociales para lograr mejores niveles de vida en las ciudades brasileñas.

#### EL DERECHO A LA CIUDAD EN LA CIUDAD DE MÉXICO

En otro trabajo (Ramírez Zaragoza, 2013) hicimos un análisis y una descripción detallada del proceso sociopolítico que llevó a diversos actores de la sociedad civil a elaborar la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad entre 2007 y 2010.

Este proceso —que implicó una acción colectiva que permitió el fortalecimiento de la ciudadanía democrática— colocó el tema en la agenda política y después en la académica, dando visibilidad a nuevas y viejas demandas ciudadanas y estableciendo las líneas generales de un proyecto alternativo de ciudad.

La construcción social del derecho a la ciudad —y particularmente de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad— constituye una aportación de las organizaciones de la sociedad civil y de los movimientos sociales a la construcción de ciudades justas, democráticas, incluyentes y sustentables, en contra de la visión neoliberal, que ve los derechos como mercancías. La red de organizaciones de la sociedad civil, así como de movimientos sociales, que desde 2007-2008 convergieron en la reivindicación y construcción del derecho colectivo a la ciudad, que dio origen a la firma de la CCMDC en el 2010, ha permitido el proceso de discusión, difusión, reconocimiento y apropiación de este nuevo derecho —que sus promotores asumen como humano y colectivo—, colocándolo en el centro del debate sobre los nuevos rumbos que debe tomar la Ciudad de México, poniendo énfasis en una mayor incidencia de la ciudadanía en las decisiones que impactan en la forma, las características y el funcionamiento de la ciudad. Como fenómeno emergente, la CCMDC propició rápidamente la aparición de una red de movilización social que aglutinó a diversos sectores del movimiento urbano-popular y de organizaciones de la sociedad civil que convergían en la idea de una “mejor ciudad” para todos (Ramírez Zaragoza, 2013 y 2017c).

En este contexto, el derecho a la ciudad se analiza como una respuesta al alto grado de conflictividad social, producto de la implementación de políticas urbanas de corte neoliberal. De ahí que conflicto y derechos sea un binomio presente en las ciudades contemporáneas. A pesar de que, paradójicamente, el conflicto es inherente al orden social, en el caso de las ciudades está generan-

do cambios en su conformación y funcionamiento. El conflicto genera movilización social y, por lo tanto, la necesidad de crear nuevos derechos para regular la convivencia social, que es siempre compleja, dinámica y conflictiva. La Ciudad de México vive un escenario de alta conflictividad social, derivada, entre otros muchos factores, de proyectos de ciudad en disputa, en donde podemos identificar un proyecto neoliberal (consolidado, hegemónico) y otro democrático y social, basado en el derecho a la ciudad (en construcción, pero heredero de las luchas urbanas de los últimos treinta años, por lo menos) (Ramírez Zaragoza, 2017c).

En los actuales conflictos y luchas sociales se apela al derecho a la ciudad para solucionarlos, aunque aún no sea un derecho formalmente reconocido, sino una bandera de lucha para los movimientos sociales y otros grupos de la sociedad. El derecho a la ciudad está generando, por ejemplo, mecanismos de exigibilidad política de los derechos que lo hacen un recurso y un discurso legítimo para diversos grupos sociales, en la medida que permite observar las contradicciones entre los derechos individuales y los colectivos. Independientemente de su reconocimiento legal, está dando paso a mecanismos para su apropiación legítima por parte de diversos sectores de la sociedad (Ramírez Zaragoza, 2014a).

En el actual gobierno de la Ciudad de México, de manera contraria al proceso de ampliación de derechos iniciado en 1997, no se están respetando los derechos de la población, sino preservando los privilegios de quienes tienen dinero para invertir en desarrollos urbanos que generan despojo y acumulación de capital. De ahí que demandas como el derecho a la ciudad se empiezan a colocar en el centro del debate sobre los problemas urbanos y en las acciones de la población para lograr mejores condiciones de vida. Por lo tanto, conflicto y derecho a la ciudad es un binomio que hay que tomar en cuenta para analizar los fenómenos y los problemas urbanos de nuestros días.

Ante este escenario de conflictividad, donde sobresale la violación de los derechos de la población capitalina, el derecho a la ciudad, y la CCMDC particularmente, se presenta como la posibilidad de contar con un instrumento discursivo y legitimador de la acción política de los diversos grupos que componen la sociedad urbana. Particularmente, en el proyecto de la CCMDC destaca la intención de convertirla en un instrumento para el fortalecimiento de una ciudadanía más democrática a partir de la ampliación de derechos y con base en amplios procesos institucionales de participación ciudadana, pero también de procesos no institucionales de participación, como los movimientos sociales y las demás formas organizativas de la sociedad (Ramírez Zaragoza, 2015a).

EL DERECHO A LA CIUDAD COMO MARCO  
INTERPRETATIVO DE LA ACCIÓN COLECTIVA  
(BANDERA DE LUCHA)

En la actualidad, los movimientos sociales que se expresan en espacios urbanos por diversos reclamos nos permiten observar la manera en que los ciudadanos reclaman sus derechos y luchan por una vida digna, buscando recuperar su protagonismo en la construcción de su ciudad, a partir, por ejemplo, de la apropiación del espacio público, para convertirlo en un espacio de convivencia, pero también de construcción política de alternativas. “Los ciudadanos reclaman su espacio, el espacio de la ciudad ahora ocupado por los aparatos de poder sin que haya un control democrático de los usos de la ciudad. Por eso la fuerza del movimiento consiste en mostrar al país y al mundo de quién es ese espacio de vida. El derecho a la ciudad se convierte en afirmación de la dignidad mancillada” (Castells, 2014: 62). De esta manera, mediante la acción colectiva, los habitantes de una ciudad se asumen como actores políticos y legítimos dueños de los espacios de su vida cotidiana. Por esto,

en los movimientos sociales urbanos se puede decir, siguiendo a Castells: “La afirmación del espacio público se presenta como una nueva forma de convivencia en donde no hay aislamiento, se supera el miedo mediante la solidaridad y el peligro de la violencia que viene de las instituciones, no de los cohabitantes. Se revelan entonces las raíces de la dominación, al tiempo que se verifica la posibilidad de convivencia comunitaria” (2014: 62).

En la Ciudad de México, las exigencias y luchas por el reconocimiento legal y la apropiación del derecho a la ciudad están generando una serie de prácticas ciudadanas que contribuyen al fortalecimiento de una sociedad que aspira a tener mayor presencia e incidencia en los asuntos públicos, en especial en la reducción de las grandes desigualdades sociales. Como proyecto político que incentiva y legitima la acción y organización de los ciudadanos, el derecho a la ciudad permite que los grupos que lo promueven tengan un conjunto de ideas y reivindicaciones sobre lo que debería ser la ciudad y las posibilidades de su participación política, convirtiéndose en un espacio en el que incluyan sus demandas. En este sentido, el derecho a la ciudad se transforma en un marco para la acción colectiva, toda vez que los marcos de referencia construyen identidades que posicionan (en el tiempo y el espacio) a sujetos sociales relevantes y les asignan atributos que implican relaciones y líneas de acción específicas con base en una problemática compartida (Hunt, Benford y Snow, 1998). El derecho a la ciudad, como marco para la acción colectiva, parte de la observación de un grupo de organizaciones y movimientos sociales del deterioro de la Ciudad de México, como resultado, por ejemplo, de la aplicación de políticas urbanas de carácter neoliberal. Esto genera una toma de conciencia de la situación y la necesidad de luchar contra ese proceso de descomposición. Así, se plantean alternativas tomando como base el respeto a los

derechos contenidos en la CCMDC, aportando elementos para la construcción de un proyecto alternativo de ciudad.

La recuperación y exigencia del derecho a la ciudad permitió, entre otras cosas, que los grupos sociales y civiles que han luchado desde hace muchos años en la ciudad por derechos y mejores condiciones de vida se rearticularan en una demanda más amplia. Las organizaciones civiles y sociales que pertenecen al Comité Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad son actores con amplia trayectoria de organización y lucha, por lo que el proceso de construcción social del derecho a la ciudad no ha generado la emergencia de nuevos actores sociales, sino más bien la reactivación de viejos actores con nuevas demandas. Lo que se espera es, parafraseando a Harvey (2013), que este derecho pueda ser el elemento integrador de las luchas y, por lo tanto, de las alternativas. El derecho a la ciudad se presenta en el actual contexto político, económico, social y cultural de la Ciudad de México como un derecho que puede contribuir al disfrute de los derechos ya reconocidos con una perspectiva integral, logrando la construcción de una ciudad más justa, incluyente, democrática y sustentable.

La población urbana de la Ciudad de México, como gestora y constructora histórica de su ciudad, tiene en el derecho a la ciudad un instrumento para dar legitimidad a esas acciones que ha realizado para contar con un hábitat digno, para tener vivienda, servicios, espacios públicos, y hacer de la ciudad un espacio de convivencia y vida digna. Este derecho se opone no sólo a la exclusión y desigualdad social prevalecientes, sino que es un llamado a evitar prácticas clientelares en la producción de la ciudad y en el ejercicio de los derechos; apela a la incorporación a la legalidad y la formalidad de los sectores que, viviendo en el espacio urbano o semiurbano, habitan en la periferia y los márgenes.

El derecho a la ciudad, además de un derecho emergente en construcción, es una demanda de los movimientos sociales y de las organizaciones de la sociedad que buscan incidir en la construcción de ciudades justas, democráticas, igualitarias, incluyentes y sostenibles. En su reciente recuperación, reivindicación y construcción social durante el presente siglo XXI, ha generado procesos organizativos que van de lo global a lo local. En algunos casos, el derecho a la ciudad ha sido reconocido legalmente, como en Brasil y Ecuador, y en otros casos, si bien no ha sido reconocido legalmente, ha dado paso a su apropiación legítima, generando prácticas ciudadanas que constituyen una especie de reconocimiento de facto, como en la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad y la Carta Iztacalquense por el Derecho a la Ciudad (Ramírez Zaragoza, 2014c). Como marco o bandera de lucha, permite generar procesos organizativos y de movilización social en la defensa de los derechos, y organizar la oposición a las políticas neoliberales. Para los actores sociales y civiles, y para los movimientos sociales que lo han promovido y reivindicado, constituye la base de un proyecto alternativo de ciudad (Ramírez Zaragoza, 2017c).

Movimientos como el del Frente Amplio contra la Súper Vía Poniente (2010-2011), la Asamblea de Pueblos, Barrios y Colonias de Azcapotzalco (2010-2011) y la Asamblea de Vecinos del Pueblo de Xoco (2011-2012), contra el megaproyecto Ciudad Progresiva (torre Mítika), reivindicaron, sobre todo en la última parte de sus movilizaciones, el derecho a la ciudad, haciendo una crítica a las organizaciones que elaboraron la CCMDC y al documento mismo (Ramírez Zaragoza, 2015a). Redes y movimientos sociales actuales, como la Red Anáhuac por los Bienes Comunes (marzo de 2015), la Plataforma Mexicana por el Derecho a la Ciudad y en Defensa del Territorio (abril de 2015), el Frente Ciudadano Salvemos la Ciudad (agosto de 2015), el Movimiento contra la Autopista Urbana Oriente (2014-2015) y los vecinos

organizados contra las Zonas de Desarrollo Económico (2015) demandan al gobierno del Distrito Federal una moratoria urbana como medida urgente para evaluar las obras de infraestructura que se realizan, con la finalidad de garantizar la calidad de vida y el derecho a la ciudad de los ciudadanos, y no las ganancias de los promotores inmobiliarios. (*La Jornada*, 19 de agosto de 2015, p. 33). Estas acciones colectivas han adoptado el lema “Por la defensa del territorio y por el derecho a la ciudad” como su principal consigna política.

Los grupos de la sociedad que reivindican el derecho a la ciudad han apelado también a los gobiernos y los partidos políticos para que lo “hagan suyo”, lo mismo que la CCMDC, incorporándolos a sus plataformas políticas y eventuales programa de gobierno, pero ni el gobierno del Distrito Federal<sup>2</sup> (el encabezado por Marcelo Ebrard y el de Miguel Ángel Mancera) ni los gobiernos delegacionales, ni tampoco los partidos políticos, han aceptado abanderar esta causa. Ante esta situación, cabe destacar que el 8 de agosto de 2015 los delegados, diputados locales y diputados federales electos de Morena firmaron la CCMDC en un acto protocolario en la Plaza de la Solidaridad, ante organizaciones sociales como el Movimiento Urbano Popular-Convención Nacional Democrática. En contraparte el jefe de gobierno, Miguel Ángel Mancera, no ha querido ratificar la firma de la CCMDC; por el contrario, profundiza su política inmobiliaria, violando en los hechos el derecho a la ciudad. Si bien la firma de la carta no garantiza su cumplimiento —quizá ni su eventual reconocimiento legal—, permite observar que el derecho a la ciudad se está consolidando como una demanda legítima que se reivindica en los hechos y necesita del apoyo de otros actores políticos, así como una mayor difusión para que la ciudadanía lo conozca, lo promueva y lo haga valer.

<sup>2</sup> Ahora Ciudad de México, a partir de la reforma constitucional de 2015.

EL DERECHO A LA CIUDAD COMO PROYECTO  
DE CIUDADANÍA

El derecho a la ciudad visibiliza una serie de luchas a favor de nuevos derechos y por la ampliación de una ciudadanía democrática, presentándose como un proyecto de defensa de los derechos humanos. Las pretensiones de los actores de la sociedad civil que reivindican el derecho a la ciudad como derecho colectivo apelan a la integralidad de los derechos, así como a la visión integral de los problemas urbanos y su solución, también de manera integral y colectiva. Se presenta también como base para una nueva generación de políticas urbanas, y como parte de la reforma política de la ciudad debido a que sus promotores y defensores la consideran como la base para Constitución de la Ciudad de México en su parte dogmática (es decir, los derechos y las garantías), pero también en su parte orgánica, orientando el funcionamiento de la administración pública local.

El derecho a la ciudad, en general, y la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, en particular, son vistos como instrumentos para la construcción y el fortalecimiento de una ciudadanía democrática, por su contribución para contar con una ciudadanía que conozca y ejerza sus derechos. Una ciudadanía que aspire a convertirse en un actor central de la democracia, basada en amplios procesos de participación ciudadana, como una cuestión necesaria para generar una transformación profunda de la ciudad. Reivindicarlo implica necesariamente la intervención del Estado, y si en la actualidad tenemos Estados con déficits fiscales, de legitimidad y de capacidad de acción, estamos ante una doble problemática, pues además de ejercer nuestro derecho a exigir y crear nuevos derechos, como el derecho a la ciudad, es necesario hacer válido también nuestro “derecho al Estado”, enfatizando que debe ser un “Estado de y para la democracia”

(O'Donnell, 2008: 27). Sin embargo, debemos considerar que en las actuales condiciones internacionales, el Estado —y particularmente el mexicano— atraviesa por una crisis estructural y de legitimidad que pone en duda su capacidad para garantizar los derechos y ser un promotor de la democracia.

Los tres elementos que explican la ciudadanía son: la membresía del ciudadano a una comunidad política y la consecuente relación entre sociedad civil y Estado-nación; los derechos y las obligaciones de los ciudadanos miembros de la comunidad política, y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de la colectividad. Esta postura formal y funcional de la ciudadanía debe ser complementada, para su justa comprensión y utilidad interpretativa de las prácticas ciudadanas en el México actual, con una definición crítica (Tamayo, 2010: 21). Este planteamiento nos permitirá entenderla como un proceso social en el que la forma en que se expanden, amplían y reconocen, o reducen, restringen y violan, los derechos y las obligaciones es producto de una dinámica social y política derivada de la interacción entre los individuos y grupos que componen una comunidad política. El tipo de organización política (generalmente expresada en la forma Estado) y las relaciones que guarda con los grupos sociales que conforman una sociedad, lo que genera inevitablemente conflictos y contradicciones, es otro elemento importante en esta postura crítica de la ciudadanía.

Con esta lógica, la ciudadanía se construye sobre un conjunto de prácticas y experiencias sociales de los grupos que conforman una sociedad en un espacio y tiempo determinados. Según Sergio Tamayo (2010), esta perspectiva nos permite hablar de una *ciudadanía sustantiva*, que sitúa el problema de la construcción de la ciudadanía más allá de la cuestión formal-legal, para ponerla en relación directa con la desigualdad social, la distribución diferencial del poder en una comunidad, la distribución diferencial de

los recursos en la sociedad y la existencia de una diversidad en todos los sentidos (étnica, religiosa, sexual, etc.) al interior del Estado-nación. Mientras que al exterior la ciudadanía sustantiva explica, por ejemplo, el marcado desequilibrio entre los distintos Estados-nación que componen el sistema internacional y sus relaciones desiguales. “La ciudadanía sustantiva, por lo tanto, es una construcción social. Es resultado de la oposición, conflicto y lucha entre individuos y grupos por el acceso y control de los recursos” (Tamayo, 2010: 22).

Así, esta ciudadanía sustantiva se modifica con la práctica cotidiana de los distintos actores que luchan por sus intereses y sus derechos —muchos de los cuales se contraponen en su reivindicación y práctica— y se construye en relación directa con el tipo de gobierno, el contexto político, económico y social; por ejemplo, una situación de crisis económica e inestabilidad política y la capacidad organizativa y de acción política de los sectores organizados de la sociedad. De esta manera, para conocer de qué manera la construcción social del derecho colectivo a la ciudad puede ser considerada una práctica de ciudadanía, o un conjunto de prácticas ciudadanas específicas que contribuyen al fortalecimiento de la cultura política democrática de los habitantes de la ciudad de México y a los cambios democráticos iniciados en la ciudad a finales del siglo xx y principios del xxi, necesitamos poner en contexto este proceso organizativo, destacando su contribución al fortalecimiento de la sociedad en su intento por tener mayor presencia e incidencia en los asuntos públicos.

La práctica concreta que representa la construcción social del derecho a la ciudad permite entender al ciudadano, al igual que Tamayo (1999), como construcción colectiva y movimiento social, y la ciudadanía como derechos y atributos de los individuos, o actores sociales, que se modifican histórica y culturalmente por medio de conflictos de intereses en un territorio delimitado, en

este caso la Ciudad de México. “El hecho relevante es entender ciudadanía también como construcción social, por lo que el concepto preciso debiera ser práctica ciudadana, expresando los cambios históricos en el ejercicio de derechos y atributos o en su expansión y reducción, mediante la participación y la lucha social (Tamayo, 1999: 500).

La participación viene a ser, entonces, el referente más político de la ciudadanía; implica, de inicio, el ejercicio de un derecho político y se convierte en la base tanto de las formas convencionales como no convencionales de acción colectiva, de los mecanismos para incidir en la construcción de nuevos derechos y la implementación de políticas públicas, como resultado de la acción política a través de la cual se hacen valer los derechos de los habitantes de una ciudad. Para Tamayo (1999), la participación —como derecho político del ciudadano que le permite formar parte de la colectividad e involucrarse en la toma de decisiones— es requisito para entender la ciudadanía como una construcción social, dinámica, conflictiva y contradictoria que cambia históricamente a partir de las luchas y los movimientos sociales.

En la compleja, dinámica, diversa y conflictiva realidad social y política de las ciudades de hoy, “los proyectos de ciudadanía son aspiraciones que generan a su vez acciones, ideas y utopías sobre el futuro de lo social. Y el espacio, sea éste la ciudad o la nación, es un campo de batalla que se convierte en espacio de la ciudadanía. Sin embargo, este campo de batalla no se expresa con regularidad, pues no es una institución en sí mismo, sino una situación de tensión y conflicto. Es, pues, un espacio efímero de transición y trasgresión” (Tamayo, 2006: 33).

A partir de considerar el derecho a la ciudad como una alternativa a la globalización neoliberal, las organizaciones sociales que se involucraron en la construcción de la CCMDC han luchado por hacer valer el derecho a la ciudad —y el conjunto de derechos

que de manera integral incluye la carta— tanto en sus proyectos colectivos e independientes como en las políticas públicas y los programas de gobierno, como el Proyecto Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB). El comité promotor de la CCMDC se involucró en el 2007 en la construcción del PCMB, al considerarlo un programa de gobierno que hacía valer en los hechos el derecho a la ciudad. Luchó por su reconocimiento legal en el 2012 a través de la iniciativa popular y fue factor clave para su elevación a rango de ley en febrero de 2015.

De esta manera, el derecho a la ciudad y el conjunto de prácticas ciudadanas a que está dando lugar tienen como base y objetivo una ciudad más democrática, justa, incluyente y sustentable, y también formar un espacio para la transición y transgresión política y social a partir de la construcción de una ciudadanía plena, cuando las élites política y económica presionan a los gobiernos de las ciudades para tomar decisiones que restringen o violan abiertamente los derechos ciudadanos y los propios espacios donde se defienden y crean. La construcción social del derecho a la ciudad, su reivindicación reciente y su apropiación legítima, tiene como uno de sus objetivos sentar las bases para una nueva forma de vida, digna y justa, en las ciudades. En esto resulta central el papel protagónico que se da a los ciudadanos y los sectores organizados de la sociedad en su lucha por ampliar sus derechos y su ciudadanía.

#### EL DERECHO A LA CIUDAD, LAS POLÍTICAS URBANAS Y EL ESPACIO PÚBLICO

La política urbana neoliberal mercantiliza los derechos y la ciudad misma, sus servicios, su infraestructura, sus espacios públicos; genera procesos de exclusión social; focaliza políticas y programas sociales; no es sustentable, degrada el territorio y rompe con el

tejido social; busca la creación de ciudades competitivas. Desde mi perspectiva, uno de los problemas centrales cuando se habla de políticas urbanas es la forma en que se construyen y los actores que participan en el proceso, con los grupos de la sociedad como un actor social. Sin embargo, en la actual política neoliberal se privilegia la acción del gobierno y del mercado, relegando a la población, que generalmente es la más afectada. Por lo tanto, en el análisis de las luchas por el derecho a la ciudad esto no debe perderse de vista, porque el derecho a la ciudad se presenta como una crítica y una alternativa a la política neoliberal, que mercantiliza las ciudades y los derechos, acentuando los procesos de pobreza, exclusión y marginación social.

Cuando hablamos de políticas urbanas nos estamos refiriendo a las acciones y decisiones políticas que sirven para mediar y solucionar conflictos derivados de la complejidad de la vida urbana. Una política urbana es una propuesta de regulación pública de los múltiples problemas y contradicciones que afrontan las ciudades actuales. Significa asignación pública de recursos y oportunidades entre los diferentes grupos sociales con intereses y preferencias en conflicto. Lo que está en juego es el futuro de las ciudades, la forma en que funcionan y la capacidad de satisfacer las necesidades de sus habitantes.

En un documento titulado *Reforma Urbana. 100 Ideas para las Ciudades de México*, del Centro de Transporte Sustentable de México (2013), se afirma que en las ciudades actuales, incluida la Ciudad de México, existe un modelo de desarrollo urbano que se puede denominar 3D:

El modelo de desarrollo urbano en 3D —distante, disperso y desconectado— es en buena medida el resultado de una institucionalidad urbana débil y fragmentada, en la cual políticas y programas quedan dispersos en numerosas dependencias que no actúan de manera

coordinada ni tienen la real capacidad para incidir de manera efectiva en la manera que nuestras ciudades se desarrollan. A ello ayuda la existencia de instrumentos de planeación que usualmente carecen de una visión integral del uso, programación, financiamiento y gestión del territorio, duplican esfuerzos, dejan áreas desatendidas, o dificultan la coordinación interinstitucional (Centro de Transporte Sustentable de México, 2013: 25).

Ante esta problemática, el derecho a la ciudad puede contribuir a contar con políticas menos distantes, menos dispersas y menos desconectadas. Al ver la ciudad como un sistema complejo y el derecho a la ciudad como un derecho colectivo, la CCMDC apunta a la “necesidad de superar la visión y la atención sectorial y desarticulada de los problemas en la ciudad, para enfrentar situaciones que afectan por igual a todos sus habitantes y visitantes, como la contaminación, el deterioro ambiental, la violencia, el tránsito vehicular y la segregación urbana” (Gobierno del Distrito Federal, 2010: 7). “La carta enfatiza de esta forma las interrelaciones que se dan en la planeación, producción y gestión de la ciudad, evitándose con ello el abordaje sectorial de los problemas que impide visualizar la ciudad en su integralidad compleja” (Gobierno del Distrito Federal, 2010: 15), constituyéndose, por lo tanto, en un instrumento para la elaboración de políticas públicas.

La actual política de desarrollo urbano, en general, y las políticas públicas particulares tienen en la Ciudad de México un marcado corte neoliberal que beneficia a ciertos grupos, en detrimento de otros. En sentido contrario, el derecho a la ciudad permite planearla y gestionarla con políticas públicas democráticas y sustentables, poniendo énfasis en la participación ciudadana, con planes y programas de gobierno, políticas públicas y otras acciones gubernamentales, con lo que se podría garantizar una gestión democrática en la ciudad. “Generar una política de parti-

cipación ciudadana y abrir cauces y espacios institucionalizados para la participación amplia, directa, equitativa, democrática al más alto nivel posible de la ciudadanía en el proceso de planificación, elaboración, aprobación, gestión y evaluación de políticas urbanas y presupuestos públicos” (Gobierno del Distrito Federal, 2010: 17).

En este contexto, los promotores del derecho a la ciudad argumentan que la CCMDC puede contribuir a la creación de políticas urbanas, regresando a la planeación humana y participativa con la intervención de diversos actores político-públicos, privados y sociales-civiles para intervenir en el territorio y el tejido social. En la política neoliberal se habla de proyectos, no de planes; el derecho a la ciudad plantea la recuperación de los instrumentos de planeación de los niveles *macro* a los niveles *micro* de la escala política y social, enfatizando la idea de que las políticas urbanas deben basarse en amplios procesos de participación ciudadana y organización de la sociedad, da prioridad a la interdependencia e integralidad de las políticas urbanas, realizando diagnósticos integrales que relacionen los diferentes problemas urbanos y su necesidad de solución multiactorial, y analizando la elaboración, implementación y evaluación de las políticas con un enfoque participativo, crítico e incluyente. Esto permite orientar las políticas en una perspectiva de derechos; es decir, basadas en los derechos humanos reconocidos y dirigidas a su ejercicio pleno.

El tema de las políticas urbanas va de la mano con los derechos humanos. En la CCMDC se expresa lo siguiente: “Se trata de un abordaje complejo que exige articular los derechos humanos en su concepción integral (derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales) con la democracia en sus diversas dimensiones (representativa, distributiva y participativa)” (Gobierno del Distrito Federal, 2010: 5) y con la construcción de políticas públicas que los hagan posibles. “La construcción de la

democracia, en su sentido más profundo, pasa por la superación de la pobreza, la desigualdad, la exclusión y la injusticia, ya que no hay ciudad ni democracia sin ciudadanos, ni ciudadanos sin el pleno ejercicio de sus derechos, individuales y colectivos” (Gobierno del Distrito Federal, 2010: 5). Para los actores de la sociedad civil —promotores de la CCMDC—, el derecho a la ciudad y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF) deben convertirse en la base de una nueva generación de políticas urbanas en la Ciudad de México. Por esta razón se exigía su reconocimiento legal y su inclusión, para que la parte dogmática de la Constitución de la Ciudad de México incluyera el derecho a la ciudad y los derechos humanos contenidos en el PDHDF. Con esta base legal, puede contribuir a planearla y gestionarla con políticas públicas democráticas y sustentables, poniendo énfasis en la participación ciudadana; con planes y programas de gobierno, políticas públicas y otras acciones gubernamentales en manos de los ciudadanos organizados.

A pesar de que entre los objetivos de los actores que han promovido el derecho a la ciudad y la CCMDC se encuentra la incidencia en la elaboración de políticas públicas utilizando estos instrumentos, en los hechos han tenido muy poca, debido a dos factores principalmente: la falta de voluntad política del gobierno y los partidos políticos (incluso de los autodenominados de izquierda, o progresistas) para abrir espacios de gestión y participación ciudadana en la definición de programas de gobierno, políticas públicas y otras acciones gubernamentales, y la falta de fuerza y capacidad organizativa de los actores de la sociedad civil para orillar a los actores políticos a abrirlos y convertirse en interlocutores con capacidad de incidir en la política gubernamental. De cualquier forma, la idea de hacer del derecho a la ciudad y la CCMDC la base de una nueva generación de políticas urbanas sigue

en pie, como una oportunidad para integrar las políticas públicas en la Ciudad de México (Ramírez Zaragoza, 2015b).

Además de las políticas públicas, otro tema central que toca directamente la reivindicación y eventual reconocimiento del derecho a la ciudad como un instrumento para generar ciudades más incluyentes e igualitarias es el referente al espacio público. En la medida que la ciudad se construye y se rehace en el espacio público como lugar de convivencia y de relaciones sociales entre los habitantes de una ciudad, este espacio debe ser liberado de los intentos de privatización, reivindicándose como el espacio de la protesta y construcción de alternativas. En este sentido, la CCMDC tiene el objetivo de “rescatar y fortalecer” la función cultural, lúdica, recreativa y política del espacio público, entre otros (Gobierno del Distrito Federal, 2010: 25). De la misma manera, la carta reconoce el “Derecho a la manifestación y el debate en los espacios públicos” (Gobierno del Distrito Federal, 2010: 54) y busca “Generar espacios (públicos) y componentes urbanos que estimulen el encuentro, el intercambio, la comunicación y la expresión política de las personas y los colectivos” (Gobierno del Distrito Federal, 2010: 57). El espacio público es multifuncional y es de todos; debe considerarse el espacio por definición donde se materializa el derecho a la ciudad y se construyen las aspiraciones de los ciudadanos a tener una mejor ciudad.

Entendiendo que en última instancia la ciudad en su conjunto es el espacio público por excelencia, en la CCMDC se pretende: “Generar instrumentos y programas que apoyen el rescate del espacio público en sus aspectos funcionales (encuentro y conectividad), sociales (de cohesión comunitaria), culturales (simbólicos, patrimoniales, lúdicos de convivencia) y políticos (de expresión política, reuniones, asociaciones, manifestación)” (Gobierno del Distrito Federal, 2010: 30). Con esto se estaría incluyendo una visión integral de la ciudad y de las funciones y usos del espacio

público con amplios procesos de participación ciudadana, propiciando que la ciudad sea vista como espacio del ejercicio y disfrute de los derechos humanos y no como una mercancía sujeta a las libres fuerzas del mercado (Ramírez Zaragoza, 2017b).

El uso del espacio público como espacio político, es decir, para la protesta y la organización social que tiene como finalidad que los ciudadanos tengan incidencia en la toma de decisiones colectivas, puede ser ejemplificado por las mismas acciones del comité promotor de la CCMDC, que ha realizado diversas acciones en espacios públicos del centro de la Ciudad de México para difundir, reivindicar y construir el derecho a la ciudad, entre las que destacan las siguientes: en enero de 2008, el foro El Derecho a la Ciudad y el Hábitat, entre las actividades del Foro Social Mundial-Sección México; en mayo de 2010 se llevó a cabo el foro El Derecho a la Ciudad entre las actividades del Foro Social Mundial-Sección México, ambos en la Plaza de la Constitución (Zócalo), y en junio de 2011 se realizó la entrega de Reconocimientos del PCMB y el Derecho a la Ciudad en el Hemiciclo a Juárez, en la Alameda central. Estos actos son los más relevantes, pero desde finales del 2007 y hasta la fecha sus promotores han realizado diversas actividades en el espacio público para difundirlo, asumiéndolo como un derecho y no como una mercancía.

## CONCLUSIONES

A pesar de que el derecho a la ciudad cuenta en la actualidad con múltiples acepciones que generan una ambigüedad y múltiples formas de entenderlo y ejercerlo, se presenta como un concepto que remite a la necesidad de debatir sobre el presente y el futuro de las ciudades. Se debe seguir trabajando en su significado y la capacidad que tiene (o puede tener) de ser visto como un derecho formal, como una bandera de lucha o como un concepto

analítico que nos permite entender la complejidad de la vida urbana. A pesar de esta condición polisémica, se presenta en los inicios del siglo XXI como un derecho emergente en busca de reconocimiento legal para contribuir a mejorar los niveles de vida de la población que vive mayoritariamente en las ciudades. El derecho a la ciudad visibiliza una serie de luchas a favor de nuevos derechos y por la ampliación de una ciudadanía democrática. Se presenta como un proyecto de defensa y protección de los derechos humanos, así como de la ampliación de los derechos colectivos. Las pretensiones de los actores de la sociedad civil que lo reivindican como un derecho colectivo apelan a la integralidad de los derechos, así como a la visión integral de los problemas urbanos y su solución también de manera integral y colectiva. Se presenta también como la base para una nueva generación de políticas urbanas y como el mecanismo de defensa y recuperación del espacio público.

Así como el derecho a la ciudad puede ser entendido como una síntesis de múltiples aspiraciones, también puede ser considerado una síntesis de múltiples paradojas y contradicciones, y de múltiples posibilidades para abordar los complejos fenómenos urbanos. Su reivindicación actual abre una agenda de investigación con muchas vertientes, retos y oportunidades. Analizar los fenómenos de la vida urbana a través del cristal o el lente del derecho a la ciudad nos permite verlos desde una perspectiva multicausal, interdependiente, compleja y relacional que requiere de análisis y enfoques interdisciplinarios y multidisciplinarios, asumiendo de entrada una posición que implica ver a la ciudad y sus habitantes no sólo como parte de los problemas, sino de su solución.

Con sus imprecisiones y ambigüedades, el derecho a la ciudad se encuentra presente en el discurso y en la práctica de diversos actores civiles y sociales que han luchado históricamente por ciudades más justas, equitativas, igualitarias, sustentables

y democráticas; coloca a los habitantes y los ciudadanos como protagonistas en la construcción de la ciudad (espacios públicos, infraestructura, políticas públicas, relaciones sociales). En suma, se encuentra aquí, presente para el debate. Por su marcado sentido antineoliberal, es potencialmente un concepto, una idea y una propuesta que se coloca como alternativa y respuesta a la hegemonía neoliberal y al predominio de la democracia representativa, permitiendo, en contraparte, una perspectiva social en la producción de ciudades y propiciando la instauración de formas directas de participación democrática. En este orden de ideas, la existencia del conflicto urbano —derivado, entre otros factores, de la implementación de megaproyectos de urbanización y la mercantilización de los derechos, bienes y servicios, y de la oposición ciudadana a través de la movilización— viene a significar una regularidad en la vida urbana contemporánea. De ahí que la confrontación de ideas, conceptos y visiones de lo que deben ser las ciudades contemporáneas y los sujetos centrales de su producción y disfrute es resultado directo de las contradicciones que el capitalismo genera en la ciudad. La necesidad de debatir sobre la existencia de alternativas a la forma capitalista de hacer ciudad permite a los habitantes tener la esperanza de que las cosas pueden ser diferentes, cuestionando el discurso hegemónico que afirma que la modernidad y la globalización representan el estadio superior de la sociedad humana y la ciudad capitalista neoliberal su producto más acabado.

La construcción social del derecho a la ciudad, y particularmente la CCMDC, constituye una aportación de las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales a la construcción de ciudades justas, democráticas, incluyentes y sustentables, en contraposición a la visión neoliberal, que ve los derechos como mercancías, privilegiando, por lo tanto, no la acción de los ciudadanos, sino la intervención de los empresarios

y grupos de poder en la definición del desarrollo urbano. Tal vez sea una aportación aún insuficiente, pues en realidad la acción colectiva de estos grupos ha incidido muy poco en las decisiones gubernamentales, pero el derecho a la ciudad se ha colocado como un asunto imprescindible cuando se trata de analizar y construir el futuro de la Ciudad de México; por lo tanto, el derecho a la ciudad y la CCMDC son una aspiración legítima y necesaria.

Como propuesta ciudadana, el derecho a la ciudad permite observar la capacidad organizativa de la sociedad para generar acciones colectivas e incidir en el rumbo de la Ciudad de México a partir de la construcción de políticas públicas democráticas e incluyentes y el respeto irrestricto a los derechos que se incluyen en la CCMDC y se sustentan tanto en las leyes mexicanas como en los tratados internacionales firmados por el gobierno de México. Aun cuando la carta no ha sido reconocida legalmente —y, por lo tanto, no tiene carácter vinculante—, su construcción y difusión han permitido a grupos importantes de la sociedad conocer sus derechos ya reconocidos y hacerlos valer mediante mecanismos de exigibilidad jurídica, mientras que los derechos no reconocidos han generado su apropiación legítima, incentivada por la reivindicación del derecho a la ciudad y sus instrumentos, utilizando mecanismos de exigibilidad política.

BIBLIOGRAFÍA

- BORJA, Jordi (2013). *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Madrid: Alianza Editorial.
- BORJA, Jordi (2015). “El derecho a la ciudad: entre la Revolución democrática y el Estado de derecho pervertido”. *Plataforma Urbana*, 25 de julio de 2015 [en línea]. Disponible en: <<http://www.plataformaurbana.cl/archive/2015/07/20/el-derecho-a-la-ciudad-entre-la-revolucion-democratica-y-el-estado-de-derecho-pervertido/>>.
- CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD, CMDC (2005) [en línea]. Disponible en <<http://www.hic-al.org>>.
- CARTA DE LA CIUDAD MÉXICO POR EL DERECHO A LA CIUDAD, CCMDC (2010) [en línea]. Disponible en: <<http://hic-al.org/comite.cfm>>.
- CASTELLS, Manuel (2014). “El espacio y los movimientos sociales en red”. *Revista Ciencia. Academia Mexicana de las Ciencias*, 65, 4 (octubre-diciembre).
- CENTRO DE TRANSPORTE SUSTENTABLE DE MÉXICO (2013). *Reforma Urbana. 100 Ideas para las Ciudades de México*. Centro de Transporte Sustentable/Instituto Mexicano para la Competitividad/ Centro Mario Molina [en línea]. Disponible en: <<http://centromariomolina.org/desarrollo-sustentable/temas/reforma-urbana-100-ideas-para-las-ciudades-mexicanas/>>.
- CENTRO OPERACIONAL DE VIVIENDA Y POBLAMIENTO (2015). *Otra ciudad crece dentro de la ciudad. Delegación Iztacalco, Ciudad de México. El derecho a la ciudad construido desde abajo*. México: Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento/ Misereor (Copevi 50 Años. Tejiendo Memorias, Repensando Caminares).

- GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2010). Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, CCMDC [en línea]. Disponible en: <<http://www.hic-al.org/comite.cfm>>.
- LA JORNADA (2015). “Habitantes exigen al GDF cesar megaconstrucciones”, 19 de agosto [en línea]. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2015/08/19/capital/033n2cap>>.
- HARVEY, David (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- HUNT, Scott, Robert Benford y David Snow (1998). “Marcos de acción colectiva y campos de identidad en la construcción social de los movimientos”. En *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*, editado por Enrique Laraña y Joseph Gusfield. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- INSTITUTO PÓLIS (2002). *El Estatuto de la Ciudad. Nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil* [en línea]. Disponible en: <[http://www.cafedelasciudades.com.ar/imagenes/Estatuto%20de%20la%20Ciudad\\_Brasil.pdf](http://www.cafedelasciudades.com.ar/imagenes/Estatuto%20de%20la%20Ciudad_Brasil.pdf)>.
- LEFEBVRE, Henri (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- LEFEBVRE, Henri (1972). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
- O’DONNELL, Guillermo (2008). “Hacia un Estado de y para la democracia”. En *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Lima: Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (Serie Contribuciones al Debate. Volumen II).
- ORTIZ FLORES, Enrique (2008). “Hacia una carta mundial por el derecho a la ciudad”. En *El derecho a la ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate*. México: Coalición Internacional para el Hábitat. Oficina Regional para América Latina.

- RAMÍREZ ZARAGOZA, Miguel Ángel (2013) “La construcción social del derecho a la ciudad en el Distrito Federal”. Tesis de doctorado. México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.
- RAMÍREZ ZARAGOZA, Miguel Ángel (2014a). “La construcción social del derecho a la ciudad en el Distrito Federal”. *Dfensor. Revista de Derechos Humanos*, 12, 10 (octubre): 42-51.
- RAMÍREZ ZARAGOZA, Miguel Ángel (2014b). “El derecho a la ciudad en América Latina: de la calle a la constitución”. *El Otro Derecho*, 49.
- RAMÍREZ ZARAGOZA, Miguel Ángel (2014c). “Las redes de organismos civiles y sociales en el desarrollo integral comunitario: la construcción del derecho a la ciudad en la delegación Izta-calco”. En *Innovación social y redes de sociedad civil en las agendas global y local. Memorias. XIV Congreso de Investigación sobre el Tercer Sector*, 59-83. México: Universidad Anáhuac.
- RAMÍREZ ZARAGOZA, Miguel Ángel (2015a). “Movimientos sociales por el derecho a la ciudad y contra el urbanismo salvaje en la Ciudad de México”. En *Los movimientos sociales en la dinámica de la globalización*, coordinado por Javier Aguilar y Margarita Camarena. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.
- RAMÍREZ ZARAGOZA, Miguel Ángel (2015b). “Sociedad civil y ciudadanía en la construcción del derecho a la ciudad. Hacia una nueva generación de políticas sociales en el Distrito Federal”. En *Política social y sociedad civil: retos para alcanzar la equidad y la justicia social*, coordinado por Leticia Cano Soriano, 365-392. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Escuela Nacional de Trabajo Social.
- RAMÍREZ ZARAGOZA, Miguel Ángel (2017a). “El derecho a la ciudad a nivel delegacional: acción colectiva y construcción de ciudadanía”. En *Por el derecho a la ciudad. Diálogos entre aca-*

- demia y organizaciones sociales de la Ciudad de México*, editado por Carmen Icazuriaga, Margarita Pérez, León Felipe Téllez y Claudia Zamorano, 87-110. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- RAMÍREZ ZARAGOZA, Miguel Ángel (2017b). “Ciudadanía, ciudad y democracia: el derecho a la ciudad y la participación”. *HistoriAgenda*, 34 (octubre 2016-abril 2017): 6-24.
- RAMÍREZ ZARAGOZA, Miguel Ángel (2017c). “Transformación de los movimientos urbanos en la ciudad de México, 1968-2016”. *Movimientos*, 1 (enero-junio): 44-78.
- TAMAYO, Sergio (1999). “Del movimiento urbano popular al movimiento ciudadano”. *Estudios Sociológicos*, 17, 50 (mayo-agosto): 499-518.
- TAMAYO, Sergio (2006). “Espacios de ciudadanía, espacios de conflicto”. *Sociológica*, 21, 61 (mayo-agosto): 11-40.
- TAMAYO, Sergio (2010). *Crítica de la ciudadanía*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco/Siglo XXI Editores.
- VELÁSQUEZ CARRILLO, Fabio (2007). “La participación y el derecho a la ciudad”. En *Conversaciones sobre el derecho a la ciudad*, editado por Fabio E. Velásquez. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia/Instituto Francés de Estudios Andinos.