

MÉXICO Y DEMOCRACIA

Ciudadanía y nuevos actores en grandes ciudades

Lucía Álvarez Enríquez
coordinadora

Ciudadanía y nuevos actores
en grandes ciudades

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

*Comité Editorial del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias
en Ciencia y Humanidades*

Maya Victoria Aguiluz Iburgüen
Norma Blazquez Graf
Martha Patricia Castañeda Salgado
Ana María Cetto Kramis
Diana Margarita Favela Gavia
José Guadalupe Gandarilla Salgado
Rogelio López Torres
Mauricio Sánchez Menchero
Isauro Uribe Pineda

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector General
Salvador Vega y León

Secretario General
Norberto Manjarrez Álvarez

Coordinador General de Difusión
Walterio Francisco Beller Taboada

Director de Publicaciones y Promoción Editorial
Bernardo Ruiz López

Subdirectora de Publicaciones
Paola Castillo

Subdirector de Distribución y Promoción Editorial
Marco A. Moctezuma Zamarrón

UNIDAD IZTAPALAPA

Rector
J. Octavio Nateras Domínguez

Secretario
Miguel Ángel Gómez Fonseca

Directora de la División de Ciencias Sociales y Humanidades
Juana Juárez Romero

Jefe del Departamento de Antropología
Antonio Ziri6n P6rez

Responsable Editorial
Norma Jaramillo Puebla

Ciudadanía y nuevos actores en grandes ciudades

Lucía Álvarez Enríquez
(coordinadora)



Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades
Universidad Autónoma Metropolitana
Juan Pablos Editor

México, 2016

Ciudadanía y nuevos actores en grandes ciudades / Lucía Álvarez Enríquez (coordinadora). -- México : Universidad Nacional Autónoma de México : Universidad Autónoma Metropolitana-I : Juan Pablos Editor, 2016

Primera edición

352 páginas , ilustraciones ; 17 x 23 cm – (Colección México y democracia)

ISBN 978-607-02-7675-0 UNAM

ISBN 978-607-28-0699-3 UAM

ISBN 978-607-711-355-3 Juan Pablos Editor

1. Ciudadanía – América Latina. 2. Igualdad – América Latina

I. Álvarez Enríquez, Lucía, editor de la compilación II. Serie

JL967.A2 C59
LIBRUNAM 1858901

Primera edición, 2016

D.R. © 2016, Universidad Nacional Autónoma de México
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias
en Ciencias y Humanidades
Torre II de Humanidades, 4º piso
Circuito Interior, Ciudad Universitaria
Coyoacán, 04510, Ciudad de México
<www.ceiich.unam.mx>

D.R. © 2016, Universidad Autónoma Metropolitana
Prolongación Canal de Miramontes 3855
Ex Hacienda San Juan de Dios,
Delegación Tlalpan, 14387, Ciudad de México

D.R. © 2016, Juan Pablos Editor, S.A.
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19, Col. del Carmen
Deleg. Coyoacán, 04100, Ciudad de México
<juanpabloseditor@gmail.com>

Diseño de portada: Amanali María Cornejo Vázquez

ISBN: 978-607-02-7675-0 UNAM

ISBN: 978-607-28-0699-3 UAM

ISBN: 978-607-711-355-3 Juan Pablos Editor

Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada o transmitida, por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma y por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo y por escrito de los editores

Esta investigación, arbitrada por pares académicos, se privilegia con el aval de la institución coeditora

Impreso y hecho en México

Juan Pablos Editor es miembro de la Alianza de Editoriales Mexicanas Independientes (AEMI). Distribución: TintaRoja <www.tintaroja.com.mx>

CONTENIDO

Introducción. Ciudad y ciudadanía <i>Lucía Álvarez Enríquez</i>	9
Pensar en tiempo de secas. Ciudadanías y democracias liberales en la ciudad global <i>Carlos San Juan Victoria</i>	17
El papel de la ciudadanía en la coproducción de políticas urbanas. Entre la innovación social y la nueva institucionalidad <i>Joan Subirats</i>	45
La participación ciudadana en Bogotá: entre la institucionalización y la movilización <i>Fabio E. Velásquez C.</i>	71
Metabolismo urbano y ecología política del agua en el Valle de México <i>Gian Carlo Delgado Ramos</i>	103
Contra las ciudadanías restringidas. Experiencias de política cultural de género <i>Ana Rosas Mantecón</i>	137
Las contradicciones del espacio público como espacio de la ciudadanía <i>Patricia Ramírez Kuri</i>	157

Innovación y reproducción: repertorios y modalidades organizativas de los movimientos por el derecho a la ciudad en metrópolis brasileñas <i>Monika Dowbor y José Szwako</i>	187
Por el derecho a la ciudad. Movimientos y luchas urbanas en la ciudad de México <i>María Cristina Sánchez-Mejorada F.</i>	205
Ciudadanía y acceso a los bienes urbanos en la ciudad de México. El Movimiento Urbano Popular <i>Lucía Álvarez Enríquez</i>	235
La ciudad y la producción del espacio ciudadano <i>Sergio Tamayo</i>	263
El derecho a la ciudad y la restructuración neoliberal en Buenos Aires: movilizaciones de sectores populares (“insolventes”) y clases medias (“solventes”) <i>Pedro Pérez con la colaboración de Natalia Cosacov</i>	291
Trabajadoras sexuales callejeras construyen ciudadanía en la ciudad de México <i>Marta Lamas</i>	313
Informalidad y ciudadanía en la ciudad de México <i>Alejandra María Leal Martínez</i>	333

INTRODUCCIÓN. CIUDAD Y CIUDADANÍA

LUCÍA ÁLVAREZ ENRÍQUEZ

INTRODUCCIÓN¹

La cuestión de la ciudadanía ha dado lugar a fuertes debates e interesantes controversias en la entrada del siglo XXI. Esto es así debido a que numerosos fenómenos de orden político-social del mundo contemporáneo han propiciado nuevas realidades donde la ciudadanía se ha desplazado de sus ejes tradicionales y ha abierto nuevos ámbitos de expresión. Esto ha acontecido principalmente, desde las últimas décadas del siglo pasado, con el advenimiento de la economía global y la expansión de los regímenes neoliberales. El nuevo marco mundial generado por estos fenómenos ha dado lugar al menos a dos dimensiones particulares de la ciudadanía antes no claramente manifiestas: una en el ámbito mundial, transnacional y otra en el terreno local, en particular en el que refiere a las realidades urbanas.

La tradición más hegemónica y vigente de la ciudadanía indica que ésta es una *condición* de los individuos que se expresa en la relación Estado-sociedad. Refiere a la existencia de un orden jurídico-formal que exalta la condición legal e igualitaria de los individuos ante la ley, reconoce su pertenencia a una comunidad política representada por el Estado-nación y la vigencia de un régimen de derechos que resguarda su carácter de miembros de dicha comunidad. En lo sustantivo, desde la Revolución francesa de 1789 hasta nuestros días, la noción de liberal se ha mantenido, extendiéndose por más de dos siglos, con el Estado-nación como garante y protector de los derechos ciudadanos.

¹ Este libro y el seminario que le dio origen fueron realizados gracias al financiamiento del Proyecto PAPIIT núm. IN 301314-2, “Construcción de ciudadanía en la ciudad de México”, de la UNAM.

Pese a la persistencia de esta tradición, los cambios en la vida económica y social de fines del siglo XX, y de manera muy particular el advenimiento de la globalización y el posicionamiento de las ciudades como centros nodales de este nuevo orden, han puesto en cuestión algunos de sus referentes estructurales y más significativos: el Estado-nación, en primer lugar, como garante obligado de la ciudadanía y como depositario de la *comunidad política*; el acceso a la condición ciudadana mediante el reconocimiento legal y la membresía a esta entidad; la acreditación y la construcción de derechos mediante procesos jurídicos formales, entre otros.

Las nuevas condiciones de las ciudades y su función estratégica en el mundo global así lo atestiguan. Hoy las ciudades no sólo son los centros de poder económico y político, también son los sitios de confluencia de las grandes poblaciones y de numerosas migraciones; actualmente concentran a escala mundial más de 60% de la población y, debido a los movimientos migratorios y al crecimiento poblacional, se calcula que cada día se añaden 185 mil habitantes a la población urbana, razón por la cual las ciudades son el virtual receptáculo de la sociedad del siglo XXI.

Las ciudades contemporáneas figuran como enclaves duales, divididos y desintegrados, en donde se concentran y coexisten las poblaciones más privilegiadas y las más desfavorecidas; condensan lo mejor y lo peor de la sociedad: sirven de conexión con las redes globales, pero internamente generan fuertes desconexiones con las actividades locales y los distintos sectores de la sociedad. Atraen a sectores de elite, profesionalizados y especializados, pero también a grandes grupos de inmigrantes pobres; las grandes oleadas migratorias suceden en estos espacios porque ellos son el *locus* de las oportunidades económicas y concentran un alto porcentaje de las oportunidades de trabajo (Taylor, 2010).

En las grandes urbes operan fuerzas globales como la inversión inmobiliaria, que reorganiza los usos de los territorios urbanos; las marcas y las firmas que homogeneizan el consumo y los modos de vida; el redireccionamiento de la acción estatal. Son espacios regulados principalmente por las fuerzas del mercado o intereses económicos específicos, y la reorganización territorial que hoy se vive es el resultado de ese proceso, donde mercantilizar el espacio, aumentar productividad, hacer competitivas sus actividades, reducir el Estado y agrandar mercados, son vertientes de un mismo impulso y de una misma visión. Por ende, las grandes ciudades hoy disputan espacios de liderazgos de distintas naturalezas (financieros, económicos, de servicios, culturales) y producen una nueva geografía social (Portal, 2010).

En la urbe del nuevo siglo se presentan elevados niveles de concentración de la renta y el poder que generan inminentes ámbitos de pobreza y exclusión, procesos de depredación del ambiente; contribución al cambio climático y aceleración de las migraciones y de la urbanización; la segregación social y espacial, y la privatización de los bienes comunes y del espacio público.

En estas condiciones, la ciudad se convierte en un ámbito de disputa y reclamo por nuevos espacios y mejores condiciones de vida. El *derecho a la ciudad* es enarbolado por distintas minorías y sectores desfavorecidos, dejando ver el cúmulo de conflictos y contradicciones que representa la ciudad. Conjuntamente con los grandes inversionistas y los inmobiliarios —que reclaman privilegios espaciales, financieros y económicos—, las mujeres, los desempleados, los jóvenes y los grupos étnicos generan demandas por el espacio social y el espacio público, por los bienes urbanos y el empleo. De aquí emerge una pregunta más que pertinente: *¿de quién es la ciudad?*

Las ciudades, como *locus* de la sociedad contemporánea, se han convertido en sitios privilegiados para la renegociación de la ciudadanía gracias a que en ellas se hace el negocio de la sociedad moderna, incluyendo el de la transnacionalización: se disputan los recursos, los bienes, los capitales, los nuevos poderes, los nuevos proyectos urbanos y también las visiones de ciudad.

Las nuevas demandas con respecto a la ciudad han hecho surgir nuevas formas de ciudadanía y demanda de derechos, que tienen en *el lugar* su principal foco de atención. La ciudad como espacio de inversión y realización del capital y como espacio de oportunidades de trabajo, sitio de asentamiento, reconocimiento de culturas y ejercicio de capacidades. En los intersticios de las fuertes polaridades de la ciudad moderna surgen iniciativas de la sociedad civil a través de las cuales se cuestionan los procesos globalizadores en diversos planos, buscándose generar formas de pertenencia, nuevas propuestas de desarrollo urbano y estrategias diversas de sobrevivencia. Todo ello impacta en la construcción de muy variadas formas de ciudadanía que promueven nuevas modalidades de apropiación de lo producido, en el seno de los propios parámetros de la sociedad global neoliberal.

De este modo, las grandes transformaciones de las sociedades urbanas han generado cambios profundos en la concepción de *ciudadanía*: los procesos ligados a la globalización, de acuerdo con Holston y Appadurai (1996), han dado lugar a fuertes incertidumbres y cuestionamientos sobre aspectos sustantivos de la ciudadanía que parecían estables: cuál es la comunidad de lealtad, cuáles son los ámbitos de inclusión, dónde está la ubicación del poder soberano, cuáles son las prioridades del derecho y el rol de las identidades culturales.

El papel estratégico de las ciudades ha abierto una brecha para el replanteamiento de la ciudadanía al dimensionar de manera distinta el papel del Estado-nación en la constitución de las pertenencias y la negociación de los derechos. Las dimensiones formal y sustantiva de la ciudadanía encuentran su correlato de manera diferenciada en el Estado-nación (el reconocimiento de la pertenencia individual) y en la ciudad (lo relativo al ámbito civil, político, socioeconómico y cultural), respectivamente. En la teoría, el acceso completo a los derechos depende de la ciudadanía formal (reconocimiento de igualdad ante la ley), mientras que en la práctica el acceso a los derechos depende de la ciudadanía sustantiva y la vigencia efectiva de los derechos sociales, económicos y culturales: es decir, del acceso a los recursos. Existe un reconocimiento de *derechos sustentado legalmente* y, al mismo tiempo, un reconocimiento de *derechos adquiridos* mediante las prácticas sociales (Chatterjee, 2008:296).

Así, de acuerdo con Saskia Sassen, podemos reconocer al menos dos dimensiones en las que la ciudadanía se reformula en el marco de la experiencia urbana: a partir del reconocimiento de un proceso de *desnacionalización de la ciudadanía* que remite a una “ciudadanía global”, “transnacional”, y a partir del reconocimiento de un proceso de construcción de una *ciudadanía posnacional*, que remite a una “ciudadanía local o urbana”.

La complejidad de la vida urbana contemporánea desdibuja el vínculo tradicional entre el ciudadano y el Estado-nación, ante lo estratégico de los conflictos urbanos entre los ciudadanos y el capital global (Sassen, 2013:599), donde el Estado-nación aparece de manera tangencial. Todo esto remite también, entre otras cuestiones, a la añeja contradicción en el liberalismo entre capitalismo y democracia, entre igualdad formal y desigualdad social (Turner, 1993).

A partir de estos reconocimientos surgen muy variadas preguntas acerca de la ciudadanía, tanto en el plano político-ideológico como en el analítico, que son algunas de las cuestiones relevantes en los textos de este libro; principalmente: ¿cuál es el ámbito en el que debe formularse actualmente la cuestión de los derechos y la institución de la ciudadanía: el Estado, la sociedad global, la ciudad?; ¿cuál es hoy la *comunidad política* de pertenencia?, y ¿cuáles son las nuevas modalidades de ciudadanía y de construcción de derechos que emergen desde los distintos procesos y actores urbanos?

Un acercamiento a posibles respuestas para estas cuestiones sustantivas es lo que nos brindan los trabajos que conjunta este volumen. En ellos se abordan de manera particular diferentes dimensiones y formas de expresión del fenómeno ciudadano en las grandes metrópolis del mundo actual. De acuerdo con sus contenidos y con las formas de abordaje de la ciudadanía, distinguimos aquí seis núcleos principales de reflexión.

El primer núcleo lo constituye un solo trabajo, presentado por Carlos San Juan, quien explora tres dimensiones de la principal tendencia que muestran las ciudades contemporáneas en torno al desarrollo del mercado inmobiliario y a la ola especulativa: la creación de un medio ambiente propicio para este desarrollo, las modificaciones paralelas que lo acompañan: en democracias, formas de gobierno y políticas, y finalmente, el papel y la relevancia de las conflictividades y nuevas movilizaciones sociales generadas por este vendaval especulativo.

El segundo conjunto de trabajos se ubica en el planteamiento de nuevas formas de relación y cooperación entre Estado y sociedad que atienden, a veces de manera coordinada y a veces en forma negociada, las demandas y los asuntos ciudadanos en la ciudad. En este grupo se inscriben los trabajos de Joan Subirats y Fabio Velásquez. En el primer caso, con una reflexión de carácter más teórico acerca de las nuevas formas de abordaje de la relación entre la ciudad y lo urbano, y sobre el espacio urbano como construcción social, que deriva en una problematización de las prácticas de *innovación social* protagonizadas por actores ideológicamente diferenciados y contrapuestos, como las instituciones neoliberales y las iniciativas ciudadanas en el marco de las ciudades españolas. En el segundo caso, la reflexión se encamina al análisis de la relación entre los gobiernos locales de las últimas dos décadas y la ciudadanía en la ciudad de Bogotá, poniendo de relieve tanto la acción ciudadana como las diversas políticas de participación ciudadana de estos gobiernos, que conducen al encuentro de las prácticas institucionales y la movilización social.

El tercer grupo de trabajos refiere al tema de la distribución de los recursos y bienes urbanos y a las políticas públicas que regulan esta distribución de manera desigual en las ciudades neoliberales. Abordan esta problemática desde distintos ángulos los trabajos de Gian Carlo Delgado, Ana Rosas Mantecón y Patricia Ramírez Kuri, quienes ponen de relieve el uso del agua, de la infraestructura cultural y del espacio público, respectivamente. Mediante un estudio del metabolismo urbano —consumo de energía y producción de desechos— en las ciudades contemporáneas, Gian Carlo Delgado repara en el caso específico del agua tanto a escala planetaria como en el ámbito regional, para aterrizar en el análisis específico de esta problemática en la ciudad de México y sus implicaciones en el medio ambiente y la ciudadanía. Ana Rosas Mantecón destaca la importancia de la cultura para la regulación de la convivencia en las urbes y pone de relieve los casos de ciudades avanzadas en políticas culturales con este cometido (Bogotá y Medellín); ancla su estudio, sin embargo, en la ciudad de México, donde identifica políticas culturales restrictivas que se traducen en una desigual distribución de la infraestructura cultural y, por tanto, en un desigual acceso ciudadano a este

bien. Por su parte, Patricia Ramírez Kuri aborda el tema del papel de las políticas públicas en el espacio público urbano, reconociendo a éste como espacio común y espacio de ciudadanía, pero también como espacio de conflicto. Su análisis se centra en la función de los gobiernos urbanos como promotores de espacios públicos incluyentes, integradores y democráticos, y en mostrar las fuertes contradicciones de las políticas gubernamentales del gobierno de la ciudad de México a este respecto.

Un cuarto núcleo de reflexión se aboca a la recuperación de nuevas y distintas modalidades de construcción de ciudadanía que tienen lugar en la ciudad neoliberal. En esta perspectiva, Monika Dowbor y José Szwako hacen referencia al fenómeno de las ciudades brasileñas (cerca de 300) en el año 2013, que sacó a la calle a nutridas poblaciones para exigir y reclamar diversos recursos públicos y protestar por los altos gastos de la Copa Mundial. Estas expresiones se analizan bajo la óptica de *repertorio de acción* y *repertorio de organización*, y se caracterizan por adoptar la modalidad de movimientos autónomos, independientes, horizontales y no partidarios, pero con nexos institucionales. Cristina Sánchez Mejorada, por su parte, expone las nuevas estrategias de la organización vecinal en la ciudad de México ante la agudización de los problemas urbanos; esto ocurre en un momento claramente neoliberal del desarrollo urbano, que genera mayor conciencia en las organizaciones sociales y vecinales, de adscripción territorial, al considerar que tienen derecho a intervenir en el destino de sus lugares de residencia y de su entidad. El tema del *derecho a la ciudad* es puesto de relieve por estos actores de las clases medias urbanas, extendiendo así el ámbito de expresión de este derecho. Lucía Álvarez recupera igualmente el contexto de la ciudad neoliberal y el papel estratégico de las ciudades globales como espacios que han abierto una brecha para el replanteamiento de la ciudadanía, para hacer hincapié en las nuevas modalidades de los sectores populares de la población y, en particular, del movimiento urbano popular en función del acceso y gestión de los bienes urbanos. Menciona la importancia de que estos actores hayan aprovechado las *grietas* del sistema neoliberal para generar espacios autogestionados y construir ciudadanía.

El quinto grupo de trabajos se centra en poner de manifiesto y analizar la emergencia de nuevos actores y espacios de ciudadanía en las grandes ciudades. De este modo, Sergio Tamayo aborda la problemática relación ciudad-ciudadanía en el mundo actual, para explicar la formación de *espacios ciudadanos*, escenificados por actores sociales y urbanos que se erigen en protagonistas en torno a un programa político y a demandas concretas. Esto se da al mirar a la ciudad desde la perspectiva política, entendida ésta tanto como política institucional como

en su carácter transgresivo y contestatario (política informal). Para este autor “se trata de mirar a la ciudad desde prácticas y relaciones de poder que reconfiguran prácticas y proyectos de ciudadanía que disputan la hegemonía de la ciudad”. Pedro Pírez analiza el derecho a la ciudad desde la óptica de la *democracia de la ciudad*, es decir, desde “la capacidad de la configuración y funcionamiento urbano de incorporar de manera equitativa a todos los grupos sociales que en ella residen”. Esta aproximación cobra forma a través del análisis de las prácticas de dos tipos de actores claramente diferenciados de la ciudad de Buenos Aires: los sectores populares (insolventes) y los sectores medios (solventes), para distinguir entre la existencia de las demandas *de* ciudadanía y las demandas *desde* la ciudadanía. A su vez, Marta Lamas recupera el tema de la ciudadanía de las mujeres en la ciudad de México, asumiendo la postura de Rian Voet en el sentido de que “en lugar de ver la ciudadanía como el medio para obtener derechos, deberíamos ver los derechos como uno de los medios para lograr una ciudadanía igualitaria”; analiza el camino hacia la construcción de ciudadanía de un grupo de trabajadoras sexuales callejeras como un largo proceso de reflexión, organización e incidencia para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales. Esta autora valora este proceso como parte del derecho a la ciudad. Y nuevamente Ana Rosas Mantecón rescata en su texto, ya mencionado, la emergencia de *actoras femeninas* en la ciudad de México, en el marco de la apropiación de espacios de cultura en el Centro Histórico; en este caso expone las prácticas novedosas de dos grupos populares de mujeres: barrenderas y policías.

Finalmente, en un sexto núcleo de reflexión, tenemos el trabajo de Alejandra Leal Martínez, quien centra su atención en los discursos sobre la ciudadanía y el ser ciudadano en la ciudad neoliberal, donde se contraponen la vigencia de la ciudadanía liberal y la ciudadanía de los excluidos. La autora destaca la relevancia de los contenidos y del vocabulario que refiere a la ciudadanía reconocida formalmente en la ciudad de México como aquella que resalta las prácticas y los valores cívicos y, desde ese lugar, desconoce y descalifica a los sectores informales, que no los comparten o ponen en práctica, como ciudadanos. Para ilustrar estas concepciones confrontadas, ejemplifica con los comerciantes ambulantes en el Centro Histórico de la ciudad y los *franeleros*² en las colonias de clase media.

Cabe destacar que el presente volumen es producto del seminario internacional “Construcción de ciudadanía y nuevos actores en grandes ciudades”, que tuvo lugar en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, en el mes de octubre de 2014. El seminario como el libro

² Personas que gestionan de manera informal el estacionamiento en la calle.

se enmarcaron en el proyecto PAPIIT de investigación: IN 301314-2 “Construcción de ciudadanía en la ciudad de México”, financiado por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA), de la UNAM, 2013-2015. Por este motivo, hago un reconocimiento a este apoyo sustantivo y extendiendo mi agradecimiento a la institución.

BIBLIOGRAFÍA

- CHATTERJEE, Partha (2008), *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*, Buenos Aires, Siglo XXI/Clacso.
- HOLSTON, James y Arjun APPADURAI (1996), “Cities and Citizenship”, en *Public Culture*, vol. 8, Chicago, The University of Chicago, pp. 187-204.
- PORTAL, María Ana (2010), “Ciudad global, procesos locales: conflictos urbanos y estrategias socioculturales en la construcción de sentido de pertenencia y del territorio en la ciudad de México”, Proyecto de investigación, México, Conacyt, mimeo.
- SASSEN Saskia (2013), *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*, Barcelona, Katz.
- TAYLOR, Peter J. (2010), “La red de ciudades mundiales y el planeta de barrios pobres: acceso y exclusión en la globalización neoliberal”, en M. Alfie *et al.* (coords.), *Sistema mundial y nuevas geografías*, México, UIA /UAM-A /UAM-C, pp. 147-174.
- TURNER, Bryan (1993), “Contemporary Problems in the Theory of Citizenship”, en Bryan S. Turner (ed.), *Citizenship and Social Theory*, Londres, Sage Publications, pp. 1-18.

PENSAR EN TIEMPO DE SECAS. CIUDADANÍAS Y DEMOCRACIAS LIBERALES EN LA CIUDAD GLOCAL

CARLOS SAN JUAN VICTORIA*

En los medios financieros e inmobiliarios de América Latina y del mundo se festejó la nueva tendencia al crecimiento en seis ciudades del subcontinente que despuntó desde 2010, después de la crisis mundial de 2008, y se despliega en 2014. Se trata de São Paulo (Brasil), Santiago (Chile), Lima (Perú), Bogotá (Colombia) y la ciudad de Panamá (Panamá).¹ Encabeza la lista la ciudad de México, a la que se consideró el mercado más grande y activo de la región. Las “burbujas inmobiliarias”, el incremento de precios, financiamientos bancarios, gasto y obra pública asociada que desatan crecimientos acentuados en ese mercado, renacían como oleadas movilizadoras de capitales y hombres que transforman los viejos asentamientos urbanos.² También a crisis tan brutales como la de 2008. Según las ideas de Hyman y el comportamiento detectado en 2008, hay innovaciones tecnológicas o variaciones intencionadas de política económica que favorecen a sectores de la economía de donde surgen ciclos de crecimiento inducidos, con momentos de auge, recalentamiento por exceso de agentes y ofertas, retiros de los operadores experimentados que recuperan ganancias y estallidos hacia la crisis acentuada.³

* Instituto Nacional de Antropología e Historia.

¹ Véase *Forbes México*, en <<http://www.forbes.com.mx/las-6-ciudades-latinas-que-mueven-al-sector-inmobiliario/>>, consultado el 20 de octubre de 2014.

² La idea de la “burbuja” como forma del ciclo de crecimiento de las actuales economías capitalistas fue desarrollada por Hyman Minsky en su libro *Stabilizing and Unstable Economy (Estabilizando una economía inestable)*, véase al respecto Stephen Mihm, “Por qué falta el capitalismo?”, en *Sinpermiso*, en <<http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2902>>, consultado el 17 de octubre de 2014.

³ Véase *El Blog Salmón*, <<http://www.elblogsalmon.com/economia/las-siete-etapas-de-la-burbuja-inmobiliaria>>, y <<http://www.elblogsalmon.com/economia/la-burbuja-inmobiliaria-esta-en-el-corazon-de-la-actual-crisis-financiera>>, consultados el 23 de octubre de 2014.

En este ensayo se exploran tres dimensiones de este fenómeno —el mercado inmobiliario— que determina el presente y el futuro de las ciudades, y que sin embargo es poco analizado en su dimensión central para las nuevas configuraciones del poder y la política. La hipótesis central propone: *en las transformaciones actuales, ya no opera el horizonte abierto al desarrollo de las ciudadanías de los años setenta y noventa del siglo pasado, sino el tiempo de secas, la necesidad de considerar y operar sobre escenarios de poder y su huella conflictiva que incidieron en la construcción de ciudadanías y de democracia para hacerlas compatibles con un modelo de ciudad altamente mercantilizada.*

El referente empírico es el de la “ciudad líder” del *boom* inmobiliario donde ha gobernado la izquierda desde 1997 hasta la fecha, la ciudad de México. En primer lugar interesa señalar cómo se creó un “medio ambiente propicio”, un entorno político y jurídico para que los flujos financieros se “localizaran” en algunas ciudades y orientaran el crecimiento de las urbes globalizadas, acentuando sus contradicciones urbanas, sociales y ecológicas. De ahí surgen poderes y un modelo hegemónico de “ciudad glocal”. Luego se indican las modificaciones paralelas en democracias, gobiernos y políticas que no amortiguan sino que renuevan las contradicciones entre este modelo y las poblaciones diversas de una ciudad saturada. Y finalmente, el papel y la relevancia de las conflictividades y nuevas movilizaciones que desata el vendaval especulativo y que parecen dibujar otra fase conflictiva de desarrollo de las ciudadanías.

LA CIUDAD EN LOS TEJIDOS POSNACIONALES

La ciudad de México es un muy viejo asiento de poder, un centro de redes administrativas, culturales y comerciales que desde el altiplano bajaban hacia sus litorales, el árido norte y el sur selvático, al menos desde hace siete siglos.⁴ Durante el siglo XX fue el espacio de centralización de una singular experiencia de construcción nacional e industrial. Y ahora, a todas esas capas aún vivas se le agrega una experiencia exitosa como eslabón articulador de los flujos financieros, tecnológicos y de poder globalizados, con las riquezas de la urbe y del territorio nacional.

Su nuevo despliegue coincidió con la primera oleada de “ciudades globales” en los años noventa del siglo pasado y que coincidió con otros cambios internos.⁵

⁴ Claude Bataillon, *Espacios mexicanos contemporáneos*, México, FCE/Fideicomiso Historia de las Américas, 1997, pp. 11-15.

⁵ Saskia Sassen, *La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokio, Buenos Aires*, Eudeba, 1999.

Quedó como centro administrativo y político de la nación y creó sus instancias de representación política propia. Como parte sustantiva de esas transformaciones, transitó además hacia las funciones terciarias. Se consolidó entonces una reconfiguración de este espacio urbano como centro de negociaciones políticas y empresariales de los grandes actores estatales y privados de la globalización en curso, pero además como un corazón de las lógicas de servicios que penetrarían en la ciudad y en todo el territorio nacional disponible como gran negocio. Esa doble cara del proceso fue vital. Por un lado su rediseño como eslabón estratégico para los flujos de la globalidad, y el de reconvertir los recursos naturales, el suelo urbano y rural, las producciones físicas e inmuebles de la ciudad y la nación en “activos financieros” volátiles. En sentido estricto, es una “ciudad glocal”. Los ensambladores de ambas caras serían los actores transnacionales, los Estados-nación y sus respectivas burocracias y los grandes conglomerados nacionales y locales.⁶ Una lógica “glocal” que, en nuestra hipótesis, transformaría las relaciones de poder y la política interna y externa.

A su territorio saturado llegaron los nodos de reproducción de la nueva lógica del mundo: los servicios transnacionales como asesoramiento y servicios legales, innovación en comunicaciones y administración, la publicidad, el *marketing*, los estudios de mercado, la seguridad, el transporte. También las grandes corporaciones y los bancos transnacionales con su lógica de convertir valores reales (propiedades, producciones) en valores financieros que se multiplican en derivados y viajan en tiempo real por los circuitos cibernéticos del capital financiero global.

El primer lustro de los años noventa fue el escenario de las transformaciones. Entre 1992 y 1995 se empalmaron detonadores de procesos de largo plazo. En primer lugar, un acuerdo en principio bilateral entre Estados-nación, Estados Unidos de América (EUA) y México, el Tratado de Libre Comercio (TLC), menos un asunto comercial que de laboratorio innovador donde se echaron a andar líneas de integración vía la tercerización. A su amparo el gobierno federal mexicano generó las leyes y las adecuaciones administrativas para ofrecer garantías jurídicas y de fomento a la llegada de las inversiones globales y su creciente asociación con entes públicos y privados locales. La ciudad de México iniciaba una gran transformación cuando ya era una de las ciudades más pobladas del mundo y con fuertes déficits de infraestructuras básicas y desequilibrio ecológico. Y a la vez, entre 1995 y 1996 se logró coagular en el nivel federal una “reforma política”

⁶ Saskia Sassen, *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*, Buenos Aires, Katz, 2010.

que le dio cierto estatuto de autonomía política a la ciudad capital, reconociendo un Ejecutivo propio y su Poder Legislativo, acotado a limitaciones federales, y a sus habitantes la condición de ciudadanos que podrían votar a sus gobernantes. La historia de la globalidad y del poder autónomo de la ciudad se entrecruzaba.

EL DESPUNTAR DEL TERRITORIO GLOCAL

Fue en ese contexto que un microterritorio olvidado al poniente de la ciudad, cerca de su frontera con el Estado de México, adquirió una importancia singular. Una zona hasta entonces de basureros y de ciudades perdidas con asentamientos humanos en barrancas y cuevas, inició su encumbramiento como asiento de esos nodos de la época global. En Santa Fe floreció otro espacio mercantil que hasta entonces estaba monopolizado por el Paseo de la Reforma. Entre 1992 y 1996 este proceso fue dirigido por la coordinación histórica del Poder Ejecutivo del partido de Estado, el PRI, entonces con Carlos Salinas de Gortari como presidente, y por el regente de la ciudad de México, una dependencia del poder federal en manos de su muy cercano colaborador y amigo, Manuel Camacho.

El modo en que el flujo global se territorializa pasa por muy interesantes articulaciones entre entes transnacionales y locales. En los negocios inmobiliarios, la firma trasnacional Colliers International se asoció con una gran empresa mexicana, los Lomelí; Cushman & Wakefield se asoció con el desaparecido Grupo Opción de Antonio y Luis Gutiérrez; CB/SARE Comercial que, ya fusionadas, cambiarían su nombre a CB Richard Ellis.

Pero sobre todo fue en este emplazamiento donde brotaron como hongos grandes edificios diseñados por la arquitectura homogénea que acompaña a los centros financieros y empezó a prosperar la cultura y los estilos de vida de los *yuppies* mex-globales. Sus principales ramos fueron:

- Sector financiero: Banamex, Bancomer, GE Capital, JP Morgan, Goldman Sachs, Banco Santander, Credit Suisse y BNP. Paralelamente nacía y crecía una generación de bancos nacionales como Bital, Inverlat, Mifel, Banorte, Banco del Bajío, Serfin, Banco Capital, Asemex, Banpaís, IXE e Interacciones, entre otros. Aseguradoras como Metlife, Zurich, ING, Mapfre y Principal, algunas en sociedad con consorcios mexicanos que más tarde terminarían por adquirir. La creación del sistema privado del ahorro para el retiro (Consar) dio nacimiento a las operadoras de Afores. entre ellas a Afore Bancomer, Afore Siglo XXI, Profuturo GNP, Santander, Banamex,

Inbursa, Principal, Azteca, ING y Banorte, cuyas instalaciones ocuparon una gran cantidad de metros cuadrados.

- Nuevas tecnologías: Novell, Sensormatic, BMC Software, Microsoft, Oracle, Progress Software, Bentley Systems y SAP en software, y en hardware IBM, HP, Compaq, Apple, Dell, Toshiba, Epson, Acer y Texas Instruments, así como Verifone, Johnson Controls, NCR y Harrys Telephones.
- La entonces reciente privatización del sector de telecomunicaciones dio lugar a organizaciones de la importancia de Telmex, Telcel, Iusacell, Nextel, Avantel, AT&T, Pegaso, Alestra, Axtel, France Telecom, Deutsche Telekom, Sprint, Metrored, Unefon, y desarrollarse a otras como Motorola, Ericsson, Sony, Nokia, Samsung, Panasonic, LG, Palm y 3Com.
- Las revolucionarias empresas de internet: las famosas “punto com”: Terra, Mercado Libre, AOL, Esmas, Yahoo! y Google.
- Firmas especializadas en la construcción, infraestructura y energía, como OHL, Fluor Daniel, Gas Natural, Iberdrola, Unión Fenosa, Thyssen, Techint, Shell, Texaco, Mobil Oil, Lockwood Greene, Alstom, así como la expansión de otras constructoras nacionales como Gutsa, ICA, Tradeco, SARE, Grupo Opción, Bufete Industrial, Dine, Geo, Ara, Homex, Hogar y Tribasa.
- Otro grupo representativo en la ocupación de espacios es el farmacéutico y el de consorcios de productos de consumo. En este rubro compañías de la talla de Pfizer, Novartis, Roche, Allergan, Eli Lilly, Genomma Lab, Moksha8 Farmacéutica, así como a Avon, Unilever, Grupo Modelo, Sigma Alimentos, PepsiCo, Gruma y Gillette.
- El crecimiento de estas empresas impulsó, de manera importante, al sector de medios y publicidad, por ejemplo, Publicis, BBDO, Editorial Expansión, Editorial Televisa, DDB, Ogilvy, Terán TBWA y JWT, entre otros.⁷

El brote vigoroso de Santa Fe se fue esparciendo hacia la ciudad ya saturada por un conjunto de nuevos corredores de alta comercialización del poniente al centro, en el norte y en el sur de la ciudad. Y pasaron de cierta especialización de usos (oficinas corporativas) a su creciente mezcla actual (habitación y plaza comercial o cultural). Combinan igual rasgos de un modelo de centralidad que se expande, y la flexibilidad oportunista del rizoma, áreas descentralizadas que

⁷ *Real Estate Market*, “20 años de historia 1993-2013: oficinas corporativas ciudad de México”, <<http://www.realestatemarket.com.mx/articulos/mercado-inmobiliario/oficinas/11165-oficinas-corporativas-ciudad-de-mexico>>, consultado el 12 de octubre de 2014.

obedecen a lógicas locales de oportunidad y a grupos de poder específicos. De ese modo el peso inicial de Santa Fe, con problemas crecientes de infraestructura en agua y transporte, fue cambiando en favor de una red de corredores de alta capitalización, descentrados pero donde la avenida Reforma y sus grandes afluentes (Polanco, Lomas Polanco, Interlomas) se reconfiguraron como el *central business district*. Ya en la actualidad se consolidan otros corredores en el norte con el Toreo y la torre Virreyes, el corredor del Periférico Sur, el de Insurgentes, y el regreso de Santa Fe, salvado por grandes obras viales muy polémicas por sus costos sociales y ambientales.⁸

En el escenario de los diversos poderes de la ciudad, este modelo de urbanización propicia la mezcla ya comentada entre grandes empresas locales y empresas transnacionales, que iniciaron una intensa carrera de asociaciones, divisiones y conglomerados que a veces permanecen y con frecuencia cambian. Se trata de agrupamientos propios de esta globalización, donde se fusionan, interactúan y se van modelando como *actores locales* que negocian en varios niveles, desde los gobiernos federales hasta los locales, para operar en territorios específicos. Con el arranque del TLC las más grandes firmas ligadas a la construcción, al financiamiento, al diseño y a la mercadotecnia relacionada con el mercado inmobiliario se coligaron en una Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI). Destacan el grupo Carso de uno de los mexicanos más ricos del mundo, Carlos Slim, el Grupo Gigante, Gutsa y Danhos, entre otros.⁹ De ese modo, los nuevos actores globales adquirieron una fuerza de interlocución a escalas federal y local excepcionales. En su último informe la ADI resume su acción en los siguientes términos:

Actualmente los miembros de la ADI, en su conjunto, han logrado importantes resultados, como el *haber contribuido con 80% del desarrollo inmobiliario en la ciudad de México y 57% en el país*, en todas las áreas que conforman los bienes

⁸ Jorge A. Castañares, “Perspectivas del mercado inmobiliario en México”, en *Dirección Estratégica, la revista de negocios del ITAM*, <<http://direccionestrategica.itam.mx/marzo-mayo-2005/>>, consultado el 18 de octubre de 2014.

⁹ El cuerpo directivo de la ADI da cuenta de esta asociación de oligopolios: presidente, licenciado Jaime Alverde Losada, Grupo Inmobiliario Gigante; secretario, licenciado Jorge Quinzaños S., Invertierra; finanzas, licenciado Enrique Téllez K., Desarrolladora del Parque; vicepresidentes, ingeniero Alfonso Salem, Inmobiliaria Carso, arquitecto Marcos Shabot Z., Arquitectura y Construcción, ingeniero Alejandro Allende C., Grupo Copri, licenciado Juan Diego Gutiérrez S., Gutsa, arquitecto Salvador Daniel K., Grupo Danhos, arquitecto Jorge Gamboa de Buen, Grupo Danhos, ingeniero Guillermo Buitano, Abilia, licenciado Eduardo Sánchez Navarro, Grupo Questro. Página de la ADI, <<http://www.adi.org.mx/es/asociacion.php>>, consultado el 23 de octubre de 2014.

raíces: Desarrollos Turísticos, Parques Industriales, Vivienda de interés social, interés medio y residencial, Hoteles, Oficinas, Centros Comerciales, Hospitales, entre otros, lo cual significa más de 30 millones de metros cuadrados con un valor de 25 mil millones de dólares, generando una de las mayores fuentes de empleos directos e indirectos del país.¹⁰

Las redes glociales que se consolidaron en este proceso aprovechan en parte la función articuladora de la ciudad de México hacia “adentro” (producciones, comercializaciones, recursos financieros, redes de transporte, orientados hacia los mercados interiores) y la reinsertan en los nuevos tejidos de una globalización peculiar, una construcción de poder que se realiza entre un México con elites interesadas en la integración con EUA y la poderosa lógica geopolítica de este vecino que construye “su” América a la par que su propia globalización. La ciudad sería a partir del TLC el centro operativo de conglomerados interesados no sólo en los servicios, sino también en su articulación material, territorial y productiva hacia las muy diversas áreas de alta capitalización que se abrieron en la minería, en la industria exportadora, en la apropiación de la energía, del agua, en biotecnologías y cultivos de transgénicos a lo largo y lo ancho de la cornucopia mexicana.

El otro lado de la misma moneda es que estas redes directamente glociales se desdoblan y aprovechan una renovada mercantilización del suelo urbano y que se expresa en el surgimiento de edificios y plazas comerciales, primero en las delegaciones con mayor infraestructura urbana, como zonas de la Benito Juárez y de la Miguel Hidalgo, y luego se extendieron hacia el oriente y áreas del norte popular. La experiencia y las instituciones surgidas de la producción social de vivienda y de urbanización desde los años setenta del siglo pasado fueron “colonizadas” a través de compañías constructoras en las que se asociaron con frecuencia empresarios y políticos.

La prosperidad inmobiliaria vivió su auge y su crisis entre 2002 y 2007; se desbarrancó, al igual que muchas otras ciudades en el mundo, con las crisis de 2008, para renacer en 2010. Y como en otras ciudades del mundo, registró una intensa mezcla de recursos privados y públicos; por ejemplo, la reorientación del crédito bancario para la compra de departamentos entre las clases populares y medias y el uso de diversos fondos públicos (desde recursos del gobierno hasta fondos de pensiones) para aprovechar la burbuja inmobiliaria.

¹⁰ Página de la ADI, <<http://www.adi.org.mx/es/asociacion.php>>, consultado el 23 de octubre de 2014.

Esta expansión que reorganiza a la ciudad en su conjunto ocurrió bajo el control de los gobiernos federales y locales del PRI hasta 1997, y de entonces a la fecha entre los gobiernos federales del PRI y del PAN y el gobierno de izquierda del PRD en la ciudad. Hubo, con sus altibajos, una continuidad y fuerte aceleración de esta urbanización a pesar de la alternancia política.

LA CONSTRUCCIÓN GUBERNAMENTAL DE LA MANO INVISIBLE

A partir del TLC firmado en 1993 y vigente desde el 1 de enero de 1994 se fue construyendo un minucioso conjunto de reglas administrativas y legales donde se empiezan a hacer explícitos los criterios del modo de globalización que les importa a los vecinos. Se trata de adaptar a escala local normas de esta globalización, en primer lugar las garantías a la inversión, la defensa de la propiedad en bienes materiales e inmateriales como los derechos a la propiedad intelectual, la apertura a nuevos campos de servicios, financieros y de recursos y el derecho al arbitraje internacional en caso de conflictos. Para México significó, a la vez que una ardua negociación tema por tema, en ocasiones con la presión de los grupos de poder nacionales que eran afectados, una reconsideración profunda sobre su soberanía territorial y jurídica en uso desde hacía dos siglos, la noción surgida después de los Tratados de Westfalia que consideraban a las repúblicas territorios cerrados con una autoridad indiscutible. Todo el edificio de la representación política, considerada como un metabolismo interno, cerrado a los extranjeros, sería afectado en sus procesos decisorios, en sus leyes y administraciones y en las nociones mismas de la ciudadanía, asunto que poco se revisa en la literatura sobre el tema.

Por ejemplo, el proceso decisorio del TLC y que luego se repetiría en ámbitos tan esenciales como la seguridad nacional y la energía, arrancó como acuerdo entre los dos Ejecutivos fuertes, el mexicano y el estadounidense sin previo mandato electoral, de debate público o de integración del otro poder, el Legislativo. Una vez definidos los acuerdos básicos en jornadas temáticas de las comisiones de ambos Ejecutivos, “descendió” hacia los Congresos, en el caso estadounidense, con una pluralidad e influencia autónoma fuerte; en el caso mexicano, supeditado al Ejecutivo. Lo que “desciende” no es sólo un asunto de intercambios comerciales, sino una redefinición profunda de los modos de integración de México a Estados Unidos y por ello, elemento prioritario de la soberanía nacional que en ningún momento cobra fuerza como tema urgente de la agenda pública y que requiere información y debate.

Tampoco se advierte que al reconocer las “garantías a la inversión y a la propiedad” las leyes e instituciones se segmentan, pierden su carácter universal para favorecer a uno de los muchos entes que se mueven en la sociedad plural, a los actores locales, que ganan peso en las pugnas presupuestales, en facilidades administrativas, en normas y reglamentos que las incentivan y en capacidad para pleitear los conflictos que les aparezcan tanto dentro como fuera de la jurisdicción soberana.

La parte medular de este proceso es de carácter federal. Pero la “territorialización glocal” requería de cirugías más especializadas, y del fuero local, para modificar una anatomía urbana con fuerte presencia social. Pesaba la inercia de cerca de 50 años de producción social de la vivienda, con los migrantes rurales que compraban o tomaban posesión de terrenos ejidales o de fraccionadores ilegales y que literalmente con sus manos construyeron el oriente y partes del norte de la antigua Ciudad de los Palacios. Pesaban los tejidos sociopolíticos que la permitían por clientelismo o por presión social que conquistaba espacios. Y una tradición de urbanismo, de movimientos sociales, arquitectos y funcionarios públicos, que crearon fuertes referentes de planeación urbana considerando esa producción social y la capacidad de los ciudadanos para incidir en las decisiones públicas en relación con los usos del suelo. De ahí la importancia de la acción del gobierno local y su combinación con medidas federales para retejer la urdimbre urbana de una ciudad saturada. Al respecto destacan:

- Una tensión creciente entre la planeación urbana y la desregulación que estimularan la gran inversión inmobiliaria. La primera tuvo una brillante historia desde los años setenta del siglo pasado, realizada con programas parciales y Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (Zedec) en ocasiones con fuerte participación ciudadana donde se regulaban los usos del suelo, y políticas orientadas hacia la producción social de vivienda. La segunda se promueve en zonas de propiedad privada y de alta rentabilidad, pero también como empresas constructoras privadas, orientadas a la vivienda social.
- La revitalización del mercado inmobiliario y sus grandes operadores locales se hizo de manera pública como propuestas orientadas a atenuar los déficits de vivienda popular, a resolver las invasiones y a los empresarios clandestinos en el suelo de conservación, tal y como ocurrió con el Bando 2 y las secuelas sexenales que han intentado rebasar las limitaciones heredadas. El Bando 2 la delimitó a las cuatro delegaciones con mayor densidad de infraestructuras y servicios, la Norma 26 del siguiente

gobierno la expandió hacia las 16 delegaciones del DF, y el actual gobierno a través de la normas 30 y 31 exentó a 600 colonias del DF de todo marco de planeación urbana, de manera especial, de los planes parciales o delegacionales que rigen en su zona. Las nuevas viviendas podrán no contar con áreas libres, zonas de estacionamiento o límite de altura, ni consideración a la saturación ya existente y a los déficits de infraestructura.

- La reactivación del gasto público en grandes obras urbanas hasta entonces canceladas y en confluencia con empresarios privados que pueden recibir la concesión de la obra. Desde 2002, 2009 y 2010, el GDF promueve la construcción de vialidades elevadas para dar fluidez vehicular a algunos territorios urbanos y accesibilidad a partes “estratégicas” de la ciudad como el centro de Santa Fe, ahorcado por su único acceso. Ya para el año 2014 el GDF se propone la ampliación de la línea 12 del metro, la línea 6 del metrobús, la expansión de la Autopista Urbana Sur y la Autopista Urbana Oriente, con una inversión de 14 600 millones de pesos para fomentar el *boom* inmobiliario con las grandes obras urbanas concertadas en mezclas de inversión entre el gobierno y empresarios privados.¹¹
- A finales de los años noventa y principios de este siglo se vigoriza la renta o compra de oficinas modernizadas para las entidades gubernamentales, en gran parte gracias a los cambios estructurales que en el año 2004 tuvo el Indaabin (antes Cabin), que permitió superar diversos problemas en el orden jurídico, administrativo, orgánico, funcional y presupuestal, y permitiendo la compra y renta de significativos edificios corporativos de clase mundial para alojar a la burocracia gubernamental.¹² Banobras, Cofetel, la Judicatura Federal, SCT, SSA, PFP, IFAI, SAT, Senado de la República, Semarnat, TFJA, SENER y PGR, entre otras, se beneficiaron de ello y coadyuvaron a reactivar el mercado inmobiliario.
- La creación del sistema privado del ahorro para el retiro (Consar) dio impulso por dos vías al mercado inmobiliario: por un lado la construcción de edificios de oficinas para las operadoras de Afores (Afore Bancomer, Afore Siglo XXI, Profuturo GNP, Santander, Banamex, Inbursa, Principal, Azteca, ING y Banorte). Por otra parte, los recientes cambios en la legis-

¹¹ *El Financiero*, en <<http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/gdf-apuesta-por-megaproyectos-por-14-mil-600-mdp.html>>, consultado el 9 de febrero de 2015.

¹² Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, en <<http://www.indaabin.gob.mx/Paginas/Conoce%20el%20Indaabin/MisionVision.aspx>>, consultado el 21 de enero de 2015.

lación de las Afores permiten que éstas inviertan en instrumentos que cotizan en la BMV: Fibras (Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces) y CKDes (Certificados de Capital de Desarrollo). Esto ha despertado un apetito en los grandes fondos institucionales e inversionistas nacionales y extranjeros, con montos de capital nunca antes vistos en este país. El primer Fibra que cotizó públicamente en el mercado bursátil mexicano fue Fibra Uno, creado para adquirir, poseer, desarrollar, arrendar y operar una diversa gama de inmuebles, incluyendo propiedades industriales, comerciales y de oficinas. Durante 2011 y 2012 tuvo un extraordinario desempeño. Al día de hoy, en su tercera emisión, logró una captación de 1 700 mdd y hoy está valuada en aproximadamente cinco mil mdd. Adicionalmente se encuentran cotizando dos Fibras más: uno especializado en el sector hotelero, Fibra Hotel, y otra en el segmento industrial, Macquarie.¹³

- La Ley de Cultura Cívica del DF, aprobada en 2004 como producto de las recomendaciones del ex alcalde de Nueva York promotor de la tolerancia cero, criminaliza la pobreza y el empleo informal en los espacios públicos de gran rentabilidad y otorga instrumentos jurídicos al GDF para eliminar las actividades indeseables (comercio ambulante y servicios informales) en territorios selectos: el Centro Histórico y el Paseo de la Reforma.¹⁴
- La nueva Ley de Desarrollo Urbano del DF, aprobada en julio de 2010, reduce los espacios y las formas de participación ciudadana y facilita la intervención del sector privado.¹⁵

En este proceso de 15 años sostenidos se crea el modelo hegemónico de urbanización en la ciudad de México, con la asociación estrecha entre cúpulas empresariales y las elites de los gobiernos federales y de la ciudad. A esa luz adquieren sus particulares relevancias dos eventos entre autoridades federales y locales y esta asociación de megaconstructoras en fechas recientes. En ellos la “mano invisible del mercado” recibe dos retoques fundamentales. Primero: el secretario de Hacienda, Luis Videgaray, inauguró la feria Real Estate organizada por la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI), un escaparate que muestra sus principales proyectos anuales y sexenales.

¹³ Bolsa Mexicana de Valores, disponible en <<http://www.bmv.com.mx/wb3/wb/BMV/fibras>>.

¹⁴ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-69532b485a46c1dd3d9c4d4b716a6ce1.pdf>>, consultado el 4 de octubre de 2014.

¹⁵ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, en <http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/legislacion/leyes/14ldudf_r4612.pdf>, consultado el 4 de octubre de 2014.

Acompañado de Jaime Alverde, presidente de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI), señaló que es prioritario para el gobierno federal los subsidios a la vivienda, además de que la banca de desarrollo seguirá haciendo equipo con la banca comercial para consolidar y ampliar el financiamiento a los desarrolladores inmobiliarios en todos los rubros de su actividad. Una prioridad para la banca de desarrollo es participar en el financiamiento con garantías, con financiamientos parciales, en proyectos que se estén llevando a cabo, dijo.¹⁶

Ya con la crisis encima, la caída de los precios del petróleo y de las recaudaciones, y con el llamado a los mexicanos para que se “aprieten el cinturón” (¿en el cuello?), el secretario anunció un paquete de apoyos a la ADI en un contexto generalizado de ajustes, recortes y abandono de proyectos. La clausura de este evento, donde se reiteraron apoyos e inversiones entre el dinero público y el privado fue realizado por el jefe de gobierno de la ciudad de México. El segundo se realizó en el Palacio del Ayuntamiento, el viejo asiento del poder de la ciudad, donde el jefe de gobierno, Miguel Mancera, anunció la reforma del reglamento de construcción de la ciudad que suprime 14 causales de suspensión de obra, una de las principales quejas de la ADI, y que se refieren en su mayoría a normas de protección al trabajador. Lo delicado del asunto para un supuesto gobierno de izquierda fue resuelto mediante decreto sin perturbar a la Asamblea Legislativa y aduciendo atribuciones propias del jefe de gobierno. Para evitar perturbaciones en la ejecución de la medida se reconcentró esta atribución en el gobierno central y se desplazó a las delegaciones de gobierno, especie de ayuntamientos incompletos, aludiendo a la posible corrupción. Y finalmente, se asegura que la burbuja inmobiliaria no tendrá mayores obstáculos laborales.¹⁷ Curiosa presencia para un gobierno de izquierda de la lógica del capital en el Palacio del Ayuntamiento.

La burbuja va: según reportes inmobiliarios, los precios de los inmuebles en las principales ciudades del país crecieron 5% en apenas tres meses de 2014. La ciudad de México registra 1.7 millones de familias expulsadas por el incremento de las rentas y el costo de la vida.¹⁸ El negocio y el derecho a vivir en la ciudad saturada quiebran la ilusión de su convivencia y se polarizan.

¹⁶ *El Financiero*, en <<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/hacienda-confirma-coberturas-petroleras-para-2016.html>>.

¹⁷ *La Jornada*, en <<http://www.jornada.unam.mx/2015/01/13/capital/030n1cap>>.

¹⁸ Declaraciones de Andrea Lobo, directora del Centro de Transporte Sustentable, en *La Jornada*, 16 de abril de 2015, p. 12.

EL PROYECTO MAYA

Los pueblos mesoamericanos interiorizaron los ciclos de construcción y destrucción civilizatoria en su vida sagrada y cotidiana. Su historia de siglos contempla la emergencia de centros urbanos poderosos que naufragaron sin dejar constancia precisa de su extinción. A las causas probables de las disensiones internas y las guerras contra otros pueblos se suma la evidencia, al menos en las ciudades mayas, de los progresivos quiebres entre la sobrepoblación y su merma de sustentabilidad ecológica.

Inscrita en las creencias de los tiempos lineales y evolutivos, el empuje actual de la globalización para conquistar todo territorio rural o urbano rentable a escalas crecientes, cuando las evidencias de saturación y crisis medioambientales asoman en el mundo y en las ciudades, parece el irónico despliegue de una elipse donde se regresa puntual a esos desequilibrios brutales entre sobrepoblaciones con metabolismos gigantescos de consumo de energía, pero sin sustentabilidad fundada.

Las ciudades “glocales” cristalizaron después de dos décadas y media en híbridos peculiares y desequilibrados: prosperidad en los negocios con desigualdades sociales crecientes. Entramados de democracia liberal y fuerte asociación legal e ilegal entre elites políticas y económicas. Saturaciones urbanas y saqueos ecológicos graves para mantener su megametabolismo. El modelo de urbanización asocia íntimamente a las “burbujas inmobiliarias” con la fragmentación, desigualdad y segregación del espacio urbano, la prosperidad mercantil con la expulsión masiva de familias.

Hay un consenso de elites y la fuerza mediática que les favorece donde este modelo hegemónico de urbanización aparece como el único progreso a la mano. Y coaliciones sociales que le sostienen por la “democratización del consumo” realizada a través del crédito bancario y de grandes plazas comerciales. El asalto al cielo del consumo lo hacen segmentos populares en ascenso, clases medias que conquistan o defienden nichos de consumo y que se conectan a las nuevas formas de la vida urbana, siempre en riesgo de caer en la escala social. Está en curso una ética social, por nombrarla de algún modo, donde la virtud es la ausencia de contención. Edificios y plazas cada vez más grandes, tener cada vez más coches, vivir del crédito sin sacrificar el deseo de consumo. Una liberación del deseo achicado al mundo mercantil, una forma de “libertad” de elección que se disciplina a la forma hegemónica de ciudad. Las ideologías políticas se diferencian por las rutas para conseguir lo mismo. En un caso, los motores de la prosperidad al infinito son la empresa y el mercado, en el otro se requiere la diferencia, es decir, la con-

versión de la lucha por la igualdad en política social. Muy pocos cuestionan el rumbo impuesto.

Al ocurrir este impulso sin contenciones en espacios desiguales y saturados se empieza a imponer un paisaje de montaje y desmontaje de los usos del suelo urbano con fricciones e irritaciones sociales. Imágenes de reconversiones: zonas de vivienda unifamiliar asediadas por el comercio y los edificios de vivienda, viejos emplazamientos fabriles que se reconvierten en la utopía mercantil de los usos mixtos: vivienda, oficinas, plazas comerciales. Propiedades de casas y terrenos gubernamentales reconvertidos en negocio privado de vivienda de lujo. Fractura de los territorios populares por las incursiones inmobiliarias. La mercantilización extrema de las burbujas inmobiliarias ocurre en ocasiones en corredores históricos de alta capitalización (Reforma). Pero pueden impactar en zonas de vivienda de las clases medias, sobrecargando las infraestructuras y las demandas de energía e incluso, disfrazadas de “vivienda social”, en los segmentos de producción social hasta entonces fuera del mercado. Por diversas vías se abre un combate por los territorios urbanos. La “sociedad de riesgo” pisa en hielo frágil. Sin memoria y plena de avaricia, la ciudad glocal reproduce el proyecto maya.

LA CIUDAD DE LOS NEGOCIOS Y EL DERECHO A LA CIUDAD

En sus grandes trazos, la experiencia reseñada a escala de la ciudad de México es parte de una transformación mundial donde coincidió el cambio del modelo económico con las transiciones democráticas. Tal vez su cualidad peculiar sea el rango del cambio: pasó de ser una ciudad con una fuerte presencia social en su construcción hacia las ciudades regidas por el mercado, y del cambio de una dependencia administrativa del gobierno federal hacia la configuración de un sistema de representación política propia. Y un añadido nada desdeñable: que si bien recibió el impulso originario hacia su transformación como ciudad glocal con los gobiernos priístas, tiene a la fecha 17 años de gobiernos continuos que se reclaman de izquierda, en ocasiones con serios intentos por diferenciarse de las administraciones federales abiertamente comprometidas con el modelo neoliberal más ortodoxo y con los poderes más oligopólicos nacionales y extranjeros. Hay pues un entrelazamiento entre el cambio de modelo económico y el arribo de la democracia con un extraño y enigmático fruto no esperado: el incremento de la desigualdad.

EN EL ORIGEN, LA IGUALDAD

Esta diferencia y su adscripción en la izquierda del espectro político significó en su origen el compromiso abierto con una agenda de la igualdad para la ciudad de México, ya inserta en fuertes procesos de desigualdad que cristalizaban en una geografía de zonas privilegiadas al centro, el sur y el poniente, y zonas de pobreza de la población y de los equipamientos urbanos básicos desperdigados por todas las delegaciones pero que se acentuaban en el norte, el oriente y el sur oriente. Su primera formulación, “Una ciudad para todos”, concentraba el sentido de constelaciones plurales integradas por movimientos urbanos, intelectuales, partidos y cuadros de gobierno, para crear a contrapelo del agresivo neoliberalismo, otra manera de gobernar y orientar a la ciudad. Había al menos tres dimensiones sustantivas: una ciudad abierta a la pertenencia que reconocía el papel sustantivo de las oleadas migratorias para construir la ciudad en la segunda mitad del siglo XX, es decir, la posibilidad abierta de avvicindarse. Luego el promover los usos equitativos de los grandes recursos históricos, culturales y económicos acumulados en la principal ciudad del país. Combatir tendencias a la cristalización espacial, geográfica, de la desigualdad y la apertura a una pluralidad social intensa que reclamaba identidades y derechos. Todo ello debía ser garantizado por la acción del sistema representativo.¹⁹ No se trataba de acomodarse de algún modo en el nuevo modelo, el reto sustantivo era crear otro rumbo.²⁰

EL SISTEMA REPRESENTATIVO PROPIO

En 18 años se fue desarrollando un proceso complejo donde a la vez que se reconfiguraban los poderes de y en la ciudad, se desplegaron múltiples fuerzas sociales que hicieron florecer la ambición por muy diversos derechos, y se fue desarrollando el sistema representativo. En esa dinámica compleja se forjaron el sistema representativo, la cultura política y las generaciones que empeñan sus esfuerzos en llevarla adelante.²¹ Hemos sugerido el novedoso arribo de sujetos

¹⁹ Cuauhtémoc Cárdenas, *Una ciudad para todos, otra forma de gobierno*, 1997, en <<http://ccardenass.org/publicaciones/UnaCiudadparaTodos.pdf>>, consultado el 3 de noviembre de 2014.

²⁰ El trabajo esencial de Víctor Manuel Delgado Polanco recupera las aportaciones de tres pensadores sobre el derecho a la ciudad, Henri Lefebvre, David Harvey y Oscar Oszlak donde se advierten las orientaciones inscritas en el derecho a la ciudad desde una perspectiva de izquierda. Véase “El derecho a la ciudad en la ciudad de México. ¿Una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal?”, en *Andamios*, vol. 9, núm.18, México, enero-abril, 2012.

²¹ Partes de este ciclo aparecen en tres libros coordinados por Lucía Álvarez, Cristina Sánchez-Mejorada y Carlos San Juan, véase *¿Una ciudad para todos? La ciudad de México, la experiencia*

sociales y políticos que van formando la ciudad glocal, y también existe desde la última década del siglo XX y la primera década del siglo XXI —en contraste y contrapeso ocasional— una expansión de los derechos que se hace presente en las elecciones, en la participación en los asuntos públicos, propicia la sólida formación de identidades entre las mujeres, los derechos a la diversidad sexual, a niños y adultos, a las identidades étnicas. Con ello se acentúa una saludable pluralidad social que se refleja también en la política. El escaparate de una ciudad de vanguardia se consolida. Fue la primera en el compromiso social, en crear una legislación en favor del aborto y la protección de niños y de la tercera edad, entre muchas otras novedades democráticas. Tal parecería que la ciudad de México reflejaba el libre juego de la sociedad plural que desterraba los antagonismos sociales, le daba prioridad a la democracia dialógica y consensual, donde el sistema representativo era capaz de integrar a esa diversidad en el cuerpo de la polis.²²

Pero a la vez reaparecen los síntomas de una desigualdad espacial creciente. Desde los años ochenta del siglo XX se empezó a vivir una cancelación tajante de su tendencia de largo plazo hacia la incorporación de población migrante de origen rural y se revierte por migraciones de sus pobladores hacia los estados vecinos del DF. Se crean entonces flujos de movilidad donde cientos de miles duermen en poblaciones metropolitanas, pero trabajan en la ciudad. La ciudad “de los palacios” que fue abierta por la presión social de los migrantes y donde se convirtieron en vecinos y por tanto en posibles portadores de derechos, cambia de sentido y los hace personas en tránsito. La geografía de la desigualdad se acentúa: áreas estratégicas de su parte central fueron vaciadas de gente y reconvertidas en espacios mercantiles, se aprovecha de manera preferente el patrimonio arquitectónico ubicado en los corredores de mercantilización y se abandona el que está fuera de ellos. La anterior geografía de la desigualdad evoluciona hacia el atrincheramiento de las poblaciones de mayores ingresos en las zonas con mejor clima, infraestructuras y servicios diversos, mientras que se recrean las periferias urbanas en los suelos de conservación, donde las más arriesgadas y tardías olas de migrantes campesinos intentan repetir la hazaña de avecindarse en la gran ciudad a un grave costo ecológico.²³

del primer gobierno electo, México, UAM/INAH/CEIIH-UNAM, 2002; *Democracia y exclusión: caminos encontrados en la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés/UNAM/UAM/UACM/INAH, 2006, y *La gestión incluyente en las grandes ciudades*, México, Juan Pablos/UNAM/INAH/UAM-A, 2010.

²² Véase la crítica de esta idea hegemónica en el capítulo “La política y lo político” del libro de Chantal Mouffe, *En torno a lo político*, Buenos Aires, FCE, 2007.

²³ Enrique Pradilla Cobos, “Ciudad de México. Los caminos de la privatización de lo urbano”, en *Ciudades*, núm. 64, Puebla, México, RNIU, octubre-diciembre, 2004.

La geografía de la desigualdad se reconfigura en un rompecabezas fragmentado, con rasgos de segregación urbana, que en ocasiones es atravesado por los corredores de alta capitalización y los flujos de una sociedad negra que trata de sobrevivir y donde se instala 50% de su población. En relación con la concentración del ingreso, un documento de evaluación de las políticas sociales en el periodo indica:

Dicho en otras palabras, la concentración del ingreso en el DF se disparó en más de 11 puntos a lo largo de las últimas dos décadas; toda vez que en 1992 el segmento con mayor ingreso percibía 20 veces más ingreso que el segmento más pobre. Para 2010, la brecha aumentó a 32 veces entre el primer y último decil.²⁴

En el entrelazamiento de las historias económicas y políticas aparece una coincidencia pasmosa: la democracia se acompaña de un renacimiento de la desigualdad.

Si el florecimiento de la pluralidad y de los derechos remite a la llamada “segunda modernidad”, que superó los antagonismos y las fuertes identidades colectivas unitarias (por ejemplo, lo que antes se entendía por “clase obrera”),²⁵ el resurgimiento de la desigualdad hace alusión a la existencia de contradicciones que recorren al conjunto de la polis y cuyo modo de solución dominante es el de la expulsión o el de fomentar la carencia crónica de su población mayoritaria. De esa manera violenta reaparecen en la sociedad plural y en apariencia horizontal las huellas del poder y del conflicto, que parecían desterrados de la experiencia colectiva y de la reflexión intelectual.

Según Richard Rorty,

El poder es un fetiche conceptual, una palabra-zombi de la cual es preciso desembarazarse lo antes posible [...] en una sociedad pluralista, compuesta por “átomos agenciales” que operan sobre la base de una racionalidad individualista y competitiva susceptible de traducirse en la pragmática del diálogo democrático, el recurso a la noción fetiche de Poder parece a un tiempo redundante y nocivo.²⁶

²⁴ Manuel Canto Chac y Arcelia Martínez Bordon (coords.), *Quince años de política social en el Distrito Federal: balance y propuestas para su fortalecimiento*, México, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF, enero de 2013, p. 34, <http://www.evalua.df.gob.mx/files/pdfs_sueltos/libro15.pdf>, consultado el 7 de enero de 2015.

²⁵ Véase la crítica que realiza Chantal Mouffe a los teóricos de la “segunda modernización”, Anthony Giddens y Ulrich Beck, en el capítulo “¿Más allá del modelo adversarial?”, en *En torno a lo político*, Buenos Aires, FCE, 2007.

²⁶ Giacomo Marramao, *Contra el poder: filosofía y escritura*, Buenos Aires, FCE, 2013, p. 75.

Por ello parece importante la genealogía realizada en la primera parte de este ensayo, cuyo énfasis es mostrar a la ciudad glocal como una reorganización de poderes y de líneas de conflicto. Su proceso como modelo hegemónico produce una línea de tensión que recorre centros históricos, barrios de elites, de clases medias y populares, reservas ecológicas, propiedades colectivas como los ejidos y propiedades de los gobiernos. La línea de tensión es la pugna creciente por el suelo y por sus usos, un dilema que se resume en la alternativa: o bien la ciudad para los negocios o bien para el derecho a la ciudad. Entonces, la perspectiva del florecimiento de los derechos cambia sin ser negada. Hay un proceso simultáneo de pluralidad social expansiva y el desgaste del cimiento que sostiene a ese edificio de derechos: la pertenencia a la ciudad cada vez más difícil y precaria erosionada por la mercantilización de la polis y por la pugna por los usos del suelo.

¿Por qué el cimiento? En la tradición hispánica que surge desde la “república cristiana” y que llega a América en el siglo XVI, la vecindad es la garantía de pertenencia a comunas, municipios y a la Corona.

[...] una vecindad constituía una comunidad de tipo corporativo en el sentido en que se consideraba haber adquirido derechos colectivos en virtud de su establecimiento.²⁷

[...] el ciudadano que nació en el mundo hispánico después de la revolución de Cádiz conservó un largo tiempo los rasgos del antiguo vecino.²⁸

Los liberalismos constructores de repúblicas parten de esa tradición donde, para dar un ejemplo, en las legislaciones electorales vigentes se requiere demostrar la condición de vecino del distrito electoral donde se quiere votar o ser votado. Por ello la creciente precariedad para mantener una vivienda o trabajo en la ciudad afecta a esa condición inaugural de la ciudadanía, sin ella los edificios ambicionados de primeras, segundas y terceras generaciones de derechos, simplemente no operan. La desigualdad avisa de la plena vigencia de estructuras de poder y dominación en la sociedad plural. También de la necesidad de interrogar y criticar la construcción histórica actual de la democracia, una de tantas combinatorias posibles, que hace posible que coincidan los derechos con su contrario, la desigualdad, un ácido que erosiona la pertenencia y la autonomía de individuos y colectivos.

²⁷ Annick Lempérière, *Entre Dios y el rey: la república, la ciudad de México de los siglos XVI al XIX*, México, FCE, 2013, p. 62.

²⁸ *Ibid.*, p. 57.

LA EXTRAÑA IGUALDAD

De manera autónoma se registra también una transformación cultural, política e institucional de ese rasgo distintivo de la coalición política y social que gobierna a la ciudad desde 1997: la lucha por la igualdad en la urbe, expresada como una ciudad para todos. No es un proceso aislado sino parte de una mutación que recorre diversos países, por ejemplo, las izquierdas europeas, tanto en Inglaterra como en Francia, donde las socialdemocracias vueltas gobierno intentan crear políticas y gobiernos que propicien a la vez la convivencia, no el pleito, entre los dos polos del dilema: los negocios y la igualdad. Desde el año 2002, cuando se da el banderazo a la expansión inmobiliaria con el Bando 2 y la reactivación del gasto público en grandes obras, se acentúa una reorganización de la propuesta igualitarista que será afectada por dos ejes: por un lado, la compleja acción de gobierno en una diversidad de campos que se orienta hacia un acuerdo con los poderes empresariales, y por otro, la reorientación de la “ciudad para todos” hacia el formato neoliberal de la “políticas sociales” y el “combate a la pobreza” que se bautiza con el esperanzador nombre de “Primero los pobres”.

En este doble embate, una trama compleja de relaciones creada entre el movimiento urbano popular, áreas de gobiernos y profesionales en el diseño urbano, se fue destejiendo progresivamente, como se señaló antes. Fueron afectadas áreas estratégicas para la regulación pública y social del desarrollo urbano, por ejemplo, la planeación participativa en programas específicos, los impactos generales en las leyes de desarrollo urbano, y la orientación de instituciones y recursos para apoyar de manera directa a los colectivos en sus procesos de autoconstrucción y reorganización del espacio urbano. Progresivamente se implementaron las “reinventiones de gobierno”, donde a la vez que se entorpecía la cooperación entre instancias gubernamentales y colectivos ciudadanos, se fortalecían diversos expedientes de “gobernanza empresarial”, comenzando con una desregulación urbana, la colaboración y mezcla de recursos públicos y privados para construir infraestructura urbana, la convergencia entre gasto público y programas de apoyo a las grandes inversiones inmobiliarias y en la creación de corredores de alta capitalización, la apertura a las empresas en licitaciones múltiples para los mercados públicos, el acceso a la construcción de vivienda social por parte de constructoras donde es frecuente la asociación de empresarios y políticos, la privatización de los servicios públicos, como es el caso del metrobús. En una cultura política propicia a la corrupción, estas formas de gobernanza empresarial contemplan sin embargo esfuerzos por dar garantías legales a la contraparte privada.

Esa creciente asociación para las políticas prioritarias de crecimiento urbano entre empresarios y cúpulas gubernamentales fue la que reorientó la acción del gobierno hasta desplazar el eje de su acción hacia la consolidación del nuevo modelo hegemónico de alta mercantilización en la antigua ciudad de México. Ese progresivo traslado hacia la ciudad de los negocios ocurrió sin que se afectara de manera pública su rasgo distintivo, la preocupación por la igualdad que en esos mismos años en que despegaba la primera burbuja inmobiliaria “de izquierda” tuvo un fuerte impacto público bajo el rubro de “Primero los pobres”. La lucha por la igualdad en la ciudad se fue reorientando hacia el formato neoliberal de las políticas sociales, aunque con aspiraciones a realizarla como derechos humanos de alcance universal. Esta tendencia se formaliza el 30 de mayo de 2011 con el entonces jefe de gobierno, Marcelo Ebrard, quien establece por decreto que las políticas sociales estarán regidas por la Ley del Programa de Derechos Humanos.

Artículo 9. Los derechos humanos son el fundamento para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el Distrito Federal así como para la planeación, programación y presupuestación de los recursos públicos destinados a su cumplimiento; por lo tanto, los programas, acciones y prácticas de los entes públicos asegurarán el reconocimiento, la promoción, concreción, protección y defensa de los mismos, de conformidad con sus competencias y atribuciones, así como para el cumplimiento de la presente Ley.

Artículo 10. Las políticas públicas tendrán como finalidad eliminar las inequidades y desigualdades y promoverán la realización de los derechos humanos de grupos de población en situación de vulnerabilidad, mediante programas integrales que aseguren no sólo transferencias económicas universales para grupos específicos, sino que potencialicen las capacidades de las personas con la finalidad de contribuir a su desarrollo y mejorar sus condiciones de vida y faciliten el acceso pleno de éstos al ejercicio integral de los derechos humanos.²⁹

Arropada en el lenguaje de los derechos humanos, hay en ello un desplazamiento de las relaciones entre los gobiernos y la sociedad mayoritaria que los deja fuera de la “gobernanza” capaz de producir bienes urbanos. Existen programas de apoyo al empleo e incluso de microcréditos para pequeñas y medianas empresas sociales donde sus exiguos presupuestos hacen más fuerte el contraste

²⁹ Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del DF, <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-f8e2bfa597db88d56a2ea4cbe05d8b3a.pdf>>, consultado el 9 de enero de 2015.

con las prioridades presupuestales orientadas a la “gobernanza empresarial”. El grueso de estos programas se orientan hacia los apoyos y estímulos a segmentos específicos de la población, muy importantes por la carencia en que se vive, aprovechando la pluralidad social ya evidenciada, y con un manejo peculiar de los derechos humanos. Por un lado se trata de programas de servicios y apoyos en varios casos creativos y de avanzada, pero de bajo costo presupuestal y muy alto valor simbólico y de legitimidad. Destacan los programas de pensión alimentaria para los adultos mayores de 68 años, los apoyos para la adquisición de libros de texto y útiles escolares para los niños, el mejoramiento de vivienda y de barrios, la becas a niños y niñas en situaciones de riesgo, los apoyos a personas con discapacidad.³⁰ Por el otro son lineamientos sexenales, que corresponden al “estilo de gobierno” de las elites en turno, y sujetas a las disponibilidades presupuestales. No son obligaciones contraídas por el gobierno que los ciudadanos puedan reclamar para incluirse en los padrones o para sostener a los programas avanzados. Carecen de “dientes” pues aunque discursivamente se diga que responden a derechos y pretenden ser universales, no tienen justiciabilidad alguna. De ese modo la lucha por la igualdad en la ciudad, el rasgo distintivo de una izquierda alternativa, se adapta a los requerimientos de manos libres para los usos del suelo altamente capitalizables, mientras se atienden de manera marginal y contingente los graves problemas de la desigualdad, sin que por ello se pague un costo electoral y político correspondiente a la gravedad del viraje.

EL TIEMPO DE SECAS

La progresiva consolidación de una esfera política propia y democrática en la ciudad creó los recursos para regular en cierta medida las tendencias antisociales de muy diversos procesos urbanos y políticos, entre ellos el voto y su capacidad de sanción, el recurso a los partidos en procesos electorales, la interlocución y el acuerdo con funcionarios sobre políticas aplicadas, los *lobbys* ante las comisiones de la Asamblea Legislativa. En una palabra, la fuerza del voto y los sistemas de pesos y contrapesos que en teoría rigen los poderes republicanos. Para echar a andar esas pesadas maquinarias es fundamental tanto la autonomía social en forma de energía que impulsa las correcciones, como un mínimo de funcionamiento de sus mecanismos de contrapesos, por ejemplo, el papel autónomo de su poder legislativo. Y es ahí donde la consolidación democrática postransición muestra concreciones muy peculiares del sistema y de la cultura democrática.

³⁰ Véase Manuel Canto Chac y Arcelia Martínez Bordon, *op. cit.*

Los movimientos urbano-populares y las organizaciones civiles ciudadanas se construyeron en la oposición y ejercieron su autonomía durante los años setenta del siglo pasado bajo el dominio de los gobiernos priístas. Fueron actores decisivos de la transición política y parte de una coalición política y social que conquistó el gobierno en 1997. Ahí se crearon generaciones aún vigentes de liderazgos, de culturas sociales y políticas que han permitido que en la ciudad existan segmentos organizados e insertos en las políticas de gobierno, con capacidades ciertas de interlocución y negociación, que se alimentaron de experiencias sociales y políticas en ocasiones como dirigentes partidarios o ya como funcionarios de gobierno.

Estas corrientes estaban dirigidas fundamentalmente por la “generación de 1968”, un grupo de líderes caracterizado por contar con una gran cantidad de habilidades políticas cruciales —como las artes de la movilización, la negociación y las alianzas (incluyendo a sectores reformistas dentro del Estado).³¹

De ahí surgieron tres rasgos de cultura política que a la larga afectan el ejercicio pleno de su autonomía y su anterior capacidad para construir frentes sociales amplios con agendas públicas propias. Por un lado una cultura de colaboración con “sus gobiernos”, que coincidía con el clima de reinversión gubernamental, las gobernanzas sociales y la coincidencia con políticas concretas. Pasó de las movilizaciones en las calles para impulsar los cambios a las largas colas de los peticionarios en las dependencias gubernamentales, a decir de uno de sus más afilados críticos. Su fuerte presencia actual hizo que los segmentos más claros y consecuentes de lo que fue esa constelación social e intelectual orientada a la igualdad en la ciudad desde fines del siglo XX, presionaran y lograran la firma de una Carta por los Derechos de la Ciudad con la administración de Marcelo Ebrard en 2010, cuando esta gestión se enfilaba a construir la nueva burbuja inmobiliaria que a la fecha orienta su acción.³² Lo más crítico es que esa cultura impide reconocer el rumbo pro empresarial que fue tomando el gobierno de la ciudad. Pero, por otro lado, su espectro de convocatoria social se fue especializando de manera intensa, hasta configurar otro fenómeno de las modernidades actuales y actuantes: estilos de negociaciones neocorporativas donde las agendas públicas

³¹ Paul Haber, “La migración del Movimiento Urbano Popular a la política de partido en el México contemporáneo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 71, núm. 2, México, abril-junio, 2009, <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032009000200001>, consultado el 21 de enero de 2015.

³² Víctor Manuel Delgadillo Polanco, *op. cit.*

de alcance amplio se reducen a la negociación específica que permite mantener zonas sociales bajo control y fuerza de opinión o de interlocución hacia los gobiernos. Finalmente, entre las políticas sociales focalizadas y la población se crearon estructuras de control territorial en manos de liderazgos, funcionarios de partidos, diputados locales, delegados, funcionarios de gobierno inscritos en la política social, capas de intermediarios expertos en la gestión social que propician redes de control del “voto duro” o que al menos aspiran a ello, y que permite ganar las votaciones internas del partido y preparar su base electoral en caso de ser favorecidos con alguna candidatura de elección popular.

Podemos sostener que en los últimos años la capital del país registra un proceso de consolidación de una estructura política fundada en el fortalecimiento de organizaciones corporativas locales asociadas a espacios territoriales. Estas organizaciones se encuentran cohesionadas por un control centralizado en manos de algunos actores políticos que actúan en el espacio delegacional o en el gobierno central.³³

Bajo formas discursivas de vanguardia y universalistas, renacía una variante avanzada de la vieja cultura de asociación entre sociedad y Estado donde la autonomía social se menoscaba.³⁴

Los otros fenómenos que traban a los sistemas de pesos y contrapesos tienen que ver con una variante de la vieja tradición de control de los Ejecutivos sobre el Legislativo y el partido gobernante. Desde el primer triunfo electoral de la izquierda en 1997 se ganó la mayoría en la Asamblea Legislativa y con altibajos se mantuvo esta tendencia. Las políticas de los jefes de gobierno han contado con esta ventaja de “gobierno unitario” cuando en el país prosperaban los “gobiernos divididos”. Y de igual manera se fomenta la coincidencia de los grupos dirigentes del PRD con el ocupante sexenal de esa jefatura, aunque se carece del control unitario sobre las muy diversas “corrientes” de intermediarios que cuentan con sus propias bases electorales. La esterilización de los contrapesos, finalmente, se fomentó al optar por una “gobernanza empresarial” para el desarrollo

³³ Héctor Tejera Gaona y Emanuel Rodríguez Domínguez, “Redes políticas y voto por la izquierda en la ciudad de México: las elecciones del 2012”, en *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, año 33, núm. 73, julio-diciembre de 2012, pp. 13-36, disponible en <dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4691730.pdf>, consultado el 17 de enero de 2015.

³⁴ Héctor Tejera Gaona y Pablo Castro, “Construcción de la ciudadanía, conflicto social y políticas públicas”, en Héctor Tejera y Pablo Castro (coords.), *Ciudadanía y participación en México*, UAM-I/Juan Pablos.

urbano. Los macropoderes empresariales de la ciudad glocal concentran recursos jurídicos, de interlocución y negociación, y de relaciones directas con altos funcionarios. De manera cada vez más frecuente las áreas del Ejecutivo local orientadas a la regulación urbana a través de la planeación, a la obra pública y a las finanzas, se inscriben en complejas madejas de relaciones entre funcionarios y empresarios. Las comisiones legislativas y los diputados locales no son inmunes a los fuertes *lobbys* de negociación de intereses con una amplitud de recursos legales y monetarios a su disposición. Por su lado, el partido gobernante pierde autonomía y se engarza a las políticas sociales y sus efectos clientelares sobre la población, y no es inmune a los dineros generosos que surgen en los periodos electorales para financiar campañas y adelantar compromisos de los poderes fácticos con los futuros gobernantes.

De ese modo los pilares que podrían generar correcciones dentro del sistema democrático, la autonomía social y los contrapesos institucionales, son esterilizados. En su lugar se va imponiendo una esfera de la política muy segmentada, áreas parecidas a supercarreteras equipadas y de alta velocidad por donde transitan las políticas efectivas de crecimiento, los grandes proyectos, los grandes presupuestos y las grandes asociaciones del “proyecto maya”. No se trata sólo de esas tramas complejas de relaciones entre funcionarios y empresarios, sino de deformaciones institucionales donde se forman vías de acceso a la jurisdicción de Estado, a la ley, a la administración y a los presupuestos segmentados y en favor de grupos específicos. Ahí se dan cita tanto la cultura realmente existente de relaciones peligrosas del amiguismo y la corrupción, el tema tan querido por la novela y el cine negros, como las garantías jurídicas para los derechos empresariales. Una mezcla fatal. El otro segmento de esta esfera política escindida es más similar a una brecha con tramos apisonados y otros en creciente deterioro. Por ahí intentan transitar las ciudadanías de a pie para acceder a una jurisdicción de estado fantasmal y con puertas falsas, por ejemplo, sus oficinas de “atención ciudadana” o sus foros para “construir ciudadanía”. Por ahí transita la política de legitimidad, los presupuestos restringidos para atender demandas, las interlocuciones difíciles que en ocasiones requieren de movilizaciones previas, una agenda pública impuesta desde arriba y con reflectores que oculta las problemáticas serias de la desigualdad en la ciudad, pero sobre todo, una cauda de derechos no justiciables sin capacidad de pleitear. Separar el crecimiento de la legitimidad hasta convertirla en una esfera política escindida es el secreto más profundo en el reformateo neoliberal y de las socialdemocracias de derechas, de la antigua divisa de las izquierdas, la igualdad.

ANTAGONISMO O DEMOCRACIA

Ya en su momento actual y de plena madurez, el modelo hegemónico de urbanización a la espera de otro crecimiento vertiginoso, por la “burbuja” en construcción, plantea un problema grave a la democracia realmente existente. Su consolidación reintroduce el antagonismo en la vida social de la ciudad a través de la disputa por el suelo y sus usos. Desde la construcción del segundo piso (2002-2006) hasta la fecha, los megaproyectos públicos y privados se han confrontado con nuevas expresiones de malestar y movilizaciones de vecinos, que en los hechos comprobaron esta escisión de la política en la ciudad, las dos vías para ejercer ciudadanías donde en su caso les toca la brecha arisca: muy escasa atención de partidos y funcionarios, muy poca presencia como un asunto de la agenda pública de la ciudad y escasas negociaciones. No se trata sólo de pobladores de bajos ingresos y habitantes de zonas semiurbanas, sino de clases medias afectadas en las delegaciones con mayor nivel de vida en la ciudad. Esa contradicción en el uso y la propiedad del suelo de la ciudad saturada se convierte en antagónica pues carece de los recursos políticos democráticos que la hagan manejable; por el contrario, y mientras no aumente su escala social y de conflictividad, parece existir la decisión de mantenerla bajo la alfombra. El problema que se quiere ocultar es que tras esa nueva conflictividad se asoma el replanteamiento de la identidad de las llamadas izquierdas y de sus programas de gobierno. El que se desarrolle a tal grado la contradicción entre la ciudad de los negocios y el derecho a la ciudad pone de manifiesto la crisis de su política de gobierno, el fomento al modelo hegemónico y el desplazamiento de las poblaciones que de acuerdo con su lógica sobran.

Sin embargo el ciclo vivido y sus protagonistas aún no dan muestra de agotamiento. Uno de los grupos en disputa se conforma de lo que presumiblemente es la principal oposición al partido gobernante, el PRD, un desprendimiento del mismo encabezado por el ex jefe de gobierno que propició el despegue de la burbuja inmobiliaria, junto con cuadros dirigentes que vienen de experiencias de gobierno y de relaciones con la sociedad muy marcadas por esta cultura política formada en la transición democrática y la consolidación del nuevo régimen. Es difícil que de ellos salga una propuesta para darle visibilidad y conducción democrática a la contradicción reseñada; más bien se han formado diversos modos de ocultarla, a la vez que se fomenta el modelo hegemónico.

De ahí la importancia de la nueva conflictividad que se despliega y de sus posibles incidencias en las culturas políticas. Tal pareciera que de ahí puede sur-

gir una inflexión parecida a la de los años setenta del siglo pasado, cuando fuerzas sociales desatadas pudieron ir convergiendo con constelaciones de políticos, de intelectuales y profesionales, de periodistas críticos, de cuadros de gobierno que le permitieron proyectarse hacia la política de la ciudad y a su tratamiento democrático, en medio de intensas luchas para no sucumbir a la represión y a la cooperación de los expertos del PRI.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, Lucía, Cristina SÁNCHEZ-MEJORADA y Carlos SAN JUAN VICTORIA (2002), *¿Una ciudad para todos? La ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México, UAM/INAH/CEIICH-UNAM.
- (coords.) (2006), *Democracia y exclusión: caminos encontrados en la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés/UNAM/UAM/UACM/INAH.
- (coords.) (2010), *La gestión incluyente en las grandes ciudades*, México, Juan Pablos/UNAM/INAH/UAM-A.
- BATAILLON, Claude (1997), *Espacios mexicanos contemporáneos*, México, FCE, Fideicomiso Historia de las Américas.
- DELGADILLO POLANCO, Víctor Manuel (2012), “El derecho a la ciudad en la ciudad de México. ¿Una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal?”, en *Andamios*, vol. 9, núm. 18, enero-abril, México, pp. 117-139.
- LEMPÉRIÈRE, Annick (2013), *Entre Dios y el rey: la república. La ciudad de México de los siglos XVI al XIX*, México, FCE.
- MARRAMAO, Giacomo (2013), *Contra el poder: filosofía y escritura*, Buenos Aires, FCE.
- MOUFFE, Chantal (2007), *En torno a lo político*, Buenos Aires, FCE.
- PRADILLA COBOS, Emilio (2004), “Ciudad de México: los caminos de la privatización de lo urbano”, en *Ciudades*, núm. 64, Puebla, México, Red Nacional de Investigación Urbana (RNIU), octubre-diciembre, pp. 57-62.
- SASSEN, Saskia (1999), *La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokio*, Buenos Aires, Eudeba.
- (2010), *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*, Buenos Aires, Katz.
- TEJERA GAONA, Héctor y Pablo CASTRO (2010), “Construcción de la ciudadanía, conflicto social y políticas públicas”, en Héctor Tejera y Pablo Castro (coords.), *Ciudadanía y participación en México*, UAM-I/Juan Pablos.

FUENTES DE INTERNET

- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, en <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-69532b485a46c1dd3d9c4d4b716a6ce1.pdf>>, consultado el 4 de octubre de 2014.
- ASOCIACIÓN DE DESARROLLADORES INMOBILIARIOS, A.C. (ADI), <<http://www.adi.org.mx/es/asociacion.php>>, consultado el 23 de octubre de 2014.
- CANTO CHAC, Manuel y Arcelia MARTÍNEZ BORDON (coords.) (2013), *Quince años de política social en el Distrito Federal: balance y propuestas para su fortalecimiento*, México, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF, enero, p. 34, disponible en <http://www.evalua.df.gob.mx/files/pdfs_sueltos/libro15.pdf>, consultado el 7 de enero de 2015.
- CÁRDENAS, Cuauhtémoc (1997), *Una ciudad para todos, otra forma de gobierno*, disponible en <<http://ccardenass.org/publicaciones/UnaCiudadparaTodos.pdf>>, consultado el 3 de noviembre de 2014.
- CASTAÑARES, Jorge A. (2005), “Perspectivas del mercado inmobiliario en México”, en *Dirección Estratégica. La revista de negocios del ITAM*, disponible en <<http://direccionestrategica.itam.mx/marzo-mayo-2005/>>, consultado el 18 de octubre de 2014.
- EL BLOG SALMÓN, en <<http://www.elblogsalmon.com/economia/las-siete-etapas-de-la-burbuja-inmobiliaria>>, <<http://www.elblogsalmon.com/economia/la-burbuja-inmobiliaria-esta-en-el-corazon-de-la-actual-crisis-financiera>>, consultados el 23 de octubre de 2014.
- EL FINANCIERO, en <<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/hacienda-confirma-coberturas-petroleras-para-2016.html>>.
- , en <<http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/gdf-apuesta-por-megaproyectos-por-14-mil-600-mdp.html>>, consultado el 9 de febrero de 2015.
- FORBES MÉXICO, en <<http://www.forbes.com.mx/las-6-ciudades-latinas-que-mueven-al-sector-inmobiliario/>>, consultado el 20 de octubre de 2014.
- GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL, en <http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/legislacion/leyes/14ldudf_r4612.pdf>, consultado el 4 de octubre de 2014.
- HABER, Paul (2009), “La migración del Movimiento Urbano Popular a la política de partido en el México contemporáneo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 71, núm. 2, México, abril-junio de 2009, pp. 213-245, disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032009000200001>, consultado el 21 de enero de 2015.

INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN Y AVALÚOS DE BIENES NACIONALES, en <<http://www.indaabin.gob.mx/Paginas/Conoce%20el%20Indaabin/MisionVision.aspx>>, consultado el 21 de enero de 2015.

LA JORNADA, en <<http://www.jornada.unam.mx/2015/01/13/capital/030n1cap>>. <<http://www.bmv.com.mx/wb3/wb/BMV/fibras>>.

LEY DEL PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, Asamblea Legislativa del DF, V Legislatura, disponible en <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-f8e2bfa597db88d56a2ea4cbe05d8b3a.pdf>>, consultado el 9 de enero de 2015.

MIHM, Stephen (2009), “¿Por qué falla el capitalismo?”, en *Sinpermiso*, 15 de noviembre, disponible en <<http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2902>>, consultado el 17 de octubre de 2014.

REAL ESTATE MARKET (2013), “20 años de historia 1993-2013: oficinas corporativas ciudad de México”, en <<http://www.realestatemarket.com.mx/articulos/mercadoinmobiliario/oficinas/11165-oficinas-corporativas-ciudad-de-mexico>>, consultado el 12 de octubre de 2014.

TEJERA GAONA, Héctor y Emanuel RODRÍGUEZ DOMÍNGUEZ (2012), “Redes políticas y voto por la izquierda en la ciudad de México: las elecciones del 2012”, en *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 73, año 33, julio-diciembre, disponible en <dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4691730.pdf>, consultado el 17 de enero de 2015.

EL PAPEL DE LA CIUDADANÍA EN LA COPRODUCCIÓN DE POLÍTICAS URBANAS. ENTRE LA INNOVACIÓN SOCIAL Y LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

JOAN SUBIRATS*

INTRODUCCIÓN.

LA CIUDAD Y LO URBANO EN EL CAMBIO DE ÉPOCA

La ciudad es un ámbito espacial esencial a la hora de intervenir y experimentar en momentos en que están en marcha grandes cambios y en los que las respuestas convencionales no parecen funcionar. El ámbito urbano es, por su condición de espacio, donde la gran mayoría de las personas moldeamos lo fundamental de nuestra existencia, el lugar apropiado para desarrollar procesos de transformación social orientados a la modificación de ideas y de prácticas sociales alternativas.

No podemos pretender aquí, ni por espacio ni por oportunidad, realizar una historia ni un balance del “estado del arte” en materia de estudios urbanos, pero sí necesitamos incorporar algunos elementos que permitan situar el sentido de nuestras reflexiones. Los estudios sobre la ciudad y sobre los espacios urbanos, han pasado por distintas fases. Uno de los debates teóricos clave es la definición y concepción de lo “urbano”. La ciudad y en general lo urbano pueden entenderse de dos maneras: como continente (entorno físico que crea unas actividades y prácticas determinadas) o como contenido (procesos sociales que ocurren en el marco de la ciudad). En el primer caso, lo urbano se define como un espacio físico con características específicas que da lugar a “un modo de vida urbano”, distinto de los demás. Para Louis Wirth, hay un “*urban way of life*” específico, propio de los espacios urbanos, que tienen tres características: densidad de población, heterogeneidad social y gran volumen de población (Wirth, [1938] 1996). Cuando se cumplen estas características se puede advertir un estilo de vida dis-

* Institut de Govern i Politiques Publiques-Universitat Autònoma de Barcelona.

tinto, marcado por las relaciones anónimas, la movilidad, la segmentación, la abstracción, etc. (en línea con lo ya observado por George Simmel). Según esta interpretación, el marco urbano caracteriza y crea los procesos sociales. Por tanto, la perspectiva es actuar sobre el entorno físico para transformar la realidad social. Esta perspectiva ha inspirado a urbanistas y arquitectos paisajistas que idearon ciudades-jardín, “*unités d’habitation*” o diseñaron elementos (calles, plazas, mobiliario) para crear un determinado ambiente (Choay, 1965).

En cambio, para otros el marco físico es algo externo, independiente de los procesos sociales urbanos. El acento se pone por tanto en las prácticas sociales que tienen lugar en el espacio urbano, unas prácticas que son las que crean ciudad y un “modo de vida urbano”. Las dinámicas urbanas se explican por otros condicionantes (sobre todo económicos) y no por el marco físico en el que se desarrollan. Esta interpretación (Castells, 1974; Lefebvre, 1970, 2013) contempla lo urbano como un reflejo de dinámicas estructurales y ligadas al modo de producción que se manifiestan más intensamente en las ciudades. Así, la ciudad en sí no crea nada específico; lo que la distingue es la capacidad de centralizar las actividades y facilitar las relaciones y los intercambios.

Entre las dos perspectivas, lo urbano se presenta como la interrelación de contenido y continente. Así, la ciudad y lo urbano se entienden como una relación bidireccional entre el espacio y la construcción social del espacio. En efecto, el espacio se transforma gracias a las prácticas de sus habitantes y del sentido que le dan a esas prácticas, a la vez que las prácticas de los individuos están marcadas por el espacio en el que viven y se socializan, ya que vivir en un espacio u otro influye en sus propias percepciones. En definitiva, la dialéctica de lo urbano se puede entender como la definió Lewis Mumford (1937): “The city fosters art and is art. The city creates the theater and is the theater” (Mumford [1937], 2011).

En esta contribución planteamos analizar brevemente el espacio de las políticas urbanas, para después explorar los efectos en las mismas de la crisis económica y del cambio de época que sacude a Europa y especialmente a España. Muchas de las respuestas que emergen ante el nuevo escenario ponen de relieve la necesidad de incentivar la innovación social ante las crecientes dificultades para mantener el protagonismo de los poderes públicos en un escenario de economía global. Pero, entendemos que conviene problematizar y politizar el debate sobre la innovación social, que muchas veces se presenta como inevitable, con ribetes de neutralidad técnica, cuando muchas veces, los valores desde los que se postula son claramente de corte neoliberal. No obstante, es asimismo cierto que surgen experiencias y propuestas que pueden enmarcarse en la lógica de la innovación social y cuyo contenido es más claramente contrahegemónico y transformador. Resurgen movi-

mientos sociales urbanos que no sólo tratan de incidir o de oponerse a las políticas públicas que les afectan, sino que son capaces de construir nuevos espacios propios de respuesta a los problemas comunes, propiciando dinámicas de coproducción de políticas y apuntando a nuevas institucionalidades.

POLÍTICAS URBANAS: ESPECIFICIDAD Y DINÁMICA

El debate sobre la definición y especificidad de lo urbano se aplica de forma similar al estudio de las políticas urbanas. En efecto, no hay una definición clara de lo que se entiende por políticas urbanas. Por un lado, las políticas urbanas se pueden entender como aquellas que tienen lugar en la ciudad: los problemas se explican porque surgen de un marco urbano determinado. Por el otro, se entiende que los problemas se determinan alrededor de ciertos colectivos (jóvenes, ancianos, inmigrantes) que “casualmente” viven en la ciudad. Según esta lógica, los problemas típicamente urbanos (delincuencia, pobreza, etc.) no son fruto de la ciudad sino de otras dinámicas generales que sobrepasan los límites urbanos, pero que se expresan con mayor intensidad en las ciudades. En Estados Unidos y Reino Unido, las políticas urbanas de la primera mitad de siglo están inspiradas en la primera concepción. Buscan la transformación del espacio físico como solución a los problemas sociales. No son políticas urbanas sino políticas para solucionar problemas en la ciudad (Cochrane, 2007). Las políticas urbanas interpretadas de la segunda manera se introducen a partir de los años sesenta a causa de las presiones sociales (movimientos urbanos) y de la emergencia de una nueva clase política e intelectual crítica. A finales de la década de 1960 se empieza a tomar en consideración problemas que afectan las áreas urbanas como expresión de conflictos sociales generales.

Esta concepción de las políticas urbanas se transforma, a mediados de la década de 1980, cuando el acento se pone en la competitividad y en las ciudades como espacios de producción. En efecto, la crisis industrial de los años setenta, el desarrollo TIC, así como la creciente y acelerada interrelación económica global, son elementos de cambio radical en las estrategias de las ciudades europeas y estadounidenses. El tránsito hacia el posindustrialismo supone el replanteamiento de la agenda local, lo que significará un cambio de paradigma respecto al papel de los gobiernos locales con el creciente protagonismo de unas renovadas políticas urbanas (Cox, 1993), muy centradas en la movilización de todo tipo de recursos para atraer un capital cada vez más móvil. Esta concepción de las políticas urbanas toma fuerza en el marco de los gobiernos liberales de los años ochenta,

cuando el acento se pone en la competitividad y en las ciudades como espacios de producción en los nuevos sectores económicos (Peirce, 1993). La mundialización de los mercados configuró una nueva jerarquía urbana que ha situado las aglomeraciones metropolitanas como espacio económico privilegiado (Lever, 2001) y a determinadas áreas de las ciudades centrales en los principales centros de decisión de la economía global (Sassen, 1991, 2006), convirtiéndose en una especie de “territorios desterritorializados” (Cacciari, 2010). Desde una perspectiva crítica, esto ha significado un giro neoliberal de las políticas urbanas y el dominio del “urbanismo emprendedor” (Harvey, 1989), mientras que las políticas urbanas adquieren un nuevo protagonismo: se convierten en sustitutas y/o complementarias de las políticas de bienestar tradicionalmente en manos del Estado (Brenner, 2004).

Lo cierto es que la globalización ha activado un “renacimiento” de las ciudades como actores económicos y también en los ámbitos culturales y políticos. Sin embargo, como han señalado diferentes autores, el gobierno de las ciudades se enfrenta a una paradoja: por una parte, la globalización revaloriza el papel de los gobiernos locales (principio de proximidad), al darle valor a la gestión y articulación de actuaciones complejas y muy localizadas que requieren precisamente instituciones y entidades políticas adheridas al territorio. Por otra parte, los gobiernos tienen escasa (aunque creciente) presencia internacional, están sometidos a la legislación y a los recursos de los gobiernos nacionales (y a veces regionales), tienen una posición de relativa debilidad frente a los grupos económicos públicos o privados, las grandes actuaciones estratégicas no son de su competencia (o sólo en parte) y acostumbran actuar en espacios claramente metropolitanos, pero que con pocas excepciones están institucionalmente fragmentados (Borja y Castells, 1997).

En definitiva, las transformaciones del territorio comportan transformaciones en las formas de gobernarlo. Así, ante la permanencia del Estado como actor político relevante y la aparición de los procesos simultáneos de localismo y globalización, los analistas han elaborado la idea del gobierno multinivel (*multi-level governance*). La relación entre la dinámica global y local o *glocalization* (Swynedouw, 1997) obliga a los líderes políticos a pensar en nuevas fórmulas de gobernabilidad, tanto a escala local como metropolitana, que incorporen el sector privado y otros actores (universidades, cámaras de comercio, etc.). En este sentido, Mayer (1995) define tres aspectos relacionados con la gobernanza local en este nuevo contexto: *a*) la implicación en la acción política local de un número creciente de actores públicos, privados y semipúblicos, que implica la redefinición

del papel que ejercen las autoridades locales; *b*) la mayor importancia en las políticas locales de las estrategias de desarrollo propositivo orientadas a definir el perfil competitivo de las ciudades y su promoción, situándolas en una jerarquía internacional, y *c*) la progresiva importancia de las políticas económicas y la necesidad de llevarlas a cabo a través de modalidades de intervención de diferentes sectores. Más recientemente, se ha apuntado a que la dimensión local facilita mucho más la conexión para enfrentar los problemas de gobernanza que los propios estados, y se apunta a una creciente presencia de los alcaldes como plataforma sobre la que operar en términos globales en momentos de dificultad de los Estados-nación para contrarrestar las dinámicas globales (Barber, 2013).

En esta línea, en los últimos años ha tomado fuerza el término “economía creativa” en cuyo centro encontramos la industria tecnológica, pero también la producción cultural (incluida la audiovisual), una renovada producción artesana y los servicios financieros y de negocios (Scott, 2006). A través de esta conceptualización se intenta definir la economía posfordista poniendo énfasis en el papel central que la cultura y el ocio juegan de forma creciente dentro de la economía capitalista. Siguiendo esta perspectiva institucionalista que prima el territorio y la proximidad como factores clave de crecimiento económico (Amin, 1999), Florida (2002, 2003) estudia los factores que atraen a aquellos que trabajan en la economía creativa en determinadas ciudades de Estados Unidos. La aproximación de Florida, que ha concitado abundantes críticas (Hall, 2004; Glaeser, 2005; Markusen, 2006; Pratt, 2008; Markusen y Schrock, 2006; Peck, 2005), ha tenido gran influencia en las agendas políticas urbanas. Lo que es relevante de este planteamiento es que pone de relieve la importancia de los elementos no económicos en el fomento del crecimiento económico, y la mercantilización progresiva de la cultura, en forma de *branding* urbano, y como reconfiguración de un imaginario que refuerza la competitividad de la ciudad dentro de los circuitos económicos internacionales (Jessop, 2001).

A lo largo de los años noventa se ha ido desarrollando una serie de políticas que tratan de dar respuesta a algunos de los desafíos ambientales y sociales que las ciudades expresan y acumulan. Por lo que respecta a los primeros, la extensión urbana de baja densidad, así como la aceleración de la movilidad por motivos diversos (cuidados, laboral, ocio, turismo) en todos los niveles (urbano, interurbano, regional, global) genera nuevos retos además de los ya asociados a las grandes aglomeraciones (gran consumo de recursos exógenos, contaminación, gestión de residuos, etc.). Así, el criterio del desarrollo sostenible ha sido uno de los elementos importantes de innovación en las políticas urbanas, en términos tanto operativos como sustantivos. A modo de ejemplo, podemos señalar aquellas orientadas

a mejorar los sistemas de transporte colectivo o la mejora de la eficiencia energética en viviendas, edificios y espacios públicos. Pero por su nivel de innovación y su extensión internacional, señalamos aquí la importancia de las Agendas 21 impulsadas por la Cumbre de Río de Janeiro, y sus efectos en el despliegue de medidas y actuaciones que trabajan por una mejora del hábitat urbano desde sus complejidades de recursos y de conectividad (Leipzig Charter on Sustainable European Cities, 2007).

Por otro lado, la intensificación de las desigualdades socioespaciales urbanas va ampliando así la lista de los barrios “notorios”, o barrios con “mala reputación”, que expresan territorialmente la cada vez mayor separación entre formas de vida propias de la *mainstream society* y grupos con crecientes cotas de vulnerabilidad social (Musterd y Murie, 2006). Se extiende la percepción de que estos barrios representan una amenaza a la cohesión social urbana (percepción alimentada por episodios como el de las *banlieues* en Francia) y que no son sólo un contenedor de colectivos socialmente vulnerables, sino que son, en ellos mismos, un factor generador de exclusión social (Smith, Lepine y Taylor, 2007). Como afirma Cochrane (2007:7), algunas aproximaciones a la regeneración urbana apuestan por que sean las comunidades locales o los barrios los que sean regenerados o renovados (aprendiendo a ser autosuficientes), mientras que en otras aproximaciones se apuesta por la revitalización o la reestructuración de la economía urbana, con la finalidad de alcanzar el bienestar económico de los residentes haciendo la ciudad más competitiva.

Tras este itinerario, forzosamente esquemático, sobre la evolución de las perspectivas analíticas y las propuestas de intervención sobre la realidad urbana, entenderemos que no podamos hablar de una definición ampliamente aceptada de políticas urbanas. Cochrane define las políticas urbanas según una concepción parecida a la definición de lo urbano: “[...] urban policy is both an expression of contemporary understandings of the urban, of what makes cities what they are, and itself helps to shape those understandings (as well as the cities themselves)” (Cochrane, 2007:13).

¿Cómo repensar entonces problemas y políticas de respuesta desde una perspectiva que reconozca la significación del espacio, del territorio en el que ello sucede, y que al mismo tiempo quiera mantener una perspectiva integral que permita abordajes transversales y pluridisciplinarios aprovechando el factor de proximidad? Se ha argumentado (Fainstein y Fainstein, 1982) que la variable territorial es muy significativa a la hora de establecer la distribución de las oportunidades vitales y de consumo, y que es justamente en esas coordenadas territoriales don-

de se produce la tensión entre las funciones de las áreas urbanas como medio residencial para la población y los usos de esas mismas áreas como palancas de acumulación para otros sectores, todo ello en pleno debate sobre la sostenibilidad de las ciudades atendiendo a su evidente “huella ecológica”.

Estamos en momentos de profunda reconsideración de las políticas urbanas, pues ya no son útiles las aproximaciones tradicionales (de carácter específicamente urbanístico), precisamente cuando parece ser más decisivo el rol territorial-urbano en los desarrollos contemporáneos. Una red de entidades y organismos públicos que han tomado el nombre de European Urban Knowledge Network (www.eukn.org) usa la siguiente definición de política urbana:

Urban policy is multidisciplinary and constantly adjusting itself to new demands. Cities as focus of modern society are socially, culturally and economically dynamic entities. Successful urban policy integrates multiple domains: relevant domains are labour market, spatial planning, housing, environmental sustainability, safety, mobility, economy, culture, and social inclusion policies. The main focus of effective urban policy is life and functions in urban areas. Effective management of urban policy is marked by good governance. Increased citizen and civil society participation, as well as cooperation between local authorities and municipalities are an indispensable part of urban policy. The main challenges posed by urban policy are to create cities that are inclusive, attractive, safe and offer opportunities for all.

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

En resumen, las políticas públicas locales se han ido configurando en estos 30 años alrededor de los ejes de desarrollo económico, ordenación del territorio y servicios a las personas, añadiendo una dimensión transversal de sostenibilidad ambiental. En todos estos ámbitos las transformaciones han sido muy grandes.

El problema es su excesiva dependencia de una esfera de gobierno caracterizada por su bajo nivel de recursos y por su posición periférica en un entramado de gobierno multinivel. Por ello, nuestra hipótesis es que se necesita reforzar y reflexionar sobre las políticas urbanas como un marco para situar actuaciones integrales, pensadas e implementadas desde la proximidad, pero integrando la multiplicidad de mecanismos de intervención multinivel, buscando dinámicas de sustentabilidad compleja, en línea con lo que ha ido denominándose resiliencia urbana (Edwards, 2009; Jones y Mean, 2010; Coaffee, 2010; Batty y Cole, 2010). Todo ello, además, aderezado por los evidentes efectos que internet genera en la vida cotidiana de personas y organizaciones, y por las perspectivas, inciertas pero muy significativas, que su aplicación en la gestión urbana puede implicar (Caragliu, Del Bo y Nijkamp, 2009).

LOS EFECTOS DEL CAMBIO DE ÉPOCA EN LA CIUDAD Y EN LAS POLÍTICAS URBANAS

Un elemento que parece claro es la dificultad de mantener inalterables las políticas que se fueron desplegando desde inicios de los años ochenta. La insostenibilidad económica, ambiental y social parece ampliamente demostrada en los análisis sobre las vulnerabilidades de las ciudades que hemos tomado en consideración en nuestra investigación en las ciudades españolas más importantes (Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Bilbao).¹ Hemos querido contar con las impresiones directas de diversos actores en las ciudades analizadas para ver en qué marco sitúan la crisis y sus posibles salidas. La mayoría de los actores institucionales (con matices significativos entre ciudades) mantienen relatos que tienden a identificar la situación actual con un periodo de crisis por superar, con

¹ Nos referimos a Polurb, una investigación que dirige un equipo del IGOP liderado por Joan Subirats y en el que participan diversas universidades españolas: Universidad del País Vasco, Universidad Pablo Olavide de Sevilla, Universidad de La Rioja, Universidad de Valencia, Universidad de Murcia, Universidad de Zaragoza, y en la que se analizan las diez ciudades más pobladas del país. La investigación, tras dos años de análisis de datos y de entrevistas a los principales actores políticos, económicos y sociales de las ciudades mencionadas, está en curso de finalización, incorporando experiencias innovadoras surgidas de los movimientos sociales urbanos, con o sin la complicidad institucional. Pueden verse primeros avances y trayectoria en Subirats-Martí, 2014, <<http://www.centrodeestudiosandaluces.es/index.php?mod=factoriaideas&cid=216&cat=2&tip=1&idm=>>> y en <<http://www.paisajetransversal.org/search/label/POLURB%202015>>.

lo que entienden que tras este interregno podrían volver, con ciertos ajustes, al modo en que se venía operando, basado en el incrementalismo y el *quasi* monopolio institucional de las políticas urbanas.

El resto de los actores mantienen puntos de vista distintos a los que expresan los procedentes de los gobiernos locales. Desde los actores de matriz más técnica se pone de relieve la gran dificultad que existe en seguir apostando por políticas urbanas de crecimiento basadas en la explotación intensiva del recurso suelo y de la lógica de financiación basada en las plusvalías que generaba la burbuja inmobiliaria. Es importante tener en cuenta que las maquinarias administrativas y las políticas clientelares (que aseguraban continuidad en el apoyo político y la legitimidad institucional) basaban su sostenibilidad en esa estrategia de crecimiento. Y por tanto ello obliga a repensar las estrategias de futuro de cada ciudad, incorporando ese elemento de discontinuidad. Los operadores económicos en las ciudades más dinámicas (Barcelona, Bilbao, y en parte Madrid) apuntan a resituar la estrategia urbana en otros parámetros, reforzando el sector servicios (turismo, áreas de negocios, rehabilitación urbana, infraestructuras de conectividad, inversión extranjera, posibilidad de reindustrialización, etc.), mientras que en el resto de las ciudades siguen más o menos anclados en su capacidad de mantener lazos prioritarios con las inversiones públicas que puedan seguir dándose.

Los actores sociales y especialmente aquellos procedentes de los movimientos urbanos son los que más claramente apuntan a la necesidad de modificar la perspectiva sobre la que pivotaban las ciudades, y buscar formas más sostenibles ambiental y socialmente de plantear el futuro. Como recuerda Horacio Capel, la ciudad es al mismo tiempo la *urbs* (el espacio construido), la *polis* (la unidad político-administrativa) y la *civitas*, es decir, una realidad social constituida por los ciudadanos que viven en ella (Capel, 2003:10). En este sentido, diríamos que es en los planteamientos de los actores sociales en los que se ve como imprescindible contar con la ciudadanía a la hora de imaginar y explorar nuevos escenarios y nuevas vías para responder a los problemas que se plantean hoy en las ciudades de todo el mundo, y en nuestro caso, en las ciudades españolas. Conviene entender que en el caso de España se unen diversos flujos que alimentan el diagnóstico de final de época y de necesidad de replantear de manera radical (desde la raíz) los fundamentos del sistema. Una crisis político-institucional, provocada por la pérdida de legitimidad de los dos grandes partidos (PP y PSOE) al considerárseles como cómplices de la senda que ha conducido a la grave crisis económica, con millones de desempleados y graves costos para los presupuestos públicos debido

a la necesidad del rescate bancario. Una crisis de legitimidad del modelo surgido de la transición, dadas las altas cotas de corrupción y de aprovechamiento de los cargos públicos, que afecta tanto a la monarquía como a los principales partidos (y en parte a los sindicatos). Una crisis de confianza sobre el sistema bancario y financiero al que se le atribuyen, desde evidencias inequívocas, su complicidad en temas como las hipotecas abusivas (con el resultado de miles y miles de desahucios), las llamadas “preferentes” (que afectaron a miles de ciudadanos y especialmente pensionistas), y la capacidad de los altos ejecutivos, no sólo de salir indemnes de la crisis sino de aprovecharse de la misma, con contratos y fondos de pensiones blindados. Situando este diagnóstico en la escala local, el resultado es una movilización política y ciudadana sin precedentes (el más alto número de manifestaciones y protestas en la calle desde el final del franquismo), con especial incidencia en temas como la vivienda, la defensa de la sanidad o la educación pública.

Así, han ido surgiendo experiencias (a las que luego haremos referencia) en las que se unen vecinos (procedentes de las tradicionales, y mucho tiempo alejadas, asociaciones de vecinos), nuevos activistas procedentes del 15M y del movimiento de “indignados”, y técnicos en desempleo o sin perspectivas claras de trabajo (como jóvenes arquitectos, sociólogos, politólogos y antropólogos) que confluyen en experiencias específicas en las ciudades, aprovechando en parte la parálisis institucional, también la falta de iniciativa en el mercado inmobiliario, y en parte la crisis política general. Es en esa combinación en la que surgen ideas, iniciativas y propuestas que, desde abajo, buscan expresar nuevos caminos de construcción de la ciudad y nuevas vías de convivencia en las ciudades, que pueden tener expresión política en la presentación de candidaturas que mezclen los espacios movimentistas con fuerzas políticas no afectadas por los casos de corrupción, sin que ello implique dejar la movilización ciudadana como palanca de cambio.

Es en ese contexto en el que hemos de situar la creciente atención que reciben las dinámicas de innovación social. Ya que, a diferencia de lo habitual, parten del supuesto de que las soluciones o las respuestas a ciertas problemáticas sociales surgen o pueden surgir desde fuera de las instituciones públicas, surgen o pueden surgir de la propia iniciativa social, sin que ello impida que puedan existir formas de colaboración institucional en las diversas fases del proceso de respuesta. Veamos cómo, desde distintas perspectivas ideológicas se plantea hoy el debate sobre innovación social, bienes comunes urbanos y derecho a la ciudad y cómo podemos trasladar todo ello al campo de las políticas urbanas (Harvey, 2013; Borja, 2013).

LA INNOVACIÓN SOCIAL. MIRADAS DESDE LA LECTURA NEOLIBERAL

En el mes de septiembre del 2013, el rey de Holanda, Guillermo Alejandro, leyó un discurso en el parlamento (redactado por el gobierno que preside Mark Rutte) en el que anunció la imposibilidad práctica de mantener el Estado del bienestar. Y añadió que ello no era sólo por las dificultades financieras de los Países Bajos, sino que además “las expectativas de la gente no son ya las mismas [...] la gente quiere tomar sus propias decisiones. Pedimos a cada uno que asuma sus responsabilidades. Cambiaremos del Estado de bienestar a la sociedad participativa”. Más descentralización hacia los municipios y más responsabilidad individual, fueron las dos líneas maestras del cambio señaladas por el monarca. Admitió que “los cambios son complejos y radicales, pero necesarios”. Holanda, que cuenta ahora con un gobierno de coalición socialdemócrata-liberal, se alinea pues, en parte, con las propuestas del gobierno británico de David Cameron y su *Big Society*.

En efecto, desde su acceso al gobierno en mayo de 2010, la coalición conservadora-liberal que preside David Cameron apostó de manera directa por cambiar las relaciones entre poderes públicos, sociedad y mercado, tratando de situar la corresponsabilidad y la innovación social como un elemento clave para afrontar los tiempos difíciles, desde la perspectiva del gasto público en la que estamos inmersos. La perspectiva adoptada por Cameron, a la que podemos rastrear mejor dado su recorrido que la iniciativa holandesa, partía de tres principios básicos: trasladar responsabilidades del Estado a los gobiernos locales, las comunidades y directamente a los individuos para que asumieran más personalmente sus problemas y necesidades; fomentar la responsabilidad social en la gestión y en la obtención de una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos; en la misma línea, buscar complicidades con las empresas y las organizaciones de la sociedad civil, las entidades benéficas, etc., para que participasen más directamente en los servicios públicos. Todo ello rodeado de una retórica antiburocrática, frente a la que se esgrimían las bondades de la iniciativa individual y social, la labor voluntaria y las ventajas de los ajustes mutuos sin intervención jerárquica, al estilo de lo que ocurre en el intercambio mercantil.

Conviene advertir que no estamos ante una nueva versión de la tradición neocorporativa, que busque la complicidad de las organizaciones tradicionales, representativas de los intereses industriales y sindicales, ya que las mismas formarían más bien parte del *Big State* que quiere evitarse. En este caso hay una apelación directa a los grupos de base, las entidades del tercer sector implicadas en temas sociales, las comunidades religiosas o los mismos individuos que quieran im-

plicarse. La apelación a los gobiernos locales es una forma de poner de relieve ese poder de la proximidad, más que una apelación municipalista en un sentido transformador. Con todo ello, se quiere conectar, tras 13 años de gobiernos laboristas, con el discurso de Thatcher y su crítica a un Estado ávido de aumentar impuestos y gastar, y el elogio a la libertad y la iniciativa individual. Por otro lado, desvía la atención del gobierno y de sus responsabilidades y sitúa la pelota de la respuesta a las necesidades colectivas en un espacio a compartir. Y a diferencia esta vez de la retórica de Thatcher, acepta hablar de “sociedad”, de articulación comunitaria, implicando así a los liberal-demócratas en esa perspectiva relativamente nueva en la tradición del conservadurismo británico.

Las críticas a esos planteamientos han sido abundantes en estos años (Ishkanian y Szreter, 2012; Lowndes y Pratchett, 2012). Los recortes en las partidas sociales han sido significativos, y las dificultades de las entidades del tercer sector, así como la creciente presencia de iniciativas mercantiles en la esfera propia de las políticas sociales, se ha ido poniendo de relieve en la prensa y en los balances críticos publicados. Se ha señalado, por ejemplo, que la iniciativa parte de un equívoco evidente: no todas las comunidades ni todas las organizaciones o entidades en que se organiza la gente, parten de los mismos niveles de información, de capacidades o de recursos. Las asimetrías son muchas y, por tanto, también las posibilidades de asumir responsabilidades y compromisos ante los problemas colectivos, y no digamos para poder gestionar servicios o para garantizar niveles aceptables de trabajo voluntario. Por otro lado, todo el proceso de delegación o devolución de los poderes públicos a entidades, colectivos o individuales, conlleva implícitamente la capacidad de gestionar recursos de manera eficiente, al estilo empresarial, por así decirlo. Y ello está alejado de la realidad informal y espontánea que puede uno encontrarse en los enclaves locales. Las entidades, las organizaciones sociales, han surgido en muchos casos más como expresión de valores o reivindicaciones que con la voluntad de gestionar servicios. No parece razonable que el gobierno entienda que cuando las cosas van bien se debe a su generosidad al delegar funciones a la sociedad civil, y cuando no funcionan sea responsabilidad de la falta de compromiso de personas y colectivos. De alguna manera se supone, al reivindicar el término *Big Society*, que ésta es una respuesta a un exceso de Estado y a una sociedad frágil. Y, como dicen algunos críticos, no es así en absoluto. Ni los poderes públicos eran antes omnipresentes, ni se podía considerar que la sociedad británica destacaba por su insolidaridad. En los últimos meses existe la sensación de que la gran iniciativa de Cameron ha sido devaluada situándola en el terreno del buen comportamiento cívico, de la recogida de fondos en tómbolas y en la recolección voluntaria de residuos, más

que en la dimensión de alternativa estratégica a las políticas públicas de bienestar (*The Observer*, 2014; Fox, 2013).

¿CABEN OTRAS CONCEPCIONES DEL PARADIGMA DE LA INNOVACIÓN SOCIAL?

Al margen de las iniciativas políticas mencionadas y de las coordinadas ideológicas en las que se inscriben, lo cierto es que las necesidades sociales aumentan y, al mismo tiempo, son innegables las dificultades de las instituciones públicas para mantener los compromisos adquiridos en sus cartas constitucionales y en su legislación social, ante la creciente dependencia de los poderes financieros y las prioridades concedidas al retorno de la deuda generada por el déficit público, así como en la merma constante de ingresos por la capacidad de evasión y elusión fiscal del gran capital financiero. En ese escenario conviene situar la posibilidad/oportunidad de respuestas sociales autónomas y el cambio en la estructura de poderes como elementos por considerar frente el aumento de la desigualdad social y las necesidades que conlleva. Y todo en un escenario de globalización que genera evidentes desequilibrios en los procesos productivos y en los costos sociales que implican en cada parte del mundo. Se incrementan los desequilibrios sociales y las alternativas tradicionales a disposición de los gobiernos son: aumentar los ingresos públicos, reducir los servicios y las personas que se ocupan de ellos, mejorar la eficiencia de la gestión pública. De hecho, éstas han sido hasta ahora las respuestas que en proporción diversa han ido asumiendo los gobiernos de nuestro entorno y son éstas las alternativas que mayoritariamente se siguen manejando. El problema se plantea ante la creciente dificultad de conseguir la efectividad de ese tipo de respuestas en un horizonte en el que las dificultades no son coyunturales o pasajeras, sino estructurales y sistémicas. Es en ese contexto donde debemos situar la creciente atención que reciben las dinámicas de innovación social, ya que, a diferencia de lo habitual, parten del supuesto de que las soluciones o las respuestas a ciertas problemáticas sociales se dan o pueden surgir desde fuera de las instituciones públicas a partir de la propia iniciativa social, sin que ello implique necesariamente el que no existan formas de colaboración institucional en las diversas fases del proceso de respuesta.

En esta línea, organismos multilaterales como el FMI, el Banco Mundial o la OCDE están insistiendo en el término “innovación social” en sus diversos análisis. También la Unión Europea sigue esa misma senda, como puede observarse, por ejemplo, en su programa de investigación Horizon 2020. Hagamos un somero

repasso de las distintas perspectivas existentes. De entrada, conviene recordar que no es un concepto nuevo (Gurrutxaga, 2013), pero es evidente que en los últimos tiempos ha tomado un gran auge por varias razones, entre otras su notable ambigüedad. En efecto, en diversos trabajos se ha ido poniendo de relieve que el concepto de innovación social puede ser notablemente equívoco. En los documentos en que una institución como la OCDE² se refiere al tema se entiende que la innovación social ocurre cuando aparecen nuevas respuestas a problemas sociales, identificando y generando la provisión de nuevos servicios que mejoren la calidad de vida de personas y comunidades, así como nuevas esferas de trabajo y nuevas formas de participación, tanto desde la perspectiva de la producción como del consumo. Se trata habitualmente de nuevos procesos que buscan satisfacer necesidades no cubiertas por el mercado, o no disponibles para las poblaciones afectadas, y que tampoco son cubiertas de manera suficiente por las instituciones públicas. Parece claro que, desde esa perspectiva, las experiencias entendidas como innovación social no necesariamente modificarán las relaciones de poder existentes, ya que su lógica puede ser estrictamente subsidiaria o compensatoria de los déficits de actuación de los poderes públicos, sin que ello afecte el *statu quo* vigente.

En general se entiende que las dinámicas de innovación social incorporan la creación de valor social, generando soluciones a problemas que tienen una naturaleza de “públicos”; se distinguen pues de las dinámicas empresariales que si bien pueden tener impacto social, ésta no es la razón de ser de su actividad. Se pone así de relieve la importancia de que los actores sociales, las personas y las comunidades implicadas asuman nuevos protagonismos en relación con sus necesidades, lo que refuerza su papel y permite considerar cambios en las estructuras de poder. La existencia de tales experiencias y su perdurabilidad permite identificar mejor las necesidades y construir respuestas más específicas, evitando los problemas de “eficacia indiferente” que caracterizan muchas veces los servicios públicos. En efecto, la lógica burocrática a menudo confunde igualdad de trato y no discrecionalidad con homogeneidad y despersonalización. Y es en ese contexto en el que las entidades del tercer sector parecen mucho más capaces de atender la diversidad, personalizar el trato y abordar la situación más desde el propio problema que desde la distribución de competencias.

Desde perspectivas más contrahegemónicas en las que se quiere reivindicar la acción colectiva como palanca de transformación social, se entiende el surgi-

² <<http://www.oecd.org/sti/inno/47861327.pdf>> <http://efi2011.eai.eu/sites/default/files/documents/30november/NOYA_fin.pdf>.

miento de estas prácticas como una expresión de la exigencia de un nuevo protagonismo cívico que entra en conflicto con la visión delegativa y “clientelar” en la que la lógica institucional y jerárquica acostumbra situar las relaciones entre instituciones y ciudadanía. Estas prácticas innovadoras y comunitarias serían pues experiencias que se oponen a los procesos de mercantilización en nuestras sociedades, buscando formas de relación más equilibradas con las instituciones, generando también embriones de nueva institucionalidad, formas de coproducción de políticas y/o espacios de apropiación social de ámbitos antes monopolizados por los poderes públicos o la esfera mercantil. De esta manera, se estaría avanzando en formatos alternativos (instituciones del procomún) de entender la respuesta a las necesidades sociales a través de experiencias comunitarias, de cooperación y de autonomía cívica.

Lógicamente, no todos los ejemplos o experiencias calificables como de “innovación social” reúnen esta carga crítica o transgresora. En algunos trabajos (Moulaert *et al.*, 2013) se alude a dos criterios que pueden servir para distinguir unas experiencias de otras. En un eje se situarían las experiencias de innovación social ordenadas desde la perspectiva de su impacto en la sociedad, en temas de justicia social, sostenibilidad ambiental, innovación democrática y empoderamiento y nuevas perspectivas de respuesta a las necesidades de subsistencia económica. O sea, el grado de progresividad social y de cambio en las condiciones de poder que motivan y legitiman las acciones de los actores envueltos en esa experiencia. En el otro eje se colocarían las diversas experiencias ordenadas desde su capacidad de incidir en la esfera pública y en las instituciones, ya sea generando cambios en las dinámicas institucionales o modificando la esfera de debate y de discurso público en el sentido de profundizar derechos más efectivos e inclusivos para la ciudadanía. Se entiende que el impacto en las instituciones puede derivarse de su capacidad de provisión directa de servicios, identificando nuevas necesidades y demandas o modificando las formas de operar concretas de las instituciones públicas a través de procesos de gestión más directos, modificación de prioridades o normas de actuación.

Lo que podemos constatar es, pues, que dentro de las distintas corrientes que usan la perspectiva de la innovación social, los planteamientos ideológicos y las aproximaciones prácticas son notablemente distintas. El punto de vista que adoptamos aquí no sería aquel que ve en la innovación social un sustituto de la acción institucional y pública, ni tampoco el que busca empoderar a la ciudadanía para desempoderar los poderes públicos. Partimos de la necesidad de evitar delegaciones y dependencias absolutas de las redes y entidades sociales hacia los poderes públicos, sobre todo en momentos en que existen dudas razonables sobre

las capacidades de futuro que pueden tener lógicas de incrementalismo de la acción y de los presupuestos de las instituciones públicas. Constatamos además que el cambio de época, sustentado por componentes de transformación tecnológica que permiten y facilitan la autoorganización y la acción sin intermediarios de las fuerzas sociales, nos dejan imaginar iniciativas que combinen de manera más equilibrada acción institucional y protagonismo social. En esos nuevos equilibrios pueden afianzarse experiencias innovadoras que den origen a procesos de transformación de las condiciones de vida, en una perspectiva de igualdad y justicia social en la esfera urbana, dando contenido a la reivindicación del derecho a la ciudad. Al análisis de esa perspectiva le dedicaremos las páginas finales de esta contribución.

LA (RE)EMERGENCIA DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS

Las aportaciones y propuestas de los movimientos sociales surgidos en el contexto de la crisis y la experimentación de nuevas prácticas alternativas plantean algunos posibles contenidos de experiencias de innovación social que incidan en dinámicas de transformación o de nueva institucionalidad. Si nos situamos, como lo hemos hecho desde el principio, en la esfera de la ciudad y de lo urbano, trataremos de poner en primer plano elementos que formen parte de la agenda de las políticas urbanas y que, por tanto, puedan ser abordados y puestos en práctica en la esfera local. Y buscamos, asimismo, las nuevas expresiones de los movimientos sociales urbanos que mantienen continuidades con los ya analizados hace años (Castells, 1974), pero que incorporan asimismo nuevas dinámicas, alianzas y estrategias (Mayer, 2009, 2013). Así, en nuestra investigación sobre experiencias innovadoras y significativas en diversas ciudades españolas, hemos priorizado el encontrar casos que se orientaran hacia:

- a) Propuestas socializadoras en sectores estratégicos como la energía, el agua, la banca, el transporte, la salud, la educación, etcétera.
- b) Nuevas formas de producción cooperativa e iniciativas de redistribución del empleo, reconsiderando otras formas de trabajo, como el relacionado con la esfera de los cuidados y de la sostenibilidad de la vida.
- c) Dar prioridad máxima al problema de la vivienda, entendiéndola como núcleo básico de ciudadanía.
- d) Incentivar la participación popular favoreciendo la autoorganización; además, incluir los movimientos sociales y promover nuevas prácticas de participación en la esfera política.

- e) Aumentar el grado de autonomía de las iniciativas sociales en relación con las instituciones.

Buscamos ejemplos de lo que en estos momentos constituye un universo plural y multiforme de iniciativas en distintas partes de Europa y del mundo, que tratan de encontrar formas de respuesta social a problemas colectivos, que no necesariamente queden encapsuladas en estrategias institucionales o de gobierno.

En efecto, en estos últimos años, la progresiva erosión de las bases legitimadoras de la democracia por el alejamiento de sus valores fundacionales (igualdad, justicia social, control popular de las decisiones) ha ido encontrando respuestas en movilizaciones sociales significativas. La participación ciudadana se ha concentrado muchas veces en defender lo que se había conseguido, en evitar que las decisiones que se fueran tomando en el plano legislativo o desde la acción de los poderes públicos implicaran pérdida de derechos y de protagonismo popular. Y la política institucional ha sido el espacio al que se dirigían las protestas, las acciones reivindicativas. Lo que está sucediendo en distintas partes de España es que, sin dejar de mantener la presión sobre las instituciones y los partidos que las gobiernan, los movimientos sociales y la acción popular se han ido dando cuenta de que han de complementar esa labor con la capacidad de poner en pie estructuras institucionales propias. No se trata sólo de incidir y resistir, sino también de disentir construyendo alternativa. Demostrar, con ese “éxodo” de las instituciones, que no todo va a encontrar solución en y desde la acción de los poderes públicos constituidos.

Tenemos cada vez más ejemplos de desobediencia civil ante atropellos institucionales. La Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) ha puesto en la mesa muchos ejemplos de combinación de acciones legales con acciones que expresaban de manera pacífica el desacuerdo con lo que estaba legalmente establecido y que iban adquiriendo a ojos de la ciudadanía una creciente legitimidad. Temas como energía, alimentación, educación, sanidad, y cada vez más el derecho a internet, se muestran como espacios en los que la organización social, combinada con prácticas de reivindicaciones frente a los poderes públicos y con capacidad de construcción de espacios propios en los cuales demostrar que existen otras formas de plantear soluciones a temas vitales básicos, tienen un notable recorrido por delante. Han ido surgiendo movimientos que “son” (“Som energía”, por ejemplo), que buscan respuestas autónomas construyendo espacios de nueva institucionalidad. Lo que aún falta es la capacidad de articular de manera transversal ese conjunto de expresiones de rechazo a lo que ocurre y de construcción

de alternativas propias y viables. Pero va quedando claro que, cada vez más, participar es hacer, y ese hacer debe proponerse modificar las relaciones de poder existentes.

ENTRE EL “MIENTRAS TANTO” Y LA COPRODUCCIÓN DE POLÍTICAS

Las experiencias que hemos recogido en nuestra investigación expresan, con mayor o menor rotundidad, esas dinámicas hasta ahora apuntadas. Una parte importante de las mismas se relaciona con lo que podríamos caracterizar como “mientras tanto”. En efecto, se trata de proposiciones surgidas casi siempre desde la iniciativa social, que propone utilizar espacios urbanos sin uso debido a la crisis económica y a la consiguiente parálisis del sector inmobiliario. Los gobiernos locales podrían, y de hecho lo hacen en ocasiones, situarse frente a esas iniciativas tratando de impedir las o dificultarlas. Pero en muchos casos buscan formas de acomodarlas, ya sea aislándolas y dándoles un estatuto de excepción o aprovechando la oportunidad de encauzar y promover la demanda de protagonismo social en momentos, como decíamos, de falta de iniciativa privada (Barcelona, Valencia). Otras experiencias muestran el intento por parte de los movimientos sociales de encontrar respuesta a los graves problemas de vivienda en España, dado lo limitado que es el parque de vivienda pública y el poco desarrollo de las políticas públicas en ese sector. A menudo esto ocurre de forma disruptiva, ocupando espacios y viviendas (Sevilla¹) o construyendo un movimiento capaz de repeler los desahucios, negociar directamente con los bancos y propiciar la ocupación de viviendas vacías (Madrid). Hay otros casos en los que se da más una lógica de protagonismo compartido entre movimientos sociales e instituciones públicas que tratan de acomodar expectativas y posibilidades de uno y otro lado (Bilbao), e incluso vemos cómo desde los movimientos sociales pueden construirse formas alternativas y autónomas de plantear dinámicas de colaboración e intercambio económico que surgen y se despliegan en una comunidad determinada (Sevilla²).

Lo que está en juego y que hemos tratado de aclarar en nuestro análisis es el grado de eficacia, de integralidad, de perdurabilidad, de replicabilidad y de escalabilidad (entre otros factores) de esas prácticas. De esta manera trataremos de contrastar la significación de las mismas y su capacidad de mostrarnos nuevas vías de despliegue de las políticas urbanas, más allá de la coyuntura específica en la que se encuadran, y ver hasta qué grado son puntos de partida para cambiar de

escala y de espacio (Smith, 1995). Los dilemas institucionales en este tema son asimismo relevantes. Desde los poderes públicos y sus aparatos administrativos se plantea la cuestión de hasta qué punto entender esas iniciativas como “hostiles”, es decir, contradictorias con los modos de hacer de los gobiernos locales, y por tanto, una reacción “natural” sería tratar de acabar con ellas o limitar sus efectos. Pero, en la perspectiva de la “reducción de daños” y en una coyuntura de *stand by*, desde las instituciones puede preferirse contemporizar con esas experiencias e incluso, como adelantábamos, aprovechar su impulso para tratar de liderar iniciativas similares en otros espacios urbanos. El debate pues está planteado sobre el grado de autonomía o institucionalidad de estas experiencias, lo que de alguna manera muestra también su grado de capacidad contrahegemónica (o de nueva institucionalidad), su capacidad de generar dinámicas de coproducción de políticas, o la simple captura o digestión institucional de las mismas.

Hemos aludido en otro contexto al tema de la nueva institucionalidad (Blanco, Fleury y Subirats, 2012) y a la capacidad de generar dinámicas autónomas en espacios periféricos, ya sea de la centralidad urbana o de la centralidad institucional. Cuando hablamos de coproducción de políticas nos referimos a la capacidad de generar actividades y respuestas a problemas colectivos de manera conjunta por parte de los ciudadanos y el gobierno local (Durose *et al.*, 2013). Lógicamente, y de la misma manera que hemos comentado antes el debate sobre “innovación social”, aquí también se habla de una estrategia para traspasar responsabilidades a las comunidades, generando ansiedad y autoexplotación. Pero más allá de esta estrategia oportunista y utilitaria, podemos también observar las oportunidades para incentivar diagnósticos compartidos, diseño conjunto de nuevas prácticas y dinámicas de conocimiento extendido y colaborativo. El problema es que muchas veces estas prácticas se asimilan al intento alicorto de reducir costos, y por lo tanto se presentan bajo un “relato” eficientista, lo que propicia menos posibilidades de sostenibilidad y de arraigo. En realidad el mensaje estratégico y de fondo tiene que ver con la necesidad de desintermediar los procesos de construcción de políticas usando el gran potencial conjunto de expertos de las administraciones, expertos (en todos los sentidos) de los movimientos y las entidades sociales, y la red local en la que se desarrolla la experiencia para encontrar mejores soluciones a problemas comunes. En muchos casos ya está ocurriendo y se trata de reconocer (y de dignificar) lo que ya se da en la práctica. En otros casos se trata de cambiar o de transformar lo que se venía haciendo, aceptando que todo ello implica, como ya adelantábamos, cambios no sólo en la forma de proveer servicios o atender demandas, sino también en la estructura de poder que implícita o explícitamente siempre está presente.

No se trataría de sustituir lo que otros (instituciones públicas, empleados públicos...) están haciendo, sino de añadir lo que otros pueden aportar, de mejorar las prestaciones y hacer más sostenible el servicio o el recurso, pues no se trata de una solución de carácter universal, aplicable siempre y en cualquier circunstancia (Ostrom, 1996). Se necesita construir un marco de confianza mutua, de cultura organizacional común, superando la lógica de “la opción más útil” (transacción) y buscando la lógica de “la opción más respetuosa” (confianza entre pares, interdependencia, colaboración perdurable). En la primera aproximación se busca el intercambio (lo que “vale”), y en el otro, la reciprocidad (hoy por ti, mañana por mí) (Mol, 2008). En este sentido, y como señala Ostrom (1996), el diseño institucional en el que se sustente la relación es muy importante, ya que puede favorecer u obstaculizar esa lógica de reciprocidad. Y por tanto es preciso estar muy atentos a las culturas y tradiciones organizativas de unos y otros. El esfuerzo de los ciudadanos ha de ser reconocido y acompañado, ya que si no es así el sentido de autoexplotación y de no reconocimiento altera el clima de la relación. La literatura al respecto señala la significación de las relaciones informales en esos contextos (Brannan *et al.*, 2008). La difusión de estas experiencias, los intercambios entre ellas, pueden ayudar notablemente a la mejora y la sostenibilidad de las mismas, de ahí la importancia de la sistematización de las experiencias y de su voluntad de diseminación y de reflexión compartida.

¿CONCLUSIONES?

En la medida en que las instituciones representativas y de gobierno han perdido (al menos en Europa y especialmente en España) liderazgo sobre las estrategias, la legitimidad y la capacidad operativa, la movilización social ha adquirido más relevancia. La tensión se traslada al grado de autonomía o de dependencia de esas iniciativas en relación con dinámicas institucionales que de manera más o menos inevitable busca mantener capacidades de control y hacer valer su posición de mando e intermediación. Las lógicas presentes en el cambio de época apuntan a menos rito, jerarquía y delegación y a más proximidad, horizontalidad y acción. El papel de los gobiernos locales puede y debe replantearse. Más modestia institucional no implica forzosamente una salida individualista o meramente subsidiaria de las iniciativas y las movilizaciones sociales (a la holandesa o a la británica). Puede, en cambio, permitir generar más espacios para un mayor protagonismo social y de apoyo mutuo. Las tradiciones más propias de la izquierda acostumbran ver en las instituciones estatales la única palanca de transforma-

ción real, lo que ha conducido a encontrar en el municipalismo, el mutualismo o el cooperativismo (de larga tradición en muchas partes) formas periféricas, de pequeña escala, o simplemente formas de solidaridad entre pobres. En realidad las comunidades locales, mutuas y cooperativas han sido (y algunas aún son) la expresión de coaliciones democráticas que se plantean objetivos básicos de apoyo mutuo, de propiedad común, con sistemas de autogobierno y raíces territoriales profundas. Son alternativas solidarias, no individualistas, que permiten recuperar sobre nuevas bases unas políticas de bienestar fundamentadas en las personas y no en su pertenencia a categorías sociales específicas, pero que, reconozcámoslo, siguen presentando problemas de escala cuando se va más allá de lo específicamente local o territorial. La clave es no entender la innovación social o las propuestas de coproducción de políticas como meros sustitutos que tienen las comunidades para satisfacer de manera autónoma sus propias necesidades ante la progresiva retirada de los poderes públicos, sino como un mecanismo de reapropiación de recursos y de nueva institucionalidad. He ahí un gran campo de experimentación para la nueva acción política en las ciudades, en busca de alternativas de radicalidad y de autonomía social contra las políticas de austeridad más globales, aprovechando también la gran tradición municipalista que existe en muchos países, que permite plantear propuestas de autonomía y de justicia social y no de meros Estados gestores del pago de la deuda.

Bibliografía

- AMIN, Ash (1999), “An Institutional Perspective on Regional Economic Development”, en *International Journal on Urban and Regional Research*, vol. 23, núm. 2, pp. 365-378.
- BARBER, Benjamin R. (2013), *If Mayors Ruled the World. Dysfunctional Nations, Rising Cities*, New Haven, Yale University Press
- BATTY, Elaine e Ian COLE (2010), *Resilience and the Recession in Six Deprived Communities: Preparing for worse to come?*, York, Joseph Rowntree Foundation.
- BLANCO, Ismael; Sonia FLEURY y Joan SUBIRATS (2012), “Nuevas miradas sobre viejos problemas. Periferias urbanas y transformación social”, en revista *Gestión y Política Pública*, vol. temático, CIDE, pp. 3-40.
- BORJA, Jordi (2013), *Revolución urbana y derechos ciudadanos*, Madrid, Alianza.
- y Manuel CASTELLS (1997), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus.

- BRANNAN, Tessa *et al.* (2008), “Assessing Best Practice as a Means of Innovation”, en *Local Government Studies*, vol. 34, núm. 1, pp. 23-38.
- BRENNER, Neil (2004), *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.
- CACCIARI, Massimo (2010), *La ciudad*, Barcelona, Gustavo Gili.
- CAPEL, Horacio (2003), “A modo de introducción: Los problemas de las ciudades. Urbs, civitas y polis”, en H. Capel (coord.), *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*, vol. 3, *Mediterráneo económico*, Almería, Publicaciones de Cajamar, Caja Rural, pp. 9-24.
- CARAGLIU, Andrea; Chiara DEL BO y Peter NIJKAMP, (2009), *Smart Cities in Europe*, Ámsterdam, University of Amsterdam, disponible en <<http://ideas.repec.org/s/dgr/vuarem.html>>.
- CASTELLS, Manuel (1974), *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI.
- CHOAY, Françoise (1965), *L'urbanisme. Utopies et réalités. Une anthologie*, París, Seuil.
- COAFFEE, Jon (2010), “Protecting Vulnerable Cities: the UK’s Resilience Response to Defending Everyday Urban Infrastructure”, en *International Affairs*, vol. 86, núm. 4, pp. 939-954.
- COCHRANE, Allan (2007), *Understanding Urban Policy. A Critical Approach*, Oxford, Blackwell.
- COX, Kevin R. (1993), “The Local and the Global in the New Urban Politics: A Critical View”, en *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 11, núm. 4, pp. 433-448.
- CUCÓ, María Josepa (ed.) (2013), *Metamorfosis urbanas. Ciudades españolas en la dinámica global*, Barcelona, Icaria.
- DUROSE, Catherine *et al.* (2013), “Transforming Local Public Services through Co-production”, en *The Arts and Humanities Research Council*, University of Birmingham, mimeo.
- EDWARDS, Charlie (2009), *Resilient Nation*, Londres, Demos.
- FAINSTEIN, Norman y Susan FAINSTEIN (eds.) (1982), *Urban Policy Under Capitalism*, Beverly Hills/Londres, Sage.
- FLORIDA, Richard (2002), *The Rise of the Creative Class*, Nueva York, Penguin Books.
- (2003), “Cities and the Creative Class”, en *City and Community*, vol. 2, núm. 1, marzo, pp. 3-19.
- FOX, Alex (2013), *The New Social Care: Strength-Based Approaches*, disponible en <http://www.thersa.org/__data/assets/pdf_file/0005/1521635/RSA_2020_Future-of-Social-Care_Pamphlet.pdf>, consultado el 15 de abril de 2014.

- GLAESER, Edward L. (2005), “Review of Richard Florida’s *The Rise of the Creative Class*”, en *Regional Science and Urban Economics*, vol. 35, núm. 5, pp. 593-596.
- GURRUTXAGA, Ander (2013), *Voces y argumentos de la innovación social*, Bilbao, Universidad del País Vasco.
- HALL, Peter (2004), “Creativity, Culture, Knowledge and the City”, en *Built Environment*, vol. 30, núm. 3, pp. 256-258.
- HARVEY, David (1989), *The Urban Experience*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- (2013), *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Madrid, Akal.
- IGLESIAS, Mariela; Marc MARTÍ, Joan SUBIRATS y Mariona TOMÁS (eds.) (2012), *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, Barcelona, Icaria.
- ISHKANI, Armine y Simon SZRETER (eds.) (2012), *The Big Society Debate: A New Agenda for Social Policy?*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar Publishing.
- JESSOP, Bob (2001), “The Social Embeddedness of the Economy and its Implications for Economic Governance”, en F. Adaman y P. Devine (eds.), *Economy and Society: Money, Capitalism and Transition*, Montreal, Black Rose Books.
- JONES, Samuel y Melissa MEAN (2010), *Resilient Places: Character and Community in Everyday Heritage*, Londres, Demos.
- LEFEVRE, Henri (1970), *La révolution urbaine*, París, Gallimard (trad. española en Madrid, Alianza, 1976).
- (2013), *La producción del espacio*, Madrid, Capitán Swing (trad. original francés, Anthropos, París, 1974).
- LEIPZIG CHARTER ON SUSTAINABLE EUROPEAN CITIES (2007), disponible en <http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf>.
- LEVER, Walter F. (2001), “The Post-Fordist City”, en Ronan Paddison (ed.), *Handbook of Urban Studies*, Londres, Sage, pp. 273-283.
- LOWNDES, Vivien y Lawrence PRATCHETT (2012), “Local Governance under the Coalition Government: Austerity, Localism and the ‘Big Society’”, en *Local Government Studies*, vol. 38, núm. 1, pp. 21-40.
- MARKUSEN, Ann (2006), “Urban Development and the Politics of a Creative Class: Evidence from a Study of Artists”, en *Environment and Planning A*, vol. 38, núm. 10, pp. 1921-1940.

- y Greg SCHROCK (2006), “The Artistic Dividend: Urban Artistic Specialisation and Economic Development Implications”, en *Urban studies*, vol. 43, núm. 10, pp. 1661-1686.
- MAYER, Margit (1995), “Urban Governance in the Post-Fordist City”, en Patsy Healey *et al.* (eds.), *Managing Cities: The New Urban Context*, Chichester, Wiley, pp. 231-249.
- (2009), “The ‘Right to the City’ in the Context of Shifting Mottos of Urban Social Movements”, en *City*, vol. 13, núms. 2-3, pp. 362-374.
- (2013), “First World Urban Activism. Beyond Austerity Urbanism and Creative City Politics”, en *City*, vol. 17, núm. 1, pp. 5-19.
- MOL, Annemarie (2008), *The Logic of Care*, Londres, Routledge.
- MOULAERT, Frank; Diana MACCALLUM, Abid MEHMOOD y Abdelillah HAMDOUCH (eds.) (2013), *The International Handbook of Social Innovation*, Cheltenham, Edward Elgar.
- MUMFORD, Lewis (2011), “What is a City?” (publicado por primera vez en *Architectural Record*, 1937), en Richard T. LeGates y Frederic Stout (eds.), *The City Reader*, Londres/Nueva York, Routledge, pp. 91-95.
- MUSTERD, Sako y Alan MURIE (2006), “The Spatial Dimension of Urban Social Exclusion and Integration”, en Sako Musterd, Alan Murie y Christian Kesteloot (eds.), *Neighbourhoods of Poverty. Urban Social Exclusion and Integration in Europe*, Nueva York, Palgrave MacMillan.
- OSTROM, Elinor (1996), “Crossing the Great Divide: Co-production, Synergy and Development”, en *World Development*, vol. 24, núm. 6, pp. 1073-1087.
- PECK, Jamie (2005), “Struggling with the Creative Class”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 29, núm. 4, pp. 740-770.
- PEIRCE, Neal R. (1993), *Citistates. How Urban America Can Prosper in a Competitive World*, Washington, DC, Seven Locks Press.
- PRATT, Andy C. (2008), “Creative Cities: The Cultural Industries and the Creative Class”, en *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, vol. 90, núm. 2, pp. 107-117.
- SASSEN, Saskia (1991), *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press.
- (2006), *Cities in a World Economy*, Londres, Pine Forge Press.
- SCOTT, Allen J. (2006), “Creative Cities: Conceptual Issues and Policy Questions”, en *Journal of Urban Affairs*, vol. 28, núm. 1, pp. 1-17.
- SMITH, Ian; Eileen LEPINE y Marilyn TAYLOR (eds.) (2007), *Disadvantaged by Where you Live? Neighbourhood Governance in Contemporary Urban Policy*, Bristol, Policy Press at the University of Bristol.

- SMITH, Neil (1995), “Remaking Scale: Competition and Cooperation in Pre-national and Postnational Europe”, en Heikki Eskelinen y Folk Snickars, *Competitive European Peripheries*, Berlín/Nueva York (serie Advances in Spatial Science), Springer.
- SUBIRATS, Joan (2011), *Otra sociedad, ¿otra política? De “no nos representan” a la democracia de lo común*, Barcelona, Icaria.
- y Marc MARTÍ-COSTA (coords.) (2014), *Ciudades, vulnerabilidades y crisis en España*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, disponible en <<http://www.centrodeestudiosandaluces.es/index.php?mod=factoriaideas&id=216&cat=2&tip=1&idm=>>>.
- SWYNGEDOUW, Erik (1997), “Neither Global nor Local: ‘Glocalization’ and the Politics of Scale”, en Kevin R. Cox (ed.), *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, Nueva York/Londres, Guilford Press, pp. 137-166.
- THE OBSERVER, (2014), “David Cameron ‘has Devalued the Big Society Idea’ Says his Former Adviser”, 4 de enero, disponible en <<http://www.theguardian.com/politics/2014/jan/05/tories-cameron-big-society-danny-kruger>>, consultado el 15 abril de 2014.
- WIRTH, Louis ([1938] 1996), “Le phénomène urbain comme mode de vie”, en Yves Grafmeyer e Isaac Joseph (eds.), *L'école de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, París, Éd. du Champ Urbain, pp. 251-277.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN BOGOTÁ: ENTRE LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y LA MOVILIZACIÓN*

FABIO E. VELÁSQUEZ C.**

TRANSFORMACIONES URBANAS

Bogotá es el principal centro urbano, económico, político y social de Colombia. Con una población proyectada en 2014 de 7 776 845 habitantes, que representan 17% de la población total del país, y una tasa de crecimiento demográfico de 1.48% anual, la ciudad concentra buena parte de la actividad económica del país. Según datos de la Alcaldía, su economía aporta 21% del PIB nacional; registra 80% de las operaciones bursátiles, 40% de los depósitos bancarios, 60% de los computadores del país, 55% de los contratos de seguros y la mitad de las transacciones bancarias. Su población exhibe mejores índices de calidad de vida que el resto del país. Sin embargo, 10% de la población aún tiene necesidades básicas insatisfechas, 10.2% se encuentra en condición de pobreza y 1.6% en situación de pobreza extrema.

Durante décadas, los alcaldes de Bogotá pertenecieron a los partidos tradicionales liberal y conservador. Ese mapa político cambió en 1995, cuando fue elegido Antanas Mockus para un mandato de tres años. Desde entonces, los alcaldes han sido *outsiders* políticos o representantes de los partidos y movimientos de la izquierda democrática. Hasta 2012, los gobernantes de Bogotá, a pesar de su origen ideológico diverso, aportaron diferentes componentes a lo que se llamó el “nuevo modelo de ciudad”: saneamiento fiscal, reorganización administrativa,

* Ponencia presentada en el seminario “Construcción de ciudadanía y nuevos actores en grandes ciudades de América Latina”, organizado por la UNAM, México, 14 y 15 de octubre, 2014.

** Sociólogo (Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia), especialista en Ordenación del Territorio (Universidad Politécnica de Madrid, España), candidato a doctor en Ciencias Políticas (Universidad de Lausanna, Suiza), presidente ejecutivo de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

cultura ciudadana, inversión social progresiva, políticas para enfrentar problemas de gran calado, como la seguridad ciudadana y el transporte masivo, y participación ciudadana en la gestión pública.

Ese modelo, sin embargo, fue construido en el marco de una economía de mercado que nunca se puso en tela de juicio y que, incluso, implicó la reducción paulatina del papel del Estado y un protagonismo creciente de las fuerzas del mercado en la dinámica de la ciudad. Esa tendencia se acentuó en la última década, al tiempo que Bogotá se convertía a escala sudamericana en un importante nodo económico para la movilidad de materias primas y mercancías, y en un centro atractivo para el capital financiero nacional e internacional. La ciudad vio multiplicar en ese periodo grandes proyectos urbanísticos: centros comerciales, conjuntos de vivienda para estratos altos, aprovechamiento de espacios degradados, densificación de la ciudad y proyectos de renovación urbana.

Las consecuencias no se hicieron esperar: *gentrificación* del centro de la ciudad, incremento de los precios del suelo y de los servicios públicos, despojo de tierras a pobladores originarios en varias zonas de alto potencial urbanístico, segregación socioespacial, problemas de movilidad, medio ambiente y de crecimiento descontrolado de la ciudad, y producción de una ciudad “informal” desde el punto de vista económico y urbanístico.

Al mismo tiempo fueron emergiendo nuevas ciudadanías. Bogotá posee, según datos de la Alcaldía de Bogotá, altos niveles de organización social: a las cerca de 1 800 Juntas de Acción Comunal se suman más de mil organizaciones juveniles, 150 organizaciones de mujeres, 105 étnicas, más de 130 de la población con discapacidad, otras 150 de grupos vulnerables, más de 20 de la población (lesbianas, gays, bisexuales, transgénero) LGBT, más de 120 grupos culturales y artísticos, 30 en el campo de la salud, 40 ambientales, 220 en el sector educativo, y más de dos mil en el sector de propiedad horizontal. Tales organizaciones se distribuyen en todos los rincones de la ciudad, pero su mayor concentración se sitúa en las zonas de estratos bajos de la población. Buena parte de ellas ha operado bajo el influjo de redes de clientela de los partidos políticos y han sido correas de transmisión de los intereses de los partidos políticos, lo que ha debilitado su autonomía para exigir sus derechos e incidir en la cosa pública.

En ese universo organizativo, algunos sectores muestran mayor dinámica e incluso han ganado autonomía para la reivindicación de sus intereses. Se trata de nuevos sectores que han surgido al calor de las transformaciones de la ciudad en las últimas dos décadas, entre los que destacan las víctimas del conflicto armado, las mujeres, la población LGBT, la población con discapacidad, los movimientos ambientalistas, los usuarios del transporte masivo, las comunidades étnicas, los defensores de los animales, los jóvenes y los indignados. Estos sectores comparten

una apuesta en medio de su diversidad sociocultural e ideológica: vivir en una ciudad a su medida, y no al tenor de lo impuesto por las fuerzas del mercado. Esto significa menor desigualdad económica y social, acceso a oportunidades, mejor calidad de vida urbana, respeto a su identidad, convivencia entre diferentes y participación en las decisiones que los afectan. En otras palabras, reivindican el derecho a la ciudad.¹

En octubre de 2012 fue elegido Gustavo Petro, ex militante del M-19, ex senador, ex candidato presidencial y líder del movimiento “Progresistas”,² como alcalde de Bogotá para el periodo 2013-2015. Su propuesta programática buscaba introducir cambios drásticos en el modelo de ciudad y en su forma de gestión. Petro quería romper con el proyecto de ciudad construido en las dos décadas anteriores e imponer un nuevo estilo en el manejo de la ciudad, basado en la incidencia de los diferentes segmentos de la población, especialmente los más pobres, en las decisiones públicas. Como se verá enseguida, Petro le apostó a una permanente movilización ciudadana por el derecho a la ciudad. En las páginas que siguen se analizará qué tanto el alcalde Petro logró ese cometido y qué factores determinaron los resultados obtenidos hasta el presente.

INSTITUCIONALIZACIÓN Y MOVILIZACIÓN

Las prácticas de participación ciudadana se desenvuelven entre dos lógicas que las convierten en procesos altamente complejos y que por momentos plantean un

¹ Un ejemplo de estas nuevas dinámicas es el movimiento ambientalista, que intenta defender un modelo alternativo de ciudad. El movimiento está integrado por sectores populares y medios que buscan contener la destrucción del entorno, provocada por las tendencias de cambio urbano antes señaladas. Como lo indica Hernández (2008) es un movimiento descentralizado, multiforme y articulado en red. Una de sus expresiones es el “ambientalismo popular”, impulsado por pobladores, comunidades, barrios y veredas de la ciudad en defensa de territorios ambientales: humedales, cerros orientales, cuencas de los ríos, bordes de la ciudad, páramos y áreas rurales, que constituyen la estructura ecológica de la ciudad y patrimonio de la humanidad. Poseen un lema común: “no al deterioro ambiental en mi localidad, por el derecho a habitar en ella y mejorar la calidad de vida”, desde el cual claman por una mayor participación en las decisiones públicas en materia ambiental. Otro ejemplo para destacar es el movimiento de la población LGBT, que ha ganado un gran protagonismo en la última década, ha logrado reducir los niveles de discriminación a los que ha estado sometida durante mucho tiempo y ha interactuado con el gobierno de la ciudad para definir una política pública de afirmación positiva en su favor.

² El movimiento surgió de un desacuerdo entre Petro y sus seguidores, por un lado, y el Polo Democrático Alternativo por otro.

dilema de difícil resolución para sus actores: la institucionalización y la movilización. La primera de ellas parte de la premisa de que el derecho a participar debe ejercerse atendiendo a normas positivas³ que regulan el comportamiento de los participantes. Dichas normas señalan en lo fundamental quiénes pueden participar,⁴ en qué escenarios, cuál es el alcance de la participación,⁵ cuáles son los instrumentos y procedimientos idóneos para el relacionamiento de la población con las autoridades públicas y cuáles son los resultados esperados de la acción. Lo que hace la norma es crear una *institucionalidad participativa* que tiende a estandarizar los comportamientos sociales para convertirlos en conductas habituales a través de pautas específicas que pueden incluir prohibiciones, incentivos, premios y castigos.

Los espacios institucionales de participación, aunque pretenden una cierta condición de universalidad (reglas de juego que rigen para todos), son concebidos como construcciones históricas que obedecen a condiciones de tiempo, espacio y cultura. Los espacios institucionales no son realidades estáticas, inmodificables, sino formas altamente dinámicas, moldeadas por los actores que hacen parte de ellos y les otorgan vida y sentido.

Una característica de las lógicas de institucionalización es que crean estructuras “objetivas”, entendiendo por tales aquellas que, siendo producto de la acción humana, se diferencian de los sujetos que las crean y las mueven, de su voluntad, de sus rasgos específicos y, sobre todo, de su discrecionalidad. Son estructuras que trascienden los sujetos, pueden pasar de una generación a otra y se rigen por reglas que no dependen totalmente de ellos. Por último, las lógicas institucionales parten de un supuesto de legitimidad de las reglas de juego para quienes hacen uso de ellas. Cuando dicha legitimidad se deteriora, ya sea porque los espacios institucionales no son eficaces o porque no llenan las expectativas de los participantes,

³ Hablamos de normas positivas para referirnos a códigos de conducta obligatorios, expedidos por las autoridades encargadas de hacerlo, de carácter universal y obligatorio. Ello no obsta para que en el ejercicio de la participación surjan normas “informales” que regulan el día a día de la relación entre los actores de la participación.

⁴ Los espacios institucionales pueden ser totalmente abiertos, por ejemplo, una consulta popular, o definidos para segmentos específicos de la población, por ejemplo, los jóvenes, las mujeres o los usuarios de la salud.

⁵ Los espacios de participación pueden ser diseñados como dispositivos para informar, consultar a diferentes segmentos de la población, canalizar iniciativas ciudadanas, concertar acuerdos sobre temas específicos, tomar decisiones sobre el rumbo de la acción del Estado, implementar algunas de esas decisiones y/o vigilar la gestión pública o sus resultados. En cada caso, los recursos necesarios para ejercer la participación son de diferente naturaleza y requieren experticias también diferenciadas. Véase al respecto Velásquez y González (2003).

puede abrirse un proceso de transformación de la institucionalidad o, en el peor de los casos, ésta termina siendo condenada al abandono como instrumento para mediar las relaciones sociales y, en este caso particular, para ejercer el derecho a la participación.

La institucionalización de la participación tiene varias consecuencias para los actores: en primer lugar, supone que las prácticas sociales deben adaptarse al marco normativo, lo que de por sí constituye una limitación a la “espontaneidad” y a la creatividad de los actores y, en cierta forma, un límite a su autonomía como sujetos de acción. Hay reglas de juego que deben acatar, lo que no niega la posibilidad de que algunos de ellos asuman una actitud de resistencia a las instituciones, incluso de lucha por su transformación, cuando consideran que vulneran su autonomía o que son ineficaces para el logro de sus propósitos.

En segundo lugar, en la medida en que los espacios institucionales (las comisiones, los consejos, las mesas de trabajo, etc.) están diseñados para que actúen delegados o representantes de segmentos específicos de la población, la participación directa se restringe a la elección de estos últimos. Se introduce así una lógica de representación en la relación entre la sociedad y el Estado, que de entrada plantea cuestiones de fondo como la representatividad de las instituciones participativas, el alcance de la acción de los representantes (sus funciones y atribuciones), la relación de estos últimos con su base social, y el poder de control que esta última ejerce sobre aquellos. Esto genera una trama compleja de relaciones sociales que no necesariamente operan de manera fluida en el ejercicio cotidiano de la participación, lo cual puede generar tensiones y conflictos que terminan afectando la funcionalidad de las instituciones y hasta su propia legitimidad.

En tercer lugar, la institucionalización implica un cierto tipo de simbiosis entre principios y formas de acción de la organización estatal (fuertemente burocrática, en términos weberianos) y principios y formas de acción de la organización social, generalmente regida por criterios de aglutinación y satisfacción de intereses y de acción estratégica. Estas lógicas no son necesariamente coincidentes y su contacto produce cambios en ambos lados: la sociedad se involucra en lógicas institucionales, en los sistemas de gobierno y en los esquemas de la gestión pública. A su vez, el contacto del Estado con las organizaciones sociales a través de los canales institucionales de participación produce cambios en las lógicas y en las estructuras administrativas, en la cultura organizacional, en el comportamiento de los servidores públicos y, eventualmente, en la orientación de las políticas y de la pública en general. Pueden verse modificadas las modalidades tradicionales de operación de las instancias estatales como consecuencia de su

contacto con los agentes de la participación. Se produce así una combinación de lógicas que algunos han caracterizado como de socialización del Estado y de estatización de la sociedad. La cuestión es si esta combinación produce consecuencias positivas en ambos lados o, más bien, efectos perversos que restan alcance y valor a las prácticas de participación.

Por su parte, la movilización obedece a otros principios: se rige principalmente por las estrategias que los actores ponen en marcha para conseguir objetivos que reflejan sus intereses y aspiraciones y que implican desarrollar una acción colectiva, no necesariamente pautada por normas positivas.⁶ La movilización depende, por tanto, de la voluntad de los actores, de su repertorio de recursos (Tarrow, 2004) y de la capacidad que tengan de concitar voluntades para el logro de un objetivo común.

La lógica de la movilización posee varios rasgos: en primer lugar, surge motivada por situaciones específicas (solución de un problema, satisfacción de una necesidad, exigencia de un derecho, afirmación de una creencia o de una opinión sobre aspectos de la realidad colectiva, etc.) que la convierten en un instrumento útil y necesario para que los actores involucrados logren su propósito. En segundo lugar, la movilización colectiva es transitoria, no busca permanecer en el tiempo, así se repita en coyunturas diferentes. Las acciones que se derivan de ellas dependen del ritmo impuesto por los propios actores al proceso (quienes la promueven y sus interlocutores), de los recursos que posee cada uno de ellos (incluidos los recursos de poder) y, finalmente, de la correlación de fuerzas en contienda para darle la salida a la situación que la motivó.⁷

Un tercer rasgo de la lógica de movilización es la particularidad de los propósitos que animan la acción: se persiguen fines concretos, vistos como metas alcanzables, que implican acciones también concretas en el tiempo y en el espacio. Esas acciones pueden desencadenar efectos de mayor alcance, dependiendo de las estrategias de quienes impulsan la movilización, del manejo que le den los interlocutores y de factores externos que pueden acelerarla o frenarla.⁸

⁶ El conocido trabajo de Mancur Olson (1992) sobre la acción colectiva plantea una tesis que reduce el alcance de la movilización, señalando que ésta siempre es “subóptima”, en la medida en que el cálculo costo-beneficio de los actores lleva a que algunos de ellos (los *free riders*) no se involucren en la acción y esperen a que los líderes se movilicen y consigan los objetivos colectivos sin realizar esfuerzos ni correr riesgos.

⁷ Una movilización permanente sufre un desgaste natural que puede poner en riesgo el logro de un propósito determinado.

⁸ Las revoluciones políticas caben en esta categoría. Pueden comenzar con acciones aisladas, pero terminar en una convergencia de actores y propósitos que transforman por completo la realidad sociopolítica.

En cuarto lugar, es una lógica flexible, maleable y adaptable a circunstancias cambiantes. No existen fórmulas universales para enfrentar retos particulares, cada uno de éstos obliga a definir estrategias y pautas de acción que pueden cambiar en el tiempo dependiendo de la manera en que se desenvuelve la acción. Finalmente, las movilizaciones se guían por un principio de eficacia en tanto se persigue un resultado específico en un tiempo determinado. De no conseguirse ese resultado, la acción puede ser considerada como una acción fallida que obliga a un replanteamiento de la estrategia o del objetivo mismo. Hay, por tanto, un cierto componente de incertidumbre, incluso de aleatoriedad, en toda movilización, que hace que, si quienes la impulsan no controlan el rumbo de la acción colectiva, ésta puede tomar rutas alternas, escapar a su control y producir efectos inesperados. Por eso muchos consideran que una de las claves de los procesos de movilización reside en el liderazgo, en la capacidad de conducción y control de los dirigentes, de lectura de la coyuntura y de respuesta a los cambios de circunstancias.⁹

Estas dos lógicas no son excluyentes, de hecho aparecen entremezcladas en las dinámicas de participación, miradas en plazos medios y largos. Pero generalmente una de ellas es dominante en espacios y tiempos específicos. Más aún, suele ocurrir que algunos actores promueven una de ellas para contrarrestar los efectos de la otra. Se produce así un juego, en ocasiones pendular, de alternancia de cada una de ellas, que convierte la participación en una práctica compleja, cambiante y con efectos diferentes según la influencia ejercida por cada una en los actores de la participación.

LA APUESTA POR LA INSTITUCIONALIZACIÓN

Colombia le apostó hace tres décadas a la institucionalización de la participación ciudadana como una estrategia de los sectores dominantes en el poder para frenar la ola de protesta social que se desató en el país en la segunda mitad de los años setenta y tomó fuerza en diferentes regiones, especialmente en las zonas más apartadas de la geografía nacional. Las décadas de los sesenta y los setenta del siglo pasado fueron en Colombia el escenario privilegiado de luchas sociales de

⁹ En su libro *Redes de indignación y esperanza*, Manuel Castells (2012) señala, con base en el análisis de las revoluciones en Egipto, Túnez y otros países, que las redes sociales han modificado algunos de estos rasgos de la movilización colectiva, pues esos liderazgos tienden a ser cada vez más difusos y, por momentos, intrascendentes.

los movimientos sindical, campesino, estudiantil, indígena y de pobladores urbanos, muchos de ellos recién llegados a las ciudades. Sus reivindicaciones apuntaban en un doble sentido: por un lado, exigir del Estado programas que enfrentaran la pobreza y la desigualdad en el país y garantizaran una adecuada prestación de servicios públicos y sociales; por el otro, presionar un cambio en el régimen político bipartidista, sostenido desde su nacimiento a finales del siglo XIX por principios de corte clientelista y autoritario.

La movilización ciudadana en las regiones a fines de los setenta y comienzos de los ochenta reflejaba el descontento de diferentes sectores sociales que sufrían la ausencia del Estado en sus territorios y veían cómo el movimiento guerrillero ganaba terreno y ejercía control político y territorial en algunas de ellas. Incluso, importantes dirigentes políticos sostenían en la época que la protesta social, cada vez más presente en la vida nacional, comenzaba a constituirse en factor de desestabilización del régimen.¹⁰ En tal sentido, la institucionalización de la participación ciudadana a mediados de los ochenta fue una respuesta a la crisis de legitimidad del régimen político.

Dicha respuesta tenía un perfil muy claro: la energía ciudadana que se desplegaba en la movilización social debería ser canalizada a través de dispositivos institucionales que redujeran su empuje y permitieran una interacción menos conflictiva entre el gobierno y los diferentes sectores de la población. Fue ése el origen de las instituciones participativas que hoy posee el país, algunas de ellas creadas mediante la reforma al régimen municipal (Ley 11 de 1986), y posteriormente ratificadas y ampliadas por la Constitución de 1991 y sus desarrollos legislativos.¹¹

Bogotá se insertó en esa lógica de institucionalización de la participación ciudadana a través de experiencias que operaron de manera paralela al movimiento institucionalista que se impuso en el país. Esa estrategia tomó fuerza en la década de los noventa con la aprobación del Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto-Ley 1421 de 1993).¹² El estatuto define las responsabilidades del gobierno distrital en la promoción de la participación ciudadana y el control social:

¹⁰ Ésa era la opinión del ministro de gobierno de la época, Jaime Castro, consignada en la exposición de motivos de la Ley 11 de 1986, que descentralizó el Estado y creó algunos espacios institucionales de participación.

¹¹ Véase un análisis de la institucionalidad participativa en Colombia en Velásquez y González (2003) y en varios trabajos de los mismos autores, publicados posteriormente. Esa institucionalidad incluye una gran cantidad de espacios de participación (consejos, comités, consultivas, mesas, comisiones, etc.) para el diseño, la implementación y la vigilancia de políticas públicas y, en general, de acciones estatales de carácter territorial, sectorial y poblacional.

¹² La Constitución de 1991 otorgó un rango especial a Bogotá como Distrito Capital y ordenó definir una ley propia que rigiera su estructura administrativa y su régimen de manejo,

Las autoridades distritales —señala el artículo 6— promoverán la organización de los habitantes y comunidades del Distrito y estimularán la creación de las asociaciones profesionales, culturales, cívicas, populares, comunitarias y juveniles que sirvan de mecanismo de representación en las distintas instancias de participación, concertación y vigilancia de la gestión distrital y local.¹³

Y señala a continuación:

Para tal efecto, el Concejo dictará las normas necesarias para asegurar la vigencia de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, y estimular y fortalecer los procedimientos que garanticen la veeduría ciudadana frente a la gestión y la contratación administrativas.

Entre los mecanismos dispuestos por el estatuto están los de iniciativa ciudadana de proyectos de Acuerdo Distrital ante el Concejo, la participación en las juntas directivas de las empresas distritales de servicios públicos domiciliarios, la planeación y los presupuestos participativos y la participación en el diseño de políticas sectoriales y poblacionales. Además, ordena a las Juntas Administradoras Locales “promover la participación y veeduría ciudadana y comunitaria en el manejo y control de los servicios públicos”.

Con base en estas orientaciones, las autoridades distritales crearon en las siguientes dos décadas, en algunos casos al tenor de disposiciones de orden nacional, una compleja red institucional de espacios de participación ciudadana en la gestión pública.¹⁴ Estos espacios tienen alcances diferentes: algunos son dispositivos de consulta e iniciativa ciudadana, mientras que otros tienen funciones de concertación y de vigilancia de la gestión pública. No existe en las normas que los crearon mecanismos de comunicación e interacción entre ellos. Conforman

diferente a la que rige para los demás municipios del país. Esa ley se conoce como el Estatuto Orgánico de Bogotá.

¹³ Bogotá está dividida en 20 localidades, que son divisiones administrativas para el manejo de los asuntos locales. Cada localidad elige una Junta Administradora Local, que postula una terna de candidatos para ocupar el cargo de alcalde local, el cual es designado por el alcalde mayor de Bogotá. Las localidades cuentan con recursos de inversión provenientes del Fondo de Desarrollo Local, el cual se nutre de una parte del presupuesto de la ciudad. Las localidades no tienen autonomía política ni administrativa. Sus autoridades son agentes administrativos dependientes de la Alcaldía Mayor.

¹⁴ Un balance realizado recientemente por la Veeduría Distrital de Bogotá indica que en la ciudad y en sus localidades existen más de 300 instancias de participación, lo que constituye una amplia trama de oferta de escenarios de intervención de la población en los asuntos públicos.

una oferta institucional inorgánica y segmentada que no necesariamente responde a demandas específicas de la población, sino más bien a racionalidades políticas y administrativas en diferentes momentos de la vida de la ciudad. Las políticas de promoción de la participación no se han preocupado por proveer una mínima coherencia a esa infraestructura dispersa, lo que se convierte en un problema para el ciudadano, pues en ocasiones no comprende la funcionalidad de este sistema ni logra aprovechar la riqueza de la institucionalidad creada para democratizar la gestión de la ciudad.

¿Cómo operó esa institucionalidad participativa y cuáles fueron las políticas públicas promovidas por el gobierno de la ciudad para su uso eficiente y para que cumplieran con su propósito de democratizar la gestión pública?

LA GESTIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Según el Estatuto Orgánico de Bogotá, las autoridades distritales y locales tienen la obligación de promover la participación y propiciar las condiciones para su ejercicio y fortalecimiento. Las políticas de promoción de la participación tomaron fuerza en Bogotá con el cambio de siglo y se convirtieron no sólo en una preocupación de los gobernantes de turno, sino también de la ciudadanía y de sectores de la sociedad civil que reclamaban cada vez con mayor fuerza la definición de políticas de impulso a la participación y la asignación de recursos suficientes para su desarrollo (Velásquez, 2009).

El plan de desarrollo formulado por la administración de Antanas Mockus para su segundo mandato (2002-2004),¹⁵ “Bogotá: para vivir todos del mismo lado” asigna discursivamente un lugar relevante a la participación: la ciudadanía y su participación serán el eje de la gestión”. El plan incluye una estrategia de cultura democrática, que consiste en ampliar y cualificar los canales de discusión pública y participación democrática. Dicha estrategia se tradujo en dos programas: uno de procedimientos democráticos para cambiar disposiciones legales y celebrar acuerdos, y otro de incremento de capacidades ciudadanas y promoción de las organizaciones sociales para participar en la toma de decisiones públicas. En la base de esos dos programas existe una premisa que para Mockus es de im-

¹⁵ En Colombia, todas las autoridades del Ejecutivo elegidas por voto popular tienen la obligación constitucional de formular un plan de desarrollo, que debe ser consultado con la ciudadanía y aprobado por el correspondiente cuerpo de representación política (Congreso de la República, Asamblea Departamental, Concejo Municipal y, en el caso de Bogotá, Juntas Administradoras Locales).

portancia vertebral: la posibilidad de que la población acceda al escenario público para expresar sus puntos de vista, entablar un diálogo argumentado, convencer a otros actores de la validez de sus argumentos y construir por esa vía racional acuerdos de diferente índole.

Así, los enunciados del plan sobre la participación apuntan en varias direcciones: la deliberación pública para dirimir diferencias y construir acuerdos, el cambio normativo, la confianza en las reglas de juego democráticas, el cambio de percepción sobre el significado de los derechos, el conocimiento de estos últimos y de las opciones para participar y el fortalecimiento de los canales de participación democrática. Que la participación sea el eje de la gestión significa, por tanto, asegurar las condiciones para que esos énfasis puedan operar en el terreno de las relaciones entre gobernantes y gobernados. En últimas, lo que está detrás de esta propuesta es el interés por fortalecer los espacios públicos de deliberación y de decisión.

El gobierno de Mockus nunca formuló una política pública de participación para la ciudad. En realidad, el énfasis principal durante su gobierno no fue la estrategia de cultura democrática, sino la de cultura ciudadana. El esfuerzo pedagógico realizado por la Alcaldía fue inmenso a fin de dar continuidad a un trabajo que se había iniciado seis años atrás y que comenzaba a mostrar sus frutos. De hecho, Mockus es reconocido nacional e internacionalmente como el promotor de políticas de transformación cultural de las ciudades.

La estrategia de cultura democrática fue relegada a un segundo plano y nunca le disputó la primacía a la de cultura ciudadana. Ello explica por qué no hubo durante su mandato acciones muy visibles en materia de participación ciudadana. No obstante vale la pena destacar algunas realizaciones que aún forman parte de la memoria de la ciudad: en primer lugar, el esfuerzo por convertir la deliberación pública en un instrumento central de la gestión. Varios fueron los temas abordados: la instauración del “pico y placa” para los taxis; la prohibición del uso de la pólvora en las fiestas navideñas y la implantación de la “hora zana-heria”, es decir, de una hora límite para la rumba en la ciudad. La argumentación racional se impuso entonces como herramienta para la resolución de tensiones y conflictos y la construcción de pactos de ciudad.

En segundo lugar, el impulso brindado a la planeación participativa. Como parte de sus campañas de pedagogía ciudadana, Mockus invitó a la ciudadanía a participar en la definición de prioridades para el plan de desarrollo de la ciudad, utilizando el “priorizador”, un artefacto conformado por tubos huecos transparentes, en los que el ciudadano podía introducir unas fichas plásticas para escoger qué programa debería priorizar el alcalde durante su mandato. Al alcalde Mockus

le correspondió, además, aplicar por primera vez el Acuerdo 13 de 2000, que reglamenta la formulación participativa de los planes de desarrollo de las localidades. La Alcaldía diseñó metodologías para la realización de los encuentros, que permitieran una amplia participación de los ciudadanos en cada localidad.

Un tercer proceso fue el apoyo a ciertas instancias de participación creadas por la ley, en particular la elección de los Consejos Distrital y Locales de Juventud, y el funcionamiento del Sistema Distrital de Cultura. Este último fue durante la administración Mockus el ejercicio más desarrollado y de mayor profundidad, pues no sólo dio un impulso muy fuerte a las diversas expresiones culturales en la ciudad, sino que propició procesos de concertación de normas y de presupuestos para el desarrollo del sector, incluso en el nivel distrital (Consejo Distrital de Cultura).

Finalmente, Mockus realizó una experiencia de formulación de la política social con participación ciudadana. La experiencia introdujo metodologías innovadoras de formulación de políticas públicas al involucrar a los actores tanto en el diagnóstico como en la generación de alternativas y en la discusión de los programas y proyectos que contemplaría la política. Además, combinó de manera adecuada la dimensión territorial de la participación ciudadana con la dimensión poblacional, esta última considerada como el perfil más adecuado para la construcción de la política social. El ejercicio incluyó la participación de la ciudadanía a través de canales informales (audiencias públicas, asambleas locales) y formales de participación (los Consejos Distrital y Locales de Política Social).

En 2007 asumió la Alcaldía Luis Eduardo Garzón, representante del partido de izquierda Polo Democrático Alternativo. Garzón indujo un cambio sustancial en el enfoque sobre participación: el énfasis en la deliberación racional fue sustituido por una noción de participación, que colocó el acento en la capacidad de incidencia de la población en el manejo de los asuntos públicos. Su apuesta fundamental fue el alivio de la pobreza y la reducción de las desigualdades sociales en la ciudad.

El triunfo de Garzón, un líder sindical y político de izquierda, planteaba la pregunta sobre su capacidad para proponer soluciones a los problemas de Bogotá y dar continuidad a la cadena de transformaciones que la ciudad venía experimentando en la última década. Durante la campaña electoral Garzón afirmó su voluntad de mantener la línea de cambio que habían iniciado sus antecesores. Pero quiso agregar un valor adicional, el de la política social como eje de su gestión. Prometió en consecuencia un trabajo orientado a aliviar la pobreza y reducir las desigualdades presentes en la ciudad.¹⁶ Ese objetivo sólo sería alcanza-

¹⁶ “Nuestro objetivo es contribuir con decisión para que Bogotá comience una nueva era de solidaridad y esperanza, en el marco de un desarrollo equilibrado y sostenible entre lo social y lo

ble si la gestión se abría a la voz ciudadana y a la intervención de distintos sectores de la población en las decisiones públicas. En otras palabras, el alcalde Garzón le apostó a una gestión de estirpe social y de talante participativo (Velásquez y González, 2006).

Garzón quiso darle una nueva dimensión a la participación ciudadana en la mira de crear las condiciones que le permitieran a la ciudadanía tener mayor incidencia en las decisiones sobre los grandes temas de la ciudad. El plan de desarrollo “Bogotá sin indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión” planteó los principales elementos de esa nueva orientación y consideró como principio “[...] involucrar la participación de ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones públicas” (artículo 3). Y como política general:

Los ciudadanos y las ciudadanas participarán efectivamente en las decisiones públicas. La Administración Distrital proveerá la información, los escenarios y los mecanismos necesarios y promoverá la organización y el control ciudadano. Se reconocerán los diferentes actores, sus intereses y propuestas, para procurar que las decisiones públicas sean el resultado de la construcción de acuerdos y consensos (artículo 4).

El plan fue estructurado alrededor de tres ejes (social, urbano-regional y de reconciliación) y un objetivo (de gestión pública). Los programas de promoción de la participación hicieron parte del eje de reconciliación. El plan ordena la formulación de una política distrital de participación efectiva “que propicie el ejercicio de los derechos, la concertación y el control social a la gestión pública como elementos constitutivos del Estado social de derecho” (artículo 17). Como estrategia se plantea el diseño y la puesta en marcha del Sistema Distrital de Participación para fortalecer el capital social y las relaciones entre la Administración Distrital y la ciudadanía organizada. A ello se suma el fortalecimiento de los espacios de deliberación, el desarrollo de la Escuela de Participación y Gestión Social, como instrumento para la formación de líderes y para la promoción de la organización y el control social.

Son cuatro los programas contemplados por el plan para concretar esas propuestas: 1) participación para la decisión (fortalecimiento de la organización

económico [...] Una nueva era en la que superemos la indiferencia y tengamos la certeza de que hemos sido capaces de generar condiciones sostenibles para erradicar el flagelo del hambre. Una era en la que se privilegien los derechos de los niños y las niñas, y los jóvenes cuenten con las condiciones para construir un futuro de bienestar y esperanza, al igual que las mujeres, por cuyos derechos trabajaremos sin descanso” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004:1).

social y oferta de información); 2) comunicación para la participación (acciones comunicativas que propicien la participación ciudadana con criterio incluyente); 3) control social a la gestión pública, y 4) obras con participación ciudadana (desarrollo de obras de interés comunitario con participación de los interesados). Estos programas corresponden a los momentos del ciclo de la gestión: información, definición de políticas públicas, gestión de proyectos y control social a la gestión. ¿Fue eso lo que realmente ocurrió?

La administración Garzón no formuló una política específica de promoción de la participación, aunque dio tres pasos en esa dirección: redactó un documento de bases de la política que fue ampliamente difundido en la ciudad; realizó una consulta ciudadana (27 audiencias públicas) para someter a debate el documento de bases de política; y, finalmente, redactó un documento de política que nunca fue oficialmente adoptado.

La ausencia de esta política de participación dejó a la ciudad sin un instrumento para hacer más efectiva la acción institucional en ese campo y, sobre todo, para movilizar a la población hacia un norte claramente definido. Por el contrario, ocurrió lo que siempre había sucedido. Cada entidad se dedicó a hacer lo suyo, a tratar de llevar a cabo iniciativas de promoción de la participación según su propia lógica. El accionar institucional se convirtió así en un asunto totalmente discrecional, sin orientación estratégica del alcalde, dependiente, por tanto, de la voluntad política y de la capacidad técnica de las diferentes entidades distritales.

No existe un inventario ni un balance de la actividad realizada por las entidades distritales en materia de participación. Un estudio de la Veeduría Distrital revela que, en 2005, 74 de las 81 entidades distritales (secretarías, departamentos, institutos, empresas, unidades, hospitales, alcaldías locales) desarrollaron alguna actividad en ese campo (Veeduría Distrital, 2006). Según el mismo estudio, 48% de las iniciativas desarrolladas se movieron en el campo de la información, la consulta o la iniciativa ciudadana; 13% tuvo que ver con tareas de control social de la gestión pública y sólo una cuarta parte de esos proyectos incorporó procesos de concertación y/o de decisión ciudadana. Las actividades desarrolladas por las entidades distritales fueron de diversa índole: promoción de la participación y el control social; fortalecimiento de las instancias formales e informales de participación; formación de líderes y de la ciudadanía; fortalecimiento de organizaciones sociales y proyectos de desarrollo local, especialmente obras de infraestructura con participación ciudadana.¹⁷

¹⁷ Otro estudio de la Veeduría Distrital sobre la vigencia de 2006 y 2007 destaca prácticamente las mismas tendencias, lo que muestra a las claras la dispersión de esfuerzos y, sobre todo, la ausencia de una política pública de participación.

Hubo, sin duda, un avance con respecto a la administración Mockus en cuanto al peso relativo de la participación en las tareas de gobierno y el número de proyectos adelantados. Hubo también avances en el diseño institucional.¹⁸ Pero es difícil leer en esa maraña de iniciativas un derrotero definido y una orientación sobre el para qué de la participación. Se hicieron muchas cosas, sin que necesariamente se supiera si ese esfuerzo se estaba traduciendo realmente en la democratización de las decisiones públicas.

La administración de Samuel Moreno y Clara López Obregón (2008-2012),¹⁹ también en representación del Polo Democrático Alternativo, hizo un poco más de lo mismo, sin que se destacaran giros importantes en el manejo de la participación. El plan de desarrollo “Bogotá positiva: para vivir mejor” se refiere ampliamente a la importancia de la participación en la gestión de la ciudad. En el artículo 2 del acuerdo que lo aprueba señala que:

La Administración Distrital en todos sus niveles reconocerá el valor de la intervención ciudadana en los asuntos públicos, la diversidad de intereses y su aporte a la construcción de un proyecto de ciudad, y promoverá el ejercicio de la participación a través de los canales existentes y de los que el gobierno y la propia ciudadanía considere necesarios. La participación será un componente transversal de todas las políticas públicas del distrito.

El plan se estructura en torno a siete objetivos de ciudad, uno de los cuales es el de participación, cuyo propósito es construir una ciudad

[...] en la que se reconozcan las diferencias entre hombres y mujeres, donde se fortalezca la participación de niños y niñas, adolescentes, jóvenes, sectores LGBT, grupos étnicos y personas en condición de discapacidad o desplazamiento, para que incidan en la definición, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, directamente o a través de sus representantes y organizaciones, haciéndose corresponsables del desarrollo integral de la ciudad.

¹⁸ Se puso en marcha un modelo de formación ciudadana a través de la Escuela Distrital de Participación y Gestión Social; se expidió el decreto que reglamenta el Sistema Distrital de Participación; se apoyó la planeación participativa y se iniciaron algunas experiencias de incidencia ciudadana en la asignación de recursos de las alcaldías locales; se avanzó igualmente en el diseño del Sistema Distrital de Planeación y en el Estatuto Distrital de la Planeación.

¹⁹ El alcalde elegido, Samuel Moreno, fue destituido por acusaciones de corrupción en el manejo de obras públicas, por lo que fue remplazado por su secretaria de gobierno, Clara López Obregón, quien completó el periodo.

Se reitera así una retórica que venía de años atrás y que en definitiva no aporta innovaciones sustanciales en el manejo de la participación. Los programas y proyectos se orientaron en la misma dirección que en la administración anterior, adicionando actividades del mismo tenor que no habían tenido lugar en planes anteriores: fortalecer espacios y mecanismos de participación, democratizar la información, propiciar sinergias entre la acción gubernamental y la iniciativa ciudadana, articular las organizaciones sociales y las instancias de participación, y multiplicar las iniciativas de control social.

Las realizaciones durante este periodo fueron escasas: además de algunos diseños institucionales, entre los que destaca el Sistema Distrital de Planeación y la formulación de una propuesta de modificación del estatuto de planeación para la ciudad, el distrito impulsó unas acciones piloto de presupuesto participativo en el área social y en instituciones educativas, desarrolló proyectos sobre participación en la gestión de la salud y puso en marcha la Casa del Control Social, un proyecto diseñado en la administración anterior. El único mérito de esta administración en materia de participación fue la expedición, al final del periodo de gobierno, de una política pública de participación que, sin embargo, no logró convertirse en hoja de ruta de la actuación del gobierno y que se convirtió más bien en un legado para el gobierno que comenzó su periodo en enero de 2013.

Así, pues, hasta fines de 2012, si bien la ciudad tuvo en sus planes de desarrollo formulaciones repletas de buenas intenciones acerca del papel de la participación en el manejo de la ciudad y del lugar central que debería ocupar en el desempeño de las instituciones estatales, no contó con orientaciones estratégicas que plantearan claramente una apuesta de democratización de la gestión pública y de acción coordinada de las distintas entidades del gobierno local para que la ciudadanía fuera más reflexiva e incidente en las decisiones públicas. Las entidades distritales y las organizaciones sociales nunca contaron con una brújula que definiera un norte estratégico, por lo que la participación se acercó muy poco en el día a día a los buenos propósitos enunciados en los planes de desarrollo.

LA APUESTA POR LA MOVILIZACIÓN

El programa de gobierno con el cual Petro ganó la elección a su principal contrincante, el ex alcalde de Bogotá, Enrique Peñalosa, se centró en tres aspectos: reducir la segregación urbana en la ciudad hasta eliminarla por completo; pensar en un modelo de ciudad capaz de enfrentar el cambio climático y sus consecuencias, y defender lo público como escenario de beneficio colectivo. Estos tres componentes de la propuesta de Petro apuntan en una doble dirección: por un

lado, construir un nuevo modelo social y urbanístico para Bogotá que, al tiempo que retoma elementos del pasado, rompe con él y define nuevos rumbos para la ciudad; por otro, involucrar a la ciudadanía en las decisiones públicas mediante procesos de movilización permanente y de amplia cobertura, que superen las debilidades de la participación institucionalizada.

Según Petro y su equipo de gobierno, el modelo de ciudad que guió la gestión de los anteriores alcaldes, incluidos los del Polo Democrático Alternativo, seguía un mismo patrón: subordinar la dinámica social y urbanística de Bogotá a las fuerzas del mercado e involucrar a la población en algunas decisiones públicas a través de mecanismos de alcance meramente consultivo. En su opinión, ese modelo no sólo había profundizado problemas de segregación urbana, de inseguridad, deterioro del medio ambiente y creciente desigualdad social, sino que había generado al mismo tiempo jugosas ganancias para el capital nacional y transnacional, interesado principalmente en mantener su lugar de privilegio para seguir acumulando utilidades.

El Plan de Desarrollo, 2012-2016, Bogotá Humana, plantea así esta nueva apuesta en su objetivo general:

El Plan de Desarrollo Bogotá Humana tiene como objetivo general mejorar el desarrollo humano de la ciudad, dando prioridad a la infancia y adolescencia con énfasis en la primera infancia y aplicando un enfoque diferencial en todas sus políticas. Se buscará que en Bogotá se reduzcan todas las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales, por medio del aumento de las capacidades de la población para el goce efectivo de los derechos, del acceso equitativo al disfrute de la ciudad, del apoyo al desarrollo de la economía popular, así como también buscará aliviar la carga del gasto de los sectores más pobres y la promoción de políticas de defensa y protección de los derechos humanos de los ciudadanos y las ciudadanas. A su vez, el Plan contribuirá al ordenamiento del territorio alrededor del agua, minimizando las vulnerabilidades futuras derivadas del cambio climático y protegiendo en forma prioritaria la estructura ecológica principal de la ciudad, como base de un nuevo modelo de crecimiento urbano basado en la sostenibilidad ambiental, que incluye la revitalización de los espacios urbanos y rurales como expresión del uso democrático del suelo, y la promoción de un sistema de transporte multimodal.

El Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Humana también fortalecerá lo público como principio del Estado social de derecho, mediante el fomento de la participación y decisión de la ciudadanía, la eficacia y eficiencia administrativa, la transparencia y lucha contra la corrupción y la seguridad ciudadana como baluarte de la convivencia (artículo 2, acuerdo 489 de 2013).

Lo que pretende la propuesta de Petro en materia social y urbanística es, por un lado, que los bogotanos vivan en una ciudad que reduzca la segregación y la discriminación, ubicando al ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo. Esto supone remover las barreras que impiden a las personas aumentar sus opciones en la elección de su proyecto de vida, independientemente de su condición social, de género, étnica, religiosa, etc. Por otro lado, construir una ciudad que se estructure en torno al agua como camino para enfrentar el cambio climático, lo que implica nuevas ideas en materia de ordenamiento territorial, gestión ambiental y gestión del riesgo. Esto permitirá contrarrestar el modelo vigente de ciudad depredadora del medio ambiente, gracias a un enfoque de ecourbanismo. De esa apuesta se desprenden nuevos proyectos urbanísticos y de transporte, la revitalización del centro de la ciudad, una densificación verde, la atención a los retos de la ciudad-región y, en consecuencia, una ciudad amable que equilibre entre todos sus habitantes las cargas y los beneficios del crecimiento urbano.

La realización de este nuevo modelo implica un alto componente de participación ciudadana y de ejercicio de la ciudadanía. Ello significa, en la letra del plan de desarrollo,

[...] reorientar la inversión y la asignación de sus recursos de todo tipo, para que las familias habiten en entornos más seguros, incrementen sus recursos y se relacionen de manera más democrática con el gobierno, para influir *con mayor capacidad vinculante* en la orientación de las políticas públicas (artículo 1; subrayado nuestro).

La relación más democrática de la ciudadanía con el gobierno que propicie una influencia “con mayor capacidad vinculante en la orientación de las políticas públicas” constituye el meollo de la apuesta del gobierno de Petro en materia de participación ciudadana. *Capacidad vinculante* significa que la iniciativa ciudadana y las decisiones que diferentes sectores de la población tomen con respecto a la orientación de la gestión de la ciudad deben obligar al gobierno a actuar en esa dirección.

Ese postulado se erige como una alternativa a la lógica de institucionalización de la participación que prevaleció en la ciudad en los últimos 20 años, y como respuesta a los problemas que, según el equipo de gobierno de Petro, habían sido generados por ese modelo. Entre éstos cabe destacar, como lo señaló un funcionario del Instituto Distrital de la Participación y la Acción Comunal (IDPAC), los siguientes:²⁰

²⁰ Entrevista a un funcionario del IDPAC, julio de 2013.

- La oferta institucional de participación por parte del Estado coartó la dinámica de acción colectiva de diferentes sectores de la población al imponerles reglas que pusieron límites a sus propias formas de actuación.
- También fragmentó la acción ciudadana al crear escenarios autónomos para cada tipo de actor y no establecer vasos comunicantes entre ellos, que permitieran una acción más coordinada y solidaria entre los diferentes actores.
- La institucionalización burocratizó los espacios de participación al convertir el ejercicio ciudadano en un procedimiento fuertemente reglamentado (quién participa, en qué momento, en qué escenarios, mediante qué procedimientos, etc.), que necesariamente debería transcurrir por esos espacios, por fuera de los cuales la acción ciudadana no tendría validez ante las instancias gubernamentales.
- El alcance de estos espacios es muy limitado pues se trata de instancias de consulta, si acaso de canalización de la iniciativa ciudadana, pero no de toma de decisiones vinculantes con participación activa de los interesados.
- La institucionalidad participativa propició la conformación de una elite de la participación, que expropió a la ciudadanía de su capacidad de incidencia en la gestión pública y acaparó los canales de relación con las autoridades públicas, obteniendo privilegios políticos y, en algunos casos, económicos.²¹
- El modelo de institucionalización de la participación no contribuyó de manera significativa a la solución de los problemas de la ciudad y sus localidades, lo que convirtió a las instancias en entes poco eficaces en su acción y, en consecuencia, poco confiables a ojos de la ciudadanía.

Petro propuso un modelo alternativo de participación centrado en el reconocimiento y la promoción de la movilización ciudadana como la mejor vía para garantizar su incidencia en las decisiones públicas y como herramienta para visibilizar las nuevas ciudadanías emergentes en Bogotá. Su intención era fortalecer la autonomía ciudadana en la definición de sus propios canales de relación con el gobierno distrital y con las alcaldías locales, así como de las reglas para participar; también volver más fluida y permanente la acción colectiva, ampliando la cobertura de los procesos en cantidad y tipo de poblaciones involucradas

²¹ El alcalde Petro y varios de sus funcionarios se refirieron a esa elite como una “mafia” de la participación, lo que produjo una reacción muy fuerte de los líderes que participan en varios de esos escenarios en contra de esa denominación.

en prácticas participativas, avanzar hacia formas de participación directa y decisoria y, en últimas, garantizar mayor eficacia en la solución de los problemas de la ciudad y de sus habitantes.

El plan de desarrollo señala que la Bogotá humana busca

[...] garantizar en distintos ámbitos del territorio procesos participativos que promuevan la movilización, la organización, la deliberación y la toma de decisiones amplia e informada de la ciudadanía en la gestión de la ciudad. [Además], impulsar en los distintos ámbitos del territorio la capacidad de decisión directa de la ciudadanía sobre los asuntos de la ciudad [...] reconociendo nuevas ciudadanías e involucrando a la población en el uso y goce del espacio público.

¿Qué tanto estos propósitos de implantación de un nuevo modelo de participación ciudadana se concretaron en lo que va de la administración del alcalde Petro?²²

LA GESTIÓN DEL NUEVO MODELO

Petro puso en marcha durante el primer año de su mandato dos tipos de dispositivos de movilización ciudadana: por un lado, el impulso a escenarios no institucionales de encuentro de las autoridades públicas con la ciudadanía y de incidencia de esta última en la gestión pública; por otro, la movilización plebiscitaria de apoyo al alcalde cuando se inició un proceso de revocatoria del mandato y otro de destitución y sanción política al alcalde por el manejo del servicio de aseo de la ciudad.

La creación de escenarios de incidencia en la gestión pública fue probablemente el instrumento que tradujo más fielmente la propuesta del alcalde. Entre esos escenarios cabe mencionar los presupuestos participativos (PP), los cabildos consultivos sobre el Plan de Ordenamiento Territorial (POT),²³ las consultas

²² El mandato del gobierno de Gustavo Petro termina el 31 de diciembre de 2015.

²³ Bogotá inició la actualización del POT aprobado en 1998. Dicha actualización se iba a realizar a fines en 2012, pero hubo un acuerdo entre la alcaldesa saliente (Clara López Obregón) y el entrante (Gustavo Petro) para que fuera este último quien realizara esta tarea. La revisión del POT implica un proceso de consulta que puede ser realizado a través del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, órgano creado por la Ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial. La Veeduría Distrital instó a la Administración Distrital a que hiciera esa consulta antes de trasladar la propuesta de revisión al Concejo de la ciudad, solicitud que finalmente fue atendida por el alcal-

sobre el nuevo Estatuto de Planeación de Bogotá,²⁴ la conformación de los comités probasura cero, los pactos de convivencia y seguridad ciudadana, el plan 75-cien de articulación de las entidades gubernamentales con las comunidades en su territorio, el programa “El alcalde escucha a la ciudadanía en las localidades” y la contratación de organizaciones sociales para la gestión de los proyectos de desarrollo. Se examina a continuación la experiencia de presupuestos participativos (PP), por ser la que el gobierno distrital privilegió desde el inicio de su mandato y la que mayor impacto de opinión y de movilización logró en los primeros meses de 2012.²⁵

La intención de la Alcaldía con la implementación de los PP era poner en marcha su modelo alternativo de participación, especialmente de sectores tradicionalmente excluidos de la toma de decisiones, en asuntos de interés público. Se quería desde la Administración Distrital devolver el poder a ciudadanos y ciudadanas y profundizar la democracia popular; construir colectivamente un nuevo modelo de ciudad respetuoso del medio ambiente y los ecosistemas; y garantizar una gestión transparente.

El PP fue pensado como un instrumento para movilizar a la población en el nivel microterritorial (barrial). Según un documento de la Secretaría de Gobierno y el IDPAC (2012), el PP es

[...] un proceso social que pretende, en un territorio específico —unidad básica de participación, localidad o distrito— identificar y caracterizar la demanda social a nivel de acciones tipo o preproyecto, y definir, mediante el voto de los habitantes del territorio, la asignación presupuestal a tales preproyectos, que la administración estará comprometida a ejecutar en la vigencia.

de y el secretario de Planeación. Se realizaron 38 cabildos para escuchar la opinión y las iniciativas de la ciudadanía sobre los componentes de la revisión del POT. Paradójicamente, estos cabildos, contrario a lo que defendió el gobierno desde un principio, fueron consultivos, no vinculantes.

²⁴ Presionado por iniciativas de reforma del Estatuto de Planeación (acuerdos 12 de 1994 y 13 de 2000) que comenzaban a circular en la ciudad por iniciativa de algunos concejales y de organizaciones de la sociedad civil, el gobierno de Petro decidió elaborar una propuesta de estatuto de planeación cuyos contenidos fueron consultados a la ciudadanía en las localidades. Este proceso también fue consultivo, no vinculante.

²⁵ El análisis que sigue se basa en algunos documentos no publicados, elaborados por la Alianza por Bogotá, una plataforma de trabajo de varias organizaciones sociales y centros académicos, convocada por la Veeduría Distrital con el propósito de hacer seguimiento a la política de participación en la ciudad. Foro Nacional por Colombia y el autor de este artículo forman parte de dicha Alianza.

Los encargados de diseñar el PP no quisieron utilizar las demarcaciones territoriales existentes en la ciudad (20 localidades y 114 unidades de planeación zonal-UPZ), sino elaborar una nueva sectorización, mediante la cual fueron definidos 172 microterritorios urbanos y 14 rurales con base en criterios técnico-cartográficos y socioespaciales. Luego, fueron seleccionados ocho de ellos para realizar una prueba piloto. Metodológicamente, los PP incluían una primera fase de precabildos, en los que se identificaba la demanda social y se analizaba las alternativas de solución a los problemas identificados, y un cabildo en el que la población asignaba mediante votación los presupuestos.

Para la realización de los ocho pilotos, las entidades de la Administración Distrital, especialmente el IDPAC y la Secretaría de Gobierno, dedicaron gran cantidad de recursos humanos, teniendo en cuenta que se trataba de un primer experimento que orientaría en el futuro la implementación plena de la iniciativa. Se asignó un techo presupuestal de aproximadamente 5 475 000 dólares. Como resultado de esos ocho ejercicios, a los que asistieron 18 498 personas, fueron priorizados 32 proyectos por un valor cercano a 4 206 000 dólares,²⁶ es decir, 76.8% del presupuesto asignado (Secretaría de Hacienda, 2013).

En el segundo semestre de 2012, la administración distrital propuso realizar otros ejercicios de presupuesto participativo en cuatro temas: vías, jóvenes, salud y agua, en cada uno de los cuales,

[...] los recursos a discutir y priorizar por parte de la ciudadanía corresponden a fuentes de financiación distrital y de los Fondos de Desarrollo Local, en el marco de las competencias y las líneas de inversión distritales y locales, que hagan posible la materialización de la agenda de desarrollo de la Bogotá Humana (Secretaría de Gobierno, 2012).

Al final, solamente se realizaron tres de estas experiencias: vías, jóvenes y agua. En esta ocasión la Alcaldía vinculó a otras entidades distritales y a los alcaldes locales, como se muestra en el cuadro 1. Así, los PP se convirtieron en la principal estrategia de impulso a la participación ciudadana en la ciudad.

Desde el punto de vista territorial hubo, sin embargo, un giro sustancial: no serían utilizadas las 186 unidades definidas para el proyecto piloto, sino que se tomaría como base las UPZ.²⁷ Se realizaron 294 actividades (precabildos, jornadas

²⁶ Esa cifra indica el valor de los proyectos en seis de los ocho territorios, pues sobre dos de ellos la Alcaldía no ofreció información específica. Eso significa que el monto real fue mayor.

²⁷ Esto muestra la volatilidad de criterios de la Administración Distrital para implementar su estrategia de participación y, de algún modo, una falta de claridad conceptual y metodológica en su diseño.

CUADRO 1
ENTIDADES DEL DISTRITO CAPITAL INVOLUCRADAS EN EL SEGUNDO EJERCICIO
DE PP EN BOGOTÁ

<i>Vías</i>	<i>Jóvenes</i>	<i>Agua</i>
Alcaldes locales, Secretaría de Movilidad, Unidad de Mantenimiento Vial, Instituto de Desarrollo Urbano, Empresa de Teléfonos de Bogotá, Empresa de Acueducto y Alcantarillado, Secretaría de Hacienda, Caja de Vivienda Popular, Codensa, IDPAC, Jardín Botánico, Secretaría de Gobierno (Subsecretaría de Asuntos Locales)	Secretaría de Educación, Secretaría de Integración Social, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Cultura, IDPAC e IDIPRON	Secretaría de Hábitat, FOPAE, Secretaría de Ambiente, UAESP, EAAB

FUENTE: Alianza por Bogotá, 2013.

de sensibilización, recorridos, cabildos) en los temas de agua y vías. Asistieron a los tres tipos de cabildos un total de 64 087 personas y se priorizaron 3 433 proyectos, la mayoría de ellos en el tema de vías.²⁸ Estas cifras de asistencia a los cabildos de PP son similares a las de los encuentros ciudadanos para la formulación de los planes de desarrollo locales en gobiernos anteriores, e incluso inferiores a la cifra lograda por Luis Eduardo Garzón en 2004, cercana a las 100 mil personas (Velásquez y González, 2006).

El segundo tipo de dispositivo de movilización fue el apoyo plebiscitario de importantes sectores de la población al alcalde, cuando se inició un proceso de revocatoria de su mandato y se anunció una destitución de su cargo por parte de la Procuraduría General de la Nación.²⁹ Cabe describir brevemente los antecedentes de dichos procesos para comprender mejor el alcance de las manifestaciones de apoyo a Petro.

El alcalde y su equipo de gobierno decidieron no renovar los contratos del servicio de aseo urbano, que la Alcaldía había firmado con varias empresas privadas que prestaban el servicio en Bogotá desde hacía varios años. Su propuesta, aprovechando que los contratos vencían a fines de 2012, era que el Estado recuperara la prestación del servicio, argumentando que las empresas privadas estaban

²⁸ No existe una cifra sobre el número de cabildos de jóvenes realizados.

²⁹ También puede incluirse en esta categoría las movilizaciones en favor de la paz y de la negociación del conflicto armado en el país, promovidas por la Alcaldía de la ciudad.

cobrando tarifas muy altas y obteniendo grandes ganancias a costa del bolsillo de los bogotanos. El 18 de diciembre de 2012 fue la hora cero para implementar el nuevo esquema: decidió no renovar los contratos a las firmas prestadoras del servicio y encargar a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) la tarea de recoger las basuras en toda la ciudad.

La polémica generada por la decisión del alcalde fue intensa y prolongada. Los sectores dominantes de la opinión pública señalaron su desacuerdo con tal decisión y comenzaron a crear un clima político contrario al alcalde que pronto ganó terreno cuando se comprobó que la EAAB no tenía la capacidad de recoger las basuras con la misma eficiencia que las firmas privadas, y que la ciudad se iba inundando de basuras por todas partes.³⁰ El alcalde fue perdiendo popularidad, sobre todo porque la calidad del servicio era muy baja debido a que la infraestructura de la EAAB no era la adecuada para el proceso de recolección. Al mismo tiempo, el alcalde creó una empresa distrital que se encargaría en el corto plazo de prestar el servicio (Aguas de Bogotá), con el uso de vehículos adecuados y con la vinculación de los recicladores para complementar la prestación del servicio. Esa decisión también fue objeto de críticas provenientes de diferentes sectores sociales y políticos de la ciudad. La situación se tornó tan complicada para el alcalde que a los pocos días decidió renovar el contrato con algunas de las firmas y mantener la prestación por parte del Distrito en una zona de la ciudad.

El dirigente conservador Miguel Gómez, aprovechando esta coyuntura de descrédito del alcalde Petro, inició un proceso de revocatoria del mandato del alcalde al tenor de lo dispuesto para ese efecto por la Ley 134 de 1994, ley estatutaria de participación ciudadana. Llevó a cabo el proceso de recolección de firmas y, luego de completarlas, las presentó a la Registraduría del Estado Civil para que las avalara y diera vía libre al proceso de revocatoria. Paralelamente, el procurador general de la nación abrió una investigación al alcalde Petro por haber generado detrimento patrimonial del Estado y por violentar los principios de libre empresa en la ciudad mediante todo este episodio de las basuras. Esa investigación dio como resultado en diciembre de 2013 la solicitud del procurador al presidente de la República de destitución fulminante del alcalde³¹ y su inhabilitación por 18 años para desempeñar cargos públicos. La destitución

³⁰ Hoy día se tiene certeza de que las firmas privadas promovieron en varios sectores de la ciudad una cruzada para sacar basuras a toda hora, de manera que la ciudad se viera permanentemente inundada de residuos y el alcalde y la EAAB perdieran favorabilidad en la opinión pública.

³¹ Por norma constitucional, el presidente de la República es la única persona habilitada para destituir al alcalde de Bogotá.

se hizo efectiva unos meses más tarde y el alcalde fue remplazado interinamente por el titular del Ministerio del Trabajo, Rafael Pardo, hasta el momento en que fue designada, como lo señala la norma, una militante del mismo movimiento del alcalde Petro, en este caso su ex secretaria de Planeación y de Hábitat, María Mercedes Maldonado.

El alcalde Petro interpuso los recursos de reposición a los que tenía derecho, los cuales fueron negados. No obstante, el alcalde Petro inició un proceso de solicitud de medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos. Ésta, después de estudiar los hechos y recibir los testimonios de las partes, concluyó que los derechos políticos del alcalde estaban en riesgo, por lo que solicitó al Estado colombiano suspender la decisión de la Procuraduría y del presidente de la República y restituir al alcalde en su cargo, lo que efectivamente sucedió.

Luego del anuncio de la Procuraduría de inhabilitarlo para ocupar cargos públicos y de su destitución por parte del presidente de la República, el alcalde Petro salió a la plaza pública a plantear sus argumentos y a criticar lo que denominó un golpe de Estado a la ciudad. Inmediatamente miles de manifestantes se apostaron en la Plaza de Bolívar para protestar por la destitución del alcalde y darle su apoyo en contra de las decisiones del procurador y del presidente de la República. Participaron en dichas manifestaciones organizaciones y personas afectas al alcalde y a sus ideas políticas, las cuales permanecieron en la plaza por varios días en solidaridad con Petro. Fue un apoyo plebiscitario que consideró las sanciones contra el alcalde como una violación de sus derechos políticos y de los derechos de quienes lo eligieron como primer mandatario de la ciudad. Después de varios días, las aguas se calmaron poco a poco y las manifestaciones de apoyo se disolvieron. Una vez que el alcalde fue restituido en su cargo, las expresiones masivas de apoyo al alcalde se repitieron.

El carácter de esta movilización fue muy diferente a lo que había sucedido en el caso de los presupuestos participativos y de otras iniciativas del alcalde de incidencia ciudadana en la gestión pública. En este último caso se trataba de motivar a los ciudadanos para que fueran actores decisivos en la asignación de recursos y en la toma de otras decisiones de política pública. Aquí, el objetivo era diferente: lograr un apoyo político para contrarrestar los efectos de la destitución de su cargo y, como consecuencia de ello, afianzar la solidaridad de los sectores afectos a su postura política e ideológica y, muy probablemente, recoger la cosecha más tarde en otras aventuras electorales en las que el alcalde seguramente querrá involucrarse. En ambos casos, sin embargo, el objetivo era parecido: convertir a la ciudadanía en el principal pilar y apoyo de su gestión, fuera para definir

políticas públicas o para participar en su defensa como mandatario de la ciudad y como uno de los líderes de los movimientos de oposición en Colombia.

¿Qué pasó entonces con la institucionalidad participativa de la ciudad? La apuesta por la movilización ciudadana relegó a un plano secundario el interés del gobierno de Petro por las instituciones de participación existentes en Bogotá. Los consejos, comités y demás dispositivos creados en las dos décadas anteriores seguían funcionando por una cierta inercia que les es propia, pero sin el respaldo explícito de la Alcaldía y sus diferentes dependencias. Más aún, por norma, la Alcaldía Mayor y las Alcaldías Locales deben convocar algunas de esas instancias para que se reúnan y realizar ciertos procedimientos de consulta. La Alcaldía lo hizo, pero no fue más allá de sus mínimas obligaciones en materia de convocatoria. Su interés era otro: hacer sentir que la estrategia de participación no estaba enfocada en la institucionalidad participativa, sino en los procesos de movilización analizados. Lo que hizo el alcalde fue no hacer nada más allá del mínimo necesario y dejar que las instancias operaran por su propia inercia.

El caso de la planeación participativa es un buen ejemplo al respecto: al inicio de su mandato, los alcaldes deben surtir un trámite para la aprobación del plan de desarrollo que será el principal referente de su gestión. La ley orgánica de planeación establece un procedimiento para la formulación, aprobación y seguimiento de los planes de desarrollo, el cual incluye la participación de la ciudadanía a través del Consejo de Planeación, encargado de facilitar la discusión de la propuesta de plan y elaborar un concepto con recomendaciones. En el caso de Bogotá, dicho procedimiento está regulado por el Acuerdo 12 de 1994. En el nivel local aplica el Acuerdo 13 de 2000. Desde la aprobación de dichos acuerdos los alcaldes le han dado un peso importante a la formulación participativa de sus respectivos planes, realizando consultas a diferentes sectores, programando encuentros, dándole apoyo técnico y financiero al Consejo de Planeación de la Ciudad y liderando la formulación de los planes de las localidades en asociación con los Consejos de Planeación Local, a través de los encuentros ciudadanos (Velásquez y González, 2006). La Secretaría de Planeación, encargada de conducir el proceso, siempre se preocupó por dar información a la ciudadanía y por publicitar las actividades relacionadas con la participación ciudadana.

No fue ése el caso en 2012, cuando se inició el mandato del alcalde Petro. La administración no sólo le imprimió un bajo perfil a la formulación de los planes locales y del plan distrital, sino que en ese mismo periodo realizó los cabildos de presupuesto participativo, que respondían, como se vio, a su estrategia de movilización ciudadana. En otras palabras, diseñó un proceso paralelo que restó fuerza a la formulación de los planes y evitó que esta última tuviera algún tipo

de protagonismo en el seno de la opinión pública. Incluso, esto produjo confusión entre la gente en las localidades, pues la convocatoria a dichos cabildos fue entendida en primera instancia como un llamado a participar en la formulación de los planes locales, no para la asignación de recursos presupuestales.³² Lo mismo ocurrió en las entidades de la Alcaldía encargadas del PP: tuvieron que dedicarse de lleno a la convocatoria y realización de los cabildos, cuando en gobiernos anteriores ésta era la época dedicada a la formulación de los planes. Esto no significa que los planes no se hayan elaborado; la tarea fue cumplida, sólo que a través de un proceso poco publicitado y con la participación de un número de personas muy inferior que el de años anteriores (Velásquez y González, 2006).

MOVILIZACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN

El ejemplo de los planes de desarrollo es una buena muestra de la tensión entre movilización e institucionalización como estrategias de impulso a la participación en la apuesta política de Petro. Para él, se trataba de escoger una de las dos. Y ya sabemos cuál fue su apuesta. No había manera de conciliar esos dos modelos. Para Petro, el uno era la antítesis del otro. Esta postura “maniquea” (esto o lo otro, pero nunca los dos) desconoció de entrada una realidad de a puño: que los espacios institucionales para la participación están ahí, que no se puede negar su existencia, que ellos también son vehículos para transmitir inquietudes y demandas ciudadanas a las autoridades públicas y que, por más que no cumplan a cabalidad la tarea sustantiva de democratizar la gestión, son escenarios legales y legítimos que no pueden ser obviados en el diseño de estrategias de participación ni, mucho menos, eliminados de la noche a la mañana.

El error de Petro fue partir de la premisa de que movilización e institucionalización son lógicas antagónicas. Y ha sido la propia realidad la que ha demostrado a Petro y a su equipo de gobierno que pueden y deben ser lógicas complementarias, así se le dé prioridad a una de ellas. Prueba de ello es que la institucionalidad participativa ha seguido funcionando en Bogotá, primero sin el apoyo del gobierno distrital, y más recientemente con su asentimiento. Esas instituciones no podían ser tiradas a la basura por más defectos y vicios que presentaran en su

³² Los líderes y los miembros de las organizaciones sociales en Bogotá tienen una cierta trayectoria como participantes en la formulación del Plan de Desarrollo Distrital y de los planes locales. Por eso, cualquier convocatoria que se realice en los primeros cinco meses del mandato de los alcaldes es entendida como una invitación a involucrarse en el proceso de planeación, no en otras actividades.

desempeño cotidiano. Lo que había que hacer era crear las condiciones para su buen funcionamiento y, al mismo tiempo, movilizar a la ciudadanía para que interviniera directa y masivamente en los asuntos públicos.

Pero lo que llama la atención en el manejo que dio Petro a la participación ciudadana durante su mandato es que el esfuerzo de movilización de la ciudadanía duró solamente un año y unos meses más. La actividad febril —claramente militante— de las entidades y los funcionarios distritales en los 15 primeros meses del periodo de gobierno nunca volvió a verse: no hubo una segunda ronda de cabildos de PP y, excepción hecha de las consultas para la revisión del POT y para el estudio de la propuesta de un nuevo Estatuto de Planeación —ambas tareas de alcance meramente consultivo— el entusiasmo movilizador desapareció. Así, el gobierno de Petro se fue pareciendo cada vez más al de sus predecesores en lo que respecta al manejo de la participación: cada entidad distrital realizando sus propias iniciativas, las instituciones participativas funcionando a media máquina y la ciudadanía esperando nuevas oportunidades para incidir realmente en las decisiones públicas. Queda la impresión de que el esfuerzo de movilización no pasó de ser un entusiasmo pasajero que no tuvo continuidad, por las razones que fuera, o, en el caso de la movilización plebiscitaria, de un fenómeno coyuntural utilizado por el alcalde y sus seguidores para evitar la destitución y ganar algunos réditos políticos.

No sería descabellado pensar entonces que la intención del gobierno del alcalde Petro ha sido y sigue siendo incrementar su legitimidad como líder político —lo cual es totalmente comprensible— y, por esa vía, generar una base electoral para futuras aspiraciones políticas,³³ antes que transformar el modelo de gestión involucrando más directamente a la ciudadanía —no sólo a sus dirigentes— en la discusión de los asuntos de interés público. La participación se habría convertido entonces en un instrumento de acumulación política del alcalde más que en una herramienta de democratización de la gestión de la ciudad.

Lo anterior niega el valor en sí de las experiencias impulsadas por la Alcaldía, ni de sus resultados para dar respuesta a las aspiraciones y demandas de la población. Por el contrario, hay que reconocer que dispositivos como los presupuestos participativos constituyen una importante herramienta de pedagogo-

³³ Algunos de los funcionarios más cercanos y leales al alcalde y a sus ideas, por ejemplo el ex secretario de Gobierno, Guillermo Asprilla (q.e.p.d.), plantearon públicamente que el propósito último de su grupo político era alcanzar con Gustavo Petro la Presidencia de la República —algo completamente legítimo— para lo cual la Alcaldía —considerada por los expertos como el segundo cargo público más importante del país— no era más que un paso para el logro de ese propósito político.

gía democrática, de acercamiento al ciudadano corriente al manejo de lo público y una forma de ampliar sustancialmente la cobertura y el alcance de la participación ciudadana a límites que trascienden los liderazgos consuetudinarios en la ciudad.

Sin embargo, esa apuesta de movilización debería ser permanente, cada vez más amplia y fruto de una estrategia de participación, liderada por la Alcaldía, que no debería excluir el uso de la institucionalidad participativa como herramienta de democratización de las decisiones públicas. Las colectividades no pueden permanecer en estado de movilización permanente. Se requiere también “momentos de reposo” y formas alternas de canalización y de realización de sus intereses, escenarios de diálogo y concertación para el diseño de políticas de mediano y largo plazo, de políticas de Estado. Ésa es la importancia de los espacios institucionales, pero a su turno, éstos se esclerotizan y mueren si no existe una dinámica social que los nutra y los esté retando permanentemente a romper la inercia propia de las organizaciones, por pequeñas que sean.

Esta estrategia de combinación de lógicas de participación orientaría y daría sentido a las iniciativas particulares de las diferentes entidades del gobierno en materia participativa y sería el principal referente para coordinar su acción, así como para los distintos sectores de la población en su intento por hacer uso del derecho a intervenir en los espacios públicos y a incidir en las decisiones que los afectan. Debería ser, además, una estrategia integral, en el sentido de que permitiría establecer los nexos entre institucionalización y movilización, generando una ecuación de signo positivo. Sería entonces mucho más fácil articular planeación con presupuestos participativos, poner a dialogar las diferentes instancias de participación entre sí y alimentarlas con el saber de la gente y con las iniciativas del “ciudadano de a pie”, cosa que lamentablemente no ha ocurrido en este ni en otros periodos de gobierno de la ciudad. Esa estrategia contrarrestaría, por otro lado, la tendencia cortoplacista que anima a muchos gobiernos a obtener resultados inmediatos sin proponerse metas de más largo aliento. Sería el medio ideal para pensar la ciudad y la participación en horizontes de futuro.

Uno de los propósitos de la estrategia de movilización, implementada transitoriamente por el alcalde Petro, fue invitar a la gente a que se vinculara a los escenarios donde se dirimen las políticas públicas y las decisiones clave de la ciudad. De esa manera, serían fortalecidos el ejercicio de la ciudadanía activa (entendida como incidencia vinculante) y el espacio público. Pero, además, la participación comenzaría a ser más el producto de la demanda social que de la oferta estatal. Ésta sí que constituiría una ruptura con el modelo anterior dominante, basado en la oferta estatal de participación a través de canales institucionales. Ese propósito

de fortalecer la demanda ciudadana de participación, sin embargo, no se ha logrado. Salvo movilizaciones espontáneas de los usuarios del Transmilenio,³⁴ y otras surgidas en eventos coyunturales, la ciudadanía sigue a la espera de que el Estado la convoque a participar. Y ésa ha sido la tendencia dominante. Es el gobierno distrital el que sigue ofreciendo escenarios —cada vez menos, es cierto— sin que haya una demanda autónoma desde la sociedad para interactuar con el gobierno. Ello, además, encaja perfectamente en el talante de Petro, un líder que prefiere conducir los procesos a su manera y no tanto convertirse en escucha de la ciudadanía. En ese sentido, es dable pensar que la participación ha sido para Petro más un instrumento de acumulación política que un esfuerzo real por democratizar las decisiones públicas. Si fuera esto último, la administración distrital habría tenido que imaginar dispositivos de carácter más permanente —no para los primeros 15 meses de gobierno— y acompañados de una pedagogía ciudadana y de herramientas de fortalecimiento de capacidades sociales para el ejercicio de la participación.

Lo anterior no puede ocultar algunos logros importantes del gobierno de Petro en materia participativa, entre ellos la ampliación de la cobertura temática y poblacional de la participación; el empoderamiento de sectores que antes no tenían visibilidad; el impulso a dinámicas territoriales en las localidades y en los barrios, que antes no tenían curso, y una mayor conciencia de los servidores públicos sobre el rol del ciudadano en la gestión de la ciudad. Hay que destacar también la voluntad del alcalde y su equipo de gobierno de incrementar los recursos para la participación, en comparación con anteriores administraciones, y de adecuar la institucionalidad estatal a estas nuevas dinámicas.

La pregunta de fondo, que resulta de este recorrido sobre las estrategias de participación promovidas por diferentes gobiernos de Bogotá, y en particular por el alcalde Petro, es cómo articular institucionalización y movilización y, a la vez, cómo lograr el encuentro entre oferta participativa y demanda social de participación; cómo evitar posturas maniqueas que convierten a la institucionalización y a la movilización en lógicas excluyentes; cómo armonizar participación directa con participación a través de representantes en los espacios de participación; cómo articular en una misma lógica procesos de consulta con decisiones vinculantes.

Como lo señalan Fung, Wright *et al.* (2003), en última instancia la clave de la participación ciudadana consiste en generar contrapesos sociales a las decisiones y manejos de las elites en el poder. ¿Pueden surgir esos contrapesos de lógicas

³⁴ Servicio de transporte masivo con buses articulados de carril exclusivo y paradas fijas.

institucionales? ¿Es ése un atributo exclusivo de los procesos de movilización masiva y de participación directa? Las experiencias que esos autores examinan en su libro muestran que la formación de contrapesos sociales puede recorrer trayectos diferentes: en unos casos es el producto de una fuerza ciudadana movilizadora que se complementa con estrategias de los gobiernos de apoyo a ese impulso “desde abajo”; en otros, resulta del aprovechamiento, por parte de los grupos ciudadanos, de la oferta institucional de participación.

La clave parece estar entonces en la articulación entre la oferta estatal y la iniciativa ciudadana, independientemente de si la lógica dominante es la institucionalización o la movilización; lo importante es contar al mismo tiempo con una voluntad política para democratizar la gestión pública y con una capacidad ciudadana para convertirse en contrapeso permanente para las decisiones de las elites en el poder. Esto puede lograrse a través de instituciones participativas consolidadas o de procesos de movilización ciudadana encaminados a ejercer de manera directa su poder soberano en la toma de decisiones. Probablemente, ese logro será más sólido si esas dos lógicas se combinan para producir efectos más potentes desde el punto de vista de la democratización de las decisiones y, sobre todo, de la solución de los grandes problemas de la ciudad. Lo peor es mantener —como ocurre en Bogotá actualmente— ese dualismo maniqueo entre institucionalización y movilización. Superar ese dualismo parece ser el principal reto de la ciudadanía y de sus dirigentes en el futuro inmediato.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2004), *Exposición de motivos del Plan de Desarrollo Distrital*, Bogotá.
- ALIANZA POR BOGOTÁ (2013), *Seguimiento a cabildos de presupuesto participativo 2012*, Bogotá.
- CASTELLS, Manuel (2012), *Redes de indignación y esperanza*, Madrid, Alianza.
- FUNG, Archon; Eric O. WRIGHT *et al.* (2003), *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- HERNÁNDEZ, Andrés (2008), “Modelos de democracia participativa en Bogotá”, en *Controversia*, núm. 191, Bogotá, diciembre, pp. 227-279.
- OLSON, Mancur (1992), *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Limusa.

- SECRETARÍA DE GOBIERNO (2002), *En el camino de la participación. Elementos para el análisis*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- (2012), *Propuesta general de Cabildos ciudadanos. Líneas metodológicas generales. Proceso colectivo de construcción de metodologías para presupuesto participativo a nivel de localidades y UPZ para temas centrales de desarrollo de Bogotá Humana 2012-2013*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- e IDPAC (2012), *Documento preliminar sobre presupuestos participativos*, Bogotá, febrero.
- SECRETARÍA DE HACIENDA (2013), *Presupuesto participativo*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- TARROW, Sidney (2004), *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, 2a. ed., Madrid, Alianza Ensayo.
- VEEDURÍA DISTRITAL (2006), *Estado de la participación en el Distrito Capital*, Veeduría Distrital Delegada para la participación y los Programas Especiales, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- VELÁSQUEZ, Fabio (2009), “La política pública de participación en Bogotá: ¿una tarea imposible?”, en *Revista Foro*, núm. 68, Bogotá, septiembre, pp. 77-90.
- y Esperanza GONZÁLEZ (2003), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona.
- y Esperanza GONZÁLEZ (2006), *Encuentros con el futuro. Cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá, 2004*, Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia/Fundación Corona.

METABOLISMO URBANO Y ECOLOGÍA POLÍTICA DEL AGUA EN EL VALLE DE MÉXICO*

GIAN CARLO DELGADO RAMOS**

INTRODUCCIÓN.

DEL METABOLISMO SOCIAL Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

El consumo de energía y materiales por parte de la humanidad se ha incrementado en relación directa con el tipo de relaciones productivas y con el estado de sofisticación de los medios de producción. Se estima para las sociedades cazadoras-recolectoras un uso promedio per cápita de energía de 10-20 Gj/año y de media tonelada de materiales; para las sociedades agrarias avanzadas de Europa del siglo XVIII unos 40-70 Gj/año/per cápita y de tres a seis ton/año/per cápita de materiales; y para las típicas sociedades industrializadas contemporáneas de principios del siglo XXI, entre 150-400 Gj/año/per cápita y 15-25 toneladas de materiales al año per cápita (Haberl *et al.*, 2011:3).

* Este trabajo es el resultado del proyecto de investigación “Valoración del metabolismo urbano en la ciudad de México y sus impactos socioeconómicos frente al cambio climático”, financiado por el Programa de Investigación en Cambio Climático y realizado desde el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH), ambos de la Universidad Nacional Autónoma de México. Una versión similar fue publicada en Gian Carlo Delgado Ramos (2015), “Water and the Political Ecology of Urban Metabolism: The Case of Mexico City”, en *Journal of Political Ecology*, vol. 22, pp. 98-114. Agradezco a Ángeles Alegre Schettino, del CEIICH, por su apoyo en el diseño gráfico de las figuras 2 y 5.

** Investigador titular, de tiempo completo, definitivo, adscrito al programa de investigación “Ciudad, gestión, territorio y ambiente”, del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es integrante del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt. Recibió el Reconocimiento Distinción Universidad Nacional a Jóvenes Investigadores 2011 en investigación en Ciencias Sociales y el Premio en Investigación 2014 de la Academia Mexicana de Ciencias en el área de Ciencias Sociales. Contacto: <giandelgado@unam.mx>.

El claro aumento de los patrones metabólicos del ser humano se ha dado además de manera cada vez más intensa, es decir, se han ampliado y acelerado en relación directa con el tamaño de la economía y el ritmo de acumulación de capital; ello sobre todo desde la segunda mitad del siglo XX, cuando el consumo de energía y materiales se disparó como nunca antes (Krausmann *et al.*, 2009). Dicha tendencia ha impactado de manera cada vez más evidente —y en cierto grado de modo irreversible— las fronteras ecológicas planetarias (Rockström *et al.*, 2009). El cambio climático antropogénico es uno de los efectos más distintivos al perfilarse como un fenómeno “inequívoco” producto del incremento en la concentración de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera, del forzamiento radiactivo positivo, el calentamiento observado, la retroalimentación climática y el almacenamiento de la energía en el sistema climático (IPCC, 2013).¹ Se constata así un aumento en la temperatura promedio global de la atmósfera, del océano y la superficie terrestre de 0.5°C a 1.3°C durante el periodo 1951-2010 (IPCC, 2013), cambios en el ciclo del agua, reducciones de hielo y nieve, modificaciones en la intensidad y frecuencia de eventos extremos, etcétera (IPCC, 2013).

En lo que a emisiones GEI se refiere, cabe subrayar que estamos en niveles sin precedentes en al menos 800 mil años (IPCC, 2013). El CO₂, que se mantuvo constante en los últimos 10 mil años en una concentración de unas 280 partes por millón (ppm), pasó en 1998 a concentraciones de 360 ppm, en 2006 a 383 ppm, y para inicios de 2015 hasta a 400 ppm <www.co2now.org>. El incremento acumulado es de poco más de 40%, alcanzándose ya una concentración riesgosa dado que se trata de un nivel muy por arriba de la *frontera ecológica planetaria* para el ciclo del carbono, propuesta en 350 ppm (Rockström *et al.*, 2009).²

¹ El aporte de cada gas de efecto invernadero al forzamiento radiactivo se determina por el cambio en su concentración atmosférica durante un determinado periodo de tiempo y la efectividad del gas para modificar el equilibrio radiactivo. La mejor estimación del forzamiento radiactivo antropogénico total de 2011 es 43% superior al previsto en el AR4 para el año 2005. Esto es debido a una combinación del crecimiento continuo en la mayoría de las concentraciones de GEI y a estimaciones más precisas del forzamiento radiactivo por aerosoles, que indican un efecto de enfriamiento neto más débil. El forzamiento radiactivo antropogénico total a 2011, en relación con 1750, es de 2.29 [entre 1.13 y 3.33] W m⁻² (IPCC, 2013).

² Los ritmos de explotación y erosión de la naturaleza se han estudiado desde la noción de “fronteras (ecológicas) planetarias” o límites a la perturbación antropogénica de procesos críticos del planeta Tierra (ciclos biogeoquímicos del planeta, entre otros, que permiten a los ecosistemas tolerar perturbaciones o *shocks*), los cuales, de no violentarse, derivarían en un espacio de operación de relativa seguridad para el ser humano. Las fronteras no son un punto de quiebre, sino un estadio previo que sirve como “colchón” para que la sociedad reaccione y tome medidas. La idea detrás del concepto de fronteras ecológicas planetarias es la aplicación del principio precautorio.

Por tanto, de aumentar más tal concentración es de esperarse una amplitud de cambios multivariados e irreversibles.³ No es casual entonces que debido a la magnitud de las implicaciones generadas por el ser humano se considere que estamos pasando de la época geológica del Holoceno a la denominada era del Antropoceno⁴ (Crutzen y Stoermer, 2000; Crutzen, 2002; Zalasiewicz *et al.*, 2010; Steffen *et al.*, 2011; Steffen *et al.*, 2015).

Ahora bien, la situación actual es consecuencia de una desigual contribución en las emisiones de GEI, pues sólo alrededor de 20% de la población mundial —la más acaudalada— ha generado 90% de éstos en términos históricos (Godrej, 2001:95). Las desigualdades son también patentes en términos del consumo actual de energía y por tanto de emisiones. Por ejemplo, los países de la OCDE contribuyen al día de hoy con 43.8% del consumo energético mundial mientras que, América Latina sólo anota 5.2%, Asia (excepto China) 11.6% y África 5.7% (IEA, 2010).⁵ Nótese además que mientras los países de la OCDE tienen una población de unos 950 millones de habitantes, las regiones señaladas cuentan con 4.2 mil millones de habitantes (sin considerar a China).

Las fronteras planetarias se enmarcan en el extremo final “seguro” de la zona de incertidumbre, de ahí que su transgresión no significa que inmediatamente se generarían escenarios indeseables, pero sí que mientras más se transgrede la frontera, más alto es el riesgo de cambios de régimen, de procesos de desestabilización del sistema o de erosión de la resiliencia y, consecuentemente, menores las oportunidades para reaccionar o tomar medidas (Steffen *et al.*, 2015). Las fronteras ecológicas tienen dos dimensiones: las fronteras planetarias o globales y los aspectos subglobales, todas con capacidad de generar sinergias, aunque sólo las fronteras planetarias, por sí mismas, pueden poner en entredicho las condiciones propias del Holoceno. Se consideran como fronteras planetarias el cambio climático y lo que recientemente se ha calificado como integridad biosférica (Steffen *et al.*, 2015). Las fronteras subglobales incluyen el agotamiento de la capa de ozono, la acidificación oceánica, los ciclos biogeoquímicos del fósforo y el nitrógeno, el cambio de uso de suelo, el uso del agua dulce, la carga atmosférica de aerosoles y la introducción de entidades novedosas o de contaminación química y de otros compuestos.

³ Así lo califica, por ejemplo, James Hansen, del Instituto Goddard para el estudio del Espacio de la NASA (Estados Unidos). Una concentración por arriba de las 450 ppm se estima comenzaría a generar consecuencias irreversibles e impredecibles.

⁴ Término acuñado por Eugene F. Stoermer (Crutzen y Stoermer, 2000) y popularizado posteriormente por Paul Crutzen (Crutzen, 2002).

⁵ Por ejemplo, entre los mayores importadores de petróleo, según datos de 2008, están Estados Unidos, Japón, China, India, Corea, Alemania, Italia, Francia, España y Holanda. Mientras que los mayores exportadores para ese mismo año son Arabia Saudita, Rusia, Irán, Emiratos Árabes Unidos, Nigeria, Angola, Noruega, Kuwait, Irak y Venezuela (IEA, 2010). Es de notarse que, en este panorama, sean los países de la OCDE los que concentren 53.2% de la capacidad de refinación de petróleo (IEA, 2010).

Las disparidades no sólo son evidentes a escala regional o de países, sino también de asentamientos humanos cuyo crecimiento ha sido inusitado desde la segunda mitad del siglo XX: en 1900 la población urbana era de sólo 13% de la población total mundial, en 1950 llegaba a 29% y hoy ronda 52% (Naciones Unidas, 2011).⁶

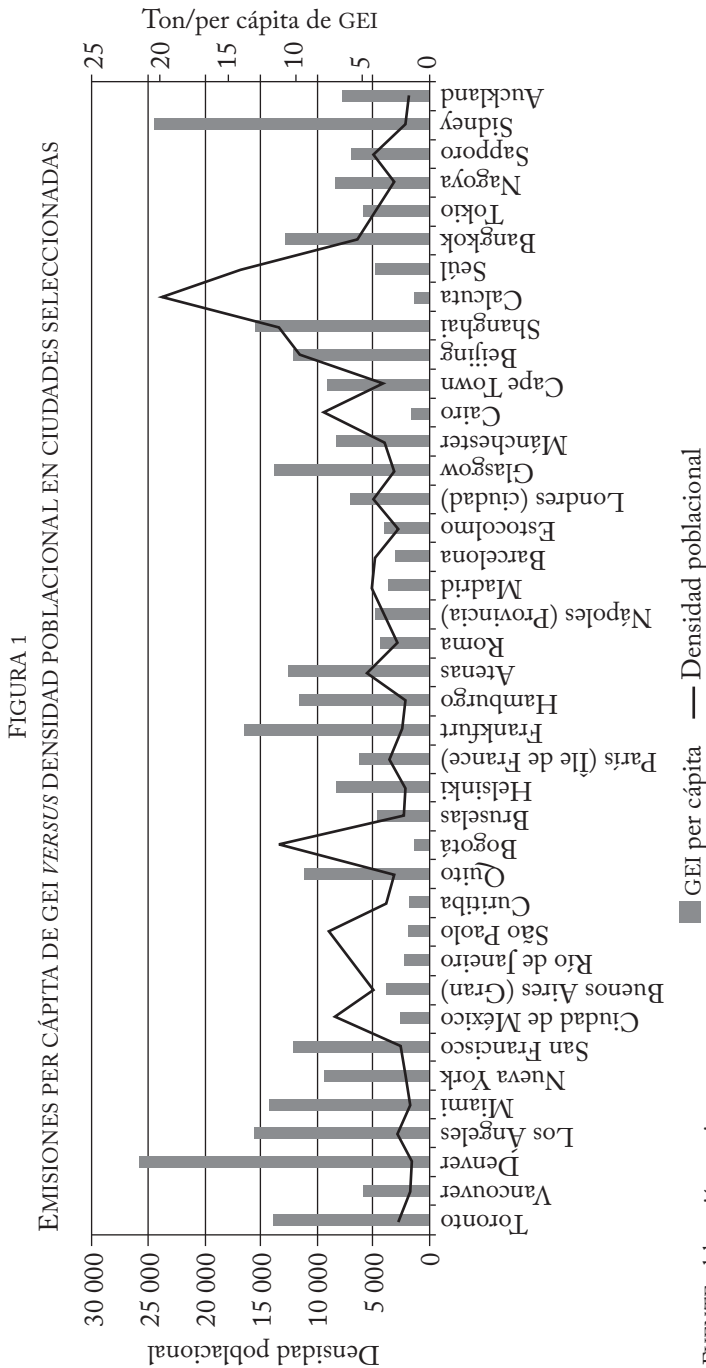
Las ciudades del mundo consumen 2/3 partes de la energía mundial y son responsables de la emisión de cuatro quintas partes de los GEI (Newman *et al.*, 2009:4; UN-Habitat, 2011:9),⁷ no obstante, tan sólo las 380 ciudades más relevantes de los países desarrollados son responsables de alrededor de 60% del PIB mundial (McKinsey Global Institute, 2013), lo que las coloca prácticamente como los mayores centros consumidores del planeta. Lo dicho se corrobora al notar que aunque los asentamientos urbanos crecen en promedio a un ritmo de 2% anual, teniendo como puntos extremos 0.7% para algunos países metropolitanos y 3% para algunas zonas periféricas (McKinsey Global Institute, 2013), tal crecimiento no es proporcional al monto de emisiones atribuibles a cada caso. De hecho, hoy día se observan concentraciones urbanas similares (en tanto a su densidad o al número de habitantes por km²) con muy distintas aportaciones de GEI, tanto históricas como nominales (véase la figura 1). Y si bien, por un lado, tal divergencia responde parcialmente a diversos factores como los usos del suelo, la forma y extensión del asentamiento, su tiempo de existencia o a las condiciones biofísicas de cada caso (*e.g.* latitud, cercanía y disponibilidad de recursos), por otro lado, no deja de ser significativa la polarización existente entre una ciudad y otra, y entre uno y otro habitante, en términos de patrones de consumo energético-materiales.

URBANIZACIÓN Y CONSUMO DE ENERGÍA Y MATERIALES

Proyecciones para el año 2050 indican que la población urbana podría ubicarse entre 64 y 69% de la población total mundial (Naciones Unidas, 2011), momento

⁶ Debido a los movimientos migratorios y al crecimiento poblacional, cada día se añaden 185 mil habitantes a la población urbana.

⁷ Existe un debate acerca de los datos pues según Satterthwaite (2009), las ciudades emiten directamente sólo 35% de los gases de efecto invernadero. No obstante, el dato que estima 80% no es descabellado si se asume una contabilidad de los costos ambientales resultantes de la entrada y salida de materiales y energía de las ciudades como un todo. Así, números ofrecidos por UN-Habitat (2011) sostienen que en 2006 las ciudades consumieron 67% de la energía y emitieron 71% del CO₂ y entre 40 a 70% de las emisiones totales de GEI a escala mundial. Proyecciones de ese mismo organismo para 2030 indican porcentajes de 73, 76 y 43 y 70%, respectivamente (UN-Habitat, 2011:51).



en el que la extensión de la capa urbana se duplicaría o hasta triplicaría, dependiendo de las dinámicas poblacionales y económicas (Angel *et al.*, 2011). La urbanización será en tal escenario más intensa en regiones que aún no han experimentado tasas importantes de urbanización y que al mismo tiempo prometen al menos un relativo crecimiento económico futuro (Naciones Unidas, 2011). Esto es, en Asia países como China e India esencialmente, pero también ciertas regiones de África que se colocan en esta dinámica pues al día de hoy tales continentes registran en promedio 45 y 40% de población total urbanizada, respectivamente (Naciones Unidas, 2011).

No es menor precisar que el proceso de urbanización ha sido histórica y geográficamente desigual pues el grueso de asentamientos irregulares, que suman 32% de la población mundial urbana, están en los países pobres (Davis, 2006). En promedio 43% de la población urbana de los países en desarrollo vive en dichos espacios, pero en casos como los de Chad, Etiopía o Afganistán, entre otros, rondan entre 98 y 99.4%; en contraste, en los países ricos los barrios pobres cubren en promedio tan sólo 6% de sus espacios urbanos (Davis, 2006).⁸

En todo caso, como ya se dijo, hoy día el mundo es mayoritariamente urbano, donde América Latina es la única región del mundo en desarrollo con índices que promedian 78% de población urbana y tasas de crecimiento de 1.8% anual (UN-Habitat, 2009). El porcentaje de población que vive en zonas de alta marginación es de 27% en promedio (UN-Habitat, 2009), aunque es variable, pues se estima en el orden de 19.6% en México, en 36.6% en Brasil, en 33.1% en Argentina, o en 68% en Perú, por dar algunos ejemplos (Davis, 2006).

Las ciudades latinoamericanas son pues íconos representativos de inmensos y típicos (des)ordenamientos territoriales cuyos patrones de expansión han sido acelerados. Muchas ciudades capitales se expandieron rápidamente durante la segunda mitad del siglo XX, sobre todo como resultado de la migración rural y la alta concentración de actividades económicas. Por ejemplo, la ciudad de México⁹ duplicó su tamaño, en términos de superficie, de 1950 a 1970 y, más que lo triplicó

⁸ El proceso de ampliación de las zonas urbanas de alta marginación se acentuó a partir de la década de 1990 cuando se registró un aumento de 36% de la población ahí emplazada, la que, de seguir la actual tendencia, se duplicará para 2040 (Davis, 2006).

⁹ La expansión del sistema urbano en México verifica tres etapas: la primera, de 1900 a 1940, fue predominantemente rural; la segunda, de 1940 a 1980, de intensa expansión, sobre todo en torno a las zonas metropolitanas del Valle de México (incluyendo Puebla y Toluca), Guadalajara y Monterrey, y en menor medida en León, Torreón y Ciudad Juárez, y la tercera, de 1980 a la fecha, de evolución baja-moderada y con un repunte en ciudades medias, proceso en el que ciudades como Puebla, Querétaro, Pachuca, Tlaxcala, San Juan del Río y Toluca crecen en íntima vinculación

para el año 2000; sólo de 1980 a 2000 el ritmo de tal crecimiento fue del orden de 37%, momento en que, sin embargo, la ciudad de Santiago, Chile, ya lo hacía a un ritmo de 67% (UN-Habitat, 2009).

Por tanto, puede sostenerse que la falta de una adecuada planeación del uso del suelo, una insuficiente y/o mala inversión pública, los altos índices de motorización, las asimetrías económicas de la población, entre otras cuestiones, han generado y aún generan una urbanización desorganizada, compleja, insustentable y ciertamente desigual.

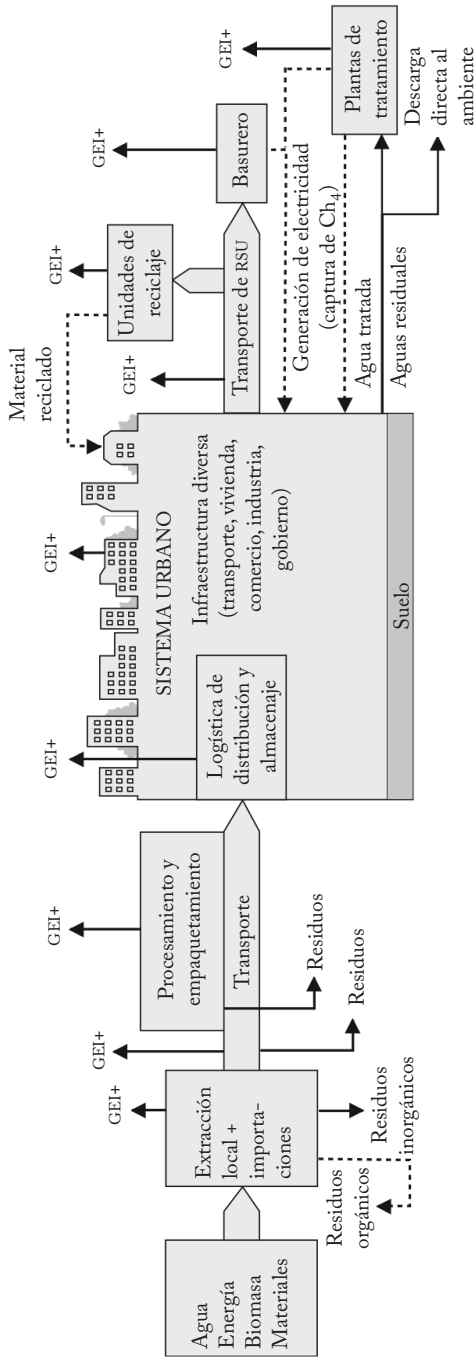
En lo que respecta al carácter insustentable de los asentamientos urbanos, cabe precisar su dimensión metabólica en términos de consumo de materiales y energía. Para tal propósito, los espacios urbanos se analizan como sistemas abiertos a flujos de materiales y energía; esto es que toman energía y materiales fuera del sistema (urbano) y que desechan energía disipada y materiales degradados (véase la figura 2). Se trata de un proceso entrópico que es visible con el deterioro de la infraestructura urbana, fenómeno que se acelera conforme se extiende la capa urbana, pero también a causa de la existencia de infraestructura no apta frente a los efectos del cambio climático, todo en un contexto en el que además los flujos se retroalimentan en el tiempo y en el espacio, complejizando y a veces hasta imposibilitando, por diversos factores, los mecanismos de obtención de materiales y energía y de expulsión de desechos.

Es clave notar que la ciudad, o lo que Mumford (1961) calificó como “segunda naturaleza”, se caracteriza por tener una tasa metabólica muy intensa por unidad de área pues demanda crecientes flujos de energía y genera fuertes flujos de desechos. No se trata de un ecosistema, advierte el autor, sino de una forma específica de asociación-interacción de buena parte de la humanidad, la cual es posible sólo a partir de la subordinación de espacios territoriales más allá de la periferia urbana. Lo dicho es relevante desde el punto de vista de la magnitud de los mencionados flujos —o del metabolismo urbano— necesarios para sostener las ciudades en creciente expansión.

El trabajo de Wolman es reconocido como pionero en términos empíricos pues analiza los flujos de entrada y salida de energía y materiales de una ciudad hipotética de Estados Unidos de un millón de habitantes, y advierte correctamente su complejidad y variabilidad. Wolman identificó tres flujos clave de entrada (agua, alimentos y combustible) y tres de salida (aguas residuales, residuos sólidos y

a la desbordante zona metropolitana del Valle del México y a la actividad manufacturera que es relativamente expulsada de ésta (Garza, 2002).

FIGURA 2
DIAGRAMA DE FLUJOS DE MATERIALES Y DE ENERGÍA DE LOS SISTEMAS URBANOS



-----> Flujos de entrada GEI+: GEI y otros contaminantes atmosféricos
 —————> Flujos de salida RSU: residuos sólidos urbanos

FUENTE: elaboración propia. Diseño gráfico: Ángeles Alegre Schettino.

contaminantes atmosféricos).¹⁰ Lo más relevante, desde el punto de vista del presente trabajo, es que claramente identifica el flujo de entrada y salida de agua como el de mayores dimensiones, además de ser un flujo que describe como “silencioso e invisible” (Wolman, 1965) pero que sin embargo es clave, por ello su planeación es prioritaria en términos de disponibilidad de agua, viabilidad socioambiental y climática de los asentamientos humanos.

Después de Wolman comienzan a consolidarse corrientes del metabolismo urbano propias de la economía ecológica y sobre todo en la ecología industrial (Ayres, 1994), que se abocaron a la cuestión urbana al aplicar métodos de *análisis de flujos de materiales* (Brunner y Rechberger, 2005) y poco después de contabilidad de flujos de energía o lo que Haberl (2001) calificó como “metabolismo energético”. Como resultado de la evolución antes descrita, la literatura sobre metabolismo urbano es cada vez más numerosa. Los trabajos se abocan al estudio de ciudades específicas (sobre todo del mundo desarrollado, pero no exclusivamente), de sus flujos puntuales, del *stock* e incluso de sus implicaciones socioecológicas y climáticas. De tal diversidad, cabe mencionar el trabajo de Baccini y Brunner (1990 y 2012) como precursores teórico-metodológicos contemporáneos, y después de otros como Kennedy *et al.* (2007, 2009 y 2011), Minx *et al.* (2010) o Ferrão y Fernández (2013); estos últimos sitúan la apuesta por un “metabolismo urbano sustentable” o de planificación de esquemas o niveles metabólicos urbanos resilientes. En América Latina ha sido analizado con detalle el caso de Bogotá (Díaz Álvarez, 2011), mientras que una primera valoración comparativa se ha realizado para el caso de las megaciudades y ciertas ciudades capitales de la región (Delgado, 2012 y 2013). Desde luego hay otras contribuciones igualmente valiosas.

Los estudios de metabolismo urbano, aunque son valiosos en sí mismos dado que permiten identificar y sistematizar grandes cantidades de información relacionada con las dimensiones y procesos asociados al *stock* y a los flujos energéticos y materiales propios de las ciudades (además de habilitar la modelación de escenarios futuros sobre los mismos), éstos toman mayor sentido y relevancia cuando se hibridan con el análisis de lo económico-político y social, de estructuras de poder y asimetrías espaciales y temporales, o lo que se califica como modelos extendidos del metabolismo urbano (Zhang, 2013). De ahí que Swyngedouw (en Heynen, Swyngedouw y Kaika, 2006) afirme adecuadamente que los flujos

¹⁰ La ciudad hipotética de Wolman consumía 625 mil toneladas diarias de agua y generaba 500 mil toneladas diarias de aguas residuales. Asimismo, el consumo de combustible era de unas 9 500 toneladas diarias y el de alimentos de unas dos mil toneladas al día (Wolman, 1965).

metabólicos se gestan por medio de conductos sociales y biofísicos, contexto en el que los procesos de desterritorialización y reterritorialización (destrucción y reconstrucción del espacio construido) hoy por hoy sean definidos y estén en función de las posibilidades que tales o cuales espacios territoriales puedan ofrecer a la acumulación de capital. En ese sentido, la función del territorio se entiende en términos de relaciones sociales de producción existentes (no de zonificación o usos del suelo, ya sea residencial, industrial o comercial); esto es, el espacio construido impregnado de la lógica para la cual se estructura el territorio y en donde se gestan, hoy día, las asimetrías propias de un desarrollo desigual (Harvey, 1996), sus contradicciones y los procesos de resistencia.

Tales resistencias sociales en pugna por un derecho a la ciudad, a una ciudad menos desigual, más sustentable, incluyente, equitativa y solidaria, dan cuerpo a la denominada *ecología política urbana* en tanto que la pelea por tal derecho pasa por el derecho a la gestión del propio metabolismo urbano (Heynen, Kaika y Swyngedouw, 2006).

Así, debido al arraigo de relaciones de poder dominantes, se observa la apropiación desigual de los flujos de energía y materiales —y del *stock* material— por medio de relaciones de mercado, pero también de ciertas políticas (por ejemplo las que impactan sobre la estructura presupuestaria del gasto público). El resultado de una capacidad de compra desigual es que las mejores construcciones, los servicios de mayor calidad y el grueso del espacio público, cada vez más privatizado, se adjudica a los “mejores” consumidores, es decir a las clases medias y altas, todo al tiempo que las externalidades negativas de la vida urbana tienden a exportarse a los barrios periféricos o fuera de la ciudad (los efectos no exportables a otros espacios son, sin embargo, mejor afrontados o en su caso mitigados o neutralizados por aquellos individuos cuyo poder de compra es mucho mayor). En el proceso claramente las cuestiones de clase, género y etnicidad, entre otras, son centrales en términos de la capacidad de movilización de relaciones de poder para definir quién tiene acceso a, o control de, y quién será excluido del acceso a, o el control de los recursos naturales y otros componentes del espacio urbano construido (Heynen, Swyngedouw y Kaika, 2006), ello incluyendo la imposición de los impactos socioecológicos creados. En tal tenor, Harvey (2012) sugiere

[...] pasar de la exigencia del derecho a la ciudad a la revolución urbana. Esto es una revolución esencialmente de la función del territorio y del acceso, gestión y usufructo del *stock* y los flujos materiales y energéticos con el propósito de encauzarse hacia esquemas menos asimétricos y más resilientes.

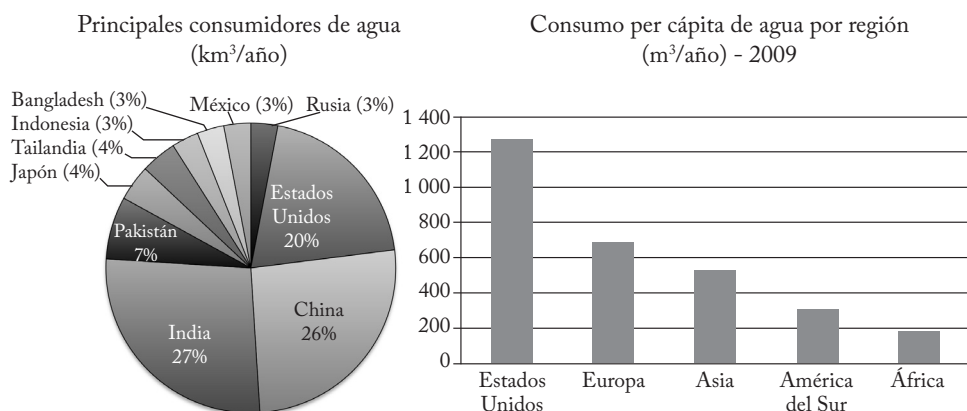
AGUA, MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO

Del total del agua en el planeta, unos 1 400 millones de m³, sólo 2.5% es agua dulce y no toda está disponible para el consumo humano pues de ese 2.5%, poco más de dos terceras partes o 68%, está congelada en los glaciares. Así, sólo alrededor de 0.8% del total del agua del planeta es accesible para consumo humano, que en su gran mayoría es agua subterránea y, en mucho menor medida, agua superficial; la desalación de agua es energética y económicamente muy costosa y, en todo caso, sólo viable en un cierto grado en algunas zonas costeras.

Hoy por hoy los mayores consumidores del planeta, en términos absolutos, son China, India y Estados Unidos; no obstante, si se mira a nivel per cápita, los países desarrollados, comenzando por Estados Unidos, consumen mucha más agua que la gente que vive en los países en desarrollo (véase la figura 3). Y si bien la extracción de agua aumentó tres veces en los últimos 50 años (PNUMA, 2012), se espera que para 2025 se incremente en el orden de 50% en los países desarrollados y de 18% en los países en desarrollo, estos últimos precisamente donde se registrará el mayor aumento poblacional. Así, unos 1 800 millones de personas vivirán para el año 2025 en países o regiones con escasez absoluta de agua y dos terceras partes de la población vivirá en condiciones de estrés hídrico (UN-Water, 2013).

La situación ya es de por sí compleja y se refleja concretamente en el hecho de que un tercio de la población mundial ya vive en regiones con escaso acceso al

FIGURA 3
USUARIOS DE AGUA EN LA ESCALA GLOBAL EN TÉRMINOS ABSOLUTOS
Y PER CÁPITA, 2009



FUENTE: Informe sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo: el agua en un mundo en cambio, UNESCO, 2009.

agua, una situación que en parte es socialmente construida y en parte biofísicamente definida. Un estudio de las 424 principales cuencas fluviales del mundo precisa que ya se transgreden los requerimientos de flujos ambientales en 223 cuencas donde habitan 2 670 millones de personas, una situación que repercute en una escasez severa del líquido durante por lo menos un mes al año (PNUMA, 2012).

A lo dicho súmese que, dados los crecientes niveles de contaminación, el agua dulce es cada vez de menor calidad, y también su localización está cambiando debido a la alteración del ciclo hidrológico, entre otras cuestiones por efecto del cambio climático. Las tendencias históricas y las estimaciones para 2050 consideran que hay razones suficientes para proyectar un aumento de la disponibilidad de agua en altas latitudes y zonas tropicales y un decremento en latitudes medias y regiones secas (IPCC, 2013; Nelson *et al.*, 2010); un escenario en el que claramente las comunidades más pobres serían las más vulnerables, en particular las mujeres y niños. De hecho, éstas son hoy día las personas más vulnerables de entre los aproximadamente 780 millones de personas que carecen de acceso a fuentes de agua limpia y de entre los 2.5 mil millones que carecen de servicio de saneamiento (UNICEF/OMS, 2008).

Los impactos son agudos: el consumo de agua contaminada, más allá de generar unos cuatro mil millones de casos de diarrea al año, resulta en 2.2 millones de muertes al año, sobre todo de niños menores de cinco años (muere un niño de ese rango de edad cada 20 segundos) (UN-Water, 2013). La cifra de muertes aumenta a 3.5 millones al año cuando se considera no sólo la calidad del agua, sino también cuestiones de higiene y falta de servicio de saneamiento, contexto en el que 98% de las muertes ocurren en países en desarrollo (UN-Water, 2013).

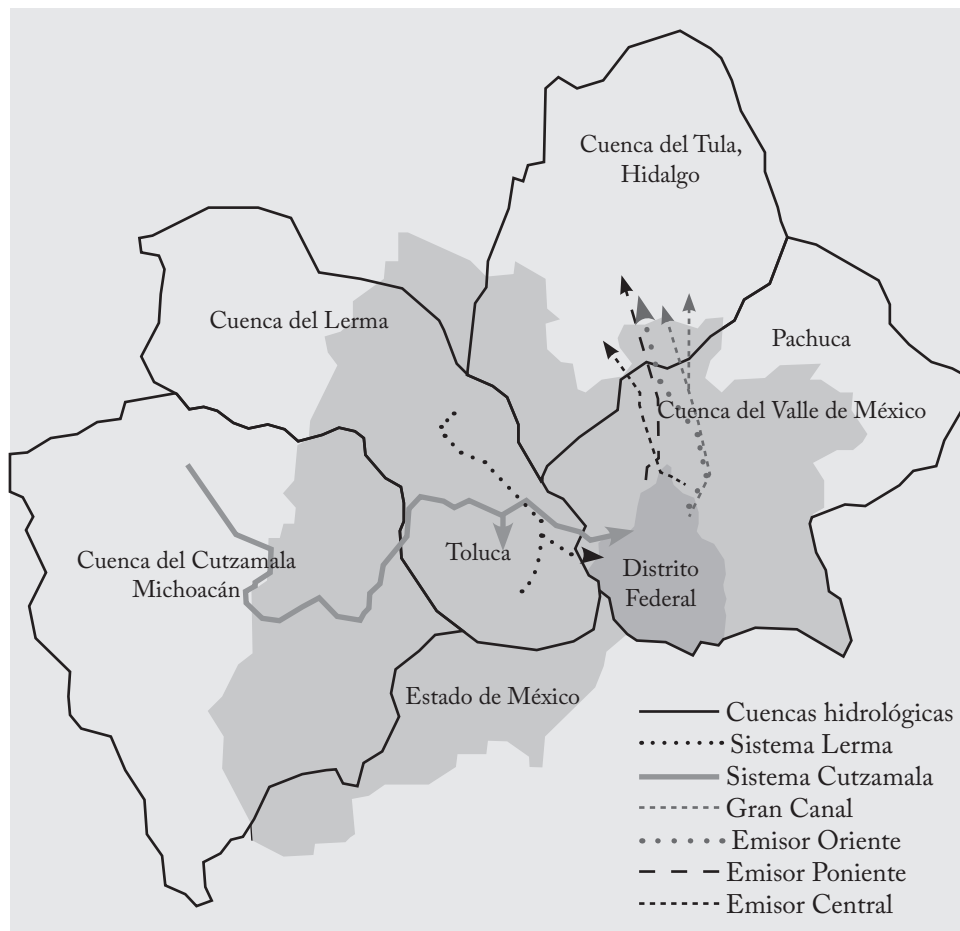
METABOLISMO URBANO Y ECOLOGÍA POLÍTICA DEL AGUA: EL CASO DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y SU ZONA METROPOLITANA

El análisis del flujo de agua desde una perspectiva metabólica urbana, como se dijo ya, identificada por Wolman (1965), pero aún más, de las diversas interconexiones de ese flujo al consumo de energía, resulta relevante tanto en términos socioecológicos y políticos como climáticos. Y si bien se reconoce que el cambio climático puede afectar la disponibilidad y calidad del líquido y aumentar potencialmente la vulnerabilidad de la población ante posibles inundaciones, este ejercicio se centra exclusivamente en la dimensión de mitigación climática, derivada del mencionado nexo agua-energía.

El caso de estudio comprende la denominada *región hidropolitana* de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) (Perló y González, 2009), o lo que Peña (2012) prefiere calificar como *ciudad-cuenca* y que refiere, en este caso, a la articulación de cuatro cuencas que de modo natural no tienen conexión alguna: la cuenca del Valle de México, la del Alto Lerma, la del Cutzamala y la de Tula (véase la figura 4).

El resultado de dicho *ciclo hidrosocial* (Swyngedouw *et al.*, 2005), es decir, de la gestión particular del agua en un contexto socioambiental dado, ha sido la apro-

FIGURA 4
REGIÓN HIDROPOLITANA



FUENTE: Jiménez, Gutiérrez, Marañón y González, 2011.

piación/despojo de agua de cuencas vecinas y la expulsión de agua excedentaria y residual hacia otra. Así, mientras las primeras tres cuencas abastecen los flujos de entrada de agua, la última es el destino de los flujos de salida, incluyendo aquella que fluye como resultado de lluvias intensas y que históricamente han tendido a inundar el Valle de México, en tanto que la ciudad está emplazada sobre un sistema endorreico que ha sido desecado progresivamente desde la Colonia y concretamente a partir de la construcción del Real Canal de Huehuetoca (1607), el tajo de Nochistongo (1789), el primer (1905) y segundo (1954) túnel de Tequixquiac, el drenaje profundo (1975), y más recientemente el emisor poniente (2010). El sistema en conjunto permite hoy día expulsar de la cuenca unos 57 m³/s.

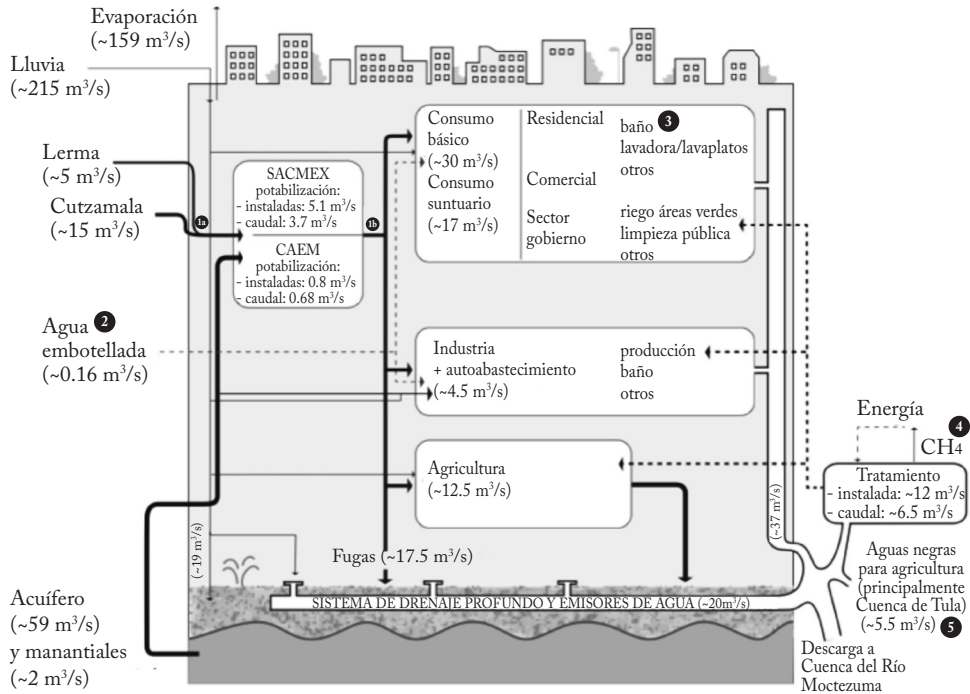
No sobra mencionar que aunque en el Distrito Federal (DF) la precipitación normal anual es de 863 mm (con base en la media de 1971 a 2000), las lluvias se han tornado cada vez más intensas y durante periodos más cortos (de junio a septiembre); así, desde 1979 se registra un aumento de agua del orden de 7% (en la estación de Tacubaya se pasó de 600 mm en 1900 a 900 mm a fines de la primera década del siglo XXI). Dicha situación, aunada a la proyección en un contexto de cambio climático a 2050 del aumento en la cantidad e intensidad de las precipitaciones, sobre todo en época de lluvias (Aponte, 2013), obliga a mantener a punto tanto el sistema de abastecimiento como el de túneles, emisores y drenaje profundo que expulsa el agua fuera del valle, ello en tanto que hay una relación directa con el grado de vulnerabilidad de la ciudad a inundaciones.¹¹ Pese a todo, el incremento en la cantidad e intensidad de las precipitaciones al año 2050 no significa una disponibilidad futura suficiente de agua para la ZMVM pues la demanda de agua proyectada seguiría siendo mayor (Aponte, 2013).

Como se observa en la figura 5, los flujos de entrada a la ZMVM son principalmente: 1) más de 600 pozos que extraen agua del acuífero del Valle de México (~59 m³/s), actualmente sobreexplotado a un ritmo de hasta un metro de caída anual en el nivel estático (déficit de unos ~28 m³/s);¹² 2) el agua proveniente del sistema

¹¹ De hecho se verifica de manera persistente la inundación de ciertas zonas de la ciudad, incluyendo el desbordamiento de aguas residuales en zonas como el Valle de Chalco e Ixtapaluca. Producto de la falta de saneamiento del sistema de desalojo de agua afuera de la ciudad y de lluvias cada vez más intensas, en 2010 el desbordamiento dejó a casi 25 mil personas sin hogar.

¹² Los pozos se ubican en la zona limítrofe del antiguo lecho lacustre (por ejemplo: Sierra las Cruces, acuífero de Texcoco) donde las arcillas, que no permiten la infiltración de agua, tienen un espesor menor. El acuífero se encuentra sobreexplotado debido tanto a los ritmos de extracción como a la pérdida de capacidad de infiltración y de autorregulación de la cuenca con respecto a los picos de lluvia, a causa de la expansión urbana que “sella” o “asfaltiza” el suelo, sobre todo de las sierras que originalmente rodeaban la ZMVM (también por la erosión de las zonas de conserva-

FIGURA 5
METABOLISMO URBANO DEL AGUA DE LA ZMVM



- 1a y 1b Emisiones por consumo de energía del sistema (bombeo, potabilización, etcétera):
 - SACMEX: ~332-284 mil tCO₂e
 - CAEM: ~830-710 mil tCO₂e
- 2 Emisiones por manufactura, empaquetamiento y distribución:
 - DF: ~362 mil tCO₂e
 - Municipios conurbados de la ZMVM: ~900 mil tCO₂e
- 3 Emisiones por calentado de agua para ducha:
 - DF: ~929 mil tCO₂e
 - Municipios conurbados de la ZMVM: ~1.3 millones de tCO₂e
- 4 Emisiones de metano:
 - DF: ~591 mil tCO₂e
 - ZMVM: ~926 mil tCO₂e
- 5 Emisiones ahorradas por uso de aguas negras en equivalente a emisiones emitidas por la síntesis industrial de nitrógeno y fósforo:
 - Cuenca de Tula: nitrógeno ~282 mil tCO₂e y fósforo ~20 mil tCO₂e

FUENTE: Delgado, 2015. Diseño: Ángeles Alegre Schettino.

de las cuencas del Lerma ($\sim 5 \text{ m}^3/\text{s}$) y Cutzamala ($\sim 15 \text{ m}^3/\text{s}$), y 3) manantiales y ríos urbanos ($\sim 2 \text{ m}^3/\text{s}$) (Burns, 2009). En conjunto abastecen el grueso del agua que se distribuye en el Distrito Federal a través del Sistema de Aguas de la Ciudad-Sacmex¹³ y en el Estado de México a través de la Comisión del Agua del Estado de México (CAEM), a lo que se suman sistemas de autoabastecimiento de la industria, servicio de pipas irregular (no dependiente de las entidades de gobierno antes indicadas) y además, de pozos clandestinos cuyo número exacto se desconoce pero se estima en torno a 2250 (Peña, 2012).

Asimismo, la ZMVM importa agua para beber embotellada de diversos lugares, el grueso del país, pero también del extranjero. El consumo estimado para el DF es del orden de $2.07 \text{ hm}^3/\text{año}$, y el de los municipios del Estado de México e Hidalgo parte de la ZMVM de $3.1 \text{ hm}^3/\text{año}$, esto es en conjunto unos $\sim 0.16 \text{ m}^3/\text{s}$, no obstante, se calcula que el total de agua embotellada demanda al año por la ZMVM, considerando el agua adicional necesaria para su producción (agua virtual) en $8.78 \text{ hm}^3/\text{año}$.¹⁴ Cabe precisar que 76.94% de la población del DF consume agua de garrafón o embotellada mientras que sólo 10.84% la hierve, 4.37% la filtra o purifica por otros métodos y 4.58% la toma tal y como la recibe (Jiménez *et al.*, 2011). Consumos similares se observan en los municipios conurbados de la ZMVM.

Sin considerar el agua embotellada, el consumo de agua en el DF, el área de la ZMVM con mayores problemas de disponibilidad del líquido promedia unos 327 litros per cápita al día, cantidad a la que hay que restar una pérdida en fugas de entre 35 y 40% (Jiménez *et al.*, 2011; Peña, 2012). El dato no es menor en términos ambientales, sobre todo cuando se toma nota de que poco menos de la tercera parte del agua, y que llega del complejo Lerma-Cutzamala, debe ser bombeada 1 100 m adicionales sobre el nivel del mar (la energía empleada para

ción y de la reducción de la capa de hielo en los volcanes Popocatepetl e Iztaccíhuatl). La extracción histórica de agua es: unos $2 \text{ m}^3/\text{s}$ en 1870; $\sim 22 \text{ m}^3/\text{s}$ en 1952 (ya con déficit pues la recarga era sólo de $19 \text{ m}^3/\text{s}$); y a partir de 2007 de unos $59 \text{ m}^3/\text{s}$ (Burns, 2009).

¹³ El Sistema de Aguas de la ciudad de México (Sacmex) articula las empresas privadas concesionarias del servicio. Para ello, la ciudad de México se dividió en cuatro zonas, cada una a cargo de un grupo empresarial: 1) Proactiva Medio Ambiente SAPSA de la mexicana ICA y la francesa Veolia; 2) Industrias del Agua de la ciudad de México S.A. de C.V. de la mexicana Peñoles y la francesa Suez; 3) Tecnología y Servicios de Agua, S.A. de C.V., también de Peñoles y Suez, y 4) Agua de México, S.A. de C.V. de capital mexicano.

¹⁴ Estimación con base en el consumo per cápita nacional para 2009 de 235 litros al año (con base en Delgado, 2014). Para calcular el agua virtual se utiliza el promedio de agua indirecta que demanda cada litro de agua embotellada, mismo que se estima en 700 ml adicionales según datos de 2010 de FEMSA Coca-Cola y Nestlé-México.

ello representa 80% de los costos de operación del sistema) (Aponte, 2013).¹⁵ Y aún más, en el caso del Lerma la capacidad instalada se ha reducido de 15m³/s a ~5m³/s debido a hundimientos registrados a lo largo del sistema, derivados del sobrebombeo de acuíferos de la zona (además ha incrementado los costos en bombeo de agua de las ahora zonas bajas del sistema a las altas).

Con todo, la disponibilidad de agua es asimétrica pues la distribución va desde 177 litros en la delegación Tláhuac hasta 525 litros en la delegación Cuajimalpa (véase la tabla 1). Las delegaciones con los asentamientos de mayores ingresos se ubican en el rango de consumo de 400 a 525 litros al día per cápita (con base en Jiménez *et al.*, 2011).¹⁶

A la cuestión de la cantidad de agua también se suman las desigualdades en la calidad del agua recibida (Jiménez *et al.*, 2011; Díaz-Santos, 2012), situación que refleja las limitaciones de capacidad real de potabilización por parte del Sacmex, entidad que cuenta con 38 plantas potabilizadoras en operación con una capacidad instalada de 5.1 m³/s y un caudal potabilizado de sólo unos 3.7 m³/s (Semarnat/Conagua, 2012; INEGI, 2014). A tal capacidad se suman tres plantas más pertenecientes a los municipios del Estado de México que corresponden a la ZMVM (dos en Chimalhuacán y una en Tlalmanalco) con una capacidad instalada de 0.8 m³/s y un caudal real de 0.68 m³/s (Semarnat/Conagua, 2012).

Ahora bien, en lo que refiere a los flujos de salida (véase asimismo figura 5), se estima que la ZMVM genera unos ~57 m³/s de los cuales sólo trata menos de 13% (6.6 m³/s). La capacidad de tratamiento en el DF es de 6.7 m³/s con un caudal

¹⁵ Las presas del Sistema Cutzamala (tres de almacenamiento y cuatro derivadoras) almacenan agua del río del mismo nombre, excepto la presa Chilesdo, que aprovecha el agua del río Malacatepec. La ubicación de las presas en orden ascendente de acuerdo con la trayectoria de los ríos es: a) Tuxpan y El Bosque, en Michoacán; b) Colorines, Ixtapan del Oro, Valle de Bravo, Villa Victoria y Chilesdo, en el Estado de México. Las presas derivadoras son: Tuxpan, con una capacidad de cinco hectómetros cúbicos a una elevación de 1751 msnm; la presa Ixtapan del Oro, con capacidad de medio hectómetro cúbico a una elevación de 1741 msnm; Colorines y Chilesdo, con una capacidad de 1.5 millones de metros cúbicos cada una y a una elevación de 1629 y 2396 msnm, respectivamente. Las presas de almacenamiento son: El Bosque, con una capacidad de 202 Mm³ a una altura de 1741 msnm; Valle de Bravo, con 394.4 Mm³ a una elevación de 1768 msnm, y Villa Victoria, con 186 Mm³ a una elevación de 2545 msnm. Este sistema está integrado por seis macroplantas de bombeo, que en conjunto vencen un desnivel que supera los 1100 m (Aponte, 2013).

¹⁶ 38.4% de la población del DF recibe agua algunas horas al día, mientras que 61.5% la recibe todo el día. No obstante, en promedio 52-53% de la población más pobre y medianamente pobre recibe agua sólo algunas horas al día, porcentaje que en las zonas menos pobres se ubica en tan sólo 18-19% (Jiménez *et al.*, 2011).

TABLA 1
 CONSUMO DE AGUA POR DELEGACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL (2008)

<i>Delegación (población-2010)</i>	<i>Consumo anual per cápita (litros)¹</i>	<i>Delegación (población-2010)</i>	<i>Consumo anual per cápita (litros)¹</i>
Azcapotzalco (414 711)	118 990	Iztapalapa (1 815 786)	86 870
Álvaro Obregón (727 034)	142 715	Magdalena Contreras (239 086)	151 110
Benito Juárez (385 439)	166 075	Miguel Hidalgo (372 889)	174 470
Coyoacán (620 416)	113 880	Milpa Alta (130 582)	84 315
Cuauhtémoc (531 831)	175 200	Tláhuac (360 567)	64 605
Cuajimalpa (186 391)	191 625	Tlalpan (650 567)	90 885
Gustavo A Madero (1 185 772)	125 195	Venustiano Carranza (430 978)	123 005
Iztacalco (384 326)	115 705	Xochimilco (415 007)	78 110

¹Incluye fugas. El consumo total de agua en 2008 fue mayor que el de 2013. En 2008, el total de agua consumida fue de 1 047 360 millones de litros.

FUENTE: elaboración propia con base en Jiménez *et al.*, 2011.

tratado de sólo 3 m³/s, mientras que en los municipios del Estado de México que forman parte de la ZMVM, la capacidad instalada es de 5.1 m³/s y el caudal tratado de sólo 3.6 m³/s (con base en Semarnat/Conagua, 2012).¹⁷ El resto de las aguas residuales y de lluvia se envía a la cuenca del Tula (río Tula-Moctezuma-Pánuco) vía el ya mencionado sistema de drenaje profundo y el Gran Canal. El grueso del agua tratada en el DF se utiliza para áreas verdes urbanas (83%) y el resto la reutiliza la industria (10%) o se emplea en la producción de alimentos en zonas periurbanas (5%). En el caso del agua tratada en los municipios del Estado de México, la mayor parte es usada para actividades agrícolas, lo mismo aplica para buena parte del agua que se trata en la planta de Atotonilco en Hidalgo, una de

¹⁷ Tizayuca en el estado de Hidalgo suma 118 litros/s de capacidad instalada y un caudal tratado de 78 litros/s, lo cual no cambia las proporciones indicadas para la ZMVM. Datos para 2013 precisan un caudal tratado por el DF de 3.34 m³/s, volumen ligeramente mayor que los años previos pero aún muy pro debajo de la capacidad instalada (Solicitud INFO-DF, folio: 0324000009414).

las plantas tratadoras más grandes del mundo, que es desarrollada por un grupo empresarial liderado por la mexicana IDEAL de Carlos Slim y que se supone capaz de tratar 60% de las aguas residuales de la ZMVM con un gasto de 166 millones de KWh al año y la generación promedio de 917 toneladas de lodos al día.¹⁸ En este contexto no deja de ser menor el hecho de que, si bien por un lado es central tratar el agua (por cuestiones ambientales y de sanidad), por el otro, cuando ese proceso está en manos del sector privado, el resultado es una privatización *de facto* del líquido pues es la iniciativa privada la que controla quién recibe y quién no dicha agua tratada, al menos en ausencia de regulación contraria. La advertencia al respecto la ha hecho ya correctamente Peña (2012) para el caso de la ZMVM, como de otros asentamientos urbanos del país con sus propias regiones hidropolitanas multicuencas.

Además de lo anterior, en las *grafías* de la ecología política de la principal región hidropolitana del centro del país es bien conocido que los conflictos por el agua son especialmente intensos, ello debido a la disponibilidad limitada frente a la fuerte demanda del líquido. En tal sentido, no es casual que una revisión de 1990 a 2002 de unas cinco mil notas periodísticas sobre conflictos de agua en el nivel nacional concluyera que 49% de las disputas se habían verificado en el Valle de México (Jiménez *et al.*, 2011). Las movilizaciones que incluían marchas y toma de instalaciones, principalmente, fueron en 56% por falta de líquido y en 24% por alza de tarifas; dentro de la ZMVM las zonas de mayor reacción social son precisamente aquellas con menor acceso al agua —debido a que no hay infraestructura suficiente— como lo son ciertas zonas del oriente y de municipios conurbados (Jiménez *et al.*, 2011). Y es que, como bien señala Castro,

[...] no es el ciclo natural el que afecta por igual a todos los habitantes sino que los drásticos cambios naturales afectan de manera diferenciada a los habitantes de acuerdo a la disponibilidad de infraestructura y de eficiencia en la prestación del servicio, según la zona de la metrópoli (Jiménez *et al.*, 2011).

¹⁸ El proyecto tiene un costo estimado inicial de 7359 millones de pesos más intereses para un costo final estimado de al menos unos 15 800 millones de pesos (Burns, 2009). La planta contará con una capacidad de 23 m³ en época de estiaje (proceso convencional) y 12 m³ adicionales en época de lluvias (proceso físico-químico con unos 4 800 toneladas de cloro al año), esto es, un volumen tratado promedio de 33 m³/s (Conagua, 2014). No es menor anotar que se trata de un proyecto desarrollado por la iniciativa privada, pese a que la mitad del financiamiento sea puesto por el gobierno. El contrato ha sido adjudicado del siguiente modo: IDEAL tiene 40.8% de la participación; Atlatec S.A. de C.V., subsidiaria de Mitsui (Japón), 24.26%; Acciona Agua S.A. de España, otro 24.26%, y Conoisa de la mexicana ICA, 10.20%. El resto es propiedad de la mexicana Dycusa y Green Gas Pioneer Crossing Energy, LLC de Estados Unidos.

Además de los conflictos internos, existen otros en las zonas de captación y expulsión de agua. En referencia a los primeros se registra desde la movilización campesina en la década de 1970 contra la construcción del sistema Lerma en el Valle de Toluca en tanto que significaba la pérdida de cosechas por falta de agua, que en cambio era enviada a la ZMVM. El conflicto se resolvió vía indemnización, con maíz primero y con dinero después, pero los impactos se hicieron visibles con la afectación del sistema lacustre y la pérdida de suelos agrícolas productivos y el emplazamiento de parques industriales. Para 1990 aparece otro conflicto en la zona de Temascaltepec, donde se proyectaba la ampliación del sistema Cutzamala para obtener 5 m³/s adicionales, no obstante, el proyecto se frenó debido a las reacciones sociales (Jiménez *et al.*, 2011). Más recientemente, en 2003, una mala operación de la represa Villa Victoria, que es parte del sistema Cutzamala, inundó 300 hectáreas de cultivos. La situación resultó en la movilización campesina para obtener una indemnización por la pérdida de la producción. Ante la falta de respuesta del gobierno, el movimiento reivindicó su carácter indígena haciendo poco después aparición el denominado Ejército de Mujeres Mazahuas por la Defensa del Agua. Lograda la atención pública, se denunció la carencia de agua en sus comunidades de cara a la apropiación de grandes volúmenes del líquido para abastecer a la ZMVM, al tiempo que se oponían a la Ley de Aguas Nacionales, en la que se excluyen los sistemas de gestión comunitarios en territorios indígenas. El proceso de lucha social, pese a ser criminalizado (Ávila-García, 2011), sigue en marcha hasta hoy en día. De hecho, en marzo de 2015 el Frente Mazahua para el Desarrollo Sustentable del Cutzamala (figura en la que derivaría el movimiento empujado por el mencionado Ejército de Mujeres Mazahuas en Defensa del Agua) volvía a manifestarse públicamente, en esta ocasión en Villa Victoria, Estado de México, para demandar nuevamente y por más de una década que, entre otras cuestiones, unas 200 comunidades ubicadas donde nace el Cutzamala reciban a la brevedad el servicio de agua potable, ello al tiempo que se apoye la generación de proyectos comunitarios sustentables a cambio de agua que llevan hacia la ZMVM (Montaño, 2015).

También se verifican conflictos por las aguas residuales ante la apuesta de capturarlas para su tratamiento, quitando así buena parte del líquido a campesinos del Valle del Mezquital, Hidalgo, una región con la más baja precipitación a escala nacional (400 mm/año) donde se siembran unas 85 mil hectáreas de riego con aguas negras, mismas que aportan, sólo en el Tula, unas 44 mil toneladas de nitrógeno y 17 mil toneladas de fósforo (Burns, 2009).

La reducción del caudal de aguas residuales y el emplazamiento de infraestructura para desviar y tratar parte del caudal de aguas residuales, ha generado

conflictos desde finales del siglo pasado. Las movilizaciones por parte de la Unión Productora Agrícola y Ganadera de las Aguas para Riego denunciaba en 2011, una vez más, la merma (hasta en dos tercios) del torrente de aguas no tratadas y con ello la consecuente pérdida de cultivos de hortalizas y alfalfa, una situación que llevaría a expresiones tales como “¡las aguas negras son nuestras!” (*La Jornada*, 2011). El panorama implica tensiones locales entre agricultores de tierras altas y bajas por las “aguas blancas” provenientes de la represa Requena y las “negras” que descarga la ZMVM. En 2012 la Unión exigía al Congreso del estado de Hidalgo que la Comisión Nacional del Agua garantizara mediante documento oficial un volumen equivalente de agua [gratuito] para sus parcelas, al que derivaría a la tratadora de Atotonilco, ello en tanto que existe la preocupación de que a partir de ese momento se cobre por el agua tratada (*News Hidalgo*, 2012). En 2013 unos 75 mil productores se manifestaron nuevamente por la falta de aguas residuales (Montoya, 2013); el problema sigue latente.

HACIA UNA MAYOR PRIVATIZACIÓN DEL SERVICIO POTABLE DE AGUA: UNA BREVE LECTURA DESDE LA ECOLOGÍA POLÍTICA URBANA DEL AGUA

La agenda hídrica del Estado mexicano se ha caracterizado por preservar en primer lugar los intereses empresariales que representa, así lo constatan las diversas modificaciones a la Ley de Aguas Nacionales concretadas especialmente desde que se iniciara la aplicación de políticas neoliberales en nuestro país (la más reciente realizada en agosto de 2014 para poder incluir el uso de agua para la generación de energía geotérmica). Tampoco es excepción, sino todo lo contrario, la iniciativa de ley presentada el 4 de marzo (dictaminada favorablemente un día después por diversas comisiones, de ahí que se hable de un proceso de aprobación exprés) que pretendió, por un lado, dar carpetazo a la Propuesta Ciudadana de Ley General de Aguas (presentada el 12 de febrero y firmada ya por 24 diputados y 22 senadores) en tanto que ésa coloca, como ejes clave, el derecho humano al agua y el interés social y comunitario en la gestión del líquido. Por otro lado, la iniciativa abiertamente pretende consolidar un escenario que facilita las condiciones de mayor despojo, usufructo privado, violación real del derecho humano al agua y a un ambiente sano, así como formalizar la criminalización y represión de la protesta y de la investigación científica y social en materia hídrica. Y si bien la mencionada iniciativa se pospuso en el seno del Legislativo ante fuertes reacciones de diversos actores sociales (incluso los rectores de la UNAM, la Universidad Autónoma de Guadalajara y de la Universidad

Autónoma Metropolitana, se pronunciaron para que se abriera un debate “amplio, plural e incluyente”), ésa sigue latente, por lo que es de esperarse que después de las elecciones de junio de 2015 se vuelva a reactivar, incluso bajo otra iniciativa y con los ajustes pertinentes. Lo relevante de esta iniciativa, más allá de lo coyuntural, son algunas cuestiones clave que permiten develar los intereses que se cruzan en el acceso, gestión y usufructo del agua. Entre otras cuestiones, la mencionada iniciativa —también denominada “Ley Korenfeld” por el apellido del entonces secretario de la Comisión Nacional del Agua, David Korenfeld (quien presentó su renuncia a principios de abril, aparentemente debido al uso indebido de un helicóptero de la dependencia)— anuncia las siguientes cuestiones que llaman la atención:

- Al seguir considerando al agua como un asunto de seguridad nacional o de Estado (artículo 8), la iniciativa aboga por permitir “el auxilio de la fuerza pública” para cumplir las determinaciones de la Ley (artículo 263), en un contexto en el que se busca ampliar las causas de utilidad pública y la transferencia de megaproyectos hidráulicos a manos de la iniciativa privada. En consecuencia esto agrava, claramente, las condiciones para la criminalización de movimientos sociales en defensa del agua o que impulsan prácticas comunitarias de gestión.
- Aunque reconoce el derecho humano al agua, incluyendo su accesibilidad y asequibilidad, pero con costos y cargos directos e indirectos acordes con “la capacidad económica de los usuarios” (artículo 10. IX), se limita a una obligación por parte de la autoridad de garantizar la entrega de un “mínimo vital”, una vez pagado, de 50 litros diarios por persona, esto es, la mitad de lo recomendado por la Organización Mundial de la Salud.
- Al considerar la “productividad económica del agua” y establecer formalmente al sector privado como actor clave en el financiamiento del sector, la iniciativa obliga a prever ajustes tarifarios en función de la inflación y los costos (artículo 239). La privatización del servicio de agua, punto nodal a lo largo de la iniciativa, se despliega al tiempo que la garantía del derecho humano al agua se ve, en cambio, como algo que se lograría “progresivamente” conforme se generen recursos y se reinviertan.
- Asimismo, la iniciativa abre la posibilidad *de facto* del despojo y privatización de las reservas o cuerpos de agua en tierras de propiedad social, en tanto que suscribe en su artículo 163 que “[...] cuando se transmita el dominio de tierras ejidales o de uso común o se otorgue el usufructo de parcelas, a sociedades civiles o mercantiles o a cualquier otra persona moral,

en los términos de la Ley Agraria, dichas personas o sociedades adquirentes conservarán los derechos sobre la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas correspondientes”. En este punto preocupa la posibilidad de contratos firmados por comuneros o ejidatarios que sean presentados oralmente de modo distinto al escrito, engañando a comunidades mayormente analfabetas, ya no se diga contratos falsos. Ambos casos han sido ya denunciados en el ámbito minero, que, dicho sea de paso, se trata de una actividad que en la iniciativa en cuestión es convenientemente reconocida como usuaria con derechos y obligaciones, panorama en el que llama la atención sobremanera el establecimiento de “bancos de agua” que “podrán ser asignados temporalmente para proyectos prioritarios estratégicos y de interés público” (artículo 106). No sobra decir que la minería se considera como actividad económica prioritaria y de supuesto “interés público”, según lo establece la Ley Minera vigente.

- Finalmente, también cabe señalar el intento de bloquear y criminalizar la posibilidad de estudios críticos independientes, primordiales tanto para el avance del conocimiento como para la movilización social, ello en tanto que el artículo 267 precisa que, “[...] los interesados en realizar obras de exploración, estudio, monitoreo, reinyección y remediación en acuíferos sobreyacentes y subyacentes o en bienes nacionales a que se refiere esta Ley deben solicitar permiso a la Comisión”. Realizar tales acciones sin contar con el permiso correspondiente, derivaría en “penalidades de entre 200 y 50 mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal”.

Frente a tal arranque privatizador y de criminalización de la crítica y la protesta en materia de acceso, gestión y usufructo del agua a partir de incidir en todo el sistema hidráulico mexicano, las gestiones para recibir recursos de entidades internacionales (que usualmente prestan fondos vinculando o condicionando la compra de equipo y servicios a socios empresariales específicos; léase Delgado y Saxe-Fernández, 2004 y 2005; Delgado y Romano, 2013) se han profundizado, en particular en el Distrito Federal donde se buscan fondos del Banco Mundial (BM) para la renovación de la red hidráulica (incluyendo potencialmente la cuarta etapa del sistema Cutzamala para traer más agua de dicha cuenca a la ZMVM) y fondos del Banco Interamericano de Desarrollo para rehabilitar el sistema de drenaje (Aldaz, 2015). Los empréstitos no sólo endeudarán al gobierno del DF, sino también afianzarán el esquema ya presente de gestión privada del servicio de agua y saneamiento, muy probablemente empujando las tarifas del servicio al alza, quizá mediante la reducción del subsidio actualmente otorgado al sector

para poder cumplir con los compromisos financieros asumidos. Entre los proyectos del BM actualmente en marcha en materia de agua y saneamiento está el denominado Operación de Modernización del Sector de Agua y Saneamiento en Oaxaca (P145578), de unos 93 millones de dólares (en el marco de un paquete de gasto público de 800 millones de dólares adicionales). Entre otras cuestiones, se busca “la sostenibilidad financiera de los organismos operadores de agua” mediante la “introducción de mecanismos de asignación financiera basada en los resultados para lograr mayor eficiencia en los gastos del sector y promover la autonomía legal y la recuperación de costos entre los prestadores de servicios”, al tiempo que se busca “transferir progresivamente la operación de los sistemas de abastecimiento de agua que maneja en la actualidad la Comisión Estatal del Agua, a prestadores municipales autónomos” (Banco Mundial, 2014). No se aclara si esos prestadores autónomos pueden ser privados también. Para lograr lo antes dicho, además de las múltiples obras y la modernización de la infraestructura hidráulica, se redactará una nueva ley estatal para el sector de agua y saneamiento y su reglamentación correspondiente, incluyendo aquella en el nivel municipal.

A este tipo de acción le antecede el Proyecto de Mejora de Eficiencia de Empresas Abastecedoras de Agua (Prome) en el Valle de México, implementado en 2010 y terminado en 2014 con resultados, según el propio BM, de bajos a moderados en materia de abastecimiento de agua, saneamiento y administración de gobierno (Banco Mundial, 2010a). También el Proyecto de Préstamo para el Desarrollo de la Política del Sector Agua, enfocado en “Agua, saneamiento y protección ante inundaciones del sector” (Banco Mundial, 2010b).

Ante tales avances y esquemas privatizadores del servicio de agua y saneamiento, en un país donde el salario mínimo diario ronda en 4.5 dólares —y del cual se destina alrededor de 17% para cubrir de algún modo el derecho humano al agua—, debe subrayarse que sí existen propuestas alternativas que apuestan a ser social y ambientalmente más justas y armónicas. La Propuesta Ciudadana de Ley General de Aguas es un esfuerzo en tal sentido. Enuncia la necesidad de garantizar: 1) agua de calidad y saneamiento a la población (acompañado de la propagación de prácticas de higiene y de infraestructura digna de baño), 2) agua para los ecosistemas y 3) agua para la soberanía y la seguridad alimentaria, todo al tiempo que se llama a poner fin a la contaminación y la destrucción de los cuerpos de agua del país. Entre las medidas clave se encuentra la propuesta de creación de un Fondo Nacional por el Derecho Humano al Agua y Saneamiento, auditable y para el financiamiento directo de comunidades para proyectos autogestivos y descentralizados en zonas sin acceso; la conformación de una Contraloría Social del Agua desconcentrada del Consejo Nacional de Cuencas, de

composición ciudadana, que procure erradicar la corrupción y la impunidad en el desempeño de la función pública del agua, con autonomía presupuestaria y capacidad vinculante en sus decisiones; la implementación de nuevos instrumentos de prevención, precaución y protección como el denominado “dictamen de impacto sociohídrico”, así como la conformación de un sistema nuevo de concesiones que involucraría a los habitantes de cada cuenca en procesos técnicamente fundamentados para hacer recomendaciones vinculantes a la entidad federal del agua en cuanto al volumen total aprovechable y del cual sólo se concesionaría el volumen ecológicamente aprovechable, considerando que el agua sería prioritariamente para la vida al garantizar el acceso equitativo y respetar la integridad de las tierras y aguas de los pueblos originarios; además, toda concesión estaría condicionada a la consulta previa, informada y culturalmente adaptada, así como a la eliminación de contaminantes, por lo que tendrían que ser anualmente renovables. Para garantizar el funcionamiento del mencionado sistema, se proponen inspecciones oficiales regulares y monitoreo ciudadano con acceso público a los resultados.

El reto ciertamente no es menor, ni las soluciones simples, replicables a cualquier contexto, ni lineales. No obstante existe una propuesta de base social que no debe obviarse tal y como pretende la indicada Ley Korenfeld. Aterrizar este tipo de propuestas a los territorios concretos y hacerlos operativos en los ámbitos urbano y rural, según la realidad concreta de cada caso, es un paso clave, con o sin la eventual aprobación por parte del Legislativo de la Iniciativa Ciudadana en cuestión. Se trata de un contexto en el que la activa participación ciudadana y la coproducción social de conocimiento serán elementos sin duda claves, necesarias y útiles; por ejemplo, en materia de la ecología política del metabolismo urbano y de las propuestas ciudadanas para genuina y democráticamente apropiarse la gestión metabólica del agua para encauzarla hacia esquemas de gestión integral socioecológicamente más armónicos, justos y viables.

CONCLUSIONES: APOSTANDO POR NUEVOS PARADIGMAS

Las capacidades para transformar los espacios urbanos en países ricos son incomparablemente mayores que las de los países pobres no sólo porque cuentan con mayores medios económicos, sino también porque pueden “exportar” o internacionalizar muchos de los costos socioambientales y climáticos ocultos o indirectos (además de que todas las ciudades lo hacen en una u otra medida con sus propios espacios inmediatos).

La cuestión urbana en países pobres tiende a ser más problemática y compleja dada la limitada o comprometida capacidad de toma de medidas y acciones. América Latina, a diferencia de África y Asia del Sur, es mayoritariamente urbana al registrar porcentajes similares a los de los países ricos, pero con economías fuertemente primarizadas, esto es, comparativamente limitadas en el mejor de los casos. En tal tenor, los medios económicos son restrictivos y las condiciones políticas altamente complejas y deficientes, al menos comparativamente hablando. Se trata de un escenario en donde además la variable de la pobreza, sobre todo en los cinturones de miseria, pero también de las zonas rurales de la ciudad, representa un enorme reto para cualquier tipo de reconfiguración de lo urbano hacia aquel de tinte más humano, ambientalmente armónico y culturalmente diverso.

En cualquier caso, el diseño y ejecución de las políticas públicas necesarias para transformar la actual tendencia de construir, operar, gestionar y vivir las ciudades deberá ser imaginativo y propositivo, y sobre la base de una planeación integral entrópica (Bettini, 1998) de las ciudades, sus espacios rurales y sus áreas de conservación, en tanto que pensar lo urbano de manera autocontenida no tiene sentido espacial-territorial alguno, ni socioeconómica, ni ambientalmente hablando. La suma de múltiples acciones, si éstas parten del mencionado proceso de planeación integral de los territorios y sus usos, podrá tener un mayor impacto al posibilitar sinergias y cobeneficios de diversa índole. Por ello, la tradicional gestión sectorializada ya no es suficiente, ni viable.

El asunto circunscribe, además de la planeación integral de los usos del suelo, nuevas modalidades de gobernabilidad, la participación y genuina inclusión ciudadana, la valoración sobre la pertinencia y viabilidad de nuevas formas de diseño y construcción de infraestructura, el aprovechamiento de “tecnologías verdes” modernas, la preservación de los cinturones verdes y la restauración ambiental de la periferia urbana, el cuidado y recuperación de ríos, canales y cuencas de inundación, el estímulo de programas formativos, informativos y de participación ciudadana entre otras acciones e instrumentos que permitan reconvertir las urbes, según la ruta que cada asentamiento se trace acorde a su propia realidad, en espacios cada vez menos devoradores de suelo, materiales y energía, más vivibles, aptos frente al cambio climático y la crisis medioambiental, y socialmente más justos e integradores.

Para un éxito mayor, el análisis metabólico de los asentamientos urbanos se precisa de manera permanente de tal suerte que se puedan ajustar los instrumentos de política pública (y no meramente de gobierno) a los cambiantes contextos im-

perantes y en relación con una tendencia histórica y un futuro socialmente deseable.

En el caso específico del ciclo hidrosocial del agua en la ZMVM el reto es de gran calado, pero con ciertos aspectos ya evidentes. En tal sentido, pese a que la población crece lentamente en la zona ya urbanizada (hay un aumento importante en algunos municipios conurbados), se verifica una necesidad de 1 m³/s de agua extra tan sólo para el año 2015. Se trata de una demanda que se gesta en un escenario de disminución del caudal de abastecimiento en la última década del orden de 3 m³/s. Así, es claro que en los próximos años la mayor presión se producirá en los municipios conurbados, aunque los cambios en las expectativas sociales sobre la cantidad, pero sobre todo en la calidad del líquido, podrían también imponer retos importantes al sistema de abastecimiento (Jiménez *et al.*, 2011).

Reconociendo que la disponibilidad de agua ya ha llegado a su máximo viable pese a todos los impulsos tecnológicos y de grandes infraestructuras, la solución, si bien puede pasar momentáneamente —y no libre de disputas—¹⁹ por la expansión del sistema hacia regiones más remotas (como la denominada cuarta etapa del sistema Cutzamala, que apuesta por hacerse del agua del alto río Tula, del Tecolutla, del Valle del Mezquital y el Amacuzac, en el mejor de los casos regresando volúmenes comparativamente menores de agua tratada de menor calidad), la alternativa de largo plazo no es simple ni puede centrarse más en meras soluciones ingenieriles de gran calado. La denominada “nueva cultura del agua” que apunte hacia consumos moderados y responsables (pero socialmente justos) y que prevenga el arribo de contaminantes a las fuentes de agua, ciertamente constituyen una dimensión importante, aunque atender el problema de fugas del sistema actual y futuro, procurar la efectiva planeación del uso del suelo, en especial el periurbano, y proteger el suelo de conservación al tiempo que se restaura la vegetación del mismo y la de la propia ciudad (con el objeto, entre otras cuestiones, de aumentar la capacidad de evapotranspiración y reducir la temperatura de la ciudad), sugieren ser cuestiones de primerísimo orden.²⁰

¹⁹ En tal escenario, como lo subrayan Jiménez *et al.* (2011), no es menor el hecho que la ZMVM se encuentre aguas abajo de las fuentes captadas que, además, corresponden a otras entidades del país.

²⁰ Burns y colegas (Burns, 2009) ofrecen un análisis pertinente sobre diversas medidas puntuales y su potencial para reducir la fuerte dependencia de agua de la ZMVM y sus implicaciones. Denota, por ejemplo, el cuidado de la cuenca alta y del suelo de conservación acompañado de procesos de reforestación, entubado de aguas residuales y de lluvia por separado, la perforación y mantenimiento de pozos y lagunas de infiltración, la recuperación de las zonas de chinampas en Xochimilco y Tláhuac, reinyección de agua tratada a los acuíferos, el estímulo a la captación de agua

Dada la heterogeneidad de condiciones hídricas y de infraestructura territorial que dificultan la homogeneidad ideal en la dotación equitativa de agua en cantidad, calidad y frecuencia en toda la ZMVM, resulta asimismo atractiva la apuesta por la descentralización de parte de los sistemas tanto de abastecimiento como de tratamiento/desalojo de aguas residuales por la vía de adicionar, a múltiples escalas espaciales, sistemas de menor calado y descentralizados que en sí mismos pueden aumentar la flexibilidad, transformación y resiliencia de los sistemas de agua ante *shocks* externos, incluyendo los derivados del cambio del clima (por ejemplo, cosecha de lluvia, reúso/tratamiento de agua a escala local, etcétera).

En resumen, nuevos paradigmas en la gestión del agua, socioecológicamente más justos y armónicos en el corto, mediano y largo plazos, demandan todo un conjunto de nuevas tecnologías, prácticas (incluyendo la planeación y regulación) y valores que han de ser desarrollados y puestos en práctica por todos y cada uno de los habitantes en tanto actores sociales, políticos y/o empresariales de tal o cual territorio. El proceso es viable aunque ciertamente lento, debido tanto al amarre o *lock-in* que genera la infraestructura existente, como por la persistencia de prácticas e intereses anclados en criterios tradicionales de gestión. En tal tenor la genuina gestión ciudadana —más allá de la participación ciudadana—, que defiende de modo permanente la garantía del derecho humano al agua, formalmente reconocido en la Constitución Mexicana, artículo 4, desde 2012, es y será sin duda alguna cada vez más importante.

BIBLIOGRAFÍA

- ALDAZ, Phenélope (2015), “Busca GDF que Banobras y BM financien red hídrica”, en *El Universal*, México, 27 de marzo.
- ANGEL, Shlomo; Jason PARENT, Daniel L. CIVCO, Alexander BLEI y David POTERE (2011), “The Dimensions of Global Urban Expansion: Estimates and Projections for All Countries, 2000-2050”, en *Progress in Planning*, vol. 75, núm. 2, pp. 53-107.
- APONTE HERNÁNDEZ, Nidya Olivia (2013), “Metodología para evaluar la disponibilidad de agua y sus costos bajo los escenarios de cambio climático”, tesis

pluvial, entre otras de carácter regulatorio relacionadas con el uso del suelo, el sistema de concesiones, las estrategias de gestión por zonas pero con mirada integral de cuencas, etcétera.

- de maestría en Ingeniería, México, Programa de Posgrado en Ingeniería Ambiental y Posgrado de Ingeniería-UNAM.
- ÁVILA-GARCÍA, Patricia (2011), “Water Conflicts and Human Rights in Indigenous Territories of Latin America”, Rosenberg International Forum on Water Policy, disponible en <<http://ciwr.ucanr.edu/files/168776.pdf>>, consultado el 29 de marzo de 2014.
- AYRES, Robert (1994), “Industrial Metabolism: Theory and Policy”, en Robert Ayres y Udo E. Simonis (eds.), *Industrial Metabolism: Restructuring for Sustainable Development*, Tokyo, United Nations University Press, pp. 3-20.
- BACCINI, Peter y Paul BRUNNER (1990), *Metabolism of the Anthroposphere*, 1a. ed., Cambridge/Londres, MIT Press.
- y Paul BRUNNER (2012), *Metabolism of the Anthroposphere*, 2a. ed., Cambridge/Londres, MIT Press.
- BANCO MUNDIAL (2010a), Project Information Document. Concept Stage. Reporte No. AB5617, disponible en <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/04/13/000262044_20100414143113/Rendered/PDF/PID1Concept0Stage031032010.pdf>.
- (2010b), Program Information Document. Concept Stage. Reporte No. AB5470, disponible en <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/03/02/000262044_20100303092919/Rendered/PDF/PID010Concept0Stage.pdf>.
- (2014), Documento de Información sobre el Programa. Etapa de Evaluación Inicial. Informe No. 86486, disponible en <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/05/23/000442464_20140523102141/Rendered/PDF/864860PID0SPAN0Box385220B00PUBLIC0.pdf>.
- BETTINI, Virginio (1998), *Elementos de ecología urbana*, Madrid, Trotta.
- BRUNNER, Paul y Helmut RECHBERGER (2005), *Practical Handbook of Material Flow Analysis*, Boca Raton, Lewis Publishers.
- BURNS, Elena (coord.) (2009), *Repensar la Cuenca: la gestión de ciclos del agua en el Valle de México*, México, UAM-X/USAID.
- CONAGUA (2014), “Planta de tratamiento de aguas residuales Atotonilco”, disponible en <www.conagua.gob.mx/sustentabilidadhidricadelValledeMexico/ProyectoDrenajes.aspx?Pag=3>, consultado el 29 de marzo de 2014.
- CRUTZEN, Paul (2002), “Geology of Mankind”, en *Nature*, vol. 415, núm. 23.
- y Eugene STOERMER (2000), “The Anthropocene”, en *Global Change News Letter*, núm. 41, IGBP Secretariat, The Royal Swedish Academy of Sciences, pp. 17-18.

- DELGADO RAMOS, Gian Carlo (2012), “Metabolismo urbano y transporte”, en Gian Carlo Delgado Ramos (coord.), *Transporte, ciudad y cambio climático*, México, CEIICH-UNAM.
- (2013), “Climate Change and Metabolic Dynamics in Latin American Major Cities”, en Syed S. Zubir y Carlos A. Brebbia (eds.). *Sustainable City VIII. Urban Regeneration and Sustainability*, Southampton, Reino Unido, WIT Press, pp. 39 -56.
- (coord.) (2014), *Apropiación de agua, medio ambiente y obesidad. Los impactos del negocio de bebidas embotelladas en México*, México, CEIICH-UNAM.
- (2015), “Water and the Political Ecology of Urban Metabolism: The Case of Mexico City”, en *Journal of Political Ecology*, vol. 22, pp. 98-114.
- y John SAXE FERNÁNDEZ (2004), *Imperialismo y Banco Mundial*, Madrid, Popular.
- y John SAXE FERNÁNDEZ (2005), *Imperialismo económico en México, las operaciones del Banco Mundial en nuestro país*, México, Debate/Random House Mondadori (Serie Arena Abierta).
- ; Cristina CAMPOS CHÁVEZ y Patricia RENTERÍA JUÁREZ (2012), “Cambio climático y el metabolismo urbano de las megaurbes latinoamericanas”, en *Revista Hábitat Sustentable*, vol. 2, núm. 1, Santiago de Chile, pp. 2-25.
- y Silvina María ROMANO (2013), *Medio ambiente, fundaciones privadas y asistencia para el desarrollo en América Latina*, México, UNAM-CEIICH.
- DAVIS, Mike (2006), *Planet of Slums*, Londres/Nueva York, Versus.
- DÍAZ ÁLVAREZ, Cristian Julián (2011), “Metabolismo de la ciudad de Bogotá DC: una herramienta para el análisis de la sostenibilidad ambiental urbana”, tesis de maestría en Medio Ambiente y Desarrollo, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- DÍAZ-SANTOS, María Guadalupe (2012), “Implicaciones sociales de los contratos al sector privado en el servicio de agua potable en la ciudad de México”, tesis de licenciatura en Sociología, México, UNAM-FCPyS.
- EWING, Brad; David MOORE, Steven GOLDFINGER, Anna OURSLER, Anders REED y Mathis WACKERNAGEL (2010), *The Ecological Footprint Atlas 2010*, Oakland, California, Global Footprint Network.
- FERRÃO, Paulo y John FERNÁNDEZ (2013), *Sustainable Urban Metabolism*, Cambridge/Londres, MIT Press.
- GARZA, Gustavo (2002), “Evolución de las ciudades mexicanas en el siglo XX”, en *Notas. Revista de información y análisis*, núm. 19, México, pp. 7-16.
- GODREJ, Dinyar (2001), *The No-Nonsense Guide to Climate Change*, Londres, Verso.

- HABERL, Helmut (2001), “The Energetic Metabolism of Societies: Part I: Accounting Concepts”, en *Journal of Industrial Ecology*, vol. 5, núm. 1, pp. 11-33.
- ; Marina FISCHER-KOWALSKI, Fridolin KRAUSMANN, Joan MARTÍNEZ-ALIER y Verena WINIWARTER (2011), “A Socio-Metabolic Transition Towards Sustainability? Challenges for Another Great Transformation”, en *Sustainable Development*, vol. 19, núm. 1, pp. 1-14.
- HARVEY, David (1996), *Justice, Nature and the Geography of Difference*, Cambridge, Blackwell.
- (2012), *Rebel Cities. From the Right to the City to the Urban Revolution*, Londres/Nueva York, Verso.
- HEYNEN, Nik; Erik SWYNGEDOUW y Maria KAIKA (2006), “Urban Political Ecology – Politicizing the Production of Urban Natures”, en E. Swynge-douw, N. Heynen y M. Kaika (eds.), *In the Nature of Cities. Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism*, Londres, Routledge.
- INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA Y CAMBIO CLIMÁTICO (INECC) (2012), *Diagnóstico básico para la Gestión Integral de los Residuos*, México, INECC-Semarnat.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) (2014), *Anuario estadístico y geográfico del Distrito Federal-2013*, México.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA) (2010), *Key World Energy Statistics*, París, International Energy Agency.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC) (2013), *Climate Change 2013: the Physical Science Basis*, Ginebra, AR5 – WGI, WMO/UNEP.
- JIMÉNEZ CISNEROS, Blanca; Rodrigo GUTIÉRREZ RIVAS, Boris MARAÑÓN PIMENTEL y Arsenio GONZÁLEZ REYNOSO (coords.) (2011), *Evaluación de la política de acceso al agua potable en el Distrito Federal*, México, UNAM-PUEC.
- KENNEDY, Christopher; John CUDDIHY y Joshua ENGEL-YAN (2007), “The Changing Metabolism of Cities”, en *Journal of Industrial Ecology*, vol. 11, núm. 2, pp. 43-59.
- ; Julia STEINBERGER, Barrie GASSON, Yvone HANSEN, Timothy HILLMAN, Miroslav HAVRÁNEK, Diane PATAKI, Aumnad PHDUNGSILP, Anu RAMASWAMI y Gara VILLALBA MÉNDEZ (2009), “Methodology for Inventorying Greenhouse Gas Emissions from Global Cities”, en *Energy Policy*, vol. 38, núm. 9, Elsevier, pp. 4828-4837.
- ; S. PINCETI y P. BUNJE (2011), “The Study of Urban Metabolism and its Applications to Urban Planning and Design”, en *Environmental Pollution*, vol. 159, núms. 8-9, pp. 1965-1973.

- KRAUSMANN, Fridolin *et al.* (2009), “Growth in Global Materials Use, GDP and Population During the 20th Century”, en *Ecological Economics*, vol. 68, núm. 10, pp. 2696-2705.
- LA JORNADA (2011), “Escasez de aguas negras incuba conflicto en Valle del Mezquital”, en *La Jornada*, México, 29 de mayo.
- MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE (2013), *Infrastructure Productivity: How to Save \$1 trillion a Year*, McKinsey Global Institute, disponible en <www.mckinsey.com/~media/McKinsey/dotcom/Insights%20and%20pubs/MGI/Research/Urbanization/Infrastructure%20productivity/MGI_Infrasturcture_Full_report_Jan2013.ashx>, consultado el 29 de marzo de 2014.
- MEKONNEN, Mesfin M. y Arjen Y. HOEKSTRA (2011), *National Water Footprint Accounts: The Green, Blue and Grey Water Footprint of Production and Consumption*, Delft, Holanda, UNESCO-IHE, Value of Water Research Report Series núm. 50.
- MINX, Jan; Felix CREUTZIG, Verena MEDINGER, Tina ZIEGLER, Anne OWEN y Giovanni BAIOCCHI (2010), *Developing a Pragmatic Approach to Assess Urban Metabolis in Europe. A Report to the European Environment Agency*, Berlín, Stockholm Environment Institute/Universidad Técnica de Berlín.
- MONTAÑO, María Teresa (2015), “Indígenas protestan por falta de agua”, en *El Universal*, México, sábado 21 de marzo.
- MONTOYA, Juan Ricardo (2013), “Acusan de despojo de aguas negras a Edomex y DF”, en *MagazineMx*, México, 17 de julio, disponible en <www.magazinemx.com/bj/articulos/articulos.php?art=15157>, consultado el 29 de marzo de 2014.
- MUMFORD, Lewis (1961), *The City in History: Its Origins, Its Transformations and Its Prospects*, Nueva York, Harcourt, Brace & World.
- NACIONES UNIDAS (2011), “World Urbanization Prospects, the 2011 Revision”, Nueva York, The Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations.
- NELSON, Gerald C. *et al.* (2010), *Food Security, Farming and Climate Change to 2050: Scenarios, Results, Policy Options*, Washington, D.C., International Food Policy Research Institute.
- NEWMAN, Peter; Timothy BEATLEY y Heather BOYER (2009), *Resilient Cities. Responding to Peak Oil and Climate Change*, Washington, D.C., Island Press.
- NEWS HIDALGO (2012), “Temen campesinos del Mezquital falta de agua para sus cultivos”, en *Agendahidalguense, diario digital*, <agendahidalguense.com/2012/06/12temen-campesinos-del-mezquital-falta-de-agua-para-sus-cultivos/>, México, 12 de junio.

- PEÑA RAMÍREZ, Jaime (2012), *Crisis del agua en Monterrey, Guadalajara, San Luis Potosí, León y la ciudad de México (1950-2010)*, México, UNAM-PUEC.
- PERLÓ, Manuel y Arsenio GONZÁLEZ (2009), *¿Guerra por el agua en el Valle de México? Estudio sobre las relaciones hidráulicas entre el Distrito Federal y el Estado de México*, México, UNAM-PUEC.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA) (2012), *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial. GEO 5*, Panamá, Editora Novo Art.
- ROCKSTRÖM, Johan *et al.* (2009), “Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity”, en *Ecology and Society*, vol. 14, núm. 2, artículo 32.
- SATTERTHWAITE, David (2009), “The Implications of Population Growth and Urbanization for Climate Change”, en *Environment and Urbanization*, vol. 21, núm. 2, pp. 545-567.
- SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES/COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (SEMARNAT/CONAGUA) (2012), *Inventario Nacional de Plantas Municipales de Potabilización y de Tratamiento de Aguas Residuales en Operación*, México.
- STEFFEN, Will *et al.* (2015), “Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet”, en *Scienceexpress*, vol. 347, núm. 6223, DOI: 10.1126/science.1259855.
- ; Jacques GRINEVALD, Paul CRUTZEN, John MCNEIL (2011), “The Anthropocene: Conceptual and Historical Perspectives”, en *Philosophical Transactions A*, The Royal Society, vol. 369, pp. 842-867.
- SWYNGEDOUW, Erik, Nik HEYNEN y Maria KAIKA (2005) “Urban Political Ecology: Politicizing the Production of Urban Natures”, en N. Heynen, M. Kaika y E. Swyngedouw, *In the Nature of Cities. Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism*, Londres, Routledge.
- UN-HABITAT (2009), *Planning Sustainable Cities. Global Report on Human Settlements 2009*, Londres/Reino Unido, Earthscan.
- (2011), *Cities and Climate Change*, Londres/Reino Unido/Washington, Earthscan.
- UN-WATER (2013), *Water Factsheets*, disponible en <www.unwater.org/water-cooperation-2013/get-involved/campaign-materials/water-factsheets/en/>.
- UNICEF/OMS (2008), *Progress on Drinking Water Supply and Sanitation*, Nueva York/Ginebra, UNICEF and World Health Organization Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation.

WOLMAN, Abel (1965), “The Metabolism of Cities”, en *Scientific American*, vol. 213, núm. 3, pp. 179-190.

ZALASIEWICZ, Jan; Mark WILLIAMS, Will STEFFEN y Paul CRUTZEN (2010), “The New World of Anthropocene”, en *Environmental Science and Technology*, vol. 44, núm. 7, pp. 2228-2231.

ZHANG, Yan (2013), “Urban Metabolism: A Review of Research Methodologies”, en *Environmental Pollution*, vol. 178, pp. 463-473.

CONTRA LAS CIUDADANÍAS RESTRINGIDAS. EXPERIENCIAS DE POLÍTICA CULTURAL DE GÉNERO*

*ANA ROSAS MANTECÓN***

La transformación del conocimiento y la creatividad en poderosos motores de desarrollo en el mundo contemporáneo globalizado ha renovado las discusiones sobre las potencialidades de la educación artística y la participación cultural más allá del ámbito propiamente artístico. La creatividad y el conocimiento configuran un ámbito de intervención estratégico porque constituyen factores de riqueza, productividad y competitividad, tanto para empresas como para ciudades, regiones y países. En el caso de México, según el investigador de economía de la cultura Ernesto Piedras, el aporte del sector cultural al PIB nacional pasó de 5.57% en 1988 a 6.7% en 1998 y a 7.3% en 2008. Una de las conclusiones de este analista fue que la cultura creció entre 1988 y 2008 más rápidamente de lo que lo hace la economía en su conjunto, más aún que la industria automotriz, farmacéutica o textil, evidenciándose su aporte al desarrollo económico.¹

Además de su relevancia económica, las tendencias actuales en el debate del desarrollo asignan a la cultura un promisorio papel en el mejoramiento de las condiciones de sociabilidad, incluso en las sociedades que han pasado o viven en la actualidad eventos traumáticos de conflictividad social o delincuencia, como ocurre en nuestro país. Ante el fracaso de apuestas como el combate frontal al crimen, la militarización, la represión, etc., se recurre crecientemente a la creati-

* Este capítulo forma parte de una investigación más amplia apoyada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt [Proyecto núm. 164563]).

** Departamento de Antropología, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

¹ El Reino Unido está en el rango de 8% de sus industrias creativas, Estados Unidos ronda en 7%, véase Ernesto Piedras, entrevistado por la oficina de Prensa del Ministerio de Cultura y Juventud, en San José de Costa Rica, el 13 de mayo de 2013, <<http://es-la.facebook.com/notes/prensa-ministerio-de-cultura/entrevista-completa-con-ernesto-piedras-economista-experto-en-industrias-cultura/633520883328161>>, consultado el 27 de julio de 2015.

vidad para enfrentar la violencia, la inseguridad y la fragmentación social en búsqueda de cohesión, diversidad cultural y desarrollo humano.

Las ciudades son áreas trascendentales para el impulso a la creatividad: cuentan con los medios de innovación tecnológica y empresarial clave en este nuevo tipo de economía, y ofrecen espacios más asequibles para la acción ciudadana que la toma como bastión. Cuando los Estado-nación pierden capacidad de gestión de lo público, las ciudades resurgen como escenarios clave para el avance de nuevas formas de ciudadanía, con referentes más concretos y manejables que los de los ámbitos nacionales y globales. Es por ello que, como lo han reconocido Holston y Appadurai, las arenas locales vinculadas a los lugares de residencia, trabajo y consumo, se convierten en espacios privilegiados de “ciudadanía practicable” (Holston y Appadurai, 1996:187). Se trata de ciudadanías en plural —étnica, de género, etc.—, considerando que sus contenidos van variando a lo largo de los siglos dependiendo de las características cambiantes de las comunidades políticas en las cuales se les resignifica de manera diversa. En todo caso, nos interesa la conceptualización desarrollada por Lucía Álvarez, que la concibe más allá de la democracia participativa —el ejercicio del voto y la intervención en cargos públicos— para comprender

[...] la creación de las condiciones para hacer efectivos los derechos ciudadanos, y para hacer valer también el carácter protagónico de los individuos como miembros plenamente competentes ante su comunidad política. Esto supone, por una parte, la existencia de espacios y prácticas reglamentadas de participación que posibiliten la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos: políticas públicas, gestión social, agenda social, contraloría ciudadana, vigencia de derechos, etc. Y, por otra, poner de relieve la aspiración inherente al concepto de ciudadanía, de generar la igualdad de condiciones entre los distintos miembros de la comunidad para el ejercicio de sus derechos, de modo que éstos no sean desconocidos o desvirtuados por situaciones de desventaja o vulnerabilidad, y de evitar entonces la exclusión política, económica, social y cultural (Álvarez, 2016:4-5).

Es sólo desde esta perspectiva que podemos vincular el consumo cultural con ciudadanía, considerando que porcentajes relevantes de la población no juegan el rol de públicos, con todo lo que ello implica. No son, ni se sienten convidados. Son los *no públicos* de la cultura. Pareciera que *eligen* no relacionarse con estas ofertas porque no les gustan, cuando en realidad, como lo ha mostrado Pierre Bourdieu (2002), el *gusto* representa “maneras de elegir que no son elegidas”. Si bien se

muestra como la manifestación aparentemente más libre de los sujetos, un terreno por excelencia de negación de lo social, el *gusto* es el modo en que la vida de cada uno se adapta a las posibilidades ofrecidas por su condición de clase y que además clasifica socialmente. A la distribución inequitativa de los bienes materiales y simbólicos suele corresponderle una relación subjetiva con ellos, que se traduce en la conciencia —o en disposiciones inconscientes— de lo que cada uno puede o no apropiarse. Se trata de una distancia social que no sólo los desalentará a entrar en recintos culturales sino que volverá inimaginable la experiencia artística como parte de su cotidianidad, ya que comparten la idea de que la cultura, y en gran medida el arte son bienes de los que sólo se puede disfrutar cuando se ha accedido a un estatus económico superior.

Las actividades de consumo y participación cultural no se dan de manera aislada: encuentran o dejan de encontrar su lugar dentro de una constelación de otras prácticas y actividades que les dan sentido. Si reconocemos con Appadurai (1991) que el consumo no es algo privado, atomizado y pasivo, sino eminentemente social, correlativo y activo, no un artefacto de los caprichos o necesidades individuales sino un impulso socialmente regulado y generado, entenderemos el desinterés de ciertos sectores por determinadas ofertas culturales; éste puede deberse no al débil capital cultural con que cuentan para apreciarlas sino también a la fidelidad a los grupos en los que se insertan. Son sus contextos familiares, de barrio y de trabajo los que controlan la homogeneidad y las desviaciones. Determinadas prácticas culturales pueden resultar imposibles —o arriesgadas—, cuando presuponen entrar en conflicto con las costumbres o con los valores del grupo del que se forma parte.

La desigualdad de acceso trasciende a los individuos y los grupos sociales. El consumo cultural es en la actualidad un área clave para comprender las relaciones que entablamos a escala global. El contacto y el intercambio entre las culturas ha sido parte de la historia de la humanidad, pero a partir del momento en que las sucesivas revoluciones industriales dotaron a los países desarrollados de máquinas para fabricar productos culturales y de medios de difusión de gran potencia, apareció una situación completamente novedosa que les permitió divulgarlos masivamente. Los bienes y mensajes que circulan ahora por todo el planeta intensifican los encuentros y las conexiones. Es justamente la crítica a la forma profundamente desigual en la que este proceso se está dando, la que ha catapultado la temática al centro de las discusiones sobre la mundialización de la cultura. A las barreras económicas y educativas de diferentes sectores sociales para acceder a las ofertas culturales, se suman otros obstáculos estructurados por los flujos disímiles de la globalización: la desigual expansión económica y comu-

nicacional de las industrias culturales no beneficia equitativamente a todos los países ni a todas las regiones, por lo que la producción cultural de la mayoría de las naciones difícilmente tiene acceso a las frecuencias, vitrinas, repisas, escenarios o pantallas locales, regionales y globales. Por lo anterior, el ciudadano promedio no cuenta hoy con una verdadera diversidad de bienes y servicios culturales a su disposición para escoger, consumir, disfrutar y crear.

El reconocimiento de las potencialidades del aprovechamiento de la creatividad para el desarrollo económico y social ha generado una preocupación de carácter internacional por colocar la economía creativa y la generación de nuevas competencias y estrategias de financiamiento y gestión de los sectores culturales de las economías como un tema estratégico. Avanzar en ese sentido es fundamental, dados los desequilibrios en los bienes y servicios culturales que circulan a escala global. Las empresas creativas o industrias culturales, según las denomina la UNESCO (1996), no sólo pueden ser fuente de innovación y creatividad, sino también de participación internacional. América Latina comercia solamente cerca de 3% del volumen de exportaciones culturales que circulan a escala mundial, a pesar de ser una de las regiones con mayor diversidad cultural, tradición artística y emergencia de procesos creativos.

MODELOS DE CIUDADES CREATIVAS

En este contexto de reconocimiento de la potencialidad de la creatividad para el desarrollo en contextos urbanos, se han impulsado diversos modelos de *ciudades creativas*. Bien conocidos en todo el mundo son aquellos impulsados en distintas ciudades europeas y estadounidenses (como Barcelona, Bilbao, Miami y Nueva York) centrados en las grandes obras de infraestructura cultural vinculadas a procesos de revalorización del suelo, el impulso a las *clases creativas* (profesionales, científicos, artistas), así como la atención prioritaria al desarrollo de industrias culturales. Promovido intensamente por Richard Florida (2002), este modelo ha sido reconocido por sus éxitos, pero también se le ha cuestionado por su propensión a propiciar gentrificación y segregación. Por ejemplo, Carlès Guerra ha señalado cómo en Barcelona incrementar el valor del suelo ha sido más importante que mejorar las condiciones de vida de la población (Guerra, 2007: 152), y a similares conclusiones han llegado Andrew Ross (2003) en el caso de Nueva York y George Yúdice (2008) en el de Miami; esta última ha sido catapultada como una ciudad global alentada por la moda, el entretenimiento y la industria de la comunicación, pero a pesar de la retórica sobre la diversidad, ha sido incapaz de superar las tensiones raciales y de clase.

Existen otros modelos de *ciudades creativas* que, conscientes de estas contradicciones, han buscado desarrollar la creatividad más allá de sus potencialidades económicas, vinculándola también al mejoramiento de la interacción social, la reversión del deterioro del espacio público o para luchar contra la violencia y el crimen. Ha sido el caso de Londres, Medellín, Bogotá y, de manera incipiente, la ciudad de México, donde diversos agentes sociales han impulsado proyectos de inclusión social a partir de políticas cuyo objetivo principal es la mejora del potencial creativo de una sociedad.

Aunque su implementación de políticas culturales urbanas fue tardía respecto a otros países europeos,² el Reino Unido (RU) ha sido un puntal en el impulso a la economía creativa. A partir de la victoria laborista en 1997 se favoreció al sector cultural, duplicando el presupuesto e incentivando la producción y exportación de productos y servicios culturales (Yúdice, 2008:49). El nuevo gobierno consideró prioritaria la agenda de la inclusión social: en *Creative Britain: New Talents for the New Economy*, publicado en 2008, propuso el programa de mayor alcance de toda Europa, el cual examina todos los aspectos de las políticas hacia la creatividad, desde la educación artística, la investigación y la innovación, hasta el impulso a la alfabetización digital. El gobierno británico reconoce en este programa el rol central del sector cultural para el futuro del Reino Unido. Plantea que las actividades culturales ayudan a desarrollar el capital social y humano y a transformar la capacidad organizacional para responder al cambio; pueden reforzar la cohesión social, apoyar el desarrollo personal e incrementar la autoconfianza; pueden también crear áreas de interés compartidas entre gente de diferentes edades y culturas, mejorar el bienestar mental y físico de las personas, construir ciudadanía y desarrollar nuevas rutas de empleo y entrenamiento. Por todas estas razones, los hacedores de políticas en Londres, aun aquellos ajenos al campo cultural, están reconociendo la centralidad de la cultura como una fuerza motriz para el desarrollo (Department for Culture, Media and Sports, 2008).

Londres cuenta con 12% de la población del Reino Unido, pero con 40% de su infraestructura, 70% de sus estudios de grabación musical y 90% de la actividad empresarial musical, 70% de la producción fílmica y televisiva, 46% de la publicidad, 85% del diseño de moda y 27% de las prácticas arquitectónicas. Al mismo tiempo, sus retos son enormes: tiene la más inequitativa distribución de

² Las políticas culturales urbanas en Europa occidental surgieron a partir de la descentralización gubernamental hacia las regiones y los municipios en los años setenta y ochenta del siglo XX. En el Reino Unido la hegemonía de los conservadores había frenado la descentralización, pero desde finales de la década de los ochenta se fueron fortaleciendo los Regional Arts Boards.

la riqueza de cualquier ciudad en el Reino Unido, 13 de los 20 distritos más pobres del país, 64% de las urbanizaciones más pobres, la más alta proporción de indigentes y 40% del crimen urbano (Landry, 2002). Una de las áreas estratégicas para las políticas de inclusión social han sido los museos, que entre 1981 y 1991 habían sufrido un descenso dramático en sus visitas de un promedio de 50%, atribuido fundamentalmente al incremento del precio de entradas. La crisis de la asistencia impulsó al gobierno a implantar la entrada gratuita a los grandes museos británicos en diciembre de 2001, registrando un aumento de 66% en el número de visitantes entre 2001 y 2006.³

El recurso a la cultura para la restauración de los lazos sociales y el combate a la inseguridad y la violencia tienen en Colombia una larga historia. Las políticas culturales nacionales y metropolitanas han apuntado en diversas direcciones, no siempre coincidentes. Como lo ha señalado Liliana López Borbón, la idea de construir una cultura de la paz fue la que llevó a Belisario Bentacour en 1982 a la presidencia y paradójicamente su gobierno fue uno de los inicios del segundo ciclo de violencia más profunda de Colombia. Este proceso retórico culminó con la creación del Ministerio de Cultura como un ministerio *de la paz*, el cual fue promulgado por ley a raíz de la constitución colombiana de 1991. Desde entonces, la cultura y la política cultural se consolidaron como una forma de control social, alejada en los hechos de los sistemas democráticos, pero acompañada de una retórica pública suficiente para la sostenibilidad institucional de un Ministerio de la Cultura con bases modernas (López Borbón, 2010:1).

La democratización de las urbes colombianas influyó en las políticas culturales y sus formas de consolidación. En este contexto, en 1995 Bogotá eligió a Antanas Mockus como alcalde independiente, iniciándose un nuevo momento en las formas de comprender la relación entre la cultura y la ciudad. Dada la precariedad de la institucionalidad vigente de la cultura en ese momento y el contexto de conflicto y violencia, las acciones emprendidas desbordaron por mucho a las instituciones culturales locales, que no han dejado de transformarse con nuevas figuras legales, institucionales, reglamentarias y programáticas. Mockus (1995-1997) impulsó el Programa de Cultura Ciudadana, cuyo objetivo era coordinar acciones públicas y privadas para generar sentido de pertenencia y apropiación de la ciudad. Convocó a intelectuales, universidades, sociedad civil organizada, empresas y corporaciones privadas, así como a ciudadanos, a proponer alternativas para transformar la habitabilidad y la convivencia, interpelando al ciudadano como interlocutor, no como receptor de la política pública.

³ “Four Years After Scrapping Entry Charges-Free Admission Is Still A Growing Success”, en <http://www.culture.gov.uk/reference_library/media_releases/2527.aspx>.

Su sucesor, Enrique Peñalosa (1998-2000), buscó fortalecer la comunicación ciudadana mediante un amplio programa de mejora de la infraestructura, incluso en los barrios más pobres de la ciudad: construyó nuevas escuelas, reformó otras y añadió computadoras al sistema de educación pública, erigió o restauró parques, instauró un sistema de ciclovías; edificó bibliotecas-parque, dos de ellas en los barrios más pobres de la ciudad, equivalentes en calidad y equipamiento a las que podrían encontrarse en ciudades del mundo desarrollado. Los siguientes alcaldes continuaron con los esfuerzos de sus antecesores, acentuando aún más el enfoque de las políticas culturales hacia la inclusión social. Se fortaleció asimismo al sector cultural, orientándolo hacia los grupos de menores ingresos y de mayor vulnerabilidad, con énfasis en la promoción de la diversidad cultural. No sólo se aumentaron los fondos para las artes, sino que se amplió la concepción de la práctica artística para incluir a muchos creadores que no cabían en la definición tradicional del artista. El fomento cultural se dirigió al desarrollo humano, buscando mejores condiciones urbanas para todos, además de fomentar el contacto y la comunicación entre los sectores sociales (Yúdice, 2008:53-55).

Todo este conjunto de políticas colocó el tema de la cultura en un primer plano y utilizó el arte y la estética como el eje de la comunicación urbana y de la comprensión del vivir juntos; en la búsqueda de impulsar en los ciudadanos una relación participativa y corresponsable con su entorno, se le dio un carácter lúdico y artístico a la educación cívica. Bogotá fue la primera ciudad de América Latina que adoptó el mapeamiento de industrias culturales del modelo aplicado en el Reino Unido y presentado por el British Council en Colombia, con los respectivos ajustes al contexto colombiano. Paulatinamente, Bogotá (al igual que otras ciudades colombianas, como Medellín) se fue transformando de un espacio caracterizado por el conflicto y los más altos índices de homicidio, en una ciudad más pacífica. El éxito de las políticas se puede ver en su transformación y en la de la percepción de lo que es vivir en ella: en 1995 la ciudad era considerada como un pésimo lugar para vivir, al menos para siete de cada diez habitantes, y un lugar con una tasa de homicidios de 72 por cada 100 mil. Para 1998, y se sostiene hasta la actualidad, se transformó en buen o excelente lugar para vivir para ocho de cada diez habitantes, y su tasa de homicidios después de 15 años pasó a 24 por cada 100 mil (la ciudad de México en sus momentos más álgidos ha estado en alrededor de 26 por cada 100 mil) (López Borbón, 2010:6). Ni en Bogotá ni en Medellín podría decirse que el cambio se logró a partir del liderazgo cultural, pero las iniciativas culturales se integraron a las estrategias de cambio e hicieron aportes significativos.

Mencioné que tanto en Bogotá como en Medellín se construyeron bibliotecas rodeadas de parque como puntales de una política cultural para el impulso a la creatividad con énfasis en la sociabilidad y el combate a la violencia y la inseguridad. Se trata de una serie de territorios de convivencia en zonas de altísima marginalidad urbana, con acceso público, donde se puede leer, tomar un café, capacitarse y navegar por internet, acceder a servicios culturales, llevar a los niños a jugar en las ludotecas y recibir asistencia para emprendimientos de pequeñas empresas, en entornos creados a través de concursos públicos arquitectónicos mundiales. Tres de estas bibliotecas bogotanas ya cumplieron una década de existencia (Virgilio Barco, El Tintal y El Tunal) y en 2010 se inauguró una cuarta, la Julio Mario Santodomingo, todas ellas operadas por el sistema público metropolitano Biblio-Red.

INFRAESTRUCTURA E INEQUIDAD EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Si bien al arribo del siglo XX la capital de México era una pequeña localidad que no alcanzaba los 30 km² de extensión, a partir de 1930 vivió una aceleración sin precedentes de la expansión territorial y del crecimiento demográfico, como consecuencia de la industrialización y la canalización hacia ella de las principales inversiones. Su dinamismo económico, cultural y político generó la atracción de fuertes corrientes migratorias que fueron factores decisivos en su acelerado crecimiento poblacional. Fue justamente entre los años veinte y los setenta que se dieron los grandes momentos de desarrollo de la infraestructura cultural, periodo en el cual se produjo la institucionalización de una política cultural nacionalista, que multiplicó las instalaciones educativas y culturales, como museos, teatros, cines y monumentos, alentando el desarrollo de las artes para el fortalecimiento de la identidad nacional. En este marco y por la acción también de agentes privados, se fue conformando un sector con potencial para el desarrollo económico y cultural, con la proliferación de empresas de turismo, editoriales, compañías de televisión, cine y radio, agencias de publicidad y recientemente, agrupaciones prestadoras de servicios de internet.

A partir de los años ochenta la reducción de los presupuestos públicos limitó la expansión de la infraestructura pública, perdiéndole el paso a una urbe que no paraba de crecer. Por otra parte, dado que la vertiginosa expansión urbana no fue planificada, no se acompañó de una ampliación descentralizada de los servicios básicos y de la oferta cultural, de manera que el acceso a los mismos se ha

dificultado para la mayoría de la población que reside lejos del centro y sur de la ciudad, que es donde se concentra el equipamiento. Con la excepción de salas de cine y bibliotecas, las delegaciones de más reciente metropolización muestran carencias notables en casi todos los rubros. Pero entre las ofertas culturales y sus públicos potenciales se tienden no sólo kilómetros de distancia, sino también otras barreras que ha traído consigo el caótico desarrollo urbano, como el congestionamiento vehicular, la violencia, el comercio informal en las calles, que junto con el mayor peso de medios como la televisión y la radio en el tiempo libre de los habitantes, favorecen la desarticulación de muchos espacios tradicionales de encuentro colectivo y alimentan una creciente segregación social y espacial.

Las crisis recurrentes que caracterizaron el último cuarto de siglo, originadas por el cambio del modelo de sustitución de importaciones y por los desequilibrios del nuevo modelo de corte liberal, se agudizaron debido al tránsito de la concentración urbana hacia una zona metropolitana pluricéntrica, desigual y segregada, con un incremento del sector informal, el desempleo, la pobreza, la criminalidad y un decremento del papel regulador del Estado. La fragmentación y la dimensión de la mancha urbana —que se extendió hasta rebasar los 7 866 km² (Sedesol *et al.*, 2012)—, han tornado muy complicada la interacción entre sus partes y evaporado la imagen física del conjunto, cuyos segmentos diseminados son reconectados sólo por los medios. La imagen integradora de la ciudad parece ya no tener sentido y desde entonces se recurre cada vez más a la noción de *fragmentación* para caracterizar este nuevo orden: esta noción asocia componentes espaciales (desconexión y discontinuidades), dimensiones sociales (repliegue comunitario, lógicas exclusivas) y políticas (dispersión de actores y autonomización de dispositivos de gestión y regulación urbana), lógicas de separación y nuevas *fronteras urbanas*, que debilitan las formas de incorporación a la ciudad del periodo del Estado benefactor (Smith y Williams, 1986, en Prévôt Schapira, 2001:34-35). Mientras los pudientes se confinan en áreas cerradas y protegidas (ubicadas en zonas privilegiadas desde el punto de vista geográfico y natural), bien comunicadas con el mundo exterior, la segregación de los más pobres significa, por el contrario, falta de servicios y equipamientos elementales, grandes distancias al trabajo y a lugares de esparcimiento, así como deficientes comunicaciones (Esquivel, 1995:306-307; Salazar, 1999:35-36).

A la decreciente acción estatal en el campo cultural, en el marco de las políticas de privatización y de adelgazamiento del aparato gubernamental, le ha correspondido una creciente participación de empresas privadas, fundamentalmente de corporaciones nacionales y transnacionales de cultura y entretenimien-

to, alentadas por la apertura para las inversiones y por las políticas de desregulación económica implantadas desde finales de los ochenta. Al mismo tiempo, con limitaciones tecnológicas y económicas, pequeños y medianos empresarios, grupos de artistas y organizaciones sociales continúan participando en forma mesurada en ciertas actividades, impulsando propuestas alternativas o marginales, que sobreviven dificultosamente por la creciente lógica mercantilista que priva en el área cultural (Nivón, 2008:12).

Pese a los cambios derivados de la discusión internacional sobre las políticas culturales, no fue sino hasta finales del siglo XX cuando el primer gobierno electo por la población de la capital discutió de manera profunda el sentido de sus acciones públicas en la cultura, como parte de los procesos metropolitanos de democratización.⁴ El momento sin duda era privilegiado pues la inauguración del gobierno autónomo del Distrito Federal exigía la creación de instituciones propias que le dieran un perfil específico. Adicionalmente, el hecho de que un partido ajeno al gubernamental Partido Revolucionario Institucional se haya alzado con el triunfo —el izquierdista Partido de la Revolución Democrática—, abría expectativas optimistas sobre el cambio y la generación de nuevos modos de gobernar.

El punto inicial en torno al cual estructuró su agenda fue el combate a la exclusión de una parte de los habitantes de la ciudad del acceso a los bienes culturales: lo primero a que se abocó

[...] fue a tratar de romper esa viciada estructura que atiende antes a los que pueden pagar, luego a los que están ya convidados socialmente a la fiesta de la cultura y después, o nunca, a los millones de vecinos que carecen de la formación básica que les permita imaginarse siquiera a sí mismos como consumidores de la muy grande oferta cultural de nuestra urbe.⁵

Reconociendo que la inequidad en el acceso a la cultura se manifiesta tanto en la concentración de los equipamientos culturales como en la desigualdad en cuanto a la formación artística y cultural, se propuso responder a un doble reto:

⁴ En 1997 se eligió al primer jefe de gobierno del Distrito Federal —hasta entonces era designado por el presidente de la República—, y en 2000 a los primeros delegados (alcaldes) de las 16 circunscripciones de la capital.

⁵ “Palabras del director general para el primer aniversario del Instituto de Cultura de la Ciudad de México”, en Culturama (página web del Instituto, ahora transformado en Secretaría de Cultura).

invertir en infraestructura, tanto para mantener la existente como para mejorar su distribución en el territorio, pero igualmente atender las tareas de formación de públicos, esta última largamente descuidada por el gobierno federal y los metropolitanos que lo precedieron.⁶

Se decidió capitalizar las potencialidades de la cultura para el desarrollo de otras áreas, como la recuperación del uso colectivo de espacios públicos como recurso para contrarrestar la inseguridad e impulsar la sociabilidad urbana. El Zócalo, la plaza central de la ciudad ubicada en el Centro Histórico, fue transformado en sede privilegiada de su política cultural: volvió a atraer visitantes que pudieron disfrutar de una oferta cultural variada y gratuita, que convocó a todos los sectores sociales a la convivencia democrática, generando actos verdaderamente excepcionales en una ciudad crecientemente fragmentada (Nivón y Rosas, 2002). No obstante el éxito en la recuperación de la plaza mayor, no todas las expresiones culturales fueron bienvenidas. Las contradicciones en el gobierno local fueron patentes en la realización del Festival Tecnogeist 2002 en la plancha del Zócalo y el desfile Love Parade por el Paseo de la Reforma.⁷

En las periferias se impulsó el proyecto de la Red de Fábricas de Artes y Oficios, una apuesta artística y comunitaria de carácter público. El Faro de Oriente se inauguró en 2000 en Iztapalapa, la delegación más poblada de la ciudad (20% de los migrantes reside ahí), una de las zonas más conflictivas y pobres, con deficiente infraestructura cultural, puerta de entrada de las drogas a la urbe, con pandillas armadas por el narcotráfico. El Faro se construyó en lo que era una bodega abandonada y ha funcionado desde entonces como área neutral en medio de enfrentamientos territoriales entre distintas bandas. En los años subsiguientes surgieron cuatro más en zonas igualmente conflictivas, de pobreza, de escaso o nulo acceso a la producción cultural de la gran metrópoli: los Faros de Tláhuac, Milpa Alta e Indios Verdes, y el Faro de Ecatepec conocido como Faro del Viento (este último una réplica del proyecto de la red pero dentro de la Secretaría de Cultura municipal de Ecatepec, Estado de México).

⁶ Se hicieron cuestionamientos a la educación pública por haber dejado de atender la formación artística, la valoración del idioma y la formación humanista. En contrapartida, se desarrollaron programas de fomento a la lectura, de acercamiento al cine, programas formativos para los gremios teatrales y para la generación de públicos a través del conocimiento de la riqueza universal del teatro, etcétera.

⁷ Para un análisis del desarrollo de ambos eventos y de las batallas de diversos grupos sociales por la apropiación de esta plaza, véase Rosas Mantecón, 2009.

DE LAS CIUDADANÍAS RESTRINGIDAS A LAS CIUDADANÍAS PRACTICABLES EN EL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El Centro Histórico de la ciudad de México alberga la mayor concentración de monumentos prehispánicos y coloniales, no sólo del país, sino de América Latina. Además de restos arqueológicos y edificaciones históricas, cuenta con varios de los museos más importantes, teatros, cines, salas de espectáculos, casas de cultura, parques, monumentos y plazas. Se trata de un territorio que condensa seis siglos de historia urbana y que, no obstante la multiplicación de numerosos subcentros en la ciudad capital, continúa siendo el punto de referencia simbólico, político y comercial por excelencia. Desde mediados del siglo XX ha venido perdiendo población, de manera que su historia es la de vastas construcciones habitadas por ricos moradores, que cedieron el paso a inquilinos cada vez menos afortunados. Desde los sismos de 1985 se han impulsado en la zona diversos proyectos de regeneración urbana que buscan atraer a pobladores de clase media y media alta, pero la recuperación poblacional ha sido muy lenta y muestra retrocesos, al grado que 75% del espacio físico está deshabitado —utilizado como bodegas o simplemente vacío. Ello no obsta para que en la actualidad sea una de las zonas multiculturales más concurridas de la metrópoli: acuden a él diariamente un promedio de dos millones de personas (indígenas, coreanos, chinos, árabes, judíos, población de todo el país). Esta intensa vida diurna y abandono nocturno favorece el hecho de que dentro de él se encuentre la zona con los más altos índices de violencia de la ciudad.

Fue en esta área urbana conflictiva y con tanto potencial que un grupo de la sociedad civil, Territorios de Cultura para la Equidad, apostó a la cultura para enfrentar la exclusión, la violencia y los lazos sociales debilitados. Se trata de una iniciativa civil *posfeminista*: si bien se ubican en el marco de organizaciones, centros y movilizaciones que vienen desplegando una amplia gama de actividades de defensa y promoción de los derechos de la mujer, priorizan el efecto transformador del gozo de sus derechos culturales, cuestionando el victimismo en la organización política feminista tradicional. Desde 2005 trabaja con mujeres con *ciudadanías restringidas*, excluidas de los beneficios del desarrollo macroeconómico, del arte culto y de la expresión artística: barrenderas, taxistas, vendedoras indígenas, comerciantes, meseras, sexoservidoras, habitantes locales, desempleadas y policías.

Territorios de Cultura para la Equidad ha priorizado como estrategias el reconocimiento, ejercicio y defensa del derecho a la cultura, la recreación y el goce de las artes, con proyectos que abren espacios: para el acceso a las ofertas cultura-

les, el impulso a la creatividad y el encuentro disfrutable entre las participantes en la búsqueda compartida de inclusión, revaloración personal y social, así como reconocimiento y respeto a las diferencias. Su modelo de intervención cultural se ha venido realizando en asociación con el gobierno de la ciudad, universidades, artistas, promotores culturales, museos, empresarios, agencias internacionales de cooperación cultural, etcétera.

Es innegable que el consumo cultural, al igual que en un nivel más general, constituye un área fundamental para construir y comunicar las diferencias sociales. Pero como Néstor García Canclini lo ha mostrado, también puede ser visto como una práctica placentera de exploración vital, como un sistema ritual de integración, de sociabilidad y comunicación, y también como un medio para ordenar políticamente cada sociedad. Identificar todas estas dimensiones permite sacar al consumo cultural del lugar común que lo confina al espacio del ocio o el uso del tiempo libre, y que lo concibe como lugar de lo suntuario y lo superfluo, mostrando que al consumir también se piensa, se elige y se reelabora el sentido social. Con su planteamiento de que las mercancías “sirven para pensar”, Mary Douglas y Baron Isherwood ayudaron a entender el consumo como un espacio de comunicación, de relación y de clasificación social (García Canclini, 1993). Se trata de propuestas clave para cuestionar las teorías económicas convencionales que consideran el consumo exclusivamente como el lugar de reproducción de la fuerza de trabajo y expansión del capital, un factor secundario que se reduce a legitimar las desigualdades que produjo la economía.

Reconociendo todas estas dimensiones del consumo y la participación cultural, Territorios de Cultura para la Equidad ha desarrollado diversos proyectos en el Centro Histórico con la mira de que se convierta en un territorio público de cultura conquistado por la ciudadanía. El primero de ellos fue “De Museos, Mujeres y Monederos” (2007): convocaron a “40 mujeres de extracción económica disminuida y de muy distintas edades (sexo-trabajadoras ancianas en retiro, jóvenes estudiantes, activistas de ONG y mujeres policías) para pasar juntas buenos momentos” conociendo las vidas y los oficios de mujeres del mundo de las artes y visitando museos, cantinas y espectáculos del Centro Histórico en un taller llamado “Disfrutarte”, cuyos trabajos se plasmaron en el montaje de una exposición temporal de monederos en el Museo Interactivo de Economía (MIDE), que abordó el tema de la violencia de género y la autonomía económica. Fue su aporte a la Campaña “16 días de Activismo contra la Violencia hacia las Mujeres” que año tras año se organiza en la ciudad de México y en muchas otras ciudades del planeta. Un proyecto multimedia recoge testimonios de las participantes así como reseñas, fotografías, música y documentos de referencia.

Su labor no se restringe a los grupos que conforma, sino que se ha propuesto tender puentes para el diálogo intercultural con otros públicos que aprenden sobre el trabajo de estas mujeres y lo pueden valorar a través de las publicaciones, exhibiciones museográficas, *performance* y videos que realizan. Es ilustrativo al respecto el proyecto “Mujeres Policías en el Centro” (2008), que tuvo como objetivo conocer y difundir las difíciles condiciones de vida y laborales de las policías que trabajan en el Centro Histórico y que, al igual que el anterior, concluyó con el montaje de una exposición fotográfica a un costado de la Catedral Metropolitana que permitió visualizar a las mujeres policías como sujetos de derechos y sensibilizar a la población acerca de una cultura de diálogo y no agresión entre policías y ciudadanía. Esta exposición fue trasladada y exhibida posteriormente en el Museo de la Policía. El proyecto se desarrolló durante nueve meses y consistió en:

- 1) Recorridos por recintos y museos de la zona, “para poder aprender y gozar de las distintas épocas de la historia del país, poniendo énfasis en la participación social y política de las mujeres de antaño y de la actualidad”.
- 2) Se les impartió a 40 policías participantes un taller de creatividad para la escritura, El Cuerpo del Delito: Policía y Género, con “el propósito de provocar el uso del lápiz y el papel para que las participantes expresaran sus motivaciones personales y experiencias policiacas”.
- 3) Realizaron sesiones fotográficas para registrar su vida cotidiana; las imágenes obtenidas se integraron en un libro con relatos, narrativas de las propias policías y una investigación antropológica sobre este grupo social.

Territorios de Cultura para la Equidad se ha convertido en un agente clave para que diversos grupos de mujeres en el Centro Histórico construyan ciudadanía a partir de jugar el rol de público. Los públicos no nacen como tales, se forman y transforman permanentemente por la acción de la familia, los amigos, la escuela, los medios de comunicación, los intermediarios culturales, entre otros agentes que influyen —con diferentes capacidades y recursos— en las maneras como se acercan o se alejan de las experiencias de consumo cultural. Si las ventajas o desventajas sociales pesan tan fuertemente en toda la vida cultural es porque son acumulativas y porque en el prolongado proceso de transmisión del capital cultural se van borrando las huellas de su adquisición. Cuando el aprendizaje es efectuado en la familia y perfeccionado por la escuela, tiene efectos profundos y

durables que se van haciendo cuerpo, brindan tal soltura y naturalidad que ocultan su génesis. Cuanto más descuida la escuela la tarea de transmisión cultural —como ocurre no sólo con la educación artística sino también con la referida a la relación con las nuevas tecnologías—, más tiende la inacción escolar a consagrar y legitimar las desigualdades previas.

El proyecto “De la Vía Pública a la Vía Láctea, pasando por Pino Suárez” (2009) les permitió a las participantes tomar conciencia de que el acceso a la cultura es un derecho ciudadano y no un asunto de gustos individuales y de meras experiencias de entretenimiento. No hay una conciencia extendida de ello, fundamentalmente porque nos ha tocado presenciar la individualización del acceso impulsada por el Estado neoliberal, a diferencia del Estado de bienestar, que amplió los horizontes de inclusión (por ejemplo, de la entrada al cine en la canasta básica, impulsando una visión integral de la salud a través de la creación de la mayor red de teatros de América Latina dentro de las instalaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, etc.). ¿En qué consisten los derechos culturales? Entre otros, a apropiarse de bienes culturales que contribuyen al descubrimiento de sí mismo, a la apertura hacia el otro, al ensanchamiento del horizonte de referencia, pero también a imaginar, crear y expresarse, así como a pertenecer a una sociedad a través de lo que han producido quienes la integran.

“De la Vía Pública a la Vía Láctea, pasando por Pino Suárez” abrió sus actividades a 40 trabajadoras de limpieza de las vías públicas del Centro Histórico, buscando visibilizar y dignificar el trabajo que realizan. “Queríamos saber quiénes eran, cómo sobrevivían ante tanta adversidad, qué encontraban al barrer con esas miradas ancladas al suelo, invitarlas a mirar hacia arriba, hacia adentro, hacia el universo”. Visitaron museos, la Ciudad Universitaria, cantinas y teatros; pasearon en el tranvía turístico y en los ciclotaxis ecológicos, participaron en encuentros semanales de talleres de danza, música y escritura. En una ocasión, cuando pretendieron visitar Universum, un museo de la ciencia perteneciente a la Universidad Nacional Autónoma de México, se encontraron con la negativa de entrada gratuita por parte de su director. Gestionaron los recursos para el pago de dicha entrada con otras instancias, pero aprovecharon la experiencia de negativa de gratuidad para reflexionar sobre sus implicaciones más amplias. En la manifestación que organizaron antes de su visita, expresaron que el “argumento de presupuesto insuficiente para mantener el museo funcionando carece de justificación [...]”, demandaron que el museo redefniera sus políticas tarifarias y que buscara “mayores recursos —públicos y privados— para que Universum funcione como un espacio público para la diseminación del conocimiento científico”.

El proyecto “Corazón seguro” (2010-2012) se sumó a las tareas de recuperación de los espacios públicos para impulsar la convivencia y el respeto a la diversidad. A través de intervenciones artísticas en espacios públicos, 40 mujeres que habitan o trabajan en el Centro Histórico exploraron las dificultades de uso de los espacios públicos por parte de las mujeres, comunidades homosexuales y personas con habilidades diferentes. Gracias a sus descubrimientos propusieron diversas formas de reinventar la coexistencia plural en la Alameda Central y trabajaron durante varios meses en un *performance* con la artista y activista Lorena Wolffer para expresar con el cuerpo la historia personal, con toda su carga de deseos, sueños, dolor y coraje.

POLÍTICAS PARA LA CREATIVIDAD CIUDADANA

El gran dilema en México es que, habiendo generado el potencial de la creatividad, nos falta implementar estrategias específicamente formuladas para estimularla y hacerla redituable en términos económicos, artísticos y sociales. Es por ello que requerimos adecuar las políticas culturales a los nuevos escenarios que genera la globalización, transformarlas para que evolucionen de su perspectiva inicial de educación artística exclusivamente como instrumento de construcción identitaria de las naciones a herramienta que puede transformar las relaciones sociales, apoyar la diversidad e incidir en la vida ciudadana. Igualmente acuciante es la necesidad de transformar nuestra mirada sobre el alcance de dicha educación: se trata no sólo de formar audiencias, sino también de estimular la participación cultural en su sentido más amplio. Así lo ha comprendido Territorios de Cultura para la Equidad, que reconoce la relevancia del impulso a la creatividad para la regeneración urbana, pero a diferencia del modelo de ciudades creativas impulsado en ciudades como Barcelona, Bilbao, Miami o Nueva York, la articula a políticas de inclusión que buscan restaurar el tejido social, generar espacios para la sociabilidad y, como ha señalado la Comisión de Cultura y Desarrollo de la UNESCO, en su informe “Nuestra diversidad creativa”, recurren a la cultura para inventar nuevas formas de organizarse en sociedad.

Se trata de iniciativas que amplían la noción de clase creativa (con políticas dirigidas no sólo a los creadores formales sino a todos los ciudadanos), en consonancia con la discusión impulsada por la UNESCO sobre la necesidad de que las políticas culturales ocupen un lugar central en las políticas públicas. Esta perspectiva ha implicado cambios notables en sus mecanismos de definición, pasando de considerar no sólo a los artistas profesionales como los agentes clave de las políticas, sino también a los creadores no profesionales y comunitarios.

Una de las mayores dificultades que enfrenta este modelo es la de haber sido aplicado en condiciones de emergencia, ante el fracaso de los programas de seguridad y en ocasiones por la militarización del espacio público. Esto ha tendido a favorecer un uso meramente instrumental de la creatividad, menospreciando su dimensión simplemente experimental y depositando en ella expectativas que de manera aislada no pueden ser cumplidas. Su mayor reto está en la continuidad, ya que se trata de apuestas cuyo fruto se obtiene en el mediano y el largo plazos. Tal continuidad es frágil, depende de una permanente búsqueda de recursos y de posibilidades de negociación con un conjunto muy variado de instituciones. En el caso de Territorios de Cultura para la Equidad, la dependencia en diversos grados de los financiamientos públicos y privados fragiliza su autonomía operativa y sus propuestas programáticas, que obedecen a lógicas que no son las dominantes: apuestan, por ejemplo, a la formación de públicos como proceso permanente y en el largo plazo, frente a la lógica política que favorece las políticas culturales más espectaculares y de mayor rédito e imagen mediática (como los eventos en el Zócalo, del cual es sintomático el caso del Museo Nómada, que atrajo en tres meses y medio a más de ocho millones de visitantes). Por otra parte, fomentan el reconocimiento y la defensa de los derechos culturales, a diferencia de la búsqueda gubernamental de legitimación por otorgamiento o concesión.

Aún hay un largo trecho por recorrer para poder estructurar en México una política cultural integral que tome en consideración el valor agregado que aporta la cultura al desarrollo y los recursos de un país donde la diversidad cultural, pero al mismo tiempo la desigualdad, la exclusión y la inseguridad forman parte del escenario cotidiano. El aprendizaje y la evaluación del impacto logrado por las estrategias implementadas a escala mundial en estas áreas puede ser de gran provecho para abreviar la puesta en marcha de políticas específicas para el contexto mexicano. Es por ello que habrá que explorar más a fondo las políticas del Reino Unido y Colombia hacia la creatividad como inversión que va más allá del campo artístico y que busca impactos económicos y de inclusión social, comparando experiencias que pueden ser ilustrativas de sus posibilidades y su devenir, evaluando críticamente las buenas o fallidas⁸ prácticas, ya que no se pueden simplemente extrapolar experiencias exitosas sin considerar las condiciones específicas en las que se desarrollaron.

⁸ Véase al respecto la investigación de Robert Hewison (2004) sobre las dificultades del modelo británico para lograr una verdadera democratización del acceso cultural, cómo la cultura se convirtió en mercancía y la obsesión con la obtención de metas sofocó la creatividad.

La exclusión de los beneficios que se derivan de la participación en el consumo y la creación de formas simbólicas diversas (a través de los medios masivos de comunicación o de otras ofertas culturales) implica que los sectores excluidos cuentan con una menor cantidad de recursos a través de los cuales explicarse el mundo en que viven y de actuar en él, lo que limita, al final de cuentas, su carácter de ciudadanos, pues

[...] el individuo no es sólo un consumidor que merece algo de opciones al elegir sus objetos de consumo, él o ella es también un participante en una o varias comunidades políticas en las cuales la formación de opinión y el ejercicio del juicio dependen hoy en día —en cierta medida— de la disponibilidad de información y de la expresión de ideas diferentes (Thompson, 1992:261-262).

En nuestra relación con las ofertas culturales podemos entonces hallar entretenimiento y diversión, pero también información, oportunidades de formar concepciones del mundo, erigir consensos, construir cultura política y ejercer o no ciudadanía. Sin embargo, uno de los obstáculos para el reconocimiento de nuestros derechos culturales es que seguimos mirando las prácticas de consumo y participación cultural como si fueran sólo un asunto de gusto individual que no se vincula con derechos, sino con experiencias de entretenimiento.

Los proyectos impulsados por Territorios de Cultura para la Equidad constituyen ejemplos de buenas prácticas que vinculan la creatividad a la convivencia, a la reconexión de la ciudad fragmentada y también a la construcción de ciudadanía. Están decididas a dificultar la conversión de nuestras ciudades en áreas enteramente libradas a las fuerzas del mercado, a modificar el declinante papel del espacio público como lugar de encuentro, socialización y formación para convivencia con la diversidad. Se trata, en última instancia, de un conjunto de esfuerzos que dirigen sus energías a que podamos seguir practicando la urbanidad, precisamente definida por Jérôme Monnet como “el arte de vivir juntos mediado por la ciudad”.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, Lucía (2016), “Ciudadanía”, en F. Castañeda, L. Baca y A.I. Iglesias (coords.), *Léxico de la vida social*, México, UNAM/SITESA, pp. 93-99.
- APPADURAI, Arjun (ed.) (1991), *La vida social de las cosas. Perspectiva cultural de las mercancías*, México, Grijalbo/Conaculta.

- BOURDIEU, Pierre (2002), *La distinción*, Madrid, Taurus.
- DEPARTMENT FOR CULTURE, MEDIA AND SPORTS (2008), *Creative Britain: New Talents for the New Economy*, Londres, Department for Innovation, Universities and Skills.
- ESQUIVEL, M. Teresa (1995), “Dinámica socioespacial de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y patrones de segregación 1980-1990”, en *Anuario de Estudios Urbanos*, núm. 2, México, UAM-A, pp. 297-315.
- FLORIDA, Richard (2002), *The Rise of the Creative Class*, Nueva York, Basic Books.
- HOLSTON, James y Arjun APPADURAI (1996), “Cities and Citizenship”, en *Public Culture*, año 2, núm. 8, University of Chicago, pp. 187-204.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor (1993), “El consumo cultural y su estudio en México: una propuesta teórica”, en Néstor García Canclini (coord.), *El consumo cultural en México*, México, Conaculta, pp. 15-42.
- GUERRA, Carlès (2007), “Macba, un museo formado en la adversidad”, en Charles Esche y Barbara Steiner (eds.), *Mögliche Museen*, Colonia, Verlag der Walter Buchhandlung Walther König, pp. 147-158.
- HEWISON, Robert (2014), *Cultural Capital. The Rise and Fall of Creative Britain*, Londres, Verso.
- LANDRY, Charles (2002), “London as a Creative City,” disponible en < http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:vd3_fYvziDgJ:www.cpu.gov.hk/doc/tc/events_conferences_seminars/c-landry.rtf+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk>, consultado el 10 de septiembre de 2010.
- LÓPEZ BORBÓN, Liliana (2010), *Construir ciudadanía desde la cultura. Aproximaciones comunicativas al Programa de Cultura Ciudadana (Bogotá 1995-1997)*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá/Instituto Distrital de Cultura y Turismo/Observatorio de Cultura Urbana/Clacso.
- MONNET, Jérôme (1996), “Espacio público, comercio y urbanidad en Francia, México y Estados Unidos”, en *Alteridades*, vol. 6, núm. 11, México, UAM-I, pp. 11-25.
- NIVÓN, Eduardo (2008), “Planeación cultural, la asignatura pendiente. El caso del Distrito Federal en México”, en *Políticas Culturais em Revista*, vol. 1, núm. 2, pp. 1-33.
- y Ana ROSAS MANTECÓN (2002), “México: la política cultural del gobierno del Distrito Federal 1997-2000. Notas para un balance”, en Mónica Lacarrieu y Marcelo Álvarez (comps), *La (indi)gestión cultural. Una cartografía de los procesos culturales contemporáneos*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus-La Crujía (Colección Signo. Comunicación y Sociedad), pp. 141-171.

- PRÉVÔT SCHAPIRA, Marie-France (2001), "Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades", en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 19, México, Flacso, diciembre, pp. 33-56.
- ROSAS MANTECÓN, Ana (2009), "Patrimonialización y usos del espacio público. Las batallas por el Zócalo de la ciudad de México", en María Castrillo y Mireia Viladevall (coords.), *Espacio público en la ciudad contemporánea: perspectivas críticas sobre su gestión, su patrimonialización y su proyecto*, Valladolid, Universidad de Valladolid/Universidad Iberoamericana-Puebla/UACM, pp. 95-108.
- ROSS, Andrew (2003), *No-Collar: The Humane Workplace and Its Hidden Costs*, Filadelfia, Temple University Press.
- SALAZAR, Clara (1999), *Espacio y vida cotidiana en la ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- SEDESOL, INEGI y CONAPO (2012), *Delimitación de las zonas metropolitanas 2010*, México, Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- THOMPSON, John B. (1992), *Ideología y cultura moderna. Teoría crítica social en la era de la comunicación de masas*, México, UAM-X.
- UNESCO (1996), *Nuestra diversidad creativa*, París, UNESCO.
- YÚDICE, George (2008), "Modelos de desarrollo cultural urbano: ¿gentrificación o urbanismo social?", en *Alteridades*, México, UAM-I, vol. 18, núm. 36, pp. 47-61.

LAS CONTRADICCIONES DEL ESPACIO PÚBLICO COMO ESPACIO DE LA CIUDADANÍA*

*PATRICIA RAMÍREZ KURI***

En este texto se reflexiona sobre la relación entre la ciudad, el espacio público y la ciudadanía a la luz de los nuevos procesos urbanos en la ciudad de México. Se plantea la interrogante: ¿qué significa ser ciudadano en una ciudad como la capital del país?, lo que nos introduce al papel de las políticas urbanas, las asimetrías en la relación entre lo público y lo privado, y las contradicciones de lo público como bien común y como espacio de la ciudadanía. La geografía desigual y fragmentada de los espacios públicos exhibe distintos proyectos de ciudad y distintas formas de ciudadanía que se expresan de manera singular en las calles y plazas. En estos lugares comunes, donde la gente camina, se encuentra, se traslada a localidades próximas o lejanas, trabaja, expresa demandas, se disputa el acceso a bienes públicos, se confronta con otros semejantes y distintos, vive formas de sociabilidad, de inseguridad y de violencia, se construye la experiencia urbana de la ciudad como espacio de la ciudadanía.

LA CIUDAD DE LOS NUEVOS PROCESOS URBANOS

Los procesos urbanos de las últimas tres décadas en los espacios locales de las grandes ciudades de América Latina y del mundo introducen nuevas realidades ma-

* Artículo elaborado con base en la ponencia “Espacio público, ciudadanía y conflicto urbano en la ciudad de México”, presentada en el seminario internacional Construcción de Ciudadanía y Nuevos Actores en las Grandes Ciudades, el 13 y 14 de octubre de 2014, coordinado por Lucía Álvarez Enríquez, CEIICH-UNAM. Recupero los resultados de la investigación que he realizado en los últimos años en la línea “Procesos urbanos, espacio público y ciudadanía”. Agradezco a Lucero Rugama su apoyo en las tareas de investigación y edición.

** Investigadora en el Área de Estudios Urbano Regionales, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

teriales, sociales y simbólicas que se yuxtaponen a las preexistentes. Los años ochenta del siglo XX representan un hito en el proceso de urbanización a gran escala debido a la intensificación de las interconexiones locales-globales, al resurgimiento de identidades locales, a una creciente diversidad de demandas ciudadanas y conflictos urbanos locales y regionales asociados a cambios en la economía y en la relación entre ciudadanía e instituciones. En la ciudad de México el cambio del siglo XX al XXI condensa tres décadas de procesos sociales y de políticas urbanas que transforman la vida pública, impulsan renovaciones en la forma, la estructura y las funciones urbanas que plantean nuevas realidades y problemáticas. Esta situación se expresa por una parte en la expansión territorial de la ciudad, en modificaciones en la morfología física y social, en ajustes económicos, en cambios políticos y en el papel de las instituciones frente a la sociedad con efectos sociales y urbanos que enfatizan las inequidades preexistentes. Por otra parte, se expresa en la tendencia a la desindustrialización de la capital del país, que se desarrolla en unos casos a través de la relocalización de sedes industriales fuera del Distrito Federal, y en otros a causa de la desaparición de industrias manufactureras, así como en el proceso de tercerización de la economía urbana que se expandió desde finales de los ochenta con el impulso del capital inmobiliario y financiero, mientras que la estratificación social de la población mostró marcados contrastes en la calidad de vida, profundas diferencias en el acceso a recursos, bienes y servicios urbanos y la tendencia a una sociedad urbana cada vez más polarizada.¹ La concentración de servicios especializados es evidente en la última década del siglo XX y al iniciarse la década de los años 2000, cuando “el sector terciario de México representó el 65% del PIB nacional y 55.2% de la PEA”, con niveles de ingresos muy bajos que entre otras cuestiones indican que el nivel de desarrollo se aleja en mucho del que tienen los países avanzados (Garza, 2005: 399).² Los efectos segmentadores de estos procesos se reflejan en las formas diferenciadas de consumo, en los usos del entorno construido, en la manera como la gente usa, se identifica y se apropia de los espacios públicos. También en las actividades y prácticas cotidianas de los habitantes y en la relación que éstos establecen con las instituciones.

¹ Al referirse a los efectos empobrecedores de las políticas urbanas, Alicia Ziccardi (1998) señala que éstos tienen que ver más con el modelo económico de carácter excluyente que las sustenta y menos con la existencia de déficit económico y financiero.

² Esta tendencia se observa desde los años sesenta, ya que en México entre 1960 y 1998 “[...] el comercio y los servicios al productor aumentaron de 31 a 54% entre 1960 y 1998, mientras que en la ZMCM lo hicieron de 37 a 54%” (Garza, 2005:401).

El enfoque de desarrollo urbano a partir de entonces y hasta la actualidad, en los años transcurridos del siglo XXI, intenta contrarrestar la disminución de la acción estatal frente a la sociedad y responder al nuevo orden económico de capitalismo flexible, estableciendo condiciones de apertura al libre mercado del suelo urbano. El modelo de ciudad que se configura con el impulso de esta forma de desarrollo urbano, se apoyó en estrategias de reordenamiento urbano como resultado de negociaciones, acuerdos y acciones público-privados entre el gobierno de la ciudad, los empresarios privados y, en unos casos más que en otros, con la participación de diversos grupos de ciudadanos —principalmente de niveles de ingreso medio-alto y alto—, que se pronunciaron en contra de estas estrategias y en defensa de sus intereses patrimoniales y de calidad de vida en el entorno local. La política urbana que sustenta este modelo tuvo como prioridad la búsqueda de solvencia del gobierno de la ciudad y la reactivación de la economía urbana. En forma esquemática, los objetivos fueron: sanear las finanzas públicas; redensificar los espacios a través de acciones de renovación, modernización y refuncionalización urbana; limitar la expansión horizontal de la ciudad y equilibrar las condiciones desiguales de infraestructura y de inversión en la ciudad. El gobierno de la ciudad, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, se apoyó en un conjunto de estrategias, entre las que se distinguen tres.

La primera fue la *flexibilización en los usos de suelo* en el otorgamiento de licencias de construcción orientada a convencer al capital inmobiliario de invertir no sólo en áreas nuevas sino también en localidades tradicionales con potencial para incorporarlas a la dinámica de renovación y modernización urbana. Esto con el objeto de redensificar zonas habitacionales en entornos urbanos consolidados propiciando una oferta adicional de vivienda, así como un aumento en la utilidad de los promotores inmobiliarios.³ Esta medida fue central en la reactivación del mercado del suelo y actuó como motor dinamizador de la economía urbana. La segunda estrategia es el *sistema de transferencia de potencial*, que se orientó fundamentalmente a apoyar proyectos de regeneración urbana y consistió en la autorización a los inversionistas privados y desarrolladores inmobiliarios a construir niveles por encima de las normas de uso de suelo establecidas. Este

³ Al concebir a la vivienda como “el menos rentable de los grandes usos del suelo” se planteó la necesidad de “ayudarla a competir contra los desarrollos comerciales y de oficinas”. La Coordinación de Reordenación Urbana y Vivienda del DDF afirmó que la medida instrumentada hizo posible la construcción de 60 mil viviendas en donde se podían haber hecho sólo 27 mil. En su comparecencia de mayo de 1993, el arquitecto Gamboa de Buen afirmó que entre 1989 y 1993 se construyeron “83 955 casas, en 2075 proyectos, que de haber respetado los planes parciales sólo se hubieran construido 40 970 unidades” (Gamboa de Buen, mayo de 1993).

mecanismo se llevó a cabo mediante un “pago compensatorio” por metro cuadrado que el gobierno de la ciudad cobró a los agentes privados. El argumento de apoyo a esta estrategia fue que el monto obtenido se destinaría a la renovación de lugares de valor patrimonial y arquitectónico, cuya reconstrucción exigía y exige grandes inversiones de capital. El plan de rescate y restauración del Centro Histórico de la ciudad de México se ha apoyado en este sistema.⁴

La flexibilización del uso del suelo y la transferencia de potencial, además de proporcionar recursos a la ciudad, produjeron un auge inmobiliario sin precedentes. La ciudad, en zonas y localidades específicas, se incorporó al impulso modernizador a través de inversiones directas de capital privado en el entorno urbano y de operaciones de financiamiento bancario mediante créditos hipotecarios. Las estrategias de desarrollo urbano orientadas a la densificación, regeneración, renovación y refuncionalización urbana han sido cuestionadas por facilitar el papel del libre mercado como conductor de la organización del territorio urbano y por tener un impacto directo en la imagen, en la forma y en la función urbana con el desarrollo de grandes proyectos urbanísticos para la creación de espacios residenciales, corporativos y comerciales.

Interesa poner especial atención en la tercera estrategia, por ser emblemática de una experiencia inédita de la ciudadanía de participar en el desarrollo urbano local e influir en decisiones públicas. La *creación de las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (Zedec)* como formas de planeación participativa microlocal se propone en el Programa General de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal 1987-1988. En los años noventa, las Zedec fueron la alternativa para solucionar en forma negociada los conflictos de intereses surgidos ante el auge inmobiliario materializado en proyectos transformadores originados por inversiones y acciones directas en el entorno construido de la ciudad, con efectos urbanos no deseados. En su origen fueron acuerdos en los que participaron organizaciones ciudadanas locales, el gobierno de la ciudad y en algunos casos agentes privados con intereses y proyectos en las localidades donde surgen conflictos por el uso del suelo. Estos instrumentos normativos fueron diseñados con la participación de la ciudadanía organizada a fin de contrarrestar la tendencia al cambio de uso habitacional a uso comercial y de servicios en localidades específicas y a controlar el desarrollo urbano durante diez o 15 años. Los 72 acuerdos surgidos

⁴ Este proyecto aún en proceso contempla 500 obras de rescate en el Centro Histórico, entre las que se encuentra el Club de Banqueros, la Catedral Metropolitana, el Palacio Nacional y el Museo Cuevas, entre otros.

en 13 de las 16 delegaciones se transformaron en 1997 en Programas Parciales incorporándose a los Programas de Desarrollo Urbano.⁵

Estos programas fueron cuestionados por considerar que sus alcances son limitados ante las nuevas realidades urbanas, en algunos casos se sometieron a revisión, evaluación y actualización, presentándose a consulta ciudadana y posteriormente para su aprobación por la Asamblea Legislativa. Lo cierto es que en el debate académico, político e institucional sobre la ciudad y la ciudadanía no se han considerado los alcances y limitaciones de estas formas de planeación participativa microlocal, que en su momento resistieron los nuevos procesos urbanos y fueron las únicas alternativas ciudadanas para intervenir en la solución de conflictos urbanos generados por los efectos de la expansión del mercado inmobiliario en los espacios locales. En la actualidad existen en el Distrito Federal 45 Programas Parciales de Desarrollo Urbano.⁶

*PROGRAMA PARCIAL CENTRO HISTÓRICO DE COYOACÁN,
APUNTES SOBRE UN TEMA PÚBLICO*

Interesa poner atención en la delegación Coyoacán, donde se crearon cinco programas parciales: Centro Histórico de Coyoacán (1995); colonia Del Carmen Coyoacán (1994); Jardines del Pedregal de San Ángel, ampliación oriente (1994); Pedregal de San Francisco (1994), y Romero de Terreros (1993). Después de poco más de dos décadas de la elaboración de estos acuerdos de Zedec y a casi 20 años de su incorporación al sistema de planeación como Programas Parciales, no se han actualizado la normatividad ni los instrumentos de gestión urbana para proteger el patrimonio cultural, regular las actividades económicas y sociales, normar los usos del suelo, mejorar la calidad de los espacios públicos y ordenar la vialidad y el transporte. La temporalidad de diez y 15 años de estos instrumentos de planeación pierde vigencia antes de la aprobación de la versión actualizada, no obstante que su formulación se sustenta en un amplio marco legal, en particular en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Dos de estos Programas Parciales —Centro Histórico de Coyoacán (1995) y Del Carmen Coyoacán (1994)— fueron revisados, evaluados y actualizados recientemente (2012-2014) con la participación de miembros de los comités ciudadanos, jefes de manzana,

⁵ Las delegaciones donde no existen son Iztacalco, Milpa Alta y Venustiano Carranza.

⁶ Del total de 45 Programas Parciales de Desarrollo Urbano, 29 corresponden a suelo urbano y 16 a suelo de conservación; nueve se encuentran vigentes, 27 han concluido su vigencia y nueve no indican temporalidad o vigencia.

representantes de organizaciones ciudadanas y vecinos de colonias. Éstos intervinieron en el proceso de elaboración del diagnóstico, en la producción de conocimiento sobre la realidad urbana local y en la elaboración y discusión de propuestas para la solución de las problemáticas identificadas. Destacan en estas problemáticas el despoblamiento, el envejecimiento de la población y la proporción de la población flotante que supera a la residente; condiciones diferenciadas de uso, de valoración, de conservación y de mantenimiento *del patrimonio cultural urbano*. Existen restricciones en el marco legal y en los instrumentos de planeación y gestión para su protección y para intervenir en la manera como se usa. Entre éstas observamos que *no existe un catálogo actualizado de inmuebles* y de espacios urbanos que incluyan los edificios catalogados por el gobierno federal como por el gobierno de la ciudad, a lo que se agrega que la delegación Coyoacán *no tiene una instancia específica responsable de la conservación* y *no existe un Plan de Manejo y Gestión del Centro Histórico*. El diagnóstico realizado muestra que la Zona de Monumentos Históricos, que articula Del Carmen y Centro Histórico de Coyoacán, concentra 176 inmuebles con valor patrimonial, 29 de ellos en Del Carmen. Además se identificaron 112 edificios que podrían considerarse de interés artístico, paisajístico y de valor patrimonial para la imagen urbana. En el Centro Histórico se aplica un conjunto de leyes federales y locales que tienen el propósito de proteger el patrimonio urbano edificado en el pasado, como el Decreto que establece la Zona de Monumentos Históricos en la Delegación Coyoacán (1990). En consecuencia, el INAH tiene atribuciones para proteger la zona y para aprobar o no cualquier tipo de obra que se realice. En el ámbito local, la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal, que aún no tiene reglamento, reconoce como espacios protegidos las plazas públicas Jardín Hidalgo y Jardín Centenario, y los Viveros de Coyoacán. La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal establece que este Centro Histórico forma parte de las “Áreas de Conservación Patrimonial”, que deben ser protegidas y delimitadas en los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, en el Programa General del Distrito Federal y en el Programa Delegacional. La herencia cultural construida coexiste con las expresiones y tradiciones culturales intangibles de carácter cívico o religioso, representada por las fiestas patronales.⁷ *Un problema central es el uso de suelo, que se expresa en cambios de habitacional a uso mixto, servicios y comercio; el cambio de unifamiliar a plurifamiliar; la baja densidad de la vivienda, que no corresponde a la demanda y*

⁷ La Zona de Monumentos Históricos abarca 164 hectáreas, 86 manzanas y 50 edificios catalogados.

favorece el cambio de uso; la disminución del acervo habitacional; el encarecimiento del valor del suelo y vivienda, lo que la hace poco competitiva frente a otros usos. Estos cambios están asociados a procedimientos irregulares en los permisos y certificaciones de uso de suelo y en el cumplimiento de la norma. Esta tendencia está asociada a los cambios en *la economía, que se distinguen por la expansión de actividades terciarias con especialización en servicios, seguido por el comercio para uso y consumo local y masivo.*

En este Centro Histórico, el segundo en importancia después del Centro Histórico de la ciudad de México, el espacio público muestra la intensificación de fenómenos de masificación y de mercantilización, el uso excesivo de mobiliario y bardas para propaganda pública, privada y social, la venta callejera y el ambulante, la carencia de mantenimiento en calles y banquetas, la saturación vial y la insuficiencia de estacionamientos frente a la elevada demanda. A esto se agrega que *el patrimonio natural y ambiental* contiene especies históricas como el *fresno* que han sobrevivido por siglos, además alberga los Viveros de Coyoacán y uno de los últimos cuerpos de agua a cielo abierto, el *río Magdalena*, río vivo convertido en un foco de contaminación. La problemática expuesta en forma exhaustiva en el estudio realizado abre oportunidades a las políticas urbanas, a las formas de gestión, de planeación y de participación de la ciudadanía para lograr equilibrio en el orden urbano a través de la regulación de los usos públicos y privados contemporáneos, responder a las nuevas demandas y contribuir a la conservación de este lugar central en la delegación y en la capital del país.

En el curso de tres décadas transcurridas con la política urbana se distingue en la ciudad de México el surgimiento de formaciones físico-sociales originadas por las estrategias urbanas mencionadas, de prácticas sociales y de actividades asociadas a la expansión selectiva y segmentada del mercado inmobiliario habitacional, de servicios, del comercio y del consumo. Estas formaciones comprenden diversos macroproyectos urbanos impulsados por estrategias económicas promovidas y desarrolladas por empresas corporativas, por actores monopólicos, por agentes privados inmobiliarios, comerciales, financieros, y apoyadas en acuerdos público-privados. Se concentran en las centralidades modernas así como en los centros urbanos tradicionales de la metrópoli, donde se desarrollan servicios profesionales especializados vinculados no sólo a las nuevas tecnologías de la información y a los medios de comunicación, sino también a diversas actividades comerciales y de servicios globales. El proyecto Santa Fe en la delegación Cuajimalpa, aún en desarrollo, es emblemático de estas acciones, y el más reciente, Mitikah, en proceso, iniciado en años recientes en la delegación Benito Juárez, que colinda con la delegación Coyoacán. Los grandes centros comerciales distri-

buidos en nueve delegaciones, los proyectos de movilidad urbana motorizada, como los segundos pisos y la supervía poniente, la introducción del metrobús (2005) en 11 delegaciones y dos municipios, en conectividad con el metro, transporte público conformado por 12 líneas en 11 delegaciones.⁸

En contraste con estas formaciones y estrategias urbanas mencionadas, es notable la expansión de aquellas que se forman de un amplio repertorio de alternativas de trabajo, de ocupación y empleo, de ingreso y de formas de sobrevivencia impulsadas por actores en condiciones sociales desventajosas, de subempleo, de desempleo y de pobreza urbana. Las prácticas de trabajo de los actores de la economía informal en concentraciones espaciales centrales y la diseminación del comercio callejero son representativos de interacciones locales y de redes e interdependencias globales. El fenómeno de la informalidad y el ambulante en el espacio público de la capital (calles, avenidas, plazas públicas, parques, paraderos y estaciones y vagones de transporte colectivo) promueve una amplia oferta de consumo de productos globales de bajo costo, por parte de empresas locales vinculadas a centros productivos de pequeña escala ubicados en localidades lejanas en países asiáticos, particularmente en China. El Centro Histórico de la ciudad de México es una de las sedes de estas actividades en barrios antiguos como La Merced, Tepito, La Lagunilla. En la delegación Coyoacán, la colonia Ajusco es otra sede importante donde se desarrolla esta actividad generadora de ingresos.

En la reorganización socioterritorial de la ciudad de México en este cambio de siglo, el papel de las instituciones ha sido central en la gestión urbana y en el diseño de las políticas y estrategias urbanas puestas en práctica. Éstas facilitaron la activación de la economía urbana al atraer capitales especulativos y comprometer intereses privados en lugares centrales y estratégicos, de fácil acceso, buena comunicación y con atractivo potencial inmobiliario. Los lineamientos del libre mercado se impusieron en este proceso que ha tenido un impacto innovador en la urbanización a gran escala y fragmentador en la imagen, en la función y en la estructura social urbana, lo que se expresa en los espacios locales. Podemos discutir que en esta lógica de desarrollo urbano, una consecuencia fue que los nuevos proyectos urbanos, particularmente los comerciales y corporativos, fortalecieron el paradigma concentrador y la descentralización de funciones y

⁸ Las delegaciones que contempla las líneas de metrobús y el metro son: Álvaro Obregón, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztapalapa. Además de que el metro cubre las delegaciones Tláhuac, Iztacalco y el metrobús Tlalpan. Las delegaciones excluidas son Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Xochimilico y Tláhuac en el caso del metrobús. Véanse <<http://www.metro.df.gob.mx/>> y <<http://www.metrobus.df.gob.mx/index2.html>>.

actividades que originaron fue restringida. Otra consecuencia fue la conflictividad urbana local derivada de las múltiples inversiones y acciones directas en el espacio urbano que modificaron los usos de los lugares que habita la gente y enfatizaron problemas de calidad de vida no resueltos previamente. No obstante que los Programas Parciales representaron en su momento una alternativa participativa, los procesos urbanos avanzaron sobre localidades estratégicas y los cambios de uso de suelo se intensificaron inscritos en la lógica predominante de desarrollo urbano, lo que debilitó la confianza de la ciudadanía en las instituciones responsables de la planeación urbana. A esto se agrega que esta política urbana facilitó la tendencia a la privatización de espacios y bienes públicos, lo que se expresa sobre todo en lugares centrales donde calles y banquetas son ocupados por automóviles privados, en el cierre de calles en entornos habitacionales, en la privatización de los servicios públicos tales como el agua, los energéticos, la educación y la salud.

La urbanización acelerada de las últimas décadas transforma a la ciudad en uno de los centros estratégicos de actividad económica en el continente y de movilización de transacciones a gran escala. La imagen de la ciudad con funciones globales exhibe el desarrollo geográfico desigual que distingue a la producción social del espacio urbano en calles, plazas, caminos, paseos y avenidas, donde aparecen formaciones físico-sociales de grandes contrastes. Estas formaciones están representadas por arquitecturas grandiosas articuladas a funciones globales, por fragmentos monumentales y minúsculos de patrimonio histórico y cultural, por barrios y pueblos urbanos, por colonias residenciales que colindan con colonias populares, por unidades habitacionales de distinta escala y calidad, por fraccionamientos cerrados, por rutas de movilidad, por lugares de trabajo, de educación y de consumo. Entre los efectos políticos y sociales del desarrollo urbano ocurrido en décadas recientes que transforma la producción y la organización social de la ciudad de México, podemos identificar: la precarización de las condiciones de empleo que complejizan las formas de organización laboral; los flujos migratorios que circulan a escala regional y mundial e introducen mayor diversidad étnica, religiosa, racial y cultural; el papel limitado del Estado frente a la sociedad; el impulso de democratización geopolítica, la descentralización del poder y la creación de nuevos poderes periféricos (Harvey, 2000).

Los procesos expuestos no se limitan a los lugares donde se producen, sino que se entrelazan con otras localidades próximas y lejanas generando nuevas interdependencias locales y globales. En contextos urbanos de México y de América Latina expresan la articulación asimétrica con el mundo global y afirman a las ciudades como espacios estratégicos en el orden económico mundial, mientras

que en fragmentos socioespaciales centrales y periféricos se agudiza la pobreza, la carencia de infraestructura y servicios públicos para amplios grupos de población (Cordera, Ramírez y Ziccardi, 2008; Sassen, 2010). Esta situación se distingue por el predominio de funciones y actividades urbanas articuladas a formas complejas de interacción, de producción y de consumo, de inversión, de organización y de gestión local y translocal. Las tendencias excluyentes de estos procesos han acentuado las desigualdades en el acceso a bienes públicos y las formas deficitarias de ciudadanía, lo que se expresa particularmente en espacios segregados y en microgeografías urbanas donde se imponen la precariedad y el abandono. La ciudad de México, después de tres décadas de ser sede de los nuevos procesos urbanos, es una ciudad profundamente desigual en la que poco más de la mitad de la población carece de acceso a seguridad social, 35% percibe ingresos inferiores a la línea de bienestar, cerca de 10% experimenta rezago educativo y 13% tiene carencias de acceso a la alimentación, además de carencias por calidad y espacios en la vivienda y por servicios básicos (Coneval, 2012). La construcción social de ciudadanía expresa estas condiciones de desigualdad a través de las formas de comunicación que usa la gente para plantear demandas, de relaciones de negociación y de conflicto por el uso y control del espacio urbano, de formas de organización, de confrontación y de lucha por el acceso a bienes y servicios públicos, por el reconocimiento de las diferencias entre unos y otros.

La influencia de los procesos considerados en la construcción y resignificación de la ciudadanía ha sido notable por una parte al alterar el mapa sociocultural y producir espacios interculturales complejos que surgen conflictivamente. Los contextos *multiculturales* definidos por la yuxtaposición de etnias o grupos en una ciudad o nación donde el desafío es aceptar la heterogeneidad, han transitado hacia contextos *interculturales* globalizados donde “los diferentes son lo que son en relaciones de negociación, de conflicto y de préstamos recíprocos” (García Canclini, 2004:15). Esta situación abre la discusión sobre la creación de una política de la diferencia inscrita en formas democráticas de gobierno y de gestión urbana. Por otra parte, en circunstancias de expansión de la economía de mercado, donde el comercio y los servicios se convierten en actividades fundamentales en el desarrollo urbano, el consumo adquiere un papel central en la reestructuración de las prácticas socioculturales y económicas de distintos sectores, clases y grupos sociales, mostrando las marcadas diferencias entre unos y otros. El consumo cumple un papel activo como elemento de interacción y de distinción sociocultural, que permite pensar la vida urbana desde las diferentes formas en que la gente se apropia y usa los bienes, mercancías y objetos que circulan en el mercado (García Canclini, 1995). Consumir se convierte en una forma de par-

participar en el espacio social y en el espacio público configurando “un escenario de disputas por aquello que la sociedad produce y por las maneras de usarlo”. Esta situación se enfatiza con la influencia de los procesos globalizados de consumo en la sociabilidad urbana y en la manera de consumir, que como plantea García Canclini ha alterado “las posibilidades y las formas de ser ciudadano” (García Canclini, 1995:40). En esta línea de discusión, observamos cómo las prácticas de consumo influyen en la formación de ciudadanía y de comunidades segmentadas de consumidores, exhibiendo que en efecto todos consumen, pero lo hacen en forma diferente y desigual.

CIUDADANÍAS VULNERADAS ABRIENDO ESPACIOS PÚBLICOS

Una línea fundamental de los procesos urbanos, sociales y políticos que transforman a la ciudad de México en el cambio de siglo asociada a la construcción de ciudadanía, ha sido el tránsito hacia la creación de una vida pública democrática. A diferencia de las ciudades y municipios de los estados que integran la República mexicana, en la forma de organización territorial del Distrito Federal de 1928 hasta la última década del siglo XX, se caracterizó por la ausencia de “gobernador, ayuntamientos y representación directa”, lo que refleja la existencia de un “vacío constitucional” que entre otras cuestiones impuso limitaciones a las formas de participación política y a la creación de vínculos entre ciudadanos y autoridades (Martínez Assad, 2004:136). En este periodo, los representantes políticos del Distrito Federal al igual que los de las delegaciones, en lugar de ser elegidos localmente por los habitantes, fueron designados por el presidente de la República hasta finales de los años noventa. Esta condición de ciudadanía participativa restringida en términos políticos y constitucionales se prolonga hasta finales del siglo XX (Ziccardi, 1998; Perló y Moya, 2003).

Un hito en la transición democrática lo marcaron los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985. En torno a este hecho y a los devastadores efectos sociales, simbólicos y afectivos, se produjo espontáneamente un auge participativo que incluso rebasó las acciones del gobierno, lo que derivó en 1988 en la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal electa por los habitantes y que unos años más tarde, en 1994, se transformó en Asamblea Legislativa, adquiriendo la capacidad de legislar (Martínez Assad, 2009).⁹ La creación de

⁹ En el mismo año, “el Congreso de la Unión promulgó un Estatuto de gobierno y se promulgó la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal” que normó las primeras

esta institución fue central en el debate sobre la forma democrática de gobierno, la organización socioterritorial y el desarrollo urbano de la capital del país. En el contexto de la reforma política anunciada en 1996, con el consenso de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, la Asamblea impulsó cambios constitucionales que respondieron a la demanda ciudadana de elección de representantes políticos en la ciudad y en las delegaciones políticas (González Gamio, 2005; Martínez Assad, 2009). Uno de los resultados fue la participación democrática de la ciudadanía en la elección por primera vez del jefe de gobierno por voto universal, secreto y directo en 1997, dando la pauta para el inicio de la alternancia política en el gobierno de la ciudad y en el año 2000 con la elección de los delegados políticos y en el gobierno federal (Ziccardi, 1998; Martínez Assad, 2004). Estos cambios, resultado de procesos participativos y de la apertura institucional desde los años ochenta, mostraron la presencia en la vida pública de la ciudadanía organizada en demanda de “un gobierno propio y de la ampliación de los derechos políticos” (Álvarez y Sánchez-Mejorada, 2002:532). Los logros han sido significativos en la construcción aún incipiente de formas democráticas de gobierno y de gestión urbana, y en la ampliación de espacios públicos de comunicación y de cooperación entre organizaciones sociales e instituciones, en cuestiones de desarrollo social y urbano. Pero si bien la elección del gobierno del Distrito Federal dejó de ser una atribución del presidente de la República, los alcances de este cambio político fueron limitados. Por una parte, por evitar el fortalecimiento del ejercicio de gobierno restableciendo los municipios con consejos ciudadanos con capacidad y autonomía en el manejo del presupuesto participativo e impedir que los ciudadanos participen en los órganos de gobierno (Martínez Assad, 2009). Al concentrarse en la cuestión electoral mientras permanece inconclusa la reforma política, se desplaza al segundo plano la necesaria transformación de la estructura centralizada de gobierno y la creación de una política integral de participación ciudadana (Álvarez y Sánchez-Mejorada, 2002). Por otra parte, se desplazó la formulación y aplicación de políticas de desarrollo urbano incluyentes capaces de contrarrestar los efectos fragmentadores de la apertura al libre mercado del suelo. Si bien con la alternancia se impulsaron políticas y programas culturales y sociales innovadores con efectos incluyentes que abrieron espacios de participación ciudadana ante las desigualdades en el acceso a bienes públicos, predomina la desarticulación entre políticas y acciones de desarrollo social y desarrollo urbano asociados a la falta

elecciones locales de consejeros ciudadanos desde 1928 y realizadas en 1995 para cada delegación. Estos consejos fueron anulados y olvidados posteriormente (Martínez Assad, 2009:12).

de coordinación institucional en lo que se refiere a políticas públicas y a la adecuación de éstas a nuevas demandas de la ciudadanía. En la actualidad la gestión del espacio local en la capital está a cargo del gobierno del Distrito Federal y de las administraciones delegacionales elegidas por los habitantes. En este contexto se reabre el debate sobre la organización político-territorial del Distrito Federal, la reforma política pendiente y los derechos ciudadanos.

En circunstancias de auge de estos procesos participativos se incorpora al debate sobre la ciudad el tema de lo público como espacio de la ciudadanía, como elemento central en la producción de la ciudad, en la búsqueda de formas de comunicación, de relación y de participación democrática en la vida pública. Hablar de lo público como espacio de todos cuestiona la tendencia a la privatización, a la burocratización y al dominio de intereses particulares y corporativos. Frente al predominio de lo público estatal en América Latina, se debate la relevancia de construir un espacio público autónomo, como el espacio de la democracia participativa, de los derechos ciudadanos y del patrimonio público. Se argumenta que lo público no estatal en la vida social se construye a partir de prácticas sociales basadas en relaciones de solidaridad, de compromiso cívico y de la asignación de responsabilidades y derechos a la sociedad en términos de poder político, de reivindicación de la pluralidad, de opinión pública crítica y de atención a demandas colectivas (Bresser y Cunill, 1998; Ramírez, 2009). En efecto, ante la crisis de representatividad de las organizaciones tradicionales —corporativas—, y el intento de los gobiernos locales de orientar la participación ciudadana de manera institucional, se amplía la presencia de organizaciones sociales autónomas. Esta situación expresa la búsqueda de la ciudadanía organizada de manera independiente, de respuestas a demandas legítimas a través de redes y mecanismos informales de participación (Ziccardi, 2000).

Hablar de lo público como espacio de la política, de la cultura, de la sociedad y de la ciudadanía, alude al bien común, a la apertura, visibilidad y accesibilidad para que la gente intervenga en asuntos y ámbitos de interés general. Pero también lo público exhibe la ciudad que lo produce como escenario de relación donde convergen lo político, lo cívico y lo urbano, influyendo en la construcción de identidades y de sujetos políticos. Lo público no está dissociado de la espacialidad de los procesos urbanos, sociales y políticos que se producen en los lugares que usa y habita la gente. En la capital del país interesa cómo se construye lo público como espacio de la ciudadanía. Los resultados de un estudio reciente sobre el espacio público en la ciudad de México muestran dos rasgos principales (Ramírez, 2013). El primero es la distribución geográfica desigual de lugares públicos,

asociado a la concentración en las delegaciones centrales¹⁰ y la dispersión, carencia o degradación en una proporción importante de los lugares existentes en el resto de las delegaciones, lo que se destaca en aquellas con mayor índice de marginalidad y pobreza. Se distingue la baja calidad de lugares públicos en pueblos urbanos, colonias populares, localidades depauperadas y segregadas. El segundo rasgo es la mercantilización y masificación de los espacios públicos centrales que concentran usos sociales y culturales intensivos vinculados al consumo masivo, como en el caso del Centro Histórico de Coyoacán, del Centro Histórico de la ciudad de México, del Bosque de Chapultepec. Pero también los lugares no centrales representados por pueblos urbanos como Culhuacán, Santa María Ixtahuacán, Xochimilco, Tláhuac, Cuauhtépec, San Pedro Chimalpa, entre otros que congregan en formas participativas tradicionales a poblaciones locales y de la microrregión que los circunda y que resisten a través de formas organizativas locales a los procesos y políticas urbanas de modernización excluyente que afectan la calidad del entorno que habitan (Álvarez, 2011).

La ciudad de México se exhibe, se oculta y se reinventa cotidianamente en el espacio público usado, apropiado y percibido en formas muy distintas. En esta ciudad capital densa y diversa habitan cerca de nueve millones de personas, distribuidas en forma desigual en 16 delegaciones políticas que concentran un repertorio heterogéneo de colonias, pueblos y barrios.¹¹ La calidad física y relacional de los lugares comunes como la calle y la plaza es muy desigual, pero la degradación tiende a predominar en las localidades de bajo desarrollo social y pobreza. Se distinguen, en grado distinto, problemas de conservación de los recursos ambientales y patrimoniales, de mantenimiento y de falta de mobiliario urbano. En estas condiciones es notable la búsqueda de lugares públicos de reunión y de encuentro por distintos grupos sociales que los usan, socializan y disfrutan en forma intensiva, mostrando a través de las prácticas sociales distintas formas de ciudadanía. Si consideramos que en el Distrito Federal la población estimada que vive en las 7 233 unidades habitacionales existentes asciende a 2.2 millones de personas en vivienda departamental con déficit de áreas verdes y lugares comunes, veremos la necesidad de espacios abiertos y de la intensidad de usos sociales en los lugares públicos más atractivos.¹²

¹⁰ Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Venustiano Carranza y Coyoacán.

¹¹ En 2005 la población del Distrito Federal era de 8 720 916 y la de la ZMCM ascendía a 19 239 910. Los resultados para 2010 indican una población total para el DF de 8 851 080 habitantes. INEGI, Censo General de Población y Vivienda, 2010 y Conteo de Población, 2005.

¹² *Gaceta Oficial del Distrito Federal* (2011), "Programa Social para las Unidades Habitacionales de Interés Social Ollin Callan", INEGI/Procuraduría Social del Distrito Federal, 2010, Padrón de Condóminos.

El estudio realizado mostró que la escasa oferta de espacios públicos está asociada al predominio de una débil valoración por parte de habitantes y usuarios acerca de la calidad de lo público como lugar proveedor de bienestar, polivalente, tolerante, democrático y significativo. La sociedad urbana acude a los lugares de uso público, pero éstos responden en forma limitada y segmentada a las necesidades de los usuarios, sobre todo si consideramos las diferencias de género, edad, actividad y clase, así como las prácticas de consumo. En las intervenciones institucionales y en los criterios de planeación urbana predominan los criterios económicos, la idea de monumentalidad en la imagen y oferta de lo público asociado a la apertura de espacios para el uso del automóvil privado por encima de la cotidianidad del ciudadano de a pie, del usuario del transporte público y de la articulación y conectividad urbana entre los lugares centrales y aquellos ubicados en delegaciones del oriente, el poniente y el sur.

El debate sobre lo público como espacio de la ciudadanía a partir de la segunda mitad del siglo XX se vincula más a la construcción política de relaciones democráticas y menos a la espacialidad de estas relaciones en ciudades y regiones. Pero desde los años setenta, en circunstancias de cambio de paradigmas en el campo de las ciencias sociales se fortalece una vertiente del estudio de lo público relacionado con la ciudad y con la experiencia urbana situada en contextos sociales específicos de países occidentales de Europa, Norteamérica e Iberoamérica. En este debate los estudios urbanos latinoamericanos se nutren, por una parte, de perspectivas teóricas surgidas en sociedades urbanas industriales y posindustriales de alto desarrollo, y por otra, contribuyen a los estudios sobre la ciudad, los procesos urbanos, la cultura urbana, la construcción de ciudadanía y de la democracia liberal desde estos contextos sociales con tradiciones históricas, culturales, urbanas y políticas muy distintas de aquellas con las que comparten procesos que entrelazan al mundo capitalista.¹³

LA CIUDADANÍA FRENTE A LAS CONTRADICCIONES DE LO PÚBLICO

En ciudades capitales de América Latina, el estudio de lo público como espacio de la ciudadanía y como lugar de participación democrática en asuntos y decisiones de interés general se desarrolla en contextos sociales que han experimentado procesos acelerados de urbanización y modernización excluyentes, donde las profundas desigualdades socioculturales y de poder fragmentan las formas

¹³ Por una parte destacan Hannah Arendt, Richard Sennett, Jürgen Habermas y Manuel Castells; por la otra, García Canclini, Ziccardi, Carrión, Duhau, Azuela, Safa y Ramírez.

de comunicación y la existencia de referentes comunes y compartidos. Esta situación impone mayor complejidad en la vida social, en las relaciones entre la ciudad, la ciudadanía y las instituciones, imponen condicionantes y limitaciones a la construcción de un espacio público democrático. En el caso de la ciudad de México, la fragmentación del espacio público como lugar de relación, de integración social y urbana y como espacio de la ciudadanía, expresa contradicciones y tensiones, entre las que destacan tres.

La primera se expresa en las tensiones entre lo local y lo metropolitano generadas por la contraposición de ideas, proyectos y realidades urbanas diferentes, discrepantes, opuestas. El espacio local es el lugar donde habita la gente y desde donde se elabora la percepción de la ciudad, la idea de bien común y de ciudadanía influido por la calidad del entorno, por el acceso a bienes públicos, por los vínculos sociales entre unos y otros y por las relaciones de pertenencia. En contraste, el espacio urbano metropolitano es donde convergen las visiones globales de ciudad y las intervenciones a gran escala, donde se desarrollan los grandes proyectos inmobiliarios, de movilidad motorizada, corporativos, turísticos, comerciales, de servicios financieros. Los beneficios de estos proyectos, que representan considerables inversiones y ganancias para los agentes promotores y desarrolladores, son difusos para la sociedad local en términos de calidad de vida y del entorno. La segunda contradicción se expresa en la tensión entre el discurso democrático y la política urbana, que en la práctica excluye la participación real, informada y activa de la ciudadanía en órganos de gobierno y en decisiones públicas que tienen efectos no deseados en el espacio local que usan y habitan, así como en el acceso a bienes públicos. Y la tercera se expresa en la tensión entre la lógica del mercado inmobiliario, que se expande con tendencias privatizadoras, frente a la lógica de las comunidades locales, que reclaman el derecho a intervenir en la organización y conservación del lugar que habitan.

Estas contradicciones se producen en la ciudad de México en escala local y microlocal de las relaciones sociales de participación, de poder, de cooperación y de conflicto, mostrando la notable distancia entre la ciudadanía y las instituciones, la desconfianza y las condiciones crecientes de polarización social. Esta situación, por una parte, tiende a revertir la ampliación de lo público político y las expectativas democráticas generadas en el proceso de alternancia, restringiendo los espacios de participación ante la oposición social, centralizando recursos y programas, limitando el papel y compromiso de las delegaciones políticas ante los ciudadanos que representan e imponiendo obstáculos a la gestión local; por la otra, influye directamente en el surgimiento de conflictos urbanos en la ciudad,

evidenciando las discrepancias entre la ciudadanía y las instituciones. Ante los efectos del desarrollo de proyectos urbanos e inmobiliarios de gran escala ocasionados por acuerdos público-privados que introducen cambios en los usos y funciones del entorno local, y desplazan a sectores sociales vulnerables, surgen conflictos que expresan la inconformidad y oposición de distintos grupos y actores sociales en demanda de la legalidad, transparencia, y de formas democráticas en los procedimientos de cambios urbanos que afectan la calidad de vida de residentes y usuarios.

Coyoacán es un espacio local representativo de esta situación al condensar procesos y fenómenos urbanos que expresan la apropiación intensiva del territorio. Se constituye como delegación política en 1928 fuera de los límites de la ciudad de México, en un entorno construido que integraba la colonia Del Carmen, la Villa de Coyoacán, los barrios de Santa Catarina y de la Concepción y múltiples pueblos y barrios antiguos dispersos en el norte, el centro, el sur y el oriente. A partir de entonces se distingue la incorporación de la delegación a funciones urbanas de espacios que previamente formaron parte de pueblos, ejidos (expropiados), tierras comunales, haciendas y barrios, cuya extensión incluso rebasaba los límites político-administrativos de la delegación. Éste es el caso de los ejidos de San Francisco Culhuacán, que se extendían en porciones de Coyoacán e Iztapalapa. Coyoacán se transforma a partir de los años setenta en el centro geográfico del Distrito Federal. La reconfiguración de la morfología física y social se desarrolla en función del orden urbano imperante en la ciudad de México, entendido como un orden social que expresa la diferenciación y la relación entre lo público y lo privado, como categorías normativas de las relaciones sociales (Azuela, 1989).¹⁴ La estructura urbana expresa la delimitación de los espacios públicos y privados a través de las formas de apropiación, incorporación y venta legal e ilegal de terrenos baldíos de distinto tipo de propiedad: privada, federal, ejidal y comunal. La disputa por el espacio emerge en estas circunstancias como uno de los elementos fundamentales en la definición de lo público y lo privado en el interior de la delegación, mostrando la yuxtaposición de tradición y modernidad y la convergencia de modernización y precariedad. En la actualidad, el espacio local de la delegación Coyoacán se distingue por la consolidación de funciones habitacionales, el desarrollo de funciones educativas y la coexistencia

¹⁴ Antonio Azuela (1989) explica que es precisamente dentro de la dinámica de las relaciones sociales donde se establecen las relaciones de propiedad y donde existe, por una parte, la propiedad privada como relación social que significa el derecho a excluir a otros, y por otra, la propiedad común como el derecho a no ser excluido.

en tensión de prácticas socioculturales tradicionales y modernas.¹⁵ Además, porque en el cambio al siglo XXI es notable la expansión acelerada de actividades comerciales y de servicios y el surgimiento de nuevas realidades urbanas que han generado mayor heterogeneidad socioespacial y conflictividad urbana, lo que se expresa en la forma, estructura y funciones contemporáneas como en las prácticas sociales de habitantes y usuarios en los espacios públicos (Ramírez, 2009).

Las ciudades son espacios estratégicos donde se hacen públicos los procesos conflictivos de construcción y reconstrucción de ciudadanía, pero también son espacios donde los procesos, intereses, diferencias y desigualdades se expresan en formas de violencia colectiva y de confrontación cultural, lo que puede convertir a la ciudad en un campo de guerra. En ciudades diferentes de distintas partes del mundo, y es el caso de México y la capital del país, han resurgido movilizaciones sociales, expresiones de resistencia, de protesta y de desobediencia cívica. Éstas coexisten con formas distintas de abuso a los derechos humanos, de expulsiones violentas en asentamientos irregulares, de fenómenos de vandalismo y linchamientos. También las ciudades son sedes de acciones de grupos delictivos organizados que promueven actividades ilegales: robo, secuestros, tráfico de droga, trata de personas, balaceras y enfrentamientos entre bandas, asesinatos políticos, atentados y amenazas a instituciones públicas o a sedes de poderes políticos y/o económicos, lo que provoca inseguridad y temor en la sociedad (Holston y Appadurai, 1996; Ramírez, 2009). Estos procesos y fenómenos urbanos expresan reacciones de unos grupos frente a otros y el problema del significado de la ciudadanía en relación con las diferencias y conflictos de una multiplicidad de grupos sociales que toman parte en la vida pública. Estos grupos ponen en juego posiciones distintas definidas por relaciones de proximidad, de alejamiento, de orden y de conflicto configurado a través de la distribución y diferenciación desigual de capital social, económico y cultural (Bourdieu, 2003). Lo hacen a través de diversas formas participativas, de prácticas sociales y de actividades formales e informales; por medio de redes sociales que actúan de manera informal en favor de reivindicaciones legítimas y de la ampliación de derechos; representan

¹⁵ Al comenzar el siglo XXI Coyoacán es un espacio local formado por 140 localidades urbanas: colonias, barrios, pueblos, unidades habitacionales y fraccionamientos. En el contexto del Distrito Federal, Coyoacán es una delegación de pequeña escala que ocupa sólo 4.47% de la superficie de la capital y concentra poco menos de 8% de su población total. Observamos diferencias en las cifras, ya que en la misma fuente se enlistan 142 localidades y se indica que existen 138 colonias (INEGI, 2000). En contraste, en el Censo General de Población y Vivienda del mismo año se mencionan 140 colonias, cifra que se registra en el mapa de referencia. La superficie para la delegación también aparece como de 53.61 km².

formas de disolución, de violencia social y de criminalidad. En la ciudad de México estos fenómenos se expresan de diversas formas asociativas y participativas: vecinales, organizaciones formales, informales, grupos excluidos, tribus, redes y comunidades virtuales, entre otras que revelan la existencia de múltiples vínculos sociales entre sujetos informales y grupos de pequeña escala. Esta situación plantea a la sociedad y al Estado el desafío de atender derechos complejos que respondan a las nuevas realidades.

EL ANHELO DE LO PÚBLICO COMO ESPACIO DE LA CIUDADANÍA

En la sociedad urbana capitalista del mundo occidental, sede de la democracia liberal y de la construcción del *ciudadano moderno*, la vida pública se ha transformado de manera profunda vinculada a las continuas modificaciones físico-sociales de las ciudades donde se produce (Sennett, 2011). En contextos histórico-sociales distintos, en países, regiones y ciudades con tradiciones político-culturales diferentes, este vínculo entre ciudad y vida pública nos acerca a los procesos que impulsan cambios en el significado y contenido de la ciudadanía y a la manera como se construye a través de las prácticas sociales, de los usos, apropiaciones y sentidos atribuidos a los lugares donde la gente se relaciona con la ciudad. También nos acerca a la comprensión de la relación entre el espacio público y el espacio privado, que definen el orden urbano expresado en las actividades urbanas locales y globales, en las formas participativas que demandan la asignación de derechos, en las políticas urbanas y en la política de gobierno hacia la ciudad. Estas cuestiones configuran una trama de relaciones sociales —de confianza, de poder, de solidaridad, de conflicto, de dominación, de temor y de violencia— que dejan huella en el entorno construido, en la memoria colectiva y en el espacio público.

El proceso de construcción de ciudadanía en el mundo occidental abarca más de tres siglos de historia social, política, cultural y urbana, definido por transformaciones en la relación entre el Estado, la sociedad, la economía y el territorio. En forma esquemática, la primera generación se inscribe en la tradición liberal clásica, comienza con un Estado mínimo en el siglo XVII y sobre todo en el XVIII extendiéndose al XX, con derechos de tipo civil o legal y político: de propiedad, de amparo, de juicio individual justo, mientras que la dimensión política se desarrolla del siglo XVIII al XIX, con la democracia parlamentaria institucionalizándose en el sistema de partidos e incorporando el derecho al voto, a la libre asociación y a participar en órganos de gobierno, otorgados individualmente pero ejercidos colectivamente. La segunda generación se desarrolla en el siglo XX y se amplía a los derechos de tipo social y económico: laborales, de la salud,

la educación, del seguro de desempleo, del bienestar y de los medios de vida. Corresponde a un Estado social fuerte, de bienestar, en el que los sujetos de derechos son: el movimiento obrero sindical, las corporaciones, las organizaciones campesinas y populares. La tercera generación se desarrolla en la segunda mitad del siglo XX, incorporando derechos humanos, culturales y los denominados de intereses difusos: autodeterminación, desarrollo, paz, medio ambiente. Corresponde sobre todo en las últimas décadas a un Estado mínimo y tiene como titulares a grupos humanos, minorías y movimientos sociales: pueblos originarios, etnias, mujeres, niños, jóvenes, ancianos, migrantes, consumidores, sociedad civil, en demanda de salud, salario, formación continua, empleo, información, tecnología y comunicación, participación y patrimonio. En el tránsito al siglo XXI comienza a desarrollarse la cuarta generación de derechos de tipo ético y de vida humana articulados a la ingeniería genética e inscritos en la bioética, con la concepción de impedir la destrucción de la vida y de regular la creación de formas de vida en laboratorio. Los titulares son grupos humanos, individuos y sociedad civil (Vieira, 1998; Ramírez, 2009).

Interesa poner atención en la mirada sociológica que plantea comprender a la ciudadanía como un proceso que se construye socialmente y que cambia históricamente como resultado de luchas políticas. En este enfoque, la ciudadanía no se reduce a un repertorio de derechos y obligaciones, más bien se explica como un conjunto de prácticas sociales, jurídicas, políticas, económicas y culturales que definen a una persona como miembro de la sociedad y en consecuencia estructuran el flujo de recursos hacia individuos y grupos sociales. La ciudadanía como práctica social permite comprender el contenido y la naturaleza de la membresía social, el tipo de ciudadanía —pasiva o activa— y las formas de participación ciudadana inscritas en la política contemporánea (Turner, 1993, 2001). De acuerdo con Turner no existe una teoría unificada de la ciudadanía pues en diferentes circunstancias de modernización política y social surgen distintas formas de ciudadanía que han cambiado históricamente, revelando dos cuestiones particulares de la ciudadanía social: una es que la ciudadanía surge como búsqueda y condición de integración social, a través del suministro de instrumentos normativos que reconocen en el marco jurídico-institucional la membresía social; otra es que la construcción de ciudadanía implica condiciones que impulsan conflictos socioculturales y luchas por reivindicaciones que no son plenamente satisfechas. Este doble sentido de la ciudadanía se refleja en su historia, ya sea en forma de inclusión social o como un repertorio de demandas y de condiciones de exclusión que impulsan el desarrollo de movimientos sociales. En el debate actual sobre las diferencias y desigualdades sociales y de poder, destaca la vinculación

ineludible de la ciudadanía con la distribución asimétrica de los recursos de la sociedad.

En las sociedades contemporáneas, y éste es el caso de México en la región latinoamericana, la realidad urbana de ciudades y regiones muestra que no hay una sola forma de ser ciudadano. Podemos plantear —recuperando la propuesta de Turner— que en México el estatus de ciudadano se otorga desde arriba, debido a que el Estado mexicano fue el responsable de la creación del marco legal y jurídico que sirvió de base para el desarrollo de la ciudadanía urbana, de impulsar la modernización y de facilitar la consolidación de la economía capitalista. Esta situación restringe en los grupos incluidos el desarrollo de una ciudadanía activa, no obstante las bases generadas por las luchas revolucionarias en los siglos XIX y XX para la formación y expansión de la ciudadanía —de la Independencia a la Revolución y en el periodo posrevolucionario.

La ciudad de México históricamente ha sido el espacio de construcción de ciudadanía, el escenario principal de convergencia de los procesos urbanos y conflictos sociales, políticos y culturales que impulsan la creación y la ampliación de derechos en el país. El siglo XIX condensa cambios fundamentales que tienen que ver con la formación del Estado moderno como con la organización político-territorial del país y de la ciudad de México. La noción de ciudadanía surge en la capital del país en este siglo asociada a la idea de modernidad, a procesos y discursos políticos y sociales modernizadores, y como una condición de estatus y de membresía a la nación. Tradiciones diferentes del pensamiento occidental influyen en la manera de concebir la ciudadanía y en el contenido del marco legal que garantiza su desarrollo en la capital del país. La tradición liberal privilegia el derecho individual y privado como sustento de la moral pública, mientras que en la tradición republicana la prioridad es el bien público frente a los intereses particulares. Con ésta converge la tradición democrática que implica la existencia de formas participativas, de justicia y de autonomía en la práctica de gobierno. En un contexto nacional predominantemente rural en el que la gran mayoría de la población carecía de educación formal básica, la ciudad de México concentraba la incipiente sociedad urbana y se transformaba en el lugar referente del modelo de ciudadano educado, cívico y político (Escalante, 1992:33-34).

La ciudadanía social en México se institucionaliza en la Constitución de 1917 en el contexto de la Revolución mexicana. Se incorpora el derecho a la educación, a la salud para todos, a la tierra, a la vivienda y laborales, entre otros que representaron formas de protección del Estado hacia la sociedad, frente a las condiciones desiguales impuestas por el desarrollo del capitalismo. Pero en este proceso, como ya se ha señalado, más importante que la construcción de ciuda-

danía fue el fortalecimiento del Estado, la consolidación de grupos corporativos y de sectores populares regulados, protegidos y comprometidos con éste. Por otra parte, numerosos grupos sociales rurales y urbanos quedaron al margen de la ley y de los derechos básicos al impulsar formas autogestivas de acceso al suelo, a la vivienda y a los servicios, así como al realizar movilizaciones, acciones colectivas y formas de participación en demanda de inclusión a través de la reivindicación de derechos civiles, políticos, sociales y culturales. En las décadas que abarcan de 1940 a 1980, la ciudad capital fue sede de la creación de instituciones políticas y sociales responsables de la atención a las demandas sociales impulsadas por movimientos obrero-sindicales y populares que se manifestaron en favor de la reivindicación de los derechos civiles y sociales. En estas décadas, la expansión de la ciudadanía formal ocurre en forma “masificada y sectorial” debido a que los gobiernos posrevolucionarios brindaron protección y otorgaron beneficios “como formas de ciudadanía, pero se reservaron el control último de los recursos”, además de que los obreros y campesinos “carecieron de independencia respecto del Estado” y predominaron en el país formas antidemocráticas de gobierno (Lomnitz, 2000:148). La concepción de ciudadanía nacional homogeneizó las diferencias sociales, urbanas, locales y regionales existentes en el interior de la sociedad. Para los sectores incluidos, el ser ciudadano se estableció como identidad común que coordina y subordina en un marco legal uniforme las distintas identidades basadas en el territorio, el lugar, la religión, la familia, el género, la etnia, la clase y la cultura. En la práctica, esta visión debilitó las jerarquías y los privilegios locales en favor de intereses jurídico-políticos nacionales sustentados en la igualdad de derechos inscrita en el pacto liberal (Holston y Appadurai, 1996; Ramírez, 2009). Los derechos y las demandas de respeto a los sistemas socioculturales de los grupos étnicos se excluyeron.

Los cambios ocurridos en las últimas décadas del siglo XX han desgastado y desplazado la concepción clásica de ciudadanía, la manera de pensar la participación social, el bienestar y los derechos. Pero el concepto de ciudadanía continúa siendo útil tanto para la comprensión de la construcción de sujetos políticos en contextos socioterritoriales específicos asociados a los derechos (Sassen, 2010), como para comprender las formas de comunicación, las prácticas sociales y los lazos de pertenencia hacia lugares referentes de identidad. En el contexto actual, la acción política desborda el ámbito nacional e institucional y “el discurso político ya no escenifica una verdad autoevidente”, lo que transforma el papel del ciudadano (Lechner, 2000:27). En las ciudades convergen los efectos sociales de las políticas de ajuste estructural tales como la precarización del empleo, la flexibi-

lización del trabajo, el surgimiento de nuevas formas de pobreza, de desempleo (Turner, 2001). También, el resurgimiento de la defensa de derechos culturales de grupos en condiciones de exclusión social, que reclaman respeto a identidades locales. En la ciudad de México estos procesos se producen localmente transformando el orden urbano y la vida pública, impulsando diversas formas de participación ciudadana y enfatizando las tensiones, disputas y conflictos por los derechos socioculturales, políticos y urbanos que se expresan en los lugares que habita la gente y adquieren —aunque no siempre— importancia mediática difundándose en el espacio de flujos: medios masivos de comunicación y redes sociales virtuales que tienen alcance regional, nacional y mundial.

La ciudadanía alude a formas de resistencia ante estos procesos e incluye la lucha en favor de derechos complejos que se desarrollan en el último siglo, en el que confluyen derechos de la primera a la cuarta generación. La reconstrucción de ciudadanía en la actualidad se expresa en las demandas reivindicativas de poblaciones mucho más diversas y desiguales, más alejadas de la política institucional, más informales y más individualizadas. Ante los nuevos procesos urbanos surgen nuevas demandas y conflictos socioculturales que rebasan el contenido normativo de la ciudadanía, haciéndolo insuficiente para responder a problemas que no sólo requieren ampliar derechos, transformar el marco legal y la desigual distribución del poder dentro de las instituciones. También requieren modificar las estructuras institucionales burocráticas y corporativas y diseñar políticas articuladas que contrarresten la exclusión de amplios sectores de la sociedad. El debate sobre la ciudadanía incorpora la redefinición de los sujetos de derechos, de las relaciones que establecen con las instituciones del Estado y de las demandas que plantean orientadas a disminuir tanto las formas de exclusión social como los efectos fragmentadores de los nuevos procesos urbanos. Entender la ciudadanía como una batalla constante por los derechos formales y por lograr garantizarlos a través de políticas públicas, alude a un proceso que se construye y se expande a partir del conflicto social y cultural que se expresa en el espacio público con efectos políticos (Borja, 2003). El espacio público de la ciudad es donde se demandan estos derechos, donde la gente usa formas distintas y contrapuestas de comunicación y de acción para expresar discrepancias, demandar inclusión social y equidad en el acceso a bienes públicos. Las movilizaciones ciudadanas resultantes son prácticas sociales controvertidas, con consecuencias políticas que expresan posiciones no sólo diferentes y opuestas que han generado discrepancias relevantes en la opinión pública. Al referirse a la aparición pública de la gente en la calle, Hilda Sabato argumenta que es

[...] la forma más directa, visible y contundente de participación a través de la presencia física de la sociedad civil en busca de referentes comunes ante el incumplimiento de la sociedad política de construir el bien común como problema vigente en sociedades complejas y plurales (Sabato, 2009:154).

La resignificación de la ciudadanía en la ciudad de México se inscribe en este proceso en el que la vida pública democrática atraviesa una delicada crisis de representación. En el debate sobre este proceso se reconoce por una parte el alejamiento del Estado como actor político central, como referente de la sociedad, como ámbito único de participación y de integración social en el cual los habitantes se asumían como ciudadanos. Por la otra, la crisis de representación de las organizaciones partidistas que, como espacios de participación no cumplen en forma sustantiva con los intereses de las mayorías y como instituciones se alejan de la ciudadanía en lo que se refiere a responsabilidades públicas, transparencia, igualdad, inclusión y democracia, a lo que se agregan temas de financiamiento público y el acceso a medios con propósitos electorales (Aziz, 2015). El debate académico, político y social sobre la ciudad y la ciudadanía resurge en este contexto de convergencia de tendencias contrapuestas atravesadas por formas de corrupción, de impunidad y de violencia que han debilitado lo público político como espacio de la democracia participativa, y a la ciudad como espacio público.

Al concebir a la ciudadanía como un contrato entre el Estado y los sujetos de derechos, Saskia Sassen explica que este contrato no es suficientemente explícito, que está incompleto y que precisamente esta condición histórica abre la posibilidad de cambiar la institución de la ciudadanía, de incorporar nuevos instrumentos y condiciones —formales e informales—, sin que se pierda el estatus formal del ciudadano. Así, en términos formales, mientras se han transformado las características centrales de los actores económicos, escasamente han cambiado las de la ciudadanía en el último siglo (Sassen, 2010:350). De acuerdo con este enfoque, el carácter incompleto de la ciudadanía resurge en circunstancias de cambios y se hace evidente a través de las demandas ante condiciones de discriminación, de desigualdad, de ilegalidad de inmigrantes; de reclamos de reivindicación de derechos de pueblos originarios y de reconocimiento de legalidad de inmigrantes sin documentos de residencia. Esta situación que expresa una distancia creciente entre ciudadanía y Estado, implica la falta de correspondencia entre los sujetos políticos informales y los sujetos políticos formales representados —entre otros— por quienes votan en las elecciones. Esta autora plantea al respecto que “la multiplicación de sujetos políticos informales indica

la posibilidad de que los sectores excluidos (en este caso, excluidos del aparato formal del Estado) también puedan hacer historia, lo que a su vez da cuenta de la complejidad que presenta la carencia de poder”. Es en las ciudades donde estos procesos adquieren visibilidad, por ser espacios donde se sitúan y se encuentran las condiciones para la separación entre la ciudadanía y la política estatal formal, para la producción de actores políticos informales y para la reivindicación de demandas (Sassen, 2010:402-403).

En la ciudad de México adquiere importancia la relación entre el ciudadano y la calle como espacio público de encuentro con otros diferentes en el siglo XX impulsada por el proceso de industrialización y de urbanización. Actualmente, en la sociedad posindustrial hablar de lo público alude no sólo a la vida social, política y cultural que se desarrolla en el espacio urbano fuera del dominio privado, y a una amplia diversidad de personas que configuran un público urbano cosmopolita y heterogéneo cuyo escenario es la ciudad capital donde convergen grupos sociales complejos (Sennett, 2011). También alude a la comunicación virtual que a través de las redes sociales impulsa la apertura de un espacio público cibernético de debate, de denuncia de abusos, de organización y de movilización que posteriormente ocupa las calles de la ciudad y desafía al Estado y a los macropoderes ante la crisis de legitimidad de las instituciones políticas (Castells, 2014). En la ciudad latinoamericana pareciera que lo público resurge con la participación de distintos actores sociales que buscan espacios de participación que puedan transformar los códigos y prácticas predominantes en la vida pública y en la cultura política para contrarrestar los efectos fragmentadores de los procesos urbanos. Por ello, el espacio público se plantea como el desafío de una política de la diferencia capaz de reconocer y resolver los conflictos urbanos interculturales, sociales y políticos. La condición actual de los espacios públicos revela que la pluralidad de expresiones y la reunión de miembros diferentes de la sociedad urbana no produce por sí misma integración, inclusión, así como relaciones democráticas.

REFLEXIÓN FINAL

En la ciudad de México, los procesos urbanos considerados aparecen diferenciadamente en el espacio público exhibiendo la problemática sociocultural y política de la capital del país, así como las necesidades y desafíos que plantea a la política urbana. El debate sobre la ciudad y la política posible del espacio público orientada a la reconstrucción del sentido de lo colectivo y del bien común en

la ciudad, enfrenta el desafío de vincular esta política a la democratización del espacio urbano de la capital del país tanto en lo que se refiere a la calidad físico-social de los lugares que la gente usa y habita, en la apertura de espacios de participación en decisiones públicas y en órganos de gobierno sobre lo que ocurre en el entorno local, lo que tiene que ver con la reforma política iniciada hace casi tres décadas. La reconstrucción de la ciudad como espacio público desde los espacios locales requiere políticas urbanas articuladas que vayan más allá de las centralidades históricas y modernas. Es decir, una visión de conjunto en la planeación y en la gestión que responda a las necesidades de integración social y urbana con acciones capaces de contrarrestar las condiciones actuales de fragmentación urbana, de pobreza y de exclusión social.

El espacio público revela ideas y prácticas no sólo diferentes sino también desiguales de lo que significa ser ciudadano a través de la manera en que la gente se relaciona y lucha con las oportunidades y las dificultades del orden económico actual. En la producción social y simbólica de la ciudad de México, el espacio público, quizá como ningún otro lugar, nos acerca a la ciudad de microgeografías urbanas globales y locales que en el universo urbano expresan el carácter de clase de grupos y actores sociales heterogéneos, los cuales ponen en juego en los lugares comunes intereses, necesidades, deseos, prácticas sociales y simbólicas diferentes e incompatibles. El conflicto sociocultural que surge y se espacializa en distintos lugares públicos cumple un papel cohesionador y hace visibles realidades urbanas inscritas en procesos locales, regionales, nacionales y mundiales. Las diferencias que se dirimen están cruzadas por el temor, la desconfianza y la estigmatización entre unos y otros al caracterizar las posiciones políticas y sociales de actores y grupos con posiciones discrepantes. En esta línea de reflexión, el espacio de lo público quizá revela sobre todo expectativas de grupos que demandan reconocimiento e inclusión en la ciudad formal, así como el derecho a intervenir en la organización y reconstrucción de la ciudad. Pareciera que en la actualidad los conflictos urbanos, entendidos como conflictos por los derechos, exhiben distintas formas de ciudadanía con códigos diferentes de compromiso cívico e ideas discrepantes de lo que significa el derecho a la ciudad. En los conflictos urbanos que distinguen a la construcción social de lo público se observa la polarización de posiciones entre actores sociales, e incluso la fractura de las relaciones entre ciudadanos y entre éstos y las instituciones. Esta situación debilita el sentido de lo público como espacio político y como lugar de comunicación entre diferentes, frente a problemas comunes que requieren respuestas incluyentes en lo social, lo urbano, lo político y lo cultural. La concepción de lo público como el espacio de todos implica el reconocimiento de que los diferentes

actores que intervienen en su construcción usan diversas formas de comunicación y de acción que tienen que ver con la reivindicación de la pluralidad y con la capacidad de la ciudad y sus instituciones para responder a las demandas y derechos diferenciados de la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, Lucía (2011), *Pueblos urbanos. Identidad, ciudadanía y territorio en la ciudad de México*, México, UNAM-CIICH/Miguel Ángel Porrúa.
- y Cristina SÁNCHEZ-MEJORADA (2002), *Una ciudad para todos, la experiencia del primer gobierno electo*, México, UAM.
- ; Cristina SÁNCHEZ-MEJORADA y Carlos SAN JUAN (coords.) (2010), *La gestión incluyente en las grandes ciudades. Estructura urbana, movilidad, seguridad y pluriculturalidad*, México, UNAM/UAM-A/INAH/Juan Pablos.
- ARENDRT, Hannah (1993), *La condición humana*, Barcelona, Paidós.
- AZUELA DE LA CUEVA, Antonio (1989), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México.
- BORJA, Jordi (2003), *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza.
- BOURDIEU, Pierre (1993), “Efectos del lugar”, en Pierre Bourdieu (coord.), *La miseria del mundo*, Buenos Aires, FCE, pp. 119-124.
- (2003), *Razones prácticas: sobre la teoría de la acción*, Barcelona, Anagrama.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos y Nuria CUNILL GRAU (eds.) (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires/Caracas, Paidós/CLAD.
- CARRIÓN, Fernando (2015), “El espacio público es una relación no un espacio”, en Fernando Carrión, *La re-invencción del espacio público en la ciudad fragmentada*, dictamen aprobado para su publicación, noviembre, IIS-UNAM, 2014.
- CASTELLS, Manuel (1997), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza.
- (2014) “El poder de las redes”, en *Vanguardia Dossier*, núm. 50, enero-marzo, pp. 6-13.
- CORDERA, Rolando; Alicia ZICCARDI y Patricia RAMÍREZ KURI (coords.) (2008), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, México, Siglo XXI/IIS-UNAM.
- DUHAU, Emilio y Angela GIGLIA (2008), *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, México, UAM-A/Siglo XXI.

- ESCALANTE GONZALBO, Fernando (1992), *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud, y apología del vicio triunfante en la República mexicana. Tratado de la moral pública*, México, El Colegio de México.
- GAMBOA DE BUEN, Jorge (1993), “El Valle de México ya no puede sustentar al DF (diagnóstico de la urbe). Reporte de la comparecencia del coordinador de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del DDF, Arq. Jorge Gamboa de Buen ante el Pleno de la II Asamblea de Representantes”, en *La Jornada*, 5 de mayo, México.
- (1994), *Ciudad de México, una visión*, México, FCE.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor (1995), *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, México, Grijalbo.
- (2004), *Reabrir espacios públicos. Políticas culturales y ciudadanía*, México, UAM-I/Plaza y Valdés.
- GARZA, Gustavo (coord.) (2000), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, El Colegio de México/Gobierno del Distrito Federal.
- (2005), “Características socioespaciales del sistema de ciudades en México”, en Rubén Aguilar *et al.*, *25 años de desarrollo social en México*, México, Banamex.
- GONZÁLEZ GAMIO, Margarita (2005), *Distrito Federal, una reforma inconclusa. La forma de gobierno y sus implicaciones en el desarrollo urbano. La delegación Miguel Hidalgo a una década*, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura.
- HABERMAS, Jürgen (1990), *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, Gustavo Gili.
- HARVEY, David (2000), *Espacios de esperanza*, Madrid, Akal.
- HOLSTON, James y Arjun APPADURAI (1996), “Cities and Citizenship”, en *Public Culture*, núm. 8, Chicago, The University of Chicago, pp. 187-204.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) (2000), “Sistema de consulta de información Censal”, México, INEGI.
- (2005), “Censo de población, 2005”, México, INEGI.
- (2010), “Censo de población y vivienda”, México, INEGI.
- LECHNER, Norbert (2000), “Nuevas ciudadanía”, en *Revista de Estudios Sociales*, núm. 5, Universidad de los Andes, pp. 25-31.
- LOMNITZ, Claudio (2000), “La construcción de la ciudadanía en México”, en *Metapolítica*, vol. 4, pp. 128-149.
- MARTÍNEZ ASSAD, Carlos (2004), “La participación ciudadana”, en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. Memorias I*, México, IIS-UNAM, pp. 135-144.

- (2009), “Prólogo”, en Patricia Ramírez Kuri, *Espacio público y ciudadanía en la ciudad de México. Percepciones, apropiaciones y prácticas sociales en Coyoacán y su Centro Histórico*, México, Porrúa/IIS-PUEC-UNAM, pp. 11-18.
- PERLÓ, Manuel y Antonio MOYA (2003), “Dos poderes, un solo territorio: ¿conflicto o cooperación? Un análisis histórico de las relaciones entre los poderes central y local en la ciudad de México de 1325 a 2002”, en Patricia Ramírez Kuri (coord.), *Espacio público y construcción de ciudadanía*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 173-213.
- RAMÍREZ KURI, Patricia (2009), *Espacio público y ciudadanía en la ciudad de México. Percepciones, apropiaciones y prácticas sociales en Coyoacán y su Centro Histórico*, México, Porrúa/IIS-PUEC-UNAM.
- (2013), “El resurgimiento de los espacios públicos en la ciudad de México. Diferencias y conflictos por el derecho al lugar”, en Patricia Ramírez Kuri (coord.), *Las disputas por la ciudad. Espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 287-316.
- (2014), “Ciudad y ciudadanía: de los derechos a las prácticas sociales”, en *INTERdisciplina*, vol. 2, núm. 3, enero-abril, pp. 71-96.
- SABATO, Hilda (2009), “El pueblo en la calle. Notas sobre una tradición política”, en Marianne Braig y Anne Huffschmid (eds.), *Los poderes de lo público: debates, espacios y actores en América Latina*, Madrid/Frankfurt, Iberoamericana/Vervuert, pp. 147-158.
- SAFA, Patricia (1998), *Vecinos y vecindarios en la ciudad de México, un estudio sobre la construcción de las identidades vecinales en Coyoacán, DF*, México, UAM-I/ Miguel Ángel Porrúa.
- SASSEN, Saskia (2010), *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*, Buenos Aires, Katz.
- SENNETT, Richard (2011), *El declive del hombre público*, Barcelona, Anagrama.
- TAMAYO, Sergio (2010), *Crítica de la ciudadanía*, México, UNAM/Casa Abierta al Tiempo Azcapotzalco/Siglo XXI.
- TAYLOR, Peter (2004), *World City Network. A Global Urban Analysis*, Londres/ Nueva York, Routledge.
- TURNER, Bryan (1993) “Contemporary Problems in the Theory of Citizenship”, en Bryan Turner (ed.), *Citizenship and Social Theory*, Londres, Sage Publications, pp. 1-18.
- (2001), “The Erosion of Citizenship”, en *The British Journal of Sociology*, vol. 52, núm. 2, junio, pp. 189-210.

- VIEIRA, Liszt (1998), “Ciudadanía y control social”, en Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires/Caracas, Paidós/CLAD.
- ZEPEDA, Mario (2012), “La economía del Distrito Federal: apuntes para un diagnóstico y propuestas de políticas”, en Gerardo Esquivel (coord.), *Desarrollo económico y finanzas*, México, EAP-DF, pp. 87-110.
- ZERMEÑO GARCÍA, Sergio (2015), “Los de afuera. Ciudades sin ciudadanos”, en Patricia Ramírez Kuri (coord.), *La re-invencción del espacio público en la ciudad fragmentada*, en prensa.
- ZICCARDI, Alicia (coord.) (1995), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, IIS-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, IIS-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- (2000), “Los actores de la participación ciudadana”, en Miguel Bazdresch (coord.), *Memoria del Congreso. Gobiernos locales, el futuro político de México*, México, ITESO-IGLOM.

DOCUMENTOS

CONEVAL (2012), “Medición de la pobreza 2012”, México, Coneval.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

- AZIZ, Alberto (2015), “Partidos políticos, reprobados”, en *El Universal*, 7 de abril.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal* (GODF) (2011), “Programa Social para las Unidades Habitacionales de Interés Social Ollin Callan”, INEGI/Procuraduría Social del Distrito Federal, 2010, Padrón de Condóminos, en <<http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=525>>.

INNOVACIÓN Y REPRODUCCIÓN: REPERTORIOS Y MODALIDADES ORGANIZATIVAS DE LOS MOVIMIENTOS POR EL DERECHO A LA CIUDAD EN METRÓPOLIS BRASILEÑAS

MONIKA DOWBOR*

JOSÉ SZWAKO**

En junio de 2013, Brasil fue testigo de una ola de protestas que atrapó a casi 300 ciudades, con cientos de miles de personas en las calles. La metáfora de la ola se corresponde con el ritmo e intensidad del choque de los acontecimientos políticos, que vienen despacio pero que de pronto ganan volumen, llevando a su máximo de eventos simultáneos y en su cantidad de participantes, para luego bajar su fuerza pero sin que se desaparezca. Desde una breve mirada cuantitativa, la cresta de la ola de dos semanas de protesta tuvo 170 actos públicos, ocurridos en más de 300 ciudades —en casi todas las capitales de los 27 departamentos—, con un máximo de 1.5 millones de participantes el 20 de junio, y el promedio de 540 mil participantes dentro de los cinco días de más fuerte adhesión de las ciudades.¹

La tonada brutalmente violenta de los enfrentamientos y su amplia difusión han dado centralidad a los abusos de fuerza de la policía en contra los manifestantes y también al surgimiento público en Brasil de los llamados *black blocs*. En ese escenario y con dichos protagonistas, las protestas de junio de 2013 dieron visibilidad a movimientos sociales, cuya acción y lucha giran alrededor de los derechos en y a las grandes ciudades. Entre ellos se puede ubicar el Movimiento por el Pase Libre (MPL) y los Comités Populares de la Copa (CPC).

* Doctora en Ciencias Políticas (USP). Posdoctoranda en el Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e investigadora del Núcleo Democracia y Acción Colectiva del Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap).

** Investigador del Programa de Posgraduación em Ciencia Política (UFPR) y del Núcleo Democracia y Acción Colectiva del Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap).

¹ Protestas en Brasil en 2013, en <http://pt.wikipedia.org/wiki/Protestos_no_Brasil_em_2013>, consultado el 15 de octubre de 2014.

El MPL tiene ramificaciones por todo el territorio brasileño; no se restringe a las capitales sino también llega a ciudades de porte mediano del interior. Su organizacional fijo está compuesto por estudiantes de la secundaria y, en menor nivel, por universitarios. MPL aboga por el “pase libre” y por el “arancel cero” en el transporte público brasileño, como condición básica para gozar del derecho a la ciudad. Los CPC, a su vez, se articulan con distintos grados de organización y capacidad de acción colectiva. Están distribuidos en 12 ciudades en las cuales se celebró el megaevento de 2014. Esa distribución está referida a las comunidades amenazadas y/o afectadas por la construcción de las grandes obras de la Copa del Mundo, como corresponde a la acción de actores y redes civiles en busca de transparencia en las cuentas públicas de dichas obras. En la agenda de la lucha del MPL y de los CPC está el derecho a la ciudad, de modo que ambos movimientos comparten la crítica a la decisión del gobierno de dar prioridad a las empresas privadas —sean empresas de transporte o de la industria de la construcción—, sin respetar garantías, ni siquiera los derechos de los ciudadanos.

Estos dos movimientos no han surgido “de la nada”, por así decirlo, y la ola que lograron impulsar en 2013 no vino “como caída del cielo”. Ambos han tenido su formación inicial durante la primera la década del siglo XXI brasileño. Es decir que se trata de un periodo democrático, conformado por la renovación de la Constitución de 1988, y a partir de esa fecha se han multiplicado las instituciones participativas, a la vez que se han intensificado los canales para el diálogo entre gobierno y sociedad, entre los cuales se han situado las instituciones federales relacionadas con el derecho a la ciudad tales como el Ministerio de las Ciudades, el Consejo y la Conferencia de las Ciudades. El MPL y los CPC han desarrollado una serie de interacciones hacia arriba y hacia abajo: con el Estado y con comunidades y barrios, de manera que dichas interacciones les ofreció modalidades organizativas que además les sostiene y permite proseguir. ¿Qué tienen de novedad estos movimientos sociales y cuáles son las formas de acción y modalidades organizativas que estos movimientos reproducen en su interacción con el Estado?

La pregunta refleja el propósito de este artículo, que se origina en la presentación en el seminario “Construcción de ciudadanía y nuevos actores en las grandes ciudades”, celebrado el 13 y 14 de octubre de 2014 en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, en la ciudad de México. Nuestro objetivo es hacer un bosquejo preliminar de estos dos movimientos brasileños que han ganado visibilidad en las grandes movilizaciones de 2013, inquiriéndoles en sus repertorios de acción y modalidades organizativas, ya sea antes o después de junio de 2013. Los movimientos sociales

suelen desarrollar e involucrarse en acciones, así como crear formas de organización que buscan no solamente organizar a sus miembros, sino también presionar al Estado para que cumpla con sus demandas. En ese conjunto de acciones hacia dentro y hacia fuera, así como en las formas de organización que asumen, los actores del movimiento pueden reproducir formas ya existentes y además innovar. Reproducen porque una u otra forma de organizarse ha demostrado alguna eficiencia, porque conocen dichas formas y las saben manejar, o porque ellas tienen legitimidad. Pueden sin embargo innovar tratando de sorprender a las autoridades y de maximizar su impacto, intentando afirmar su identidad frente a otros actores policiales o civiles, por ejemplo. Jugando e innovando, los movimientos sociales utilizan y dan nuevos sentidos al repertorio de acción y a las modalidades organizativas. Sostenemos que estas dos categorías de análisis son miradas importantes para sacar los movimientos de la invisibilidad en que se hunden cuando están lejos de olas de protesta y, por ende, afuera de los focos de los medios de comunicación de masas.

El texto se divide en dos partes. Al principio exponemos a brevedad las nociones de repertorio de acción y repertorio de organización, señalando sus ventajas como lentes analíticos que no solamente prestan visibilidad a los movimientos sociales, como son igualmente útiles para fines de comparación con movimientos de grandes ciudades en otros países. En la segunda parte se hace una descripción de los CPC y del MPL. En el análisis subrayamos dos formas distintas de organización y diferentes énfasis en sus formas de acción. La modalidad organizativa de los CPC está en sintonía con su repertorio de acción, ya sea a través de instituciones o estrategias no institucionales, produciendo una amplia gama de representación. Las estrategias del MPL reproducen repertorios consagrados, pues se movilizan de forma directa y no institucional, sin embargo, su modalidad organizativa es innovadora y tiene diversas implicaciones para su representación.

REPERTORIO DE ACCIONES Y REPERTORIO ORGANIZACIONAL DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

En las teorías de los movimientos sociales² hay dos conceptos clave para describir las acciones de dichos movimientos: *repertorio de acción* (Tilly, 2006) y las

² Nos referimos aquí a los enfoques que se originaron en Estados Unidos, ya que a pesar de las deficiencias todos incluyen las instituciones del Estado y políticos como parte de sus marcos

organizaciones de los movimientos sociales (Clemens, 1993), de manera que ambos conceptos le dan gran importancia a la dinámica de las protestas. La idea de repertorio de acción comprende un *continuum* que empieza en formas más casuales y sigue hasta patrones más institucionalizados de acción, como se podrá ver en la siguiente lista: marchas, manifestaciones, procesiones, manifestaciones, ocupaciones, huelgas, bloqueos, reuniones públicas, delegaciones hacia los y en los medios de comunicación, peticiones, cartas, panfletos, el cabildeo y la creación de asociaciones especializadas, coaliciones o frentes amplios (Tilly, 2006:182). Sin embargo, aunque este listado no reserva atención analítica a las acciones producidas a través de las instituciones públicas, los teóricos señalan el riesgo de desmovilización de los movimientos en la medida en que diversifican su repertorio más allá de las protestas con contenido confrontativo (Meyer y Tarrow, 1998). Según los teóricos de la contienda política, la institucionalización de la protesta tiende a conducir a la desmovilización de los movimientos sociales (Meyer y Tarrow, 1998).

Al ser sometido a algunas críticas y reservas recientes, el énfasis de ese tipo de abordaje en el carácter conflictivo y violento de los movimientos como su distintivo ha dado lugar a una ampliación del concepto, según la cual los actores, más allá de la protesta o fuera de ella, no dejan de organizarse, sino que se ubican en periodos de latencia caracterizados a su vez por otro repertorio de tácticas. Una forma de hacer más complejo y completo el concepto de repertorio fue añadir, junto a las acciones de defensa y confrontación de carácter no institucional, las dinámicas de cooperación con el Estado (Giugni y Passy, 1998). Otra forma fue incluir las lógicas tradicionales de acción política como, por ejemplo, fracciones de partido y de sindicato, o quizás a través del voto electoral, ubicados como parte de la táctica de los actores sin necesidad de abandonar el concepto de movimiento social como categoría de análisis (Goldstone, 2003:8). Específicamente en cuanto a los estudios de los movimientos sociales en Brasil, el camino del debate ha seguido las dinámicas empíricas: ya sean los modos institucionalizados de interacción socioestatal en las instituciones participativas, o bien los modos de ocupación de puestos en gobiernos ya en juego y circulación (Mische, 2008; Silva y Oliveira, 2011; Abers y Von Bülow, 2011; Abers, Serafim y Tatagiba, 2011; Carlos, 2012; Dowbor, 2012). El resultado más clarividente de la expansión analí-

de análisis, a diferencia de los enfoques de los nuevos movimientos sociales, que centran sus análisis exclusivamente en la formación de identidad, basando la definición del movimiento en los siguientes elementos: acción en el ámbito de la sociedad civil, la producción cultural, la búsqueda de la autonomía o la independencia del sistema político (Carlos do Nascimento, 2012).

tica del concepto de repertorio de acción lleva entonces a la posibilidad de sumar en el análisis de los movimientos ejemplos y casos que, según definiciones clásicas, ni siquiera ganarían el rótulo de “movimiento social”. Eso ha posibilitado crear las condiciones para la visibilidad de análisis de actores que, aunque estén políticamente movilizados, no necesariamente recurren a las protestas.

A su vez, las “organizaciones” de movimiento social han sido tradicionalmente comprendidas como un medio y base que permite la movilización de los movimientos, es decir, han sido comprendidas como recurso (Clemens y Minkoff, 2004:156). Centrada en procesos de mediano y largo plazos, la mirada tradicional traía una tendencia conservadora: la formalización de las organizaciones, que en principio traen beneficios para movilizarse, se traduciría en la profesionalización y burocratización, e implicaría el resultado opuesto: la desmovilización (Tarrow, 1998; Tilly y Tarrow, 2007). A mediados de la década de 1990, las organizaciones han ganado otra función analítica pues los teóricos empezaron a considerar y defender que sí importa *cómo se organizan* los movimientos (Clemens y Minkoff, 2004). En esta perspectiva, el estudio pone de relieve la diversidad de organizaciones, centrando el análisis, en primer lugar, en la interacción entre ellos como un medio para construir vínculos de pertenencia. En ese sentido, el énfasis subraya que la institucionalización de las organizaciones no necesariamente conduce a la supresión de la motivación y la participación. Al contrario, la interacción entre organizaciones puede generar nuevas movilizaciones (Clemens y Minkoff, 2004). El segundo cambio en el análisis fue mirar hacia el uso político de las organizaciones; en otras palabras, el uso del arsenal asociativo como instrumento o canal de la política y no como un recurso para las protestas (Clemens, 1993). Aquí, la modalidad organizativa asumida por un movimiento social corresponde a la interpretación que hacen sus actores respecto a las posibilidades y límites de interacción con el Estado. Por lo tanto, la elección de una u otra modalidad de organización no es aleatoria ni mecánica; los actores eligen formas de organizarse que están ya disponibles para ellos, y su uso puede ser innovador y sorprendente (Clemens y Minkoff, 2004). Este cambio en el tratamiento de las organizaciones ganó su cariz analítico con el concepto de “repertorio organizacional” (Clemens, 1993), inspirado análogamente en el repertorio de acción colectiva (Tilly, 1978).

Después de resumir algunos de los principales énfasis, caminos y cambios en torno a los conceptos que describen las acciones de los movimientos sociales, vale la pena cerrar este preámbulo apuntalando los elementos que conforman la noción de repertorio de acción. La belleza analítica de este concepto está en la combinación de lo nuevo con lo heredado, en la combinación de elementos que

los actores reproducen de formas ya existentes con elementos de innovación y creatividad. En primer lugar, es importante tener en cuenta que la definición de los repertorios se refiere a la idea límite: es un conjunto limitado de formas disponibles para actores colectivos en la elección de la forma de acción o de organización. Esta dinámica limitada, a pesar de la novedad de los objetivos de los movimientos y la audacia de las reclamaciones en relación con el *statu quo*, se explica por el proceso de aprendizaje y la necesidad de una comunicación eficaz. La acción u organización de un movimiento no puede ser cualquiera; para comunicar qué hacen y cómo se organizan, los movimientos tienen que ser (y parecer) legibles e ilegibles no solamente para las autoridades, sino también hacia sus propias *constituencias*. El *conundrum* puesto es de difícil resolución: ubicados entre la innovación y la reproducción, a los movimientos se les exige que sean innovadores para que puedan perseguir sus fines e intereses, produciendo adhesión de y en sus bases y sorprendiendo a las autoridades, sin embargo, su acción debe seguir un criterio heredado de inteligibilidad sin que sea una copia exacta de formas ya existentes. En ese sentido, el componente de novedad es central, pues se requiere una combinación sin precedentes de los elementos para asegurar la adhesión y aumentar las posibilidades de que se produzcan los resultados deseados.

LOS COMITÉS POPULARES DE LA COPA

La Copa Confederaciones que antecedió a la Copa del Mundo de 2014 empezó en el mes de junio del año anterior. La Copa Confederaciones sirvió para los CPC como una etapa especial para tornar visible no solamente la violación de los derechos en Brasil producidos por las obras de la Copa del Mundo, sino también la poco transparente y nada participativa implementación de dichas obras. A principios de junio, la Coordinación Nacional de los Comités Populares de la Copa (Ancop) y el movimiento Resistencia Urbana anunciaron un “Día de la Lucha”, enmarcado por manifestaciones, actos públicos y protestas en las ciudades sede de la Copa del Mundo. Aprovecharon la cobertura de la prensa internacional que Brasil recibió en su momento, además de la atención de la población y el foco de los medios de comunicación nacional en torno a los juegos. Dicho de otra manera, se valieron de los focos y la plena audiencia que, orientados hacia la Copa Confederaciones, estaban también disponibles para los fines del movimiento social. A los juegos visibles y mediatizados, los Comités sacaron de la invisibilidad a aquellos afectados por los eventos deportivos.

Ahí estaban en juego el derecho a la vivienda y el derecho de acceso a la información sobre la gestión pública de las Copas. Por un lado, las obras de la Copa del Mundo involucraron la usurpación de 170 mil personas de sus hogares, sin consulta previa o acuerdo. Por otro lado, dichas obras tenían un presupuesto de alrededor de 27 billones (Dossiê da Ancop, 2011:26), de manera de que su proceso de contratación fue protegido del control ciudadano. El movimiento social, a su vez, argumentaba que los cuerpos públicos ya existentes, como los consejos de la ciudad y de políticas urbanas, no habían sido consultados. Además, los liderazgos de los barrios y comunidades afectados no han sido incluidos en los órganos creados para dar cuenta de la planificación y ejecución de las obras en la Copa. Demostrando la composición de cada instancia, se concluyó en el informe de la Ancop que “en las casi dos docenas de estructuras de organización creadas, sólo en uno de ellas hay la presencia de representantes de los movimientos sociales —marcada por las limitaciones, siendo meramente consultiva” (Dossiê da Ancop, 2011:55-56).

La Copa Confederaciones no fue el primer escenario para los actores de este movimiento social. Antes de lograr una alta visibilidad para sus causas en las protestas de junio de 2013, los CPC habían construido una modalidad organizativa federalizada que ligaba y llegaba a niveles municipal y nacional: 12 ciudades distintas en 12 departamentos distintos, o sea, contextos sociales y económicos para la misma política pública de la preparación de Brasil para la Copa Mundial. Para llegar a una unidad y a una cantidad expresiva en términos nacionales, la estrategia de constitución del movimiento fue conformar organizaciones en las 12 ciudades sede del megaevento, además de una organización nacional. Es decir, han sido creados 12 Comités Populares que fueron comités locales, junto con la Ancop. Esa modalidad organizativa —un mismo formato para diversas realidades locales sumadas a una estructura federal— fue la solución para posibilitar el movimiento de mecanismos amplios de representación y para mejorar la vocalización en dos niveles de la federación, a la vez federal y municipal, donde se toman las decisiones respecto de las obras de la Copa.

La decisión de la constitución y esa modalidad organizativa habían surgido en un encuentro a finales del año 2010.³ Dos seminarios sobre megaeventos

³ Han sido dos seminarios en 2010. El primero se llamó “Impactos urbanos e violações de direitos humanos nos megaeventos esportivos”, en la ciudad de São Paulo, organizado por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de USP (FAU/USP), por la Relatoria Especial de NNUU al Derecho a Vivienda adecuada, y por el Núcleo de Direito à Cidade do Departamento Jurídico XI de Agosto. El segundo seminario se realizó en Río de Janeiro, fue liderado por movimientos populares de la ciudad, organizados alrededor de los impactos de eventos como los Juegos Panamericanos,

deportivos, sus impactos urbanos y las violaciones de derechos relacionadas con ellos, han dado la oportunidad de encontrarse con grupos y organizaciones de las ciudades sede de la Copa del Mundo de 2014. Allí, se ha decidido adoptar una modalidad ya conocida en una de las ciudades (Fortaleza), después de la decisión colectiva de instalarla en todas las demás ciudades en las que se desarrollaría la Copa. En cada ciudad hay un comité municipal que articula acciones en el ámbito municipal y agrega a comités locales, que a su vez consisten en las comunidades afectadas por cambios forzosos.

Decir eso es afirmar que los actores recurren a un repertorio organizacional: identifican formas preexistentes, o sea, disponibles, *utilizándose y reconociéndose* en su léxico y su modo de funcionamiento. El movimiento elige una modalidad organizativa (comité) que los identifica entre ellos mismos y, aún más, los hace inteligibles ante las autoridades. Dicha inteligibilidad se da a través del léxico y se ve reforzada por la estructura federal, ampliamente utilizada por los actores de la sociedad civil en Brasil —utilizado ya sea por aquellos actores llamados tradicionales, por su corporativo o profesional, o por los movimientos sociales (Rich, 2014). A través de ese diseño federativo ellos buscan una mayor capacidad de incidencia y diálogo con los órganos del Estado en distintos niveles.

La estructura federativa de los CPC reunidos en la Ancop vigoriza sus mecanismos de representación, la cual varía en función de la acción tomada por el movimiento, lo que incluye formas no institucionales como la protesta y también formas por medio de instituciones; su carácter federativo les permite operar a través de representantes.

El CPC es en sí mismo una nueva entidad. Sin embargo, entre sus miembros no hay solamente actores recientemente constituidos (por ejemplo, los afectados por las obras de la Copa), sino también otros actores de la sociedad civil que han decidido participar en esa nueva causa. Entre ellos están ONG, centros de investigación y grupos de académicos que suman trayendo *expertise* en la defensa de los derechos, el reconocimiento público, recursos, así como su previa y extensa red de conexiones.

En ese sentido, la Ancop emergió liderada por organizaciones como Fórum Brasil do Orçamento, la Assembleia Popular, la Associação Brasileira de ONG, la Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais y la Central de Movimentos Populares. Su propósito es “articular las comunidades afectadas con megaeventos, y organizaciones y redes que se ocupan de la cuestión a las acciones

y ha sido llamado “O desafio popular aos megaeventos esportivos” (IHU online, 2013, entrevista con Favaro).

conjuntas y coordinadas, evitando la superposición”.⁴ Las filas de los comités también se ven reforzadas por representantes de los órganos gubernamentales responsables de tareas de rendición de cuentas horizontal, es decir, por formas estatales de control de los poderes de Estado como, por ejemplo, el Ministério Público o la Defensoria Pública (IHU online, 2013, entrevista con Favaro).

La estructura federal así como las organizaciones, sean de nivel comunitario o nacional, no se han traducido en la inmovilización de las acciones ni en la burocratización del movimiento. Cada parte local puede tener una agenda propia para hacer sus campañas e interactuar a razón de su lectura e interpretación de las oportunidades y amenazas de las autoridades políticas. Los comités locales de las comunidades desarrollan sus propias campañas y organizan eventos relacionados con las causas de su comunidad, mientras que cuando se reúnen con la ciudad, hacen demandas a nombre de todos. Frente a las autoridades nacionales, se presentan como una amplia red con capilaridad en el territorio, representada por la Ancop. Fue ése el ejemplo de la elaboración y difusión de un diagnóstico amplio sobre la aplicación de la política de 2014 de la Copa Mundial en el país, en el cual han sido denunciadas las precarias condiciones de trabajo en las obras de los estadios, el proceso de mudanzas en las áreas de obras de infraestructura y violaciones del medio ambiente (Dossiê da Ancop, 2011).

Como modalidad organizativa, los comités locales reúnen y articulan sin alto nivel de formalización, las distintas voces y los actores colectivos. Esos comités tienen plasticidad organizacional suficiente para indicar a sus representantes y conectarse con otros comités. Su funcionamiento interno, a la vez, no consiste en una vida de organización jerárquica, sino que se expresa más bien en el carácter de plenarios, reuniones o eventos. Es en este tipo de espacios que se establecen y refuerzan los vínculos de pertenencia de sus participantes. La descripción del Comité Popular de la ciudad de Río de Janeiro muestra la manera fluida de funcionamiento de los comités, su articulación de actores y sus eventos, en los cuales no solamente hacen y rehacen su vínculo, sino también constituyen plataformas de intercambio de información.

Sem uma estrutura organizacional rígida, o Comitê Popular constitui-se como um fórum híbrido, agregando novos atores da sociedade civil, representantes de movimentos sociais, organizações não governamentais, lideranças de loca-

⁴ Direito à moradia (2010), “Seminário no Rio complementa a agenda de articulação sobre megaeventos esportivos”, en <<http://direitoamoradia.org/?p=8053&lang=pt>>, consultado el 29 de octubre de 2014.

lidades atingidas pelas obras, políticos socialistas, pesquisadores e estudantes universitários. [...] Internamente, o Comitê Popular funciona através da realização de reuniões semanais, realizadas em espaços cedidos por sindicatos e organizações que apoiam a sua luta, alternando-se entre plenárias, onde se discutem assuntos de interesse geral do coletivo, como denúncias de violações de direitos e atos do poder público, e reuniões de grupos de trabalho, nos quais os participantes se dividem a partir de interesses em temas e ações específicos, como a produção de um manifesto e a organização de estratégias para enfrentar as remoções (Freire, 2013:104-105).

REPERTORIO DE ACCIÓN DE LOS COMITÉS POPULARES DE LA COPA DEL MUNDO

El repertorio de acción de los CPC cubre una gran variedad de acciones. Comprende las manifestaciones y protestas, los canales institucionalizados de diálogo con el Estado y las acciones a través de las instituciones —ninguna de estas formas es rechazada *a priori*. Además, han denunciado los niveles nacionales en los cuales se han tomado decisiones sobre la Copa pero no se ha tenido en cuenta a los comités. Ese repertorio amplio permite comprender que las instituciones participativas tienen alguna importancia en las acciones institucionales de los CPC.

Entre sus formas no institucionales de lucha por derecho a la vivienda, las acciones son generalmente pacíficas —es decir, con tonada no disruptiva—, y tienden a ser promovidas en locales estratégicos con el fin de ganar visibilidad y maximizar el efecto de la queja. Los espacios que eligen para protestar son enfrente de los edificios públicos, en las comunidades y en eventos públicos. Dos ejemplos de ello han sido: el acto público en contra del trabajo precario en los aeropuertos y en contra de las extracciones realizadas en el aeropuerto Salgado Filho en enero de 2012; y la manifestación hecha en la Bienal del Libro en Brasilia, donde los manifestantes ocuparon el *stand* del Comité de la Copa Mundial de la FIFA 2014, organizado a su vez por el gobierno para mostrarle al pueblo de Brasilia el supuesto “magnífico legado de la Copa del Mundo de 2014”.

Las acciones que interpelan a las instituciones muestran una nítida comprensión por parte del movimiento de cómo funciona la máquina de Estado y sus canales ya consagrados de comunicación. Los CPC recurren a las oficinas para exigir la creación de “grupos de trabajo”, hacen listados de “abajo firmantes”, organizan reuniones con los órganos estatales responsables de la rendición de cuentas horizontal de los poderes del Ejecutivo, envían cartas al Congreso Nacional (para hablar sobre la Ley General de la Copa) y al presupuesto participativo. También

en el nivel institucional, aunque internacional, la Ancop ha representado a los CPC en la 22ª Sesión del Consejo de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra, donde hizo una presentación sobre los desplazamientos forzados en el marco de la Copa del Mundo y los Juegos Olímpicos en Brasil.

EL MOVIMIENTO PASE LIBRE SÃO PAULO

Antes de las protestas de 2013, el Movimiento Pase Libre (MPL) de la ciudad de São Paulo solía ser un pequeño colectivo con no más que 50 estudiantes. Sin embargo, el movimiento ya ha estado activo desde mediados de la década de 2000. Su génesis oficial data del Foro Social Mundial de 2005, celebrado en Porto Alegre, donde se han establecido los principios del movimiento en vigor hasta el presente. Dichos principios son: la autonomía, la independencia, la horizontalidad y el no partidismo. Estos principios se refieren no solamente al funcionamiento interno del MPL, sino también a sus relaciones con grupos externos, de manera que permean la construcción de su repertorio de acción.

El MPL se reivindica una entidad autónoma e independiente ya sea de otras organizaciones o del Estado brasileño. Estos rasgos quedan más esclarecidos si miramos hacia el principio del “no partidismo”, que a su vez traduce una relación muy específica con los partidos políticos. Decirse “no partidista” no equivale a ser “antipartidista”, o sea, cuando dice que es “no partidista” el MPL *no está en contra de los actores partidarios*. Eso incluye, por ejemplo, que los miembros del MPL sí pueden tener otras afiliaciones, incluso partidistas, pero en los límites y decisiones del movimiento no deben comportarse como representantes de otras organizaciones. Además, cualquier persona del movimiento puede participar de discusiones y decisiones internas mientras lo hagan como individuos y no como partidos. Es así que para el MPL, “los partidos políticos son totalmente bienvenidos a colaborar en la lucha por el pase libre”.

Respecto a su modalidad organizativa, el MPL se propone horizontal y federalizado. Al decir que es horizontal, el movimiento renuncia a una dirección rígida y separada, estableciendo un diseño orgánico compuesto de formas poco institucionalizadas de decisión, así como espacios abiertos de deliberación. Dicho *modus operandi* se inspiró en las protestas ocurridas en la ciudad de Salvador en el año 2003, conocidas como la Revolta do Buzu. En aquellas manifestaciones

[...] los mecanismos de participación del y en el movimiento estudiantil se han definido [...] de forma *ad hoc*, improvisada [...] las múltiples asambleas en las

cerraduras, el localismo [énfasis en el carácter local de] algunas reuniones, la negativa a entidades generales, así como la deslegitimación de las comisiones.⁵

Todos ellos fueron los principales rasgos que han estructurado los mecanismos organizacionales adoptados por el MPL.

En 2005 la modalidad organizativa también adoptada por el MPL en su “carta de principios”, fue un tipo de federalismo, sin embargo, el hecho de que ambos, los CPC y el MPL tengan una estructura federada no significa lo mismo. En el caso de los CPC, la Ancop tiende claramente a incrementar el poder de representación en el nivel nacional o incluso internacional. El nivel nacional del MPL, al revés, no ejerce representación, sino que ha sido formado con el fin de crear intercambios y el aprendizaje entre los MPL locales (es decir, de cada ciudad), de forma que desde 2005 ese “MPL nacional” no ha adquirido otra función (Ortellado *et al.*, 2013) y de hecho, desarrolla pocas acciones. Una de sus actuaciones más recientes consistió en la emisión de una declaración por la que el colectivo establece cuáles son los grupos del “verdadero” MPL. Con eso, el movimiento denunciaba a otros grupos que usurparon su nombre para hacer negociación con el gobierno.⁶ Hoy, según el MPL, hacen parte de la Federación del MPL, ocho movimientos (MPL Distrito Federal; MPL São Paulo; MPL São José dos Campos; MPL Floripa; MPL Joinville; Passe Livre Grande Victoria; Tarifa Zero Goiânia; y Passe Livre Já-Guarapuava).

El débil sentido del federalismo del MPL está expreso en su limitada vida organizacional en el nivel nacional en términos de eventos y acciones. Eso se puede comprender a la luz del principio de horizontalidad, pues ello limita, o quizás impide, el desarrollo de liderazgos y representantes que podrían entrar en negociaciones con agencias estatales. Se puede comprender además por su negación hacia los medios y canales institucionales, hacia los partidos políticos y la disputa de espacios de poder estatal (Ortellado *et al.*, 2013:14). Una vez más, el contraste con la estructura federal de Ancop es fuerte, pues aquí lo que se busca es fomentar los lazos con niveles locales, elaborando y coordinando estrategias de acciones nacionales, con fines a ser y hacerse visible para el Estado e interactuar con él en nombre de la colectividad.

⁵ Movimento Passe Livre, Carta de princípios do Movimento Passe Livre (2007), <<http://mpl.org.br/?q=node/2>>, consultado el 18 de junio de 2014.

⁶ Nota da federação nacional movimento passe livre sobre o sequestro da sigla “MPL”, <<http://www.ocupasalvador.org/nota-da-federacao-nacional-movimento-passe-livre-sobre-o-sequestro-da-sigla-mpl/>>, consultado el 10 de septiembre de 2014.

Lo que ha unificado el MPL en una dimensión nacional no fue su débil estructura federal, sino la ola de protestas de junio de 2013. Sin embargo éste no es un resultado totalmente contingente, porque la acción disruptiva, notablemente la protesta, es la principal táctica de este movimiento, que da preferencia a lo que llama de “política directa”, como se puede oír en el testimonio de un militante:

Como movimiento social, cabe a nosotros estar en las calles, en los barrios, con la población, haciendo presión y empujando a las instituciones para que satisfagan las demandas de la población para el transporte. Como movimiento social, no es para estar dentro de las instituciones, sino que pulsarlas; también eso explica nuestro no partidismo.⁷

El repertorio de acción del MPL São Paulo, en comparación con los CPC, llama la atención por dos rasgos: poca acción a través de las instituciones y las protestas en parte institucionalizadas. El MPL São Paulo eligió la calle y no los espacios institucionales para expresar su lucha por el transporte público.⁸ Esto no quiere decir que el movimiento rechaza totalmente el camino institucional: en el contexto de las protestas contra el alza del precio de pasaje en 2011, por ejemplo, se reunieron con representantes del Estado y exigieron audiencias públicas, pero hicieron un uso estratégico, cauteloso y enrarecido de estos canales. Después de las protestas de 2013, el MPL se negó a ser parte del Conselho Municipal de Trânsito e Transportes de la ciudad de São Paulo. Dicho Conselho se creó a raíz de la ola de movilización de aquel año, pero el MPL ha criticado su composición y rol —con dos tercios de los participantes siendo miembros del gobierno y de *business*, y con su rol netamente consultivo.

Dicha negativa es sintomática de su repertorio de acción y contrasta con los CPC, que exigen la creación de espacios de diálogo institucionalizados y denuncian la ausencia de sus representantes en los órganos constituidos para deliberar sobre las políticas públicas. El MPL radicaliza y cuestiona las instituciones participativas: según el movimiento, aunque sean puntos de diálogo con el gobierno, dichas instituciones pueden y suelen ser ineficaces. Este rechazo es algo nuevo en la escena de las instituciones participativas, que han sido ampliamente difun-

⁷ “São Paulo ainda não tomou medidas contra empresariado de transporte”, diz MPL, en <<http://www.sul21.com.br/jornal/sao-paulo-ainda-nao-tomou-medidas-contras-empresariado-de-transporte-diz-mpl/>>, consultado el 18 de septiembre de 2014.

⁸ “Entrevista con Mayara Vivia, TVCâmara”, 28 de junio de 2013, en <<https://www.youtube.com/watch?v=mG3SXpXWXM>>, consultado el 1 de septiembre de 2014.

didias para democratizar el acceso a los organismos públicos y permitir algún grado de participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones. Es demasiado pronto para decirlo, pero parece que el movimiento acentúa sus tácticas de acción en favor de formas que no operan a través de la representación, fomentando más ampliamente la participación de la población. Un ejemplo ilustra esta posible tendencia: en septiembre de 2014, cuando fueron anunciados cortes en las líneas de autobús, el MPL convocó al secretario de transportes para un debate literalmente público en la plaza frontal del ayuntamiento de la ciudad de São Paulo, negándose a negociar con el gobierno en cualquier otro espacio.⁹

Protestar para los miembros del movimiento es hacer “política directa”. A cada aumento de la tarifa de autobús, les respondían sistemáticamente con la táctica de protesta, aunque tuvieran que cambiar su formato para aumentar su efectividad. En 2013 decidieron organizar una campaña de manifestaciones continuas, día tras día, en lugar del sistema de manifestaciones semanales que habían empleado en 2011. Otra innovación fue la introducción de la regla de no definir anticipadamente el proyecto. Así, por un lado, la movilización seguía el guión institucionalizado en la medida en que el movimiento advertía al gobierno sobre su organización, pero se negaba a establecer de antemano el trayecto, lo que introducía un elemento de sorpresa para las autoridades. Éste fue el caso del llamado “primer acto” del ciclo de protestas que tuvo lugar el 6 de junio de 2013. El movimiento llevó a cabo una marcha enfrente del Ayuntamiento, pero no entregó sus demandas ante la Audiencia Pública, tal y como esperaba el gobierno (Ortellido *et al.*, 2013:28) y siguió con su estrategia de presionar al poder público deteniendo la circulación de vehículos. Esta acción se llevó a cabo en la avenida 23 de mayo: “Eran casi las siete de la tarde, cuando la protesta irrumpió en la avenida 23 de Mayo, una de las principales vías radiales que conectan el centro de la ciudad con la parte meridional. La acción fue inesperada y por esa razón la policía se demoró en adoptar una estrategia eficaz para dispersar a los manifestantes” (Ortellido *et al.*, 2013:29).

CONCLUSIÓN

Aunque con todos los límites de solamente dos casos y aun más en una investigación todavía preliminar, tratamos de argumentar aquí que, a pesar de la visibilidad

⁹ “Grupo mostra força das redes sociais para um transporte limpo e de qualidade” (2014), en <<https://blogpontodeonibus.wordpress.com/2014/09/21/grupo-mostra-forca-das-redes-sociais-para-um-transporte-limpo-e-de-qualidade/>>, consultado el 5 de septiembre de 2014.

mundial ganada por las protestas de 2013, los movimientos sociales en las grandes ciudades recurren a una compleja y rica multiplicidad de formas de acción, ya sea a través de las instituciones o por formas no institucionales. Esta observación general es importante, pues rehabilita la importancia del análisis de los actores sociales y sus causas, según un tipo u otro de forma de acción y organización. No se trata de disminuir la importancia de estudios sobre las instituciones de la democracia participativa, ni siquiera de análisis de las formas directas de confrontación política, como en el caso de las protestas. Argumentamos solamente que estos ángulos específicos de análisis no permiten que sea comprendida la lucha de actores sociales comprometidos en la lucha por los derechos de las ciudades.

Sin embargo, la invisibilidad de dichos actores no es solamente causada por una selección analítica. Su invisibilidad está complementada por la no circulación de información sobre dichos movimientos en los medios masivos y hegemónicos de comunicación. Si no fuera por la ola de protesta de 2013, las voces y luchas de los CPC y del MPL serían casi totalmente inaudibles. Es más: ambos movimientos son dos ejemplos que forman parte de un conjunto más amplio de movimientos involucrados en la lucha por los derechos a la ciudad y en ella: entre otros más están el Movimiento de los Trabajadores Sin Techo, así como el Movimiento por la Vivienda. Todos viven y siguen en la invisibilidad. Una y otra vez salen de ahí cuando rompen el guión de la vida cotidiana normalizada, para llamar la atención de los principales medios de comunicación y, por ende, para ganar visibilidad. Hay maneras de romper con dicha invisibilidad: las redes sociales, los medios alternativos de comunicación, las consultas virtuales del gobierno; pero nos parece que también hace falta el sentido de luchar por políticas públicas de comunicación que favorezcan y publiciten a estos actores y a sus agendas.

Invisibilidad no quiere decir que estos actores no están actuando, lo hemos tratado de mostrar. En la descripción de los movimientos nos centramos en las acciones para el diálogo con el Estado, pero en estos movimientos desarrollamos un importante conjunto de acciones que podrían calificarse de “societales”, en los que a su vez aparecen colectivos, grupos y comunidades. Son innumerables las microactividades que reflejan la lucha por los derechos en acciones como conversaciones y reuniones. Dichas microacciones no están dirigidas hacia el sector público, sin embargo son de carácter político pues en ellas se producen lazos entre las personas, se explican las causas, y se moviliza a las personas y los grupos. Invertir en este segundo camino es una forma más de afrontar los movimientos de la invisibilidad.

La lucha por los derechos de las grandes ciudades necesita encontrar sus cajas de resonancia para ganar visibilidad y beneficiarse de los mecanismos de

difusión. El rol de la investigación en la academia es construir categorías inteligibles que iluminen las prácticas de los movimientos y les ayuden a diseñar su actuación entre la maraña de voces de las grandes ciudades.

BIBLIOGRAFIA

- ABERS, Rebecca; Lizandra SERAFIM y Luciana TATAGIBA (2011), “Novas relações Estado-sociedade no governo federal brasileiro. Repertórios de participação em um Estado heterogêneo”, trabalho apresentado no GT04 Controles Democráticos e Legitimidade, 35º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais.
- y Marisa VON BÜLOW (2011), “Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?”, en *Sociologias*, Porto Alegre, año 13, núm. 28, set./dez., pp. 52-84.
- CARLOS DO NASCIMENTO, Euzeneia (2012), “Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos”, tese de doutorado (Programa de Ciência Política), Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo.
- CLEMENS, Elisabeth (1993), “Organizational Repertoires and Institutional Change: Women’s Groups and the Transformation of U.S Politics, 1890-1920”, en *American Journal of Sociology*, Chicago, vol. 98, núm. 4, pp. 755-798.
- y Debra C. MINKOFF (2004), “Beyond the Iron Law: Rethinking the Place of Organizations in Social Movements Research”, en David A. Snow, Sarah A. Soule y Hanspeter Kriesi, *The Blackwell Companion to Social Movements*, EUA/RU/Australia, Blackwell Publishing.
- DOSSIÊ DA ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA (2011), “Megaeventos e violações de direitos humanos no Brasil”, disponible en <<http://direitoamoradia.org/?p=4639&lang=pt>>, consultado el 12 de septiembre de 2013.
- FREIRE, Leticia de Luna (2013), “Mobilizações coletivas em contexto de megaeventos esportivos no Rio de Janeiro”, en *O Social em Questão*, año XVI, núm. 29, pp. 101-128.
- DOWBOR, Monika (2012), “A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)”, tese de doutorado (Ciência Política), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo/USP, mimeo.

- y José SZWAKO (2013), “Respeitável público...: performance e organização dos movimentos antes dos protestos de 2013”, en *Novos Estudos*, CEBRAP, núm. 97, pp. 43-55.
- GIUGNI, Marco y Florence PASSY (1998), “Contentious Politics in Complex Societies: New Social Movements between Conflict and Cooperation”, en Marco G. Giugni, Doug McAdam y Charles Tilly (eds.), *From Contention to Democracy*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers, pp. 81-108.
- GOLDSTONE, Jack (2003), “Bridging Institutionalized and Noninstitutionalized Politics”, en Jack Goldstone (ed.), *States, Parties, and Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-24.
- IHU online (2013), “Comitês Populares da Copa, o nascimento de uma resistência. Entrevista com Claudia Favaro”, en *Revista do Instituto Humanitas Unisinos*, 10 de junio de 2013.
- MEYER, David S. y Sidney TARROW (1998), “A Movement Society: Contentious Politics for a New Century”, en Sidney Tarrow y David S. Meyer (ed.), *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- MISCHE, Ann (2008), *Partisan Publics: Communication and Contention Across Brazilian Youth Activist Networks*, Princeton, Princeton University Press.
- ORTELLADO, Pablo; Marcelo POMAR, Luciana LIMA y Elena JUDENSNAIDER (2013), *Vinte centavos: a luta contra o aument*, São Paulo, Veneta.
- RICH, Jessica Alexis Jolicoeur (2014), “Grassroots Coalitions and Policy Influence in Latin America”. Prepared for Presentation at the Kellogg Institute for International Studies: A New Critical Juncture? Changing Patterns of Interest Representation and Regime Politics in Contemporary Latin America, 24-26 de abril.
- SILVA, Marcelo K. y Gerson de Lima OLIVEIRA (2011), “A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul”, en *Sociologias*, UFRGS, Impresso, vol. 13, núm. 28, pp. 86-124, septiembre-diciembre.
- TARROW, Sidney (1998), “Introduction”; “Political Opportunities and Constraints”; “Struggling to Reform”, en Sidney Tarrow, *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves *et al.* (2012), “Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais”, Brasília, IPEA.

- TILLY, Charles (1978), *From Mobilization to Revolution*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley.
- (2006) “Preface” y “Repertoires of Contention”, en Charles Tilly, *Regimes and Repertoires*, Chicago, The University of Chicago Press.
- y Sidney TARROW (2007), *Contentious Politics*, Boulder, Paradigm Publisher.

POR EL DERECHO A LA CIUDAD. MOVIMIENTOS Y LUCHAS URBANAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO

*MARÍA CRISTINA SÁNCHEZ-MEJORADA F.**

De manera cada vez más notable e incremental, la mayor parte de la población de la ciudad de México se encuentra privada o limitada —en virtud de sus características económicas, sociales, culturales, étnicas, de género y edad— para satisfacer sus más elementales necesidades y derechos. Contribuyen a ello las políticas públicas neoliberales que, lejos de resolver los problemas, violentan la vida urbana.

Es por ello que los problemas que enfrentan los habitantes de la ciudad son innumerables y complejos, empezando por la escasez de recursos económicos, la falta de oportunidades de empleo y la precarización de los mismos, el aumento del número de personas sin hogar y/o que residen en viviendas y asentamientos precarios; el aumento de la inseguridad y los índices delictivos; las deficiencias y el deterioro de las viviendas y el patrimonio, el mobiliario urbano, los servicios y la infraestructura; la falta de instalaciones sanitarias, académicas, deportivas y recreativas; deficiencias en el abastecimiento de agua y el saneamiento; el uso indebido y la privatización del espacio: el cambio indiscriminado del uso del suelo (siempre en beneficio del capital privado); la inseguridad en la tenencia de la tierra; la creciente congestión del tráfico, la falta y el deterioro del transporte público y las vialidades, la inmovilidad de la población y el aumento de la contaminación; la falta de zonas verdes y la desaparición de las mismas en aras del desarrollo inmobiliario (construcción de grandes edificios, vialidades u autopistas urbanas, plazas comerciales, etc.) y por ende mayor vulnerabilidad y desastres. En sentido estricto, el incremento de la pobreza y el desequilibrio creciente entre pobres y ricos, mayor fragmentación social y urbana, mayor desigualdad.

* Profesora-investigadora, titular C de tiempo completo, División de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Correo electrónico <mcmf@correo.azc.uam.mx>.

En contraparte, y para enfrentar estos problemas, el gobierno adolece de una política integral, planes y programas a largo y mediano plazo o el incumplimiento de los mismos, falta de coordinación entre dependencias, instituciones y programas, en especial lo que tiene que ver con el desarrollo urbano y otros ámbitos de la vida social. Una gestión centralizada y autoritaria, menos democrática y más clientelar y, por lo mismo, con menor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, diseño e implementación de las políticas públicas. Un régimen y estructura política plagada de vicios, corrupción e impunidad, falta de transparencia y rendición de cuentas, entre otros aspectos más.

Este contexto ha favorecido el surgimiento de luchas urbanas, protagonizadas por tres actores centrales: las organizaciones sociales, las vecinales y las civiles (especializadas en atender la problemática del hábitat y los derechos humanos). Actores que han jugado un papel fundamental y han incidido en el ámbito de lo público reorientando las políticas públicas y en general la interpretación que se tiene de los problemas del hábitat y la forma de enfrentarlos. No sólo han jugado un papel relevante en la construcción y defensa de la ciudad, sino en el establecimiento de prácticas y espacios ciudadanos novedosos, estén institucionalizados o no.

A pesar de que los espacios o ámbitos institucionalizados en donde se establecen las relaciones entre el Estado y la sociedad en el Distrito Federal son de muy diverso tipo y cuentan con instrumentos y mecanismos diferenciados entre sí, pero sobre todo con implicaciones diferentes en términos de la calidad de la participación y democratización del espacio público, las atribuciones y funciones de los órganos de representación territorial (representantes de manzana, comités ciudadanos, consejos de los pueblos y consejos delegacionales) son extremadamente limitadas para enfrentar la problemática y los nuevos procesos urbanos, por lo que la tendencia mayoritaria ha sido la de conformar uniones de colonos, organizaciones y asociaciones vecinales, la mayor parte registradas formalmente como asociaciones civiles con adscripción territorial, con objeto de tener una representación legal para incidir en la definición e implementación de las políticas urbanas.

Por otra parte, las modalidades o formas que adopta la participación ciudadana (y la calidad de la misma) varían principalmente de acuerdo con dos factores: los niveles o ámbitos (político o de gestión pública) en los que recae la participación y el carácter de la intervención de los ciudadanos en las actividades y los órganos públicos. Desde esta perspectiva, la participación ciudadana se entiende tanto como un componente para la legitimación y la “governabilidad democrática”, como un espacio social y político para la expresión, organización y ejercicio de aquel conjunto de derechos y deberes que nos definen como ciudada-

nos. La noción de ciudadanía, en consecuencia, no sólo brinda la fundamentación legítima de la participación ciudadana, sino también delimita los espacios y sentidos de estas prácticas y acciones cívicas, políticas y sociales. “Esto es, de acuerdo con los componentes básicos de la ciudadanía, la participación ciudadana tendería, por un lado, a corregir el *pathos* de la democracia representativa, y por otro, a reivindicar los derechos de ciudadanía” (Canto, 2005:5).

De acuerdo con Sergio Tamayo (2006), la ciudadanía se constituye por tres dimensiones estrechamente relacionadas entre sí, que a su vez definen con precisión las prácticas e ideas sobre la ciudadanía: la primera dimensión es la que se constituye por la relación entre el Estado y la sociedad civil, que involucra concepciones de nación y nacionalidad, así como expresiones jurídicas y culturales de la membresía y la comunidad. La segunda es el proceso que define y redefine derechos y obligaciones de esa membresía, y reglamenta de alguna manera el comportamiento individual y social. Finalmente, la tercera es la participación, entendida como el proceso político de formar parte de una comunidad, de involucrarse en la toma de decisiones y de delinear el camino a la democratización de la sociedad. Estas tres dimensiones (Estado-sociedad civil, derechos y participación), por tanto, constituyen aquellos ámbitos analíticos a partir de los cuales pueden definirse y observarse los elementos sustantivos de aquellas prácticas, proyectos, estrategias o acciones sociales que en conjunto se encuentran plenamente relacionadas con la connotación de lo ciudadano.

La cualidad de ciudadano, entonces, antes de remitirnos a un simple estatus jurídico y/o territorial, nos remite a una diversidad de prácticas y/o dinámicas circunscritas a temporalidades y espacios específicos. Es un proceso participativo; por tanto, que se expresa y se sustenta en las prácticas e interacciones cotidianas que los individuos (los ciudadanos) establecen con y desde el ámbito socioestatal. Por ello, ante todo, la ciudadanía nos remite a una construcción cultural, a un proceso identitario (sentido de pertenencia) que es el resultado de luchas sociales, civiles y políticas, de un conjunto de transformaciones históricas y estructurales, así como de interacción y diferenciación entre los ámbitos social y estatal (Somers, 1999:228). De acuerdo con ello, la participación activa, es decir, la incorporación deliberada y consciente de los individuos en los asuntos correspondientes al escenario público, es endógena a la acepción de ciudadanía en su versión sustantiva.

Si la participación ciudadana, nos remite a un espacio donde se expresan tanto el conjunto de normas establecidas, como a los saberes o prácticas socialmente aprendidas para intervenir en la escena pública y contribuir a la definición de metas colectivas en una determinada comunidad política, podemos retomar

claramente dichos fenómenos participativos con el objeto de subrayar las interacciones socioestatales en las que se reproducen y por ende, desde los mismos, también dar cuenta de las transformaciones acontecidas en las esferas de la sociedad y el Estado (Espinosa, 2009:79).

En este sentido, la creciente importancia de las organizaciones sociales y vecinales se explica, en parte, por la agudización de los problemas urbanos en la ciudad, pero también por una mayor conciencia vecinal, que considera tener derecho a intervenir en el destino de sus lugares de residencia y de su ciudad. Por ello es que su oposición ha cobrado relevancia en los grandes proyectos urbanos, y sus demandas de una mayor participación en las decisiones de gobierno, mayor transparencia, menos corrupción e impunidad, mayor certeza jurídica, más democracia y justicia social.

Por ello, en las asociaciones y organizaciones de colonos y vecinales es determinante su carácter y su adscripción territorial. Dependiendo del perfil socioeconómico de los residentes, de la infraestructura, equipamiento y mobiliario con que cuenta el espacio urbano al que representan y del tipo de asentamiento en el que están enclavadas, el impacto de las políticas públicas varían las condiciones y características de las luchas. Comparten algunas demandas, pero también se diferencian por el tipo de reivindicaciones, formas de organización y alcance de sus acciones. Tradicionalmente hemos visto que en los fraccionamientos residenciales abiertos y en los cotos cerrados predominan las demandas vinculadas al mantenimiento de la calidad de la vida de su hábitat, es decir, a la defensa del valor de su patrimonio, pero también a la tranquilidad, la seguridad y la imagen urbana. En el extremo contrario, en las colonias populares lo determinante ha sido la regularización de la tenencia de la tierra, la dotación de infraestructura, equipamiento y mobiliario urbanos de los que suelen carecer o se encuentra en malas condiciones. En los antiguos pueblos y centros históricos se combina la rehabilitación urbana con la preservación de las tradiciones y los valores históricos. Y en los conjuntos habitacionales es determinante el mantenimiento de los edificios y de los espacios comunes para evitar el rápido deterioro de las construcciones (Safa y Ramírez, 2011).

De ahí que los senderos recorridos en pos de la construcción de una ciudad más democrática, incluyente y equitativa, son numerosos y diversos, y si bien los resultados han sido considerables aún falta mucho por andar. Hacer un recuento exhaustivo de estas prácticas ciudadanas es muy complejo y, por ello, en este trabajo me centro en analizar dos procesos de construcción de ciudadanía: el de la lucha de las organizaciones sociales y civiles por el “derecho a la ciudad” y el de

las organizaciones vecinales por la construcción de un nuevo marco jurídico y programático en torno al desarrollo urbano. En este último aspecto es cada vez más común (diariamente aparece una nota periodística relativa a las demandas de las mismas) ver a las organizaciones vecinales (institucionalizadas o no) oponiéndose a algún proyecto urbano, demandando mayor participación en la planeación, certeza jurídica y en términos generales mejor calidad de vida. Aunque no de manera explícita, sin lugar a dudas también reivindicando su derecho a la ciudad.

La abundante bibliografía sobre los movimientos urbano-populares confirma que las grandes ciudades han sido el escenario de importantes organizaciones de distinta índole que han buscado solucionar el problema de vivienda y mejorar la calidad de vida de los sectores populares. En la ciudad de México, desde los años setenta, hemos sido testigos de las grandes luchas que ha emprendido el Movimiento Urbano Popular. Un movimiento que, entonces y de acuerdo con la ideología y el discurso de la época, se decía

[...] agrupa a colonos, inquilinos, poseionarios, solicitantes de vivienda y trabajadores no asalariados, en lucha por mejorar sus condiciones de vida y de consumo, lo que en el caso del proletariado implica la reproducción de la fuerza de trabajo. Estas acciones se desarrollan alrededor de la lucha por el acceso al suelo, la vivienda, y los servicios públicos, en contra de la lógica de la ciudad capitalista y la política urbana del Estado con sus secuelas de miseria y segregación y represión hacia los trabajadores que en ella habitan. También abarca la lucha de los pobladores urbanos por decidir democráticamente sobre los distintos aspectos de la vida comunitaria, hacerse representar por miembros de la que respondan a sus intereses, participar en la gestión de los medios de consumo colectivo y desarrollar una cultura propia a partir de sus experiencias de lucha e identificada con sus intereses de clase (Moctezuma, 1984:63).

Una década después (decenio de los noventa), desde otra perspectiva y planteamientos ideológicos, aparecen en la escena política las organizaciones vecinales (identificadas más con colonias de clase media y alta), que se forman para solventar, sobre todo, los asuntos cotidianos que preocupan a sus integrantes como habitantes de una parte de la ciudad y para mejorar sus condiciones materiales de vida urbana. Esto se debe a que los barrios cambian con el tiempo, se deterioran y se ven severamente afectados por las políticas urbanas y de movilidad, pero sobre todo porque en los barrios residenciales, de clase media y alta, se adscriben y apropian del barrio, se reconocen en él, se construye pertenencia y ciudadanía:

[...] la gente se vincula a los vecindarios gracias a procesos simbólicos pero también afectivos, que es lo que permite la construcción de lazos y sentimientos de pertenencia con ese lugar. Las personas reconocen un lugar, un vecindario en la medida en que pueden elaborar significados como referentes importantes de adscripción. Sin embargo, el contenido que los sujetos y los grupos conceden a estas identidades vecinales son muy diversos, y por lo mismo son el resultado de negociaciones, de acuerdos y desacuerdos, de desgarres y conflictos entre y al interior de los distintos grupos [...] En este sentido, la revitalización de las identidades vecinales responde no sólo a una añoranza por el pasado, sino también a nuevas situaciones problemáticas en el presente y/o proyectos de utopías futuras (Safa, 1998:18).

Sin lugar a dudas, los problemas particulares de un área residencial son los que generan la movilización y la formación de grupos y asociaciones vecinales, no obstante, la problemática y el embate neoliberal es de tal magnitud que lleva a la conformación de redes más amplias que tienen por objeto traspasar el entorno inmediato para atajar y atender la problemática urbana y social de la ciudad, proponiendo e incidiendo en las políticas públicas, y es sobre estas redes, a sus demandas y características de la lucha a las que nos referiremos también en este capítulo.

SOBRE LAS DEMANDAS E INCIDENCIA DEL MOVIMIENTO URBANO POPULAR

En uno de sus trabajos, Sergio Tamayo reflexionaba sobre la transformación del Movimiento Urbano Popular (MUP) —a principios del siglo XXI— de un movimiento combativo y crítico de las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado, en un MUP S.A. de C.V. (sociedad anónima de capital variable), interesado fundamentalmente en la gestión de recursos y créditos para vivienda, sin un proyecto social y político alternativo que lo sustentara. Su mutación se debió, dice, a la prominencia del dinero en la realidad contemporánea y al desmoronamiento de utopías sociales (Tamayo, 2012:1).

Sin lugar a dudas así fue, el movimiento se dividió y surgieron múltiples organizaciones “oportunistas” que vieron en la política de vivienda de la ciudad, impulsada y promovida por organizaciones del propio movimiento, la oportunidad de obtener recursos y en buena medida de generar clientela. No obstante, el contexto político, social y económico, y sobre todo la profunda desigualdad y

exclusión, han llevado a que las diversas organizaciones sociales y vecinales se les vea luchando frente a una modernidad ofensiva, inconclusa y fragmentada:

[...] la pobreza y en especial la desigualdad son hoy no sólo el juez desarmado de una modernidad inconclusa, desigual e injusta, sino una real barrera estructural al proyecto modernizador de la globalización neoliberal, que hay que combatir (Enet, 1999:44).

Así, en un afán por reestructurarse y cobrar fuerza, en octubre del año 2000 con la realización de la Primera Asamblea Mundial de Pobladores en la ciudad de México, bajo el lema “Repensar la ciudad desde la gente”, las organizaciones urbanas del país empezaron a perfilar e impulsar la lucha por la defensa de los derechos humanos y una primera visión sobre el derecho a la ciudad. Los temas de las mesas de trabajo de la Asamblea giraron en torno a los diagnósticos y propuestas para construir un ideal colectivo, una ciudad democrática, habitable, sustentable, saludable, productiva, educadora y segura. El documento final de la Asamblea Mundial plantea: “Nuestro objetivo es la realización plena de los derechos humanos, el compromiso del Estado frente a éstos y el mejoramiento del desarrollo social, económico, urbano de la ciudad y del hábitat popular” (HIC, 2000).

Queda claro que para la construcción de un ideal colectivo los valores compartidos por los pobladores y las pobladoras son radicalmente opuestos a los valores del mercado y de aquellos que implican la globalización y las políticas neoliberales:

Cuando los habitantes hablan de inclusión, el mercado habla de exclusión. Cuando los habitantes hablan de libertad y autonomía el neoliberalismo habla de dependencia (social y económica). Cuando los pobladores hablan de justicia social, dignidad y respeto mutuo, el mercado habla de injusticia. Cuando los pobladores hablan de construir un mundo unido, solidario, rico en diversidad, la globalización habla de un pensamiento único. Para la construcción de la ciudad democrática, los valores compartidos por los pobladores se oponen a los principios de una ciudad autoritaria, pero también se refieren y demandan una ciudad donde existen la solidaridad, la confianza, la reciprocidad, la equidad y el sentido de la vida comunitaria (HIC, 2000).

Para dar cuenta y difundir estos ideales y valores era necesario construir un instrumento. Como primer paso, en el Encuentro Nacional del Movimiento

Urbano Popular (2005) las organizaciones presentes resolvieron reivindicar y hacer suyo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de Naciones Unidas, los acuerdos internacionales en materia ambiental, así como el derecho a la ciudad, por lo que acordaron difundir la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad y se inicia un primer debate público, en el marco del día mundial del hábitat; pero no es sino hasta finales de 2007 que la parte del Movimiento Urbano Popular, incorporada a la CND, convoca

[...] a construir de manera colectiva una Carta por el Derecho a la Ciudad, concebida como un instrumento con carácter integral para luchar por la inclusión, la vida digna, la democracia participativa, la justicia y la equidad en un marco de pluralidad de ideas y de visión estratégica de la ciudad (MUP/CND, 2007).

Así, el derecho a la ciudad se concibe como una bandera de lucha frente al neoliberalismo

[...] como el horizonte político necesario para la construcción de un proyecto de ciudad incluyente y de ciudadanía radical; derecho que parte del reconocimiento de que hay sujetos con ciudadanías deficitarias, excluidos de los beneficios de la ciudad o aniquilados por su dinámica y condiciones económicas políticas, sociales, etc. (todos sus derechos violados) y que requieren ser asumidos como ciudadanos plenos con mucho mejores condiciones y calidad de vida (Jaramillo, 2008).

Un eje estratégico para avanzar en la calidad de vida, ya que “es un derecho integral e integrado por un conjunto de derechos que permiten ubicar un horizonte de hacia dónde trabajar y dirigir políticas, programas y proyectos” (HIC-AL, 2007), delinea los antecedentes, fundamentos y motivaciones, naturaleza y alcances, principios y contenidos, y llama a la construcción colectiva de la carta.

Se inicia así un proceso, múltiples reuniones, foros, debates, consultas, etc. Un primer borrador se presenta en 2009 y finalmente la carta es suscrita por el jefe de gobierno, representantes de organismos sociales y civiles, la presidenta de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en 2010.

En la Carta de la Ciudad de México, el derecho humano colectivo a la ciudad se entiende 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 los tratados internacionales de derechos humanos [Permite:] construir una ciudad para la vida digna (CCMDC, 2010:7).

Define su intención de orientarse a “[...] enfrentar las causas y manifestaciones de la exclusión” y se plantea “como respuesta social, contrapunto a la ciudad-mercancía y como expresión del interés colectivo” con la convicción de que otra ciudad es posible, establece como objetivos contribuir a: 1) la construcción de una ciudad incluyente, habitable, justa, democrática, sustentable y disfrutable, impulsar procesos de organización social; 2) el fortalecimiento del tejido social y la construcción de ciudadanía activa y responsable, y finalmente, 3) la construcción de una economía urbana equitativa, incluyente y solidaria que garantice la inserción productiva y el fortalecimiento económico de los sectores populares (HIC, 2000).

La carta sintetiza en una matriz las aspiraciones (la ciudad que queremos: democrática, incluyente, sostenible, productiva, educadora, habitable, segura, saludable, convivencial y culturalmente diversa), los fundamentos estratégicos (ejercicio pleno de los derechos humanos, función social de la ciudad y la propiedad, gestión democrática de la ciudad, producción democrática de la ciudad y en la ciudad, manejo sustentable y responsable de los bienes, disfrute democrático y equitativo de la ciudad), y las metas esperadas (ciudad de derechos, para todos, políticamente participativa, socialmente productiva, viable y saludable, abierta, libre y lúdica), y de éstos se deberían derivar los lineamientos para la implementación de las obligaciones de las entidades públicas y de la acción social corresponsable.

Además se amplían los sujetos de derecho con respecto a los de la Carta Mundial, incluyendo a las autoridades y los servidores públicos como sujetos obligados y a las organizaciones e instituciones académicas como sujetos corresponsables. Define el ámbito territorial, refiere el marco jurídico internacional, especifica las características inherentes a los derechos humanos que aplican en el caso del derecho

a la ciudad, las cuales son: universalidad, indivisibilidad, integralidad, interdependencia, inalienabilidad y progresividad, y finalmente determina y explicita los principios rectores del derecho a la ciudad, que son: *a*) libre determinación o autodeterminación; *b*) no discriminación; *c*) igualdad; *d*) equidad de género; *e*) equidad social; *f*) atención prioritaria a personas y colectivos en situación de discriminación; *g*) solidaridad y cooperación entre los pueblos; *h*) participación; *i*) transparencia y rendición de cuentas; *j*) corresponsabilidad, y *k*) justicia distributiva.

En este marco las organizaciones sociales y civiles han impulsado una serie de programas específicos, como los programas de vivienda, el programa comunitarios de mejoramiento barrial (la lucha ahora es garantizar que permanezca y están trabajando sobre una ley), el programa comunitario de producción y gestión social del hábitat y, tal vez lo más relevante, han luchado por la reforma política del DF y han propuesto que la constitución del DF tenga una perspectiva de derechos y se asiente sobre los principios y propuestas de la carta.

Puesto que este planteamiento se difunde y da a conocer en ámbitos políticos, sociales y académicos, en los que como derecho colectivo también ha sido muy debatido y cuestionado, el gobierno de la ciudad practica “una gestión urbana que privilegia los negocios privados y contribuye a profundizar las desigualdades socioespaciales y a violar los derechos humanos más elementales” (Delgadillo, 2012:133).

“¡Zapata vive, la lucha sigue! ¡Zapata vive y vive, la lucha sigue y sigue!”, coreaba un grupo de organizaciones sociales del Movimiento Urbano Popular articuladas a la Convención Nacional Democrática junto con otras organizaciones sociales y vecinales, al término de la firma de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, en julio pasado (2014). A diferencia de hace cuatro años, cuando la carta se firmó con el jefe de gobierno y representantes del Poder Ejecutivo y el Judicial, ahora se signó con el subsecretario de gobierno central, un hábil operador político.

En ese mismo acto en el que se destacaba la relevancia de la carta —por actores nacionales e internacionales— también se le exigía al subsecretario el respeto a la misma, en especial en lo que se refiere a la política y la normatividad urbana, que cada vez se torna más avasalladora, excluyente y antidemocrática. Esto ocasionó que otras organizaciones sociales agrupadas en los distintos movimientos urbanos como en el Frente Nacional del Movimiento Urbano Popular (Fnamup) retomaran la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad como una plataforma para avanzar en sus demandas y denunciar que las políticas de desarrollo urbano del gobierno de la capital caminan en sentido contrario, e incluso

violan lo que establece la carta y otros instrumentos de derechos humanos impulsados por el propio gobierno. Lo mismo hicieron distintas organizaciones y comités vecinales de colonias de clase media y alta.

Al tomar posesión Miguel Ángel Mancera, las organizaciones populares, a través de una carta pública dirigida a él (y a sus cómplices de la Asamblea Legislativa), insisten en la necesidad de que se revisen las políticas de gobierno. En la carta hacen alusión a las diversas conquistas del movimiento social, reflejadas en disposiciones jurídicas, programas y políticas públicas, y que no obstante, en oposición a las mismas (letra muerta), las diversas administraciones al frente de la ciudad han implementado políticas que privilegian la inversión privada sobre el interés general de la población, lo que refleja dos proyectos de hacer ciudad en los que se confrontan, por un lado, un gobierno proclive a pactar con el gran capital, con los partidos políticos, con los empresarios y no con la ciudadanía. Retomando las palabras textuales del jefe de gobierno, le preguntan:

[...] “convencido que mandatario no es el que manda, sino el que obedece el mandato del pueblo; escuchar y decidir juntos no fue una estrategia de campaña, es mi convicción y por tanto será fundamental en mi forma de gobernar”, le preguntamos: ¿dónde quedó su compromiso de campaña de “decidamos juntos”? ¿A quién consultó para firmar este pacto vergonzante para los que habitamos esta ciudad? La otra visión, siguen diciendo, es la de las organizaciones, la visión de los que consideramos urgente un cambio de rumbo en las políticas públicas, económicas y las leyes que se deben aplicar en nuestra ciudad. Consideramos importante entonces, garantizar el respeto a los derechos humanos plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales Culturales y Ambientales, el Programa General de Derechos Humanos para el Distrito Federal y La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (documento de trabajo).

Esto se planteó en 2013 y sigue vigente. No han podido establecer un diálogo abierto y franco con la jefatura de gobierno, pues cada vez son más excluidos de la toma de decisiones y la resolución de sus conflictos, tanto que están pensando en asistir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Paralelamente han estado trabajando en torno a la reforma política del Distrito Federal y tratan de hacer un planteamiento propio con miras a la Cumbre de Hábitat III (en Quito, Ecuador, 2016), y en especial se ocupan en una nueva versión de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Además están constru-

yendo un frente y elaboran una agenda común entre las diversas organizaciones populares para enfrentar los problemas estructurales que presenta el país.

SOBRE LAS DEMANDAS E INCIDENCIA DE LAS ORGANIZACIONES Y REDES VECINALES EN LA POLÍTICA URBANA

La ciudad aparece como el lugar de la repetición: los vecinos la transitan, la habitan, trabajan allí cotidianamente. Esto los convierte en los mayores damnificados por lo que ocurre en ella, pero también en los genuinos conocedores de las necesidades de los barrios y colonias. Este saber los legitima para proponer y tomar decisiones en la democracia participativa, y hasta puede invertir la relación con los políticos en el sentido de que los vecinos pueden saber más acerca de la realidad de la ciudad, o al menos de una parte de ésta (Hernández, 2013:56).

Como señalaba anteriormente, en las organizaciones vecinales es determinante el carácter y la adscripción territoriales, dada la preocupación de sus integrantes por resolver los problemas que enfrentan en su espacio residencial inmediato. Dichas agrupaciones se forman para solventar, sobre todo, los asuntos cotidianos que preocupan a sus integrantes como habitantes de una parte de la ciudad y para mejorar sus condiciones materiales de vida urbana (Safa, 1998). No obstante, la problemática y el embate neoliberal es de tal magnitud que ha llevado a la conformación de redes más amplias que tienen por objeto traspasar el entorno inmediato para atajar y atender la problemática urbana y social de la ciudad incidiendo en las políticas públicas. Como es el caso de Suma Urbana, Vecinos Unidos por el DF, Ecomunidades y Vecinos en Defensa de la Ciudad de México, y recientemente el Frente Ciudadano Contra las Zodes, que aglutinan una buena cantidad de organizaciones y representantes de colonias y defensores de espacios públicos, del medio ambiente y del agua, entre otras.

Estas organizaciones se han convertido en actores decisivos para enfrentar las fuertes transformaciones que, desde la lógica neoliberal, experimentan las ciudades. La reorganización territorial que hoy se vive es el resultado de ese “consenso”, donde mercantilizar el espacio, aumentar productividad, hacer competitivas sus actividades, reducir al Estado y agrandar mercados, son vertientes de un mismo impulso y de una misma visión. Esto ocasiona que la gestión pública, en particular la gestión urbana, esté cada vez más sometida a un proceso de privatización, con la apropiación total o parcial de espacios públicos (subjetivo y objetivo) en la ciudad. La entrada en ese ámbito del sector privado nacional e in-

ternacional ha representado una mutación significativa del cuadro institucional, de las modalidades de gestión y de las políticas urbanas (Álvarez *et al.*, 2010). Pero no sólo eso, pues ante la gran cantidad de irregularidades en la aplicación de la norma, el abuso, la corrupción y la impunidad, han enarbolado como bandera de lucha “Certeza jurídica e inclusión en la toma de decisiones”.

Por razones de espacio no podemos analizar y abundar en los miles de casos que se pueden documentar y en el trabajo que realizan las asociaciones vecinales cuyas actividades y luchas datan de los años ochenta, en primera instancia desde la lógica del movimiento NIMBY (Not In My Back Yard) o SPAN (Sí, pero aquí no) con el rechazo a la construcción de hoteles, plazas comerciales, edificios, obras y servicios que claramente afectan las condiciones y la calidad de vida de los que residen en ese entorno. El incremento de estas construcciones, vialidades y los llamados megaproyectos, y en general el abuso y la falta de respeto a la legislación urbana, llevan a que los representantes de las distintas colonias se organicen y conformen redes, de tal suerte que empiezan a convertirse en un movimiento vecinal de gran envergadura que tiene un impacto (aún limitado) en las políticas de desarrollo urbano. De esto es de lo que daremos cuenta en este apartado.

El lema del gobierno que gana las elecciones en 2006 es el de una “ciudad con equidad”, lema que hacia el final de su gestión se convierte en “una ciudad competitiva”. Propuesta que no sólo sigue vigente sino que se ha agudizado, empezando porque a la cabeza de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del DF (Seduvi) se encontraba un desarrollador inmobiliario, recientemente destituido. Para lograr este objetivo en el Programa General de Desarrollo del DF (2007-2012) se establecen siete ejes estratégicos, dentro de los que destaca el de economía competitiva e incluyente, en el que se plantea realizar un ambicioso programa de inversión en infraestructura pública como impulsor del desarrollo económico que impacte en la productividad, el empleo, la atracción de inversión privada y la protección del medio ambiente, para consolidar a la ciudad de México como un importante centro financiero y económico con atractivo turístico. El programa actual (2013-2018) se estructuró en cinco ejes, entre los que destacan el de “Desarrollo económico sustentable”, que busca promover en forma coordinada la competitividad de la ciudad para suscitar una economía estable y dinámica, y el de “Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura”, que procura desarrollar una ciudad dinámica, compacta, policéntrica y equitativa, que potencie las vocaciones productivas y fomente la inversión, y que contemple una planeación urbana y un ordenamiento territorial a partir de una visión metropolitana y sustentable, lo que ha permitido implementar acciones y políticas aún más radicales en términos de convertir a la ciudad en una ciudad de negocios.

Para lograr estos objetivos se modifica la Ley de Desarrollo Urbano en 2010, misma que fue objeto de amplios debates y cuestionamientos por parte de especialistas en urbanismo, organizaciones civiles, vecinales y urbano populares, en particular por las amplias facultades, que adquiriría el gobierno del Distrito Federal (gobierno central) y la Asamblea Legislativa (ALDF), en detrimento de la participación de los ciudadanos para aprobar proyectos en las denominadas “áreas de gestión estratégica”, las que de manera general se pueden definir como zonas o corredores susceptibles de reciclamiento urbano de gran importancia económica y/o social, donde las decisiones sobre intervenciones urbanísticas se toman en un comité con mayoría de votos por parte del gobierno del Distrito Federal (Pérez, 2012) en aras de lograr una intervención “ágil y flexible” acorde con la necesidad de producir una ciudad más compacta y eficiente.

Con base en estos lineamientos se elabora y pone a consulta a finales de la gestión de Marcelo Ebrard (2012) el Programa General de Desarrollo Urbano 2012-2022, al que se le conoce como PGDU-CDMX+10, dado que la última versión fue aprobada en 2003. Desde la perspectiva gubernamental,

[...] el Programa concibe estrategias fundadas sobre un ordenamiento territorial a través del cual sea posible *articular a la ciudad a partir de proyectos y acciones estratégicas*, mismas que inciden sobre el territorio pero con la particularidad de que se adecuan a los contextos urbanos y a las diversas estructuras y formas culturales urbanas, buscando resolver de manera continua la segregación urbana y por ende estableciendo nuevos lazos de convivencia (PGDU-CDMX+10).

A través del Programa se fortalecen los instrumentos de planeación (planes general, delegacional y parcial y las normas de ordenación, de desarrollo urbano) y en especial las áreas de gestión estratégica, para cuya ejecución se valen de figuras como los polígonos de actuación (artículo 76), los sistemas de actuación: social, privada o por cooperación (artículo 77) y el sistema de transferencia de potencialidad de desarrollo urbano (artículo 82), y aunque no está previsto en la Ley, por acuerdo administrativo, las Zonas Especiales de Desarrollo Económico y Social (Zodes).

Por la importante presión de las organizaciones vecinales y sociales, académicos, el Colegio de Arquitectos de la ciudad de México y la Sociedad de Arquitectos Mexicanos (CAM-SAM), así como varios asambleístas, se suspende la consulta del Programa General de Desarrollo Urbano del DF, calificado por las mismas como “discrecional” e “incongruente”. Fundamentan la cancelación de la consulta porque las autoridades salientes (encabezadas por Marcelo Ebrard)

no consideraron varias de las observaciones que las propias organizaciones habían realizado. Entre otras cosas evidenciaban que: *a)* se beneficiaba de manera sesgada y parcial a los desarrolladores y promotores inmobiliarios a costa de la sana convivencia ciudadana; *b)* los usos del suelo, densidades y alturas propuestos no reflejaban la realidad de la mayoría de las zonas donde pretendía aplicarse el programa, a la vez que generaban incertidumbre jurídica por falta de definición de algunos términos; *c)* no se había tomado en cuenta la vulnerabilidad de la ciudad ante eventos de alto riesgo, como sismos, inundaciones, estabilidad de laderas, consistencia y resistencia de suelos, fallas, grietas y fisuras tanto activas como pasivas; *d)* tampoco la disponibilidad, capacidad y condiciones de la infraestructura (agua, drenaje, energía eléctrica, vialidades, disposición de residuos), con la cual sustentar los incrementos de densidad propuestos para las áreas de actuación, y *e)* en el caso de que realmente se llegara a considerar la opinión de los ciudadanos, ésta no sería vinculante, además de que en ninguna parte se establecieron mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad en caso de no ser respetados los acuerdos.

Está bien que hayan frenado la consulta y aprobación del Programa de Desarrollo Urbano, pero me pregunto para qué sirve si sólo nos dan atole con el dedo, aunque extiendan el plazo nuestras inconformidades no van a ser escuchadas. Ya nos pasó en el 2010, nos opusimos a algunos de los lineamientos de la Ley de Desarrollo Urbano, se extendieron los tiempos para analizarla, participamos en foros y reuniones y al final no nos hicieron caso (Comité Vecinal Chapultepec Polanco, diciembre de 2012).

En síntesis, la ley, lejos de incorporar la visión participativa del programa de gobierno y los preceptos relativos a la participación ciudadana y al “derecho a la ciudad”, propone más bien la creación de una figura que supere las limitaciones derivadas de los procesos de elaboración de Programas de Desarrollo Urbano, principalmente las “dificultades” relacionadas con una participación social amplia, ocupándose más por que los instrumentos de planeación fueran más expeditos para la regeneración, recualificación y revitalización urbana y ambiental en zonas específicas de la ciudad, con objeto de apoyar las inversiones privadas y el desarrollo de proyectos inmobiliarios (Coulomb, 2010).

En efecto, con la ley se convalidaron una serie de prácticas y mecanismos de planificación selectiva y *ad hoc* que, a partir de la década de los noventa, se fueron aplicando “con objeto de flexibilizar y simplificar los procedimientos para la autorización de proyectos inmobiliarios”. Uno de estos mecanismos, que operaba

desde 1996, el Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano, que permite ceder los derechos excedentes (o totales) de intensidad de construcción que le correspondan a un propietario, en favor de un tercero si la parte receptora está considerada como un área con potencial para crecimiento económico o de integración metropolitana (capítulo V de la LDUDF). Así, por ejemplo, la transferencia de potencialidades de un edificio a otro permite construir más de lo permitido; edificios como Torre Mayor y Reforma 90 (ubicados en el Corredor Reforma) incrementaron su número de pisos gracias a este esquema.

Cabe mencionar que en estos casos, como en otros, la Secretaría de Desarrollo Urbano recurrió a la figura, prevista por la ley, de polígono de actuación en los que se pueden relotificar y relocalizar los usos y destinos del suelo. En su artículo 78 establece que para la aplicación de los programas se podrán adoptar sistemas de actuación social, privada o por cooperación en polígonos de actuación, los cuales serán autorizados por la secretaría, que los coordinará y establecerá las formas de cooperación para la concertación de acciones. Los propietarios de los inmuebles ubicados en un área de actuación pueden solicitar a la secretaría la constitución de un polígono de actuación y la aplicación de los sistemas de actuación, lo cual se acordará conforme a lo que determine el reglamento (misma que nunca se elaboró) (LDUDF, 2010).

Es el caso, por ejemplo, de la construcción del desarrollo habitacional Parque Santa Catarina, el cual tiene previstas 1 104 viviendas en la sierra de Santa Catarina en Iztapalapa. Para ello los desarrolladores tramitaron ante la Seduvi la constitución de un polígono de actuación, mediante el Sistema de Actuación Privado. Es también el caso del proyecto de ampliación del Polyforum Siqueiros, o el caso más sonado de Ciudad Progresiva para revertir el uso de suelo permitido en el pueblo de Xoco:

El proyecto Ciudad Progresiva traerá 10 mil habitantes a un pueblo de 3 500. Este proyecto va a ahogar, cultural y urbanamente, a nuestra comunidad. Los permisos de construcción no han sido respetados. Se tenían autorizados 60 pisos —en una zona donde el máximo es 20— y hay planes de subirlo a 75. En el resto del pueblo, el máximo son tres (*Animal Político*, 2012).

Otra figura que se ha utilizado para el desarrollo de grandes proyectos es el Sistema de Actuación por Cooperación, que consiste en que los bienes de dominio público se desincorporan para el desarrollo de proyectos administrados por fideicomisos de carácter privado, sin necesidad de justificar la utilidad pública. Es el caso, por ejemplo, de la Arena Ciudad de México, que contempla la partici-

pación de la Administración Pública del Distrito Federal y la del sector privado en la construcción y operación de una arena polivalente, a cargo del Grupo Superespectáculos, S.A. de C.V., en un terreno aportado por el gobierno del Distrito Federal. A pesar de la oposición de los vecinos —la mayoría de pueblos originarios pues son los que rodean el predio— la arena se construyó.

Poco después se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* que a través de ese mismo mecanismo se pretendía construir y operar un centro urbano de desarrollo comercial, económico, cultural y de entretenimiento: el Foro-Estadio Azcapotzalco. Para tal efecto el documento hace pública la desincorporación de 7.2 hectáreas de un parque (Alameda Norte) y un deportivo en funciones (Deportivo Reynosa). Cientos de vecinos —aglutinados en aquel entonces en la organización “Pueblos, barrios y colonias en defensa de Azcapotzalco”— salieron a las calles para expresar su desacuerdo frente a la privatización de los espacios, la falta de consulta y la nula transparencia. Por tal motivo se suspendió, al menos temporalmente.

Esta práctica ya se había realizado en Azcapotzalco; en 2010 se publicó en la *GODF* el “Acuerdo por el que se autorizan los compromisos de la administración pública del Distrito Federal en el Sistema de Actuación por Cooperación denominado Universidad CNCI/GDF”. Dicho acuerdo establece:

[...] que el Comité del Patrimonio Inmobiliario en sesión extraordinaria, en septiembre de 2010, acordó la desincorporación de un predio de 1.2 hectáreas del dominio público del Distrito Federal para su posterior aportación al contrato del fideicomiso privado celebrado con Universidad CNCI de Monterrey, S.C., también filial de Grupo Avalanz (*GODF*, 2010).

El fideicomiso tiene por objeto ejecutar las obras y administrar los recursos en un predio de la unidad habitacional El Rosario.

El cambio discrecional del uso del suelo por parte de la Seduvi se ha convertido en una práctica común; los constructores empiezan la obra y después por esta vía consiguen el cambio de uso de suelo en la Seduvi, violando lo establecido en los Programas Delegaciones y Parciales de Desarrollo Urbano. Así se han construido cientos de edificios en la ciudad de México, entre otros los aledaños al Parque Hundido. En todos ellos hay una constante, la falta de transparencia en los factores que determinan cuándo procede un cambio de uso de suelo y cuál es el parámetro de la mitigación de daños que decreta la autoridad. Además de una importante corrupción e impunidad a todos los niveles, la que ha sido denunciada por organizaciones vecinales, como en este caso.

Millet 39 es un edificio que se construye sobre cimientos de prácticas abusivas y corrupción para sacar ventaja económica. Legalmente se pueden construir sólo ocho viviendas en tres niveles, sin embargo la constructora Rouz pretende construir casi 100 departamentos. Con este propósito falsificó y usó certificados de uso de suelo y otros documentos para simular que desde 1991 existía ahí un edificio exactamente igual que el que pretenden terminar. Así, sólo se encargarían de una “regularización”. Negocio redondo.

Ricardo Pascoe, en una ponencia presentada en el foro “El Derecho a la Ciudad y los Megaproyectos”, reseña muy bien el proceso:

El método del Bando 2 permitió, simplemente, cambiar todos los usos de suelo de las cuatro delegaciones centrales de la ciudad por decreto. Fue muy fácil, pues el decreto estaba cobijado en un razonamiento “políticamente correcto”: era, se decía, para promover vivienda de interés social. Bajo este supuesto, nadie iba a sospechar lo que vendría, que era la violación sistemática de los preceptos del Bando, para revalorar la plusvalía del suelo y legitimar, vía el mercado, la construcción de vivienda de interés medio y alto, y, a lo largo de los años, ignorar la vivienda de interés social. Del Bando 2 transitamos al rescate de la Norma 26 (decretada desde 1996) como sustituto y hoy estamos viendo nacer Áreas de Gestión Estratégica, Zonas de Desarrollo Económico y Social (Zodes), Áreas de Desarrollo Económico y Social (ADES) y las normas 30 y 31. En la secuencia del desfile de instrumentos, hay un denominador permanente y común a todos ellos: facilitar el cambio de los usos de suelo discrecionalmente y con una mínima de interferencia vecinal. Las Secretarías de Desarrollo Urbano y Desarrollo Económico (Sedeco) son las instancias encargadas de elaborar los proyectos urbano-económicos para responder a la presión que ejercen los principales desarrolladores para transformar zonas enteras de la ciudad (Pascoe, 2014).

Sin lugar a dudas lo que más ha molestado a los vecinos y los ha llevado a organizarse y presionar fuerte al gobierno es la Norma de Ordenación 26 de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano 1997-2000. Esta medida se tomó con objeto de regular la producción de vivienda de interés social y popular en la Ciudad Central, y permite la construcción de hasta seis niveles, un porcentaje mínimo de áreas verdes, la exención total del área de donación y de cajones de estacionamiento. Se establecía que con esta norma los desarrolladores privados o públicos que construyeran viviendas de interés social quedarían libres de cualquier trámite y sólo requerirían presentar la licencia de construcción. Esta nor-

ma ha sido aprovechada por los inversionistas inmobiliarios, quienes además, se beneficiaron de los incentivos fiscales otorgados por el gobierno de la ciudad, así como de una tramitología mucho más sencilla y ágil. De esta forma han hecho lo que han querido, y en especial han construido vivienda que se anuncia como de interés social pero rebasa los montos y requisitos establecidos para ello (Esquivel, 2007). En enero de 2014 había denunciados en la Seduvi 65 casos por violación a la Norma 26, de las cuales 11 habían terminado en juicios de lesividad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. No obstante, tan sólo en la delegación Benito Juárez, los vecinos documentaron 462 obras irregulares en el periodo de 2000 a 2007. Todo ello, junto con el permanente reclamo de los vecinos, llevó a la suspensión temporal de la norma.

La organización Vecinos Unidos, formada por más de 800 colonias, se manifestó por corregir la Norma 26 para evitar abusos de las inmobiliarias y para que de verdad se promueva la construcción de vivienda de interés social, y advirtió que de aprobarse las normas 30 y 31 que impulsa el gobierno del Distrito Federal, acudirán ante los tribunales, ya que, dijo, violan los derechos humanos de los habitantes de la ciudad.

En sustitución de la Norma 26, la Seduvi presentó dos normas que deben ser aprobadas por la Asamblea Legislativa del DF, la 30 y la 31. A partir de esa fecha, Suma Urbana, Vecinos Unidos y otras redes vecinales organizaron cuatro foros donde representantes de comités ciudadanos, vecinos, urbanistas, organizaciones civiles, diputados y autoridades participaron para exponer su postura respecto a las normas. Entre sus reflexiones se encuentran las siguientes, en voz de Josefina Mac Gregor:

La Norma 30 permite la construcción de vivienda de interés social (precio de venta no mayor de 20 a 30 salarios mínimos generales anuales) en más de 600 colonias del DF como son Guadalupe Inn, Lomas de San Ángel Inn, San Jerónimo, Campestre Coyoacán, Hipódromo Condesa, Nápoles, San José Insurgentes, etc. En la mayoría de estas colonias no está permitida la construcción de edificios y el precio de venta de los departamentos es muy superior al de interés social. El resultado claro es que se generará, como ha estado ocurriendo en otras colonias (Las Águilas, Alpes, Pilares, Colonia del Valle, etc.) un mercado negro en el que se aparente una venta o renta a precio de interés social, pero en realidad se haga a un valor mucho más cercano al del mercado. Así los desarrolladores pueden construir edificios en lugares en los que las leyes actuales lo prohíben y donde ya la infraestructura está rebasada. La lista de colonias afectadas se renovará cada mes de diciembre. Esto se aplica en cualquier tipo

de zonificación y está por encima de cualquier otra ley. El beneficio, claro, será para el constructor y difícilmente podrá gozar de este tipo de vivienda el sector a quien va dirigido. Los constructores gozarán de una gran lista de beneficios fiscales, pero para tener derecho a los mismos el constructor tiene que recibir una certificación (Suma Urbana, 2014).

Uno de los criterios más importantes para definir la altura de los edificios será el ancho de la calle, pero no el único ya que también pueden solicitarse más pisos y pagar los derechos correspondientes a la empresa Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo S.A. de C.V. Las áreas libres serán mínimas y pueden compensarse con azoteas y muros verdes, mermando en forma importante las mismas. Los lugares de estacionamiento son opcionales, se pagan por separado, y la ley sólo exige un lugar de estacionamiento por cada cinco departamentos e irá bajando cada vez a menos lugares exigidos.

La Norma 31 de esta iniciativa es para que los desarrolladores puedan construir edificios de precio medio y alto en la misma lista de 600 colonias. La propuesta de la Norma 31 es absurda desde su origen. *En qué momento una norma de interés social como la 26 se convierte en una iniciativa de ley para interés medio y alto que desconoce todas las demás normas, abre la ciudad a los constructores y permite pagar al GDF derechos por densificar esta ciudad sin ningún orden*, construyendo edificios de lujo donde el constructor quiera y Seduvi le autorice, afectando inclusive a varios programas parciales (Suma Urbana, 2014).

Por supuesto que la ciudad requiere de una norma de interés social y de estímulos fiscales para este sector. La norma existía con criterios claros de aplicación y en zonas bien definidas. El problema es que se abusó de la misma instrumentándola en colonias en las que estaba prohibida, precisamente por razones del valor del suelo, en detrimento de quienes la necesitan realmente. Reiteramos nuestro apoyo al hecho de que se retome la Norma 26 anterior, fortaleciéndola y sancionando legalmente a funcionarios y desarrolladores que la utilizaron ilegalmente, que fue la propuesta ciudadana que se hizo de manera oficial en febrero de 2013. Esta iniciativa que presenta el gobierno para sustituirla con las normas 30 y 31 resultan en realidad una burla (*Tlalpan. Info*, 2014).

Resulta interesante el hecho de que uno de los foros en el que participarían representantes de las instituciones de gobierno involucradas, como la Seduvi y la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (PAOT), de la Asamblea Legislativa, académicos y organizaciones vecinales se haya cancelado por exceso de *quorum*.

Con los hashtag #SalvaDF y #NoNormas30y31 los vecinos denunciaron la cancelación del foro que de acuerdo con Josefina Mac Gregor del movimiento vecinal Suma Urbana “la explicación dada es que habían confirmado más de 300 vecinos, tantos que tuvieron que cancelar.

Josefina Mac Gregor calificó de insensata la decisión de las autoridades de cancelar el único foro convocado para la discusión de las normas 30 y 31, que han causado tanta polémica y “que ponen en riesgo diferentes colonias de la ciudad al querer construir edificios donde los servicios no alcanzarán para más habitantes” (*Más por Más*, 2014).

Entre las diversas redes lograron recolectar miles de firmas, organizaron foros, cabildearon, publicaron artículos y normas periodísticas, etc., de tal suerte que el proyecto de las normas se suspendió el 1 de septiembre de 2014.

Otra gran polémica gira en torno a las Zonas de Desarrollo Económico y Social (Zodes), son áreas que se desarrollan por asociaciones estratégicas cuyas condiciones de ubicación, usos de suelo, equipamientos y otros activos intangibles de gobierno, al aplicar una vocación productiva, potencian y generan inversión e infraestructura social para recuperar, urbanizar, redensificar sustentable y cualitativamente la zona con servicios públicos, dotándola de conectividad y movilidad para elevar el valor patrimonial de sus habitantes. A la fecha se anunciaron cinco Zodes: Ciudad de la Salud, Ciudad Tecnológica, Corredor Cultural Creativo, Ciudad Verde o Agroindustrial y Ciudad Administrativa y de Justicia.

En Tlalpan se proyecta la Ciudad de la Salud; en la colonia Doctores se planea eliminar toda la zona conocida como la Buenos Aires para convertirla en un área comercial y residencial de alta plusvalía; 32 colonias populares y de clase media de la delegación Miguel Hidalgo serán convertidas en un “Nuevo Polanco” a través del Plan Maestro Granada; habrá un corredor “cultural” del metro Chapultepec al metro Insurgentes; La Ciudad del Futuro se construirá en Coyoacán, teniendo como su ancla el terreno que albergaba la Planta de Asfalto; la Ciudad Administrativa y Judicial se asentará en la delegación Cuauhtémoc, y la Ciudad Verde o agroindustrial se ubicará en la delegación Azcapotzalco, a pesar de que prácticamente no se conoce nada del proyecto. Por último, y hasta donde se sabe, se reconvertirá a Santa María La Ribera en la “Nueva Condesa”.

Para darnos una idea de lo que implican estas Zodes, nos referiremos a la que se anunció primero, la Zode Ciudad de la Salud, que inició sus trabajos en enero de 2014. De acuerdo con las autoridades, para este proyecto se prevé una inversión cercana a los seis mil millones de pesos a cargo de la iniciativa privada (IP), que incluye el desarrollo de infraestructura hospitalaria, espacios urbanos y mejor

transporte público, precisó el mandatario. Representa una inversión del conjunto Médica Sur que aportará cinco mil metros cuadrados de suelo para la extensión de infraestructura hospitalaria, como el desarrollo de la Escuela de Enfermería y Medicina de la Ciudad, y la Clínica de Atención a la Diabetes y Obesidad Infantil (instituciones públicas); se menciona también que se ampliará el hospital Médica Sur, se instalará la clínica Mayo, hoteles y centros comerciales y desarrollos inmobiliarios para las clases media y media alta, así como torres de consultorios.

La propuesta final del Plan Maestro Zodes Ciudad de la Salud estima una inversión cercana a 182 millones de pesos en *infraestructura urbana* (0.56%) y de 32 mil 465 millones 657 mil 900 pesos en *desarrollo inmobiliario* (99.44%), que incluye la generación de vivienda, comercios y servicios asociados a la vocación de atención médica que caracteriza a la zona, en un periodo de 11 años. Esto, precisó Simón Levy en un documento que envió a la ALDF, ello sin contar la inversión que realizará el Grupo Médica Sur, ni la del gobierno federal en los institutos nacionales de salud existentes (Bolaños, 2014a).

Esta información da clara cuenta de que conforme a los objetivos 99.4% se destina al desarrollo inmobiliario. Los tres estudios que la empresa Calidad de Vida realizó son para justificar, desde su punto de vista, el polígono de actuación de 208 ha en Tlalpan, pero en ningún momento especifica, objetiva y mediblemente, cómo es que mejorará la calidad de vida de los residentes del “polígono de actuación”, y tampoco dice qué pasará con los que se encuentran fuera de éste pero que también participan en la dinámica de la zona.

Los vecinos de la zona organizados en el Frente Ciudadano contra las Zodes exigen al gobierno información, transparencia y rendición de cuentas, así como ser consultados y dialogar con los funcionarios de primer nivel. Entre otras hacen las siguientes preguntas:

Exigimos al gobierno que informe sobre el proyecto y su impacto real, ¿cuáles son las alianzas con la iniciativa privada y cuáles son sus alcances? ¿En qué condiciones de uso del suelo quedan las zonas que van en contraposición del Programa de Desarrollo Urbano Delegacional aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que prohíbe usos diferentes al habitacional? ¿Cuándo se modificó el programa, quién lo aprobó, fecha de publicación en la Gaceta del DF?, ¿Se consultó a las colonias como establece la Ley de Desarrollo Urbano y su reglamento para el Distrito Federal en vigor? ¿De dónde obtendrán agua, drenaje, energía eléctrica, y demás servicios actualmente y a la conclusión

del proyecto? ¿Dónde, quiénes y cuándo, construirán las nuevas vialidades que soporten los nuevos impactos y su grado de afectación o beneficio? ¿Cuáles obras y medidas de mitigación estarán a cargo de Médica Sur y el resto de las empresas y desarrolladores implicados? ¿Y cuáles estarán a cargo de los institutos de Salud Pública del gobierno federal? ¿Qué obras y medidas llevará a cabo su gobierno en materia de servicios públicos, ambientales, seguridad y derechos humanos, con motivo de estas obras y cuáles estarán a cargo del gobierno federal? ¿Dónde y quiénes van a construir los estacionamientos a que hace referencia el anuncio, quiénes los administrarán y quiénes tendrán a su cargo la instalación y operación de los parquímetros? Deben ser congruentes con el nombre propuesto y poner orden en relación con el comercio informal y sus trabajadores, la invasión y/o apropiación del espacio público, la seguridad, la movilidad y el transporte público que hoy siguen siendo, más que nunca, los más graves problemas de la zona y que se verán acrecentados por las obras programadas.

Además de lo anterior, los vecinos demandan a la empresa Calidad de Vida, que informe sobre los detalles financieros del proyecto, presente con absoluta transparencia y de manera expedita detalles de su propio funcionamiento, gastos, responsabilidades, ya que tiene “auditorías negativas desde su creación en 2008 por realizar licitaciones a modo además del cuestionamiento por recibir muchos millones de pesos al año por hacer nada” (*Planeta Tlalpan*, s.f.).

Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad tiene como misión:

Impulsar la capacidad de la ciudad para generar recursos a través de mecanismos no tributarios con aplicación de sentido social que promueva el desarrollo, genere flujo de recursos y ofrezca liquidez en el corto plazo, y que transforme la Calidad de Vida en una entidad de promoción y desarrollo, basado en asociaciones estratégicas con la ciudadanía, empresas, academia y gobierno.

Estamos transitando de ser una entidad de gestión de financiamiento de proyectos públicos con recursos privados, a la agencia de inversión, promoción y desarrollo de la ciudad de México, basados en asociaciones estratégicas con recursos de la ciudadanía, la iniciativa privada, la academia y los activos del gobierno, elevando así el valor patrimonial de la ciudad.¹

Para contar con esos recursos se dice que pone a la venta la altura que uno desee construir en lugares como Reforma, Zona Rosa, etc., si el comprador está dis-

¹ Declaración de Santiago Levy, director de Agencia de Promoción, Inversión y Desarrollo para la Ciudad de México (Procdmx), disponible en <<http://www.procdmx.gob.mx/acerca-de-procdmx/mensaje-del-director-general>>.

puesto a pagar varios millones por piso. “Valiéndose de las modificaciones hechas a la Ley de Desarrollo Urbano en el 2010 por Marcelo Ebrard y Felipe Leal con el apoyo de la ALDF, a discreción de la Seduvi y del jefe de gobierno, hoy puede venderse la factibilidad de construir más pisos o densificar más los predios al permitir la eliminación de áreas libres estipuladas por la ley.

Un ejemplo: el desarrollador inmobiliario le compra al dueño de un taller de autos sobre avenida Chapultepec un predio según el valor que tenga por m² en la zona. Ese mismo desarrollador le paga varios millones a la empresa Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la ciudad de México S.A. de C.V., quien le otorga el permiso de eliminar el área libre y de construir 15 pisos en lugar de tres. ¿Quién gana? El constructor que va a construir un edificio donde la ley no lo permite y la empresa Calidad de Vida que vende el suelo urbano por varios millones y que cuenta con el apoyo de Seduvi y del jefe de gobierno para cambiar la densidad de los predios y los usos de suelo. ¿Quién pierde? El dueño del predio que vendió barato. Si la ley determinara lo que puede hacerse, en lugar de los funcionarios a nivel discrecional, la ganancia se habría ido al dueño del predio en lugar de a la caja de esa empresa “paraestatal”. ¿Quién más pierde? La ciudad y la ciudadanía ya que al ser discrecionales los cambios de usos de suelo se presentan problemas de seguridad en términos de edificaciones en zonas en las que el subsuelo es un peligro, saturando la ciudad en áreas donde la infraestructura no lo aguanta y beneficiando a grupos al darle condiciones especiales y dotarles de servicios que se quitan a otras colonias (Gutiérrez, 2014).

En resumen, los vecinos organizados exigen una nueva ley y su reglamento orientados a construir una ciudad equitativa, habitable, incluyente y democrática. *a)* respeto al Estado de derecho y a la ley, y una ley que sea respetada; *b)* información clara, precisa y verídica sobre los proyectos, planes y programas; *c)* justicia y castigo a los funcionarios omisos y corruptos; *d)* dejar claras las responsabilidades de los funcionarios; *e)* no tomar decisiones sin antes consultar a los vecinos y que no sea solamente el gobierno central el que decida de manera discrecional lo que se va a realizar; *f)* evitar y controlar la especulación inmobiliaria y el abuso, así como la calidad de las construcciones y desde luego no permitir ni fomentar las construcciones ilegales (que violen las normas); *g)* implementar acciones de mitigación de daños; *h)* tener claridad de las condiciones del suelo, controlar los riesgos; *i)* diferenciar entre zonas patrimoniales culturales y zonas turísticas, ya que claramente se ha buscado aprovechar la condición de las primeras y con la justificación del “turismo” abrir una serie de negocios ahora prohibidos en las

áreas de conservación patrimonial. “La sociedad exige un Estado de derecho, la autoridad ofrece a cambio su proyecto de ciudad en el que no nos han incluido”.

No obstante, día con día las violaciones y agresiones a los habitantes de la ciudad se siguen presentando. Lo más reciente es el decreto que modifica el Reglamento de Construcciones, en el que se libera a las desarrolladoras inmobiliarias para violar el uso de suelo.

Lo grave es que del artículo 250 de dicho reglamento se derogó la fracción cuarta, que establecía que sería motivo de clausura usar una construcción o parte de ella para un uso diferente al autorizado.

Donde había una casa habitación, pueden construir un antro y con las nuevas disposiciones no se podrá verificar ni clausurar (Vecinos Unidos).

REFLEXIÓN FINAL

Para concluir señalaré que he intentado dar cuenta y analizar el problema de la urbanización neoliberal y su impacto, a partir de la voz y las acciones de los colonos y vecinos organizados porque se reconocen como ciudadanos, reconocen sus derechos y los quieren hacer valer, por la defensa de sus condiciones y calidad de vida, porque están construyendo una utopía, quieren otra ciudad.

Resulta evidente que la política urbana actual, la actitud de los gobernantes y los mecanismos de gestión vulneran los derechos de la mayoría a una vida, digna, equitativa, justa y democrática; entre otros: el derecho a la información, el derecho a participar, a un medio ambiente sano, a una vivienda digna, a la salud, a la seguridad, al agua, a la libre circulación, al disfrute de espacios públicos, entre otros. También se vulnera la integridad personal por las afectaciones psicológicas y morales que provoca la exclusión, las expropiaciones y desalojos, la falta de certeza jurídica y opacidad de parte del gobierno, así como por el desahucio, el hostigamiento y las amenazas hacia las personas que se oponen a la obra en el marco de su libre derecho a manifestarse. Todo lo anterior vulnera, en última instancia, el sentido de existencia de la comunidad, su condición de ciudadanos.

Ahora bien, estos reclamos populares ocurren en un contexto signado por una aparente paradoja: en momentos en que la democracia se está resquebrajando a la vez que aparece como el “único juego posible”; desacreditada lo mismo que las instituciones, lleva a un descenso de la participación electoral y de la credibilidad en los políticos, un aumento de la volatilidad política, una disminución del interés por la política, y un debilitamiento de las instituciones y los partidos políticos, lo que agrava aún más la situación.

Por ello retomo a David Harvey (2008), quien señala que el derecho a la ciudad no es simplemente el derecho de acceso a lo que ya existe, sino el derecho a cambiarlo a partir de nuestros anhelos más profundos. Necesitamos estar seguros de que podremos vivir con nuestras creaciones (un problema para cualquier planificador, arquitecto o pensador utópico). Pero el derecho a rehacerlos a nosotros mismos creando un entorno urbano cualitativamente diferente es el máspreciado de todos los derechos humanos. El enloquecido ritmo y las caóticas formas de la urbanización a lo largo y ancho del mundo han hecho difícil poder reflexionar sobre la naturaleza de esta tarea. Hemos sido hechos y rehechos sin saber exactamente por qué, cómo, hacia dónde y con qué finalidad. ¿Cómo podemos, pues, ejercer mejor el derecho a la ciudad? Y agregó, ¿cómo ejercer mejor nuestra ciudadanía? La respuesta la tienen los pobladores:

Los proyectos de desarrollo urbano, nos han excluido, borran de tajo nuestra huella en el mundo, esa extensión de quienes somos. Y al denunciar nosotros cómo nos borran en el mundo, recibimos el título de *bárbaros, subdesarrollados, antimodernos o globalifóbicos*. El desarrollo, el progreso y la modernidad, se han convertido en nuestros enemigos, porque mientras ellos construyen olvido, nosotros construimos identidad. Es el progreso y lo moderno, lo que nos obliga a renunciar a quiénes somos para dar pie a los edificios, a la innovación, a la ciudad sin rostros, sin risas y sin recuerdos. Por qué será que el progreso y el desarrollo caminan en un sentido diferente al nuestro, por qué será que nuestras formas de vida no pueden ser modernas ni desarrolladas [...] Aquí y ahora, en este 6 de diciembre de 2014, denunciamos que no queremos zonas de desarrollo económico y social, queremos zonas de convivencia en las que todos podamos participar. Denunciamos, que no queremos parquímetros ni ser tratados como turistas en nuestras propias viviendas, queremos espacios de recreación diseñados para los habitantes de esta ciudad y no para los transeúntes y sus cámaras fotográficas. Denunciamos la falta de agua y que no queremos más paliativos como pipas, sino zonas de recarga acuífera que nos abastezcan de este líquido de forma sostenible. Denunciamos el excesivo impuesto predial que pagan nuestras viviendas y exigimos una revisión de la tasación del mismo. Denunciamos el urbanicidio, la gentrificación, el abandono, el desplazamiento, la violencia, la corrupción. Denunciamos tantas cosas, que ciertamente no podemos ser unos pocos. Ante esta hidra que nos acecha, no hay luchas aisladas que no la combatan. Si bien podemos ser soñadores, no somos conformistas, y al mostrar nuestro descontento reafirmamos nuestra existencia en esta ciudad que nos pertenece. Porque también en el DF, la ciudad, la vecindad, el barrio, el pueblo ejidal, no se venden, se aman y se defienden. En defensa de nuestra

dignidad. Vecinos Unidos de Coyoacán, Minuta de la Asamblea de Coordinación del 4 de diciembre de 2014, <<http://noalaciudadelfuturo.wordpress.com/>>.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, Lucía; Cristina SÁNCHEZ-MEJORADA y Carlos SAN JUAN (coords.) (2010), “Introducción”, en *La gestión incluyente en las grandes ciudades*, México, CEIICH-UNAM/UAM-A/INAH/Juan Pablos.
- ANIMAL POLÍTICO (2012), “Comunicado de los vecinos de Xoco”, disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2012/03/vecinos-de-xoco-realizan-protesta-por-construcción#axzzanonlkms>>.
- BOLAÑOS, Ángel (2014a), “Atraerá la Ciudad de la Salud inversión por más de 32 mil mdp”, en *La Jornada*, 6 de abril, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2014/04/06/capital/029n1cap>>.
- (2014b), “Inaceptable’ nuevas normas para vivienda”, en *La Jornada*, 16 de agosto, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2014/08/16/capital/028n2cap>>.
- CANTO, Manuel (2005), “Las políticas públicas participativas. Las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local”. En el portal de la innovación ciudadana. Construyendo una gestión pública participativa, disponible en <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/despliegue.php?ID_SECCION=1&ID_CONTENIDO=14>.
- COULOMB, René (2010), “Siete propuestas para avanzar en la democratización de los procesos de planeación y ordenamiento del desarrollo urbano en el DF”, ponencia presentada en la mesa de análisis “alcances y límites de la propuesta de Ley de Desarrollo Urbano del DF”, Asamblea Legislativa del DF, 14 de abril de 2010.
- DELGADILLO POLANCO, Víctor Manuel (2012), “El derecho a la ciudad en la ciudad de México. ¿Una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal?”, en *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 9, núm. 18, enero-abril, pp. 117-139, México, UACM.
- ENET, Mariana (1999), “Evaluación de programas sociohabitacionales como herramienta para propiciar la participación y concentración efectiva entre los actores”, en Gustavo Romero y R. Mesías (coords.), *Participación, planeamiento y diseño del hábitat popular*, México/Cuba, concurso auspiciado por la Coalición Internacional del Hábitat (HIC)/Instituto de Planificación Física de Cuba (IPF)/Maestría en Investigación Urbano-Arquitectónica-

- División de Postgrados-Facultad de Arquitectura-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Fomento Solidario de la Vivienda (Fosovi).
- ESPINOSA, Mario (2009), “La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía”, en *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 5, núm. 10, UACM, pp. 71-109.
- ESQUIVEL, María Teresa (2007) “La actuación de los desarrolladores habitacionales privados”, en S. Tamayo (coord.), *Los desafíos del Bando2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000-2006*, México, GDF/UACM/CAM, pp. 253-290.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF)* (2010), “Acuerdo por el que se autorizan los compromisos de la administración pública del Distrito Federal en el Sistema de Actuación por Cooperación denominado Universidad CNCI/GDF”, disponible en <<http://www.invi.df.gob.mx/portal/pdf/diasinhabiles.pdf>>.
- GUTIÉRREZ F., David (2014), “De las ZODES a las ADES más lo que se acumule esta semana”, en *La Crónica*, disponible en <<http://www.cronica.com.mx/notas/2014/819799.html>>.
- HABITAT INTERNATIONAL COALITION (HIC) (2000), “Repensar la ciudad desde la gente”, disponible en <<http://www.hic-net.org/document.php?pid=2828>>.
- (2007), “Llamado a construir la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad”, disponible en <<http://www.hic-net.org/news.php?pid=530>>.
- (2008), *El derecho a la ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate*, México, Coalición Internacional para el Hábitat
- HARVEY, David (2008), “El derecho a la ciudad”, página web Sin Permiso, disponible en <<http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2092>>.
- HERNÁNDEZ, Silvia (2013), ¿Un único modelo? La figura de “los vecinos” y las construcciones discursivas de lo urbano, *Quid 16. Revista de Área de Estudios Urbanos*, número especial, Buenos Aires, pp. 50-65.
- JARAMILLO MARÍN, Jefferson (2008), “Restablecimiento de derechos, derecho a la ciudad y construcción de ciudadanía para las poblaciones desplazadas en Bogotá”, en *Papel Político*, vol. 13, núm. 2, Bogotá, pp. 523-564, julio-diciembre.
- MÁS POR MÁS (2014), “Posponen foro sobre las normas 30 y 31 de construcción en...”, disponible en <<http://www.mahttp://www.maspormas.com/nacion-df/cancelan-foro-sobre-las-30-y-31-de-construccion-en-el-df>>, 10 de agosto.
- MATHIVET, Charlotte (2009), “El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear Otra ciudad posible”, disponible en <<http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8034.html>>.
- MOCTEZUMA, B. Pedro (1984), “El Movimiento Urbano Popular Mexicano”, en *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 24, México, pp. 61-88.

- MUP/CND (2007), “Llamado a construir la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad”, Movimiento Urbano Popular, diciembre, México (mimeo).
- ORTIZ, Enrique (2008), “El derecho a la ciudad como sistema complejo: consecuencias en la formulación de la carta”, en HIC, *El derecho a la ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate*, México, Coalición Internacional para el Hábitat, pp. 263-273.
- PASCOE, Ricardo (2014) “Inversión y conflicto en la ciudad de México”, en *Excelsior*, 27 de junio, disponible en <www.excelsior.com.mx/opinion/ricardo-pascoe-pierce/2014/06/27/967610>.
- PÉREZ, Enrique (2012), “Áreas de Gestión Estratégica para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal: situación actual y perspectivas”, ponencia presentada en el seminario-taller “Gestión urbana y ordenamiento territorial en el Distrito Federal: retos y perspectivas para la ciudad de México”, México, PAOT, 28-31 de agosto.
- PLANETA TLALPAN (s.f.), “Manifiesto de rechazo ciudadano contra la ‘Zodes, Ciudad de la Salud’”, disponible en <<https://www.change.org/p/dr-miguel-%C3%A1ngel-mancera-manifiesto-de-rechazo-ciudadano-contr-la-zodes-ciudad-de-la-salud-en-tlalpan>>.
- SAFA, Patricia (1998), *Vecinos y vecindarios en la ciudad de México. Un estudio sobre la construcción de las identidades vecinales en Coyoacán*, México, Porrúa/CIESAS/UAM-I.
- y Juan Manuel RAMÍREZ SÁIZ (2011), “Deterioro urbano y calidad de vida en las grandes urbes: la participación de las mujeres en las organizaciones vecinales”, en *La Ventana. Revista de Estudios de Género*, vol. 4, núm. 34, Guadalajara, México, julio-diciembre.
- SÁNCHEZ-MEJORADA FERNÁNDEZ, Ma. Cristina (2006), “Vecinos en lucha: de la defensa de las condiciones a la pugna por la calidad de vida”, en Jorge Regalado Santillán y José Gómez Valle (coords.), *Hacer política desde la sociedad*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- (2013), “En la disputa por la ciudad, el sentido de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad”, en Patricia Ramírez Kuri (coord.), *Las disputas por la ciudad. Espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*, México, Porrúa/IIS-UNAM/Instituto de Geografía-UNAM/PUEC-UNAM/Universidad Bauhaus de Alemania/Universidad Autónoma de Querétaro.
- y Lucía ÁLVAREZ (2003), “Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la ciudad de México, 1997-2000”, en Alberto Ol-

- vera, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, FCE/Universidad Veracruzana.
- SOMERS, Margaret, R. (1999), “La ciudadanía y el lugar de la esfera pública: un enfoque histórico”, en Soledad García y Steven Lukes (comps.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI, pp. 217-289. Citado por Espinosa Mario, *op. cit.*
- SUGRANYES, Ana y Charlotte MATHIVET (eds.) (2010), *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*, Santiago de Chile, HIC.
- SUMA URBANA (2014), disponible en <<https://www.facebook.com/SumaUrbana/posts/655538487829409>>, 29 de junio.
- TAMAYO, Sergio (2006), “Espacios de ciudadanía, espacios de conflicto”, en *Sociológica*, año 21, núm. 61, mayo-agosto, México, UAM-A, pp. 11-40.
- (2012), “Crítica a la ciudadanía y movimientos sociales urbanos”, disponible en <<http://sergiotamayo.wordpress.com/2012/01/16/critica-a-la-ciudadania-y-movimientos-sociales-urbanos/>>.
- TLALPAN.INFO (2014), “Funcionarios de la Seduvi promueven en privado bondades de Normas 30 y 31”, en <<http://tlalpan.info/2014/07/04/funcionarios-de-la-seduvi-promueven-en-privado-bondades-de-normas-30-y-31-tlalpan/>>.
- ZÁRATE, Lorena (2010), “Carta de la Ciudad de México: el derecho a construir la ciudad que soñamos”, en Ana Sugranyes y Charlotte Mathivet (eds.), *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad*, Santiago de Chile, HIC.

DOCUMENTOS

- Gobierno del Distrito Federal. Programa General de Desarrollo del Distrito federal (2007-2012), *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.
- Gobierno del Distrito Federal. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (2013-2018), *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.
- Ley de Desarrollo Urbano, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, julio de 2010.
- Ley para el Desarrollo Económico del DF., *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 14 de abril de 2014, disponible en <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-c823e995287e19bc6c8f03ae1a57925a.pdf>>.
- Gobierno del Distrito Federal (2010), *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad* (CCMDC).
- Programa General de Desarrollo Urbano 2012-2022 (no aprobado por la Asamblea Legislativa), disponible en <<http://issuu.com/politicaspUBLICAS/docs/pgdudf>>.

CIUDADANÍA Y ACCESO A LOS BIENES URBANOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO. EL MOVIMIENTO URBANO POPULAR

LUCÍA ÁLVAREZ ENRÍQUEZ*

INTRODUCCIÓN

El papel estratégico de las ciudades ha abierto una brecha para el replanteamiento de la ciudadanía al dimensionar de manera distinta el papel del Estado-nación en la constitución de las pertenencias y la negociación de los derechos. Las dimensiones formal y sustantiva de la ciudadanía encuentran su correlato de manera diferenciada en el Estado-nación (el reconocimiento de la pertenencia individual) y en la ciudad (lo relativo al ámbito civil, político, socio-económico y cultural), respectivamente. En la teoría, el acceso completo a los derechos depende de la ciudadanía formal (reconocimiento de igualdad ante la ley), mientras que en la práctica el acceso a los derechos depende de la ciudadanía sustantiva y la vigencia efectiva de los derechos sociales, económicos y culturales: es decir, del acceso a los recursos, lo que se verifica de manera más tangible en el ámbito local. Existe un reconocimiento de *derechos sustentado legalmente* y, al mismo tiempo, un reconocimiento de *derechos adquiridos* mediante las prácticas sociales (Chatterjee, 2008).

En esta medida, adquiere vigencia la idea de *ciudadanía* propuesta por Turner (1993), que refiere al “conjunto de prácticas (jurídicas, políticas, económicas y culturales) que definen a una persona como miembro competente de su sociedad, y que son consecuencia del flujo de recursos de personas y grupos sociales en dicha sociedad”. Mediante estas prácticas los individuos y los grupos sociales ejercen su pertenencia a su comunidad, y son éstas y no sólo la etiqueta legal, las que constituyen la efectiva condición de ciudadanía. La pertenencia y la plena competencia de los individuos se registra y verifica en la capacidad inclusiva e integradora que

* Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM.

ofrecen la comunidad, el Estado, el régimen político, la ciudad; en la capacidad de integrar a los diferentes, de distribuir beneficios, de compartir atribuciones, de atender los asuntos comunitarios y de construir en común, y se verifica también en la capacidad de los individuos para tomar parte en las exigencias de la vida pública (Álvarez, 2009). De este modo, la ciudadanía efectiva se hace tangible en la *pertenencia* a la comunidad política de referencia; en la *generación de derechos*: al territorio, a los recursos naturales, a los bienes públicos, a la diversidad, al patrimonio histórico cultural, y en la *participación* en los asuntos públicos.

Las ciudades, como *locus* de la sociedad contemporánea, se han convertido en sitios privilegiados para la renegociación de la ciudadanía en tanto que es en ellas donde se hace el negocio de la sociedad moderna, incluyendo el de la transnacionalización: se disputan los recursos, los bienes, los capitales, los nuevos poderes, los nuevos proyectos urbanos y también las visiones de ciudad.

Las nuevas demandas con respecto a la ciudad han hecho surgir nuevas formas de ciudadanía y demanda de derechos, que tienen en *el lugar* su principal foco de atención. La ciudad como espacio de inversión y realización del capital y la ciudad como espacio de oportunidades de trabajo, sitio de asentamiento, reconocimiento de culturas y ejercicio de capacidades. En los intersticios de las fuertes polaridades de la ciudad moderna han surgido numerosas iniciativas de la sociedad civil a través de las cuales se cuestionan los procesos globalizadores en diversos planos, buscándose generar formas de pertenencia, nuevas propuestas de desarrollo urbano y estrategias diversas de sobrevivencia. Todo ello impacta en la construcción de muy variadas formas de ciudadanía que promueven nuevas modalidades de apropiación de lo producido, de acceso a los bienes urbanos y de convivencia civil, en el seno de los propios parámetros de la sociedad global neoliberal.

LA CIUDAD DE MÉXICO: CIUDAD GLOBAL NEOLIBERAL

En la ciudad de México se observan en el siglo XXI algunos de los rasgos más representativos de las ciudades globales y neoliberales de nuestros tiempos. Como otras grandes ciudades de América Latina, desde las dos últimas décadas del siglo XX abrió camino a las fuerzas globales que modificaron sustancialmente sus condiciones territoriales y sociales. La inversión inmobiliaria reorganizó su territorio dando paso a la suburbanización, la policentralización, la segregación residencial y la fragmentación de la estructura urbana (Duhau, 1993). Su economía se tercerizó aceleradamente y transformó el mercado laboral haciendo crecer la infor-

malidad; las inversiones extranjeras proliferaron y aparecieron numerosas empresas multinacionales —especialmente estadounidenses— en el comercio y los servicios; la intensificación de las actividades comerciales y financieras alentó el crecimiento de las actividades del sector terciario vinculado a los servicios al productor, o “avanzados”, y a las funciones de comando económico. Mediante estos procesos la ciudad se globalizó y pasó a formar parte de las redes mundiales de ciudades como proveedora de servicios especializados (Pérez Negrete, 2006:230), albergando en su territorio importantes centros financieros y de negocios.

El escenario urbano fue testigo de la intensificación de las tensiones entre las fuerzas políticas y el mercado, en donde de múltiples maneras se hizo innegable la delantera de los poderes económicos que transforman a la ciudad en un ámbito de despliegue de su potencial y de sus actividades. La mercantilización del espacio, el aumento de la productividad y la competitividad de sus actividades son fenómenos que cobran fuerza ante el poder político inhibido que, pese a los eslóganes de la propaganda política de los gobiernos de izquierda, parece estar comprometido con una visión de ciudad cada vez más proclive a la ciudad-mercancía que a la ciudad incluyente.

La urbe del nuevo siglo coincide también en sus ámbitos sociales con las tendencias de las ciudades globales, donde se presentan elevados niveles de concentración de la renta y el poder que generan inminentes ámbitos de pobreza y exclusión, procesos de depredación del ambiente y aceleración de las migraciones y de la urbanización; la segregación social y espacial, y la privatización de los bienes comunes y del espacio público. Es la ciudad en la que coexisten de manera tangible las grandes concentraciones de poder y de capital con enclaves de pobreza y condiciones marcadas de desigualdad.

Es igualmente una ciudad que aspira a la competitividad y se esfuerza por generar las condiciones (físicas, sociales, tecnológicas, ambientales) para atraer las inversiones extranjeras y las actividades económicas generadoras de riqueza y desarrollo —con los costos sociales que esto supone—, al mismo tiempo que es la ciudad de la transición democrática y con gobierno de izquierda que proclama la gobernanza y la construcción de ciudadanía.

La ciudad de México presenta actualmente un intenso proceso de tercerización de su economía, que ha conducido a que las actividades industriales no sólo disminuyan sino que también se advierte un proceso de “flexibilización de la fuerza laboral” (Garr, 2009:74). Esta tercerización ha ampliado el mercado informal, que se observa principalmente en las actividades de las clases populares; en el caso de las mujeres, ha sido básicamente el servicio doméstico remunerado y en el de los hombres las actividades de la industria de la construcción. Otro

sector que exhibe la precariedad de la informalidad es el del comercio ambulante, que genera empleo y ofrece remuneraciones a los sectores populares de manera masiva, pero sin garantías laborales y en condiciones de mucha conflictividad. Para las autoridades es la expresión de una actividad que escapa a las cargas fiscales, a la vez que se presenta como una competencia desleal para el comercio establecido (en precios y accesibilidad al cliente), pone en cuestión el uso del espacio público y obstruye el libre tránsito; pero para los trabajadores representa el ejercicio del derecho al trabajo y el derecho a la ciudad (Álvarez y Ziccardi, 2014).

El sector terciario precario convive en la ciudad con el incremento de estas actividades en el polo moderno de la economía, en el campo de las finanzas y de la informática, en los que se insertan los trabajadores de más alta calificación que reciben mayores salarios, y se encuentran localizados en enclaves o corredores de la modernidad como el terciario informal (corporativos en Santa Fe, Corredor Reforma, Ciudad Progresiva, Nuevo Polanco, entre otros).

A las condiciones de profunda pobreza y desigualdad socioeconómica que caracterizan a la sociedad local se suman las desigualdades territoriales que amplifican los procesos de inequidad que presentan el conjunto de las ciudades latinoamericanas (Mier y Terán, Vázquez y Ziccardi, 2012; Ziccardi, 2012). En este contexto, en la ciudad de México se advierten situaciones generalizadas de pobreza urbana aun cuando el Distrito Federal para el 2010 es el territorio que registra el Índice de Desarrollo Humano más alto del país (.83). Así, el Consejo de Evaluación de la Política Social de la entidad (Evalúa-DF), instancia encargada de medir la pobreza en el ámbito local, estimó que en 2010 66.8% de la población estaba en condición de pobreza. Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) considera que más de la mitad de su población no posee seguridad social, casi una cuarta parte carece de acceso a los servicios de salud (23.4%) y que los ingresos de 35.5% de los capitalinos no rebasan la línea de bienestar básica (Coneval, 2013).

Otro de los rasgos más distintivos de las ciudades contemporáneas que comparte la ciudad de México es, sin duda, la polarización entre enclaves de riqueza y opulencia y el grave déficit de servicios y equipamientos básicos que presentan los masivos barrios populares. Existe una visible polarización entre las excelentes condiciones de vida en los nodos de la modernidad económica, habitados por los grupos de ingresos altos (gerenciales), y la precariedad de los barrios, colonias populares y pueblos urbanos ubicados de manera segregada en el seno de la propia ciudad, pero principalmente en las extensas periferias.

Como la mayor parte de las grandes metrópolis de América Latina, la ciudad de México ya no es únicamente una “ciudad dual”, donde coexisten los enclaves

opulentos con las numerosas áreas de población marginal; es lo que actualmente se conoce como “ciudad insular” (Duhau y Giglia, 2008) o “ciudad archipiélago” (Schteingart, 2001), es decir, una ciudad altamente *fragmentada*, con una división del espacio compleja, en donde conviven de manera irregular y desordenada los grupos de clases altas-gerenciales con los sectores populares, clases medias bajas y altas, grupos de trabajadores, sectores marginales y población en ascenso. Todo ello constituye un vasto mosaico de ámbitos urbanos diferenciados en cuanto a modalidades de habitación y formas de poblamiento.

La división social del espacio que ofrece la ciudad de México comprende numerosas y muy diversas formas de producción del espacio: enclaves fortificados, núcleos financieros e inmobiliarios, nuevos aglomerados en las periferias, barrios cerrados para las clases medias, zonas residenciales, unidades habitacionales, colonias populares, barrios tradicionales y hasta pueblos urbanos (Duhau y Giglia, 2008).

Vista en conjunto, la zona metropolitana de la ciudad de México es un área fragmentada territorial, social y jurídicamente. Esto se visibiliza claramente también en la gestión urbana, la cual es realizada por una gran diversidad de instancias y actores gubernamentales que poseen filiaciones políticas distintas. La Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) está constituida por 75 entidades político-administrativas: 16 delegaciones de la capital del país más 59 municipios de los estados de México e Hidalgo, con una población total de 20.1 millones de habitantes (INEGI, 2010). Este complejo está gobernado por los tres principales partidos del país: PRI, PAN y PRD. El Distrito Federal y 14 de sus 16 delegaciones políticas actualmente están presididos por el PRD en alianza con otros partidos de izquierda. Las dos delegaciones restantes están gobernadas una por el PAN y otra por el PRI. En el Estado de México la mayoría de los municipios metropolitanos actualmente están administrados por el PRI (69%) (INAFED, 2013).

La fragmentación de la ciudad marca igualmente el ámbito de la planificación, donde es visible la ausencia de una planificación moderna y articulada, y por el contrario sobresale una marcada diferenciación en este campo, con parámetros irregulares y normas heterogéneas en distintas zonas y formas de poblamiento. La planificación gubernamental es sin duda la más extendida, pero alterna de manera cada vez más pronunciada con una suerte de “planificación empresarial” y con modalidades específicas de “planificación popular”, gestionadas de manera colectiva. De este modo, coexisten los nodos urbanos financieros y bancarios y los macrocentros comerciales (gestión empresarial), con fraccionamientos habitacionales, zonas céntricas, áreas administrativas, vialidades modernas y ciertas áreas de colonias populares (gestión gubernamental), y con franjas identificadas de colonias populares, áreas periféricas y asentamientos irregulares (gestión popular).

EL ACCESO DE LOS SECTORES POPULARES A LOS BIENES URBANOS

En las condiciones actuales de la ciudad de México, donde destaca un marcado sesgo neoliberal, prevalecen, a pesar de los gobiernos de izquierda, las lógicas de la propiedad privada, de la “ganancia” y de la acumulación del capital. En términos estructurales, el desarrollo urbano es conducido por los criterios del capital inmobiliario y la búsqueda de la plusvalía urbana, que funciona en buena medida a través de la “acumulación por desposesión” (Harvey, 2004).

Los gobiernos perredistas ciertamente han promovido relevantes políticas sociales, de participación ciudadana e incluso habitacionales, en terrenos de bajo costo para grupos populares. Han puesto en marcha importantes programas de atención al espacio público y al mejoramiento barrial, a la economía popular y al transporte accesible para la población mayoritaria. El sesgo izquierdista de estos gobiernos ha acentuado la búsqueda de la equidad y la construcción de importantes derechos ciudadanos, mediante muy diversas políticas y programas (Álvarez y Ziccardi, 2014). Sin embargo, estas políticas no han sido suficientes como para ejercer un contrapeso significativo a las fuertes tendencias neoliberales del desarrollo urbano.

Estos mismos gobiernos, y en particular los dos últimos (el reciente de Miguel Ángel Mancera y el anterior presidido por Marcelo Ebrard), han auspiciado la modernización selectiva de zonas rentables de la ciudad, en detrimento de extensas zonas desatendidas de los servicios urbanos.

Al gobernar con el lema que enaltece la búsqueda de la competitividad de la ciudad (“Por una ciudad competitiva”), han propiciado la creciente adaptación de la urbe a las condiciones y necesidades del capital global y de las empresas inmobiliarias. Esto ha avanzado aceleradamente en los últimos años mediante cambios arbitrarios en los usos del suelo, expedición de licencias de construcción de manera discrecional a los inversionistas privados, despojo de lotes, edificaciones y barrios enteros a los propietarios originarios, construcciones hipermodernas en zonas patrimoniales y de normatividad restringida, que alteran el paisaje urbano, las normas establecidas y los ámbitos de habitación de la población (Grupo Suma Urbana). También mediante expedición de nuevas normas (ejemplo la 30 y 31) que modifican las vocaciones urbanas y culturales de las numerosas zonas de la ciudad, la construcción de vialidades modernas, de peaje, para uso exclusivo del automóvil, y la edificación de macroproyectos urbanos de alto calado destinados a la población minoritaria de la ciudad.

En estas condiciones, los sectores populares (pobres urbanos) han estado virtualmente excluidos del mercado formal del suelo y la vivienda, y por ello han

desarrollado, históricamente, *estrategias propias de acceso y gestión* de los bienes urbanos. Estas estrategias han correspondido y se han adaptado a diversas etapas de la construcción de la propia ciudad, y también han sido producto de las distintas políticas federales y locales de construcción de vivienda y regularización del suelo urbano (Cisneros, 1993; Cruz, 2001; Schteingart, 2001; Azuela, 1993). Entre estas estrategias podemos identificar al menos tres, impulsadas en distintos momentos de la segunda mitad del siglo XX:

- Invasiones de terrenos y “paracaidismo” (décadas de los cincuenta y los sesenta).
- Fraccionamiento ilegal del suelo de baja calidad (décadas de los sesenta y los setenta).
- Gestión, *bajo presión y movilización*, de políticas de acceso, regularización y urbanización.

A través de estas estrategias los sectores populares han adquirido el derecho a ser parte de la ciudad y acceder a los servicios urbanos. Mediante la gestión de la urbanización popular se han generado desde hace décadas los mecanismos para la integración de los pobres al suelo urbano, aprovechando las *grietas* de la sociedad neoliberal y en el seno de una economía de mercado de la que han estado virtualmente excluidos. En la *ciudad fragmentada* se construyen así nuevos *fragmentos* gestionados, autoconstruidos, administrados y diseñados por los actores populares: movimientos y organizaciones sociales.

GESTIÓN URBANA Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA EN EL MOVIMIENTO URBANO POPULAR

En la ciudad de México existe en realidad una larga trayectoria de gestión popular por el acceso al territorio y a los bienes urbanos; en este sentido, cabe aclarar que no estoy haciendo referencia a un fenómeno propiamente *nuevo*. Esta gestión se llevó a cabo durante el siglo XX siempre por dos vías alternas: el sistema corporativo de los gobiernos priístas (preferentemente a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, CNOP) y los mecanismos informales de las organizaciones sociales, ya mencionados. Al respecto existe una extensa literatura que documenta estos procesos que no voy a reseñar en este texto (Cisneros, 1993; Cruz, 2001; Sánchez-Mejorada, 2005; Azuela, 1993; Azuela y Tomas, 1997; Duhau, 1993 y 1998; Schteingart, 2001).

El interés en esta ocasión estriba en poner de relieve las modalidades más recientes de acceso al territorio y a los bienes urbanos protagonizadas por los actores populares y, más específicamente, las organizaciones sociales. Al respecto me interesa destacar aquellos procesos de gestión que superaron el estigma del “caso exitoso de adquisición de vivienda”, para devenir en casos relevantes de gestión colectiva del territorio y construcción de ciudadanía en la ciudad neoliberal. Me refiero a aquellos que al conseguir la meta originaria de tener un lugar para vivir, decidieron proseguir y mantener la práctica de acceder a los bienes urbanos integrales y a la gestión de estos bienes, bajo una modalidad de ejercicio colectivo, alterno y al mismo tiempo complementario con la vida institucional.

En la ciudad de México estos casos no son aislados, a partir de los años ochenta se registran diversas experiencias en esta dirección (San Miguel Teotongo, Sierra de Santa Catarina, Primera Victoria y Xalpa, entre otras), que coinciden con el cambio de modelo económico en nuestro país, el tránsito de la capital hacia la conformación de una modalidad urbana neoliberal y la reorientación consecuente de la política social, y la de vivienda en particular, hacia la atención focalizada y la restricción de los recursos públicos.

En este marco, el despliegue del MUP en la década de los años ochenta, alentó la construcción de importantes experiencias de solicitantes de vivienda no corporativos que tuvieron como cualidad dejar atrás, en primera instancia, las estrategias extrainstitucionales para dar paso a una gestión pactada y negociada con las instituciones.

El primer caso relevante en esta dirección fue sin duda el del predio El Molino, en Iztapalapa, gestionado y conducido socialmente por cuatro organizaciones sociales a principios de los años ochenta. Por su carácter emblemático, esta experiencia ha sido reiteradamente analizada y recuperada por la academia y por los actores sociales, y no constituye en este caso el centro de atención del trabajo. Sin embargo, es importante destacar algunas de sus características que sentaron precedente para el propio MUP y para la gestión gubernamental (Álvarez, 2004).

El primer rasgo significativo de la experiencia de El Molino es que ésta se despliega en el marco institucional, en un proceso de solicitud formal y negociación con el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo). No se inicia con movilizaciones ni acciones de presión, sino mediante el diálogo con los funcionarios públicos de este organismo. En este proceso, las organizaciones sociales dejan de ser reconocidas como “colonos” y pasan a ser identificadas institucionalmente como “solicitantes de vivienda”, adquieren figura jurídica (se transforman todas

en asociaciones civiles) y son asesoradas, cada una, por un grupo de consultores o académicos especializados en temas de vivienda.

Las propias organizaciones se encargan de localizar el predio en la ciudad (68 hectáreas) y proponerlo a las autoridades. El gobierno asigna el predio de manera colectiva a las cuatro organizaciones, y éstas se comprometen a gestionarlo y producirlo de manera negociada y común. También adquieren otros compromisos institucionales: cumplir con los pagos del crédito, conseguir la factibilidad del suelo para los servicios urbanos, supervisar y responsabilizarse de los procesos de construcción, y participar directamente en la producción de la vivienda.

El trabajo en el predio se lleva a cabo en dos planos: uno general, colectivo, asociado al proceso extensivo de las cuatro organizaciones y la gestión de las áreas comunes, y otro particular, correspondiente a cada organización: construcción legalizada y formalizada de cada una de las unidades de vivienda.

La participación de las organizaciones en el proceso de construcción implicó su intervención en la planeación del proyecto conjunto, el diseño de las unidades habitacionales particulares, la construcción directa de las viviendas y, posteriormente, en el proceso de ocupación de las viviendas, la gestión de las áreas comunes, la regulación del espacio público y la seguridad del predio.

Este proceso participativo resultó altamente complejo para la gestión conjunta del predio, pues implicó un reto para el ejercicio de tolerancia, negociación y concertación en el interior de las cuatro organizaciones, dada su distinta filiación en el campo de la izquierda social. Sin embargo, fue un reto que se fue sorteando en el transcurso del proceso, con una alta conflictividad, pero constituyó un precedente para el trabajo posterior.

Lo trascendente de esta experiencia es que, a pesar de las diferencias y las múltiples situaciones conflictivas, dio continuidad al ejercicio de la gestión colectiva del predio y de la vida comunitaria, en los años posteriores a la entrega de las más de 2000 viviendas construidas. Actualmente, este caso ha cumplido ya 30 años de vigencia, en el transcurso de los cuales se ha mantenido la gestión conjunta de los espacios públicos del predio (el “Cinturón verde” de 15 hectáreas), de los equipamientos, etc., y ha generado numerosos ámbitos de vida comunitaria: ha dado lugar a la construcción de dos mercados comunitarios, un centro cultural, dos Centros de Desarrollo Infantil, una iglesia, dos escuelas primarias, dos escuelas secundarias, una escuela de educación media superior (Conalep), cuatro campos deportivos y una ciclopista. Esto, además de la promoción de numerosos proyectos comunitarios, como una asociación de microempresarios, talleres culturales infantiles, talleres de costura, de la tercera edad y reciclamiento de plástico, y huertos urbanos.

EL CASO DEL MOVIMIENTO DE SOLICITANTES DE VIVIENDA BENITO JUÁREZ (“CABEZA DE JUÁREZ”), EN IZTAPALAPA

EL CONTEXTO

La experiencia del movimiento de solicitantes de vivienda Benito Juárez comenzó en 1987, en un contexto peculiar de las organizaciones sociales que gestionaban el acceso a la vivienda, agrupadas mayoritariamente en el marco de la Confederación Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup) en la ciudad de México. El proceso organizativo y participativo, alentado por las consecuencias de los sismos de 1985, había hecho surgir nuevas agrupaciones de vivienda (la más relevante fue la Asamblea de Barrios), y también nuevas estrategias sociales de gestión de los bienes urbanos mediante ejercicios de concertación directa con las autoridades gubernamentales y con los organismos de vivienda. En estas circunstancias, en su conjunto, el Movimiento Urbano Popular vivía una suerte de efervescencia, con un capital social acumulado considerable. Las organizaciones urbanas avanzaron en sus pretensiones y muy pronto transitaron de la demanda de vivienda a la búsqueda de la gestión del hábitat y la construcción de *comunidad*.

El año de inicio de este movimiento coincide con adecuaciones institucionales relevantes —siempre en el marco de la nueva política neoliberal de vivienda de los años ochenta— estimuladas en buena medida por la declaratoria de la Organización de las Naciones Unidas de reconocer a 1987 como el Año Internacional de los Sin Techo. Tal declaratoria, sustentada en el ejercicio del Derecho a la Vivienda, establecido en 1982, puso la atención mundial en la problemática de la vivienda, convocó el compromiso de los gobiernos para la atención de esta demanda y propició numerosos programas internacionales y locales orientados en esta dirección.

México se hizo partícipe de esta convocatoria a través del impulso de una “nueva” política gubernamental, emanada de la reconstrucción de los sismos, sustentada en la corresponsabilidad con los grupos de solicitantes (responsabilidad compartida, financiamiento y autoconstrucción), y el desarrollo de una gestión pactada mediante el diálogo, la concertación y la coordinación con los solicitantes (Arteaga y Mier y Terán, 1988:132). La gestión se llevaba a cabo de manera directa con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) y con los organismos de vivienda; en el caso de la ciudad de México, con el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo). Las instituciones de gobierno debían proporcionar alternativas de suelo, opciones de financiamiento y agilización de trámites para los grupos de solicitantes.

Por parte del movimiento urbano, la celebración del Año Internacional de los Sin Techo constituyó también un buen marco para la reactivación de las acciones de gestión y la promoción de la organización social. Durante este año nació la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) y un amplio Frente Metropolitano que agrupó a la Conamup del Valle de México, la Asamblea de Barrios, la Coordinadora Única de Damnificados y la Coordinadora de las Luchas Urbanas y de Colonias y Pueblos del Sur. El Movimiento de Solicitantes de Vivienda Benito Juárez, conocido de manera popular como “Cabeza de Juárez”, fue un producto natural de este nuevo impulso del MUP (Moctezuma, 1999:380), que tuvo lugar, igualmente, en el seno de un novedoso proceso de democratización del régimen político local del Distrito Federal. Al mismo tiempo que se afinaban las estrategias institucionales de la política de vivienda y se reagrupaba el movimiento urbano, en el ámbito político daba inicio formalmente el proceso de Reforma Política local, a través de la creación del primer órgano de representación capitalino: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

EL PUNTO DE PARTIDA

En el ánimo de replicar la experiencia de El Molino y de aprovechar el marco general del Año Internacional de los Sin Techo, tuvo lugar la articulación de un nuevo grupo de solicitantes de vivienda que se instituyó formalmente en septiembre de 1987 mediante un proceso formal de diálogo y negociación directa con el secretario de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), Manuel Camacho Solís, con el regente de la ciudad de México; Ramón Aguirre, y con el entonces director de Fonahpo, Fidel Herrera. Manuel Camacho ofreció entonces al movimiento iniciar un proceso de construcción progresivo de vivienda y, en general, una política de promoción de asentamientos populares.

El grupo de solicitantes propuso a las autoridades el predio conocido como Cabeza de Juárez, ubicado en la delegación Iztapalapa, con una extensión de 130 hectáreas. Este terreno contaba con todas las condiciones establecidas por el gobierno y no había por ello ningún impedimento formal para su asignación. Sin embargo, a escasas semanas de haber establecido el compromiso, Manuel Camacho declaró oficialmente que no tendría lugar ninguna construcción de vivienda en este predio y canceló *de facto* la promesa consignada. Ante esta circunstancia, y acogidos al ofrecimiento institucional previo, los integrantes del movimiento decidieron ocupar el terreno en cuestión y montar un campamento extenso a un lado del predio como medida de presión para consumir el cumplimiento del compromiso.

De esta manera, debido a la ruptura del compromiso de las autoridades, el movimiento trascendió virtualmente el proceso de “diálogo” que hasta entonces había guiado la negociación con el gobierno y se vio en la necesidad de echar mano de una estrategia histórica de los sectores populares: la ocupación como un medio para exigir el cumplimiento del acuerdo. Durante los meses que duró la ocupación, el movimiento profundizó su estructura organizativa y armó un entramado de comisiones (finanzas, archivo, técnica, gestión y cultura), con las cuales mantuvo en pie la dinámica de la organización. El resultado de la ocupación y las subsiguientes negociaciones fue la firma de un segundo compromiso, reconocido formalmente por las autoridades como *convenio*, para la construcción de 1 050 viviendas, entre el movimiento y Fidel Herrera, y el entonces director de Fonahpo: Manuel Aguilera.

Con este convenio en mano y el campamento en funciones, y en espera del inicio de la construcción de las viviendas, el movimiento vio cómo el gobierno retrasaba el acuerdo, presenciando en cambio la construcción de otro grupo de viviendas asignadas a solicitantes del PRI en el mismo predio, propuesto por la organización popular. La presión del movimiento ante las autoridades se redució y se buscó insistentemente una entrevista y una explicación por parte del director de Fonhapo y del propio Manuel Camacho, sin lograr llevarlas a cabo. La construcción de las “otras” viviendas avanzó y el movimiento no tuvo respuesta de las autoridades. Esta circunstancia hizo que en el mes de enero de 1989 la agrupación analizara en una asamblea la situación y tomara nuevas decisiones en torno al proceso. En vista del incumplimiento del gobierno y de la negativa para asumir el compromiso signado en el convenio, la determinación de la asamblea fue ocupar los edificios construidos en el terreno propuesto por ellos.

Se trató de una decisión de gran envergadura, dado que alteraba claramente la vía de la gestión mediante el diálogo y la negociación y acudía a una ruptura de los procesos institucionales que habían caracterizado al movimiento, y en general al MUP en esta etapa. Sin embargo, la asamblea consideró que el incumplimiento de las autoridades fue lo que propició la necesidad de acudir a tales recursos. De esta manera, en el mismo mes de enero, las familias que integraban el movimiento ocuparon de manera pacífica y ordenada los 160 edificios construidos, con 960 departamentos, y abrieron una nueva etapa en la gestión de este territorio.

El proceso de ocupación fue complicado pues los edificios se encontraban en obra negra y lógicamente sin servicios y sin condiciones mínimas para habitarlo. Las familias atravesaron por circunstancias extremas en plena época invernal, pero representó una experiencia enriquecedora y de consolidación para el propio

movimiento, en la que se afinó la organización, se fortaleció la solidaridad y se afianzó el compromiso de las familias en su lucha por la vivienda.

Al respecto narra Tere Lupe Reyes:

Había una plaza más grande, entonces nosotros, los compañeros responsables, estábamos en el edificio que daba a la plaza, al que decidimos ponerle “Zapata Vive”, simulando un cuartel general. En una ocasión, después de una negociación en la que nos habían exigido salir de la unidad, y que obvio nosotros respondimos “¡no!”, para variar en la noche llegó la policía montada y nos rodearon mencionando que en la noche nos desalojarían. Y decidimos entonces todos los compañeros con mayor responsabilidad no meternos esa noche al Zapata Vive, sino quedarnos en la tierra de la plaza para que todos los compañeros que hacían guardia y rondines, incluyendo en la zona de los edificios, nos viéramos que estábamos ahí, porque obviamente entre el miedo, las preocupaciones o el cansancio, y muchos factores más, digamos naturales hasta externos, no faltó quien dijera que íbamos a “correr”. Recuerdo que esa noche había mucho frío, a las cinco o seis de la mañana, todos estábamos muy cansados porque dormíamos en el suelo; cabe mencionar que el piso de los edificios era de cemento pulido pero el piso de la plaza era de piedras; sólo habíamos tendido *sleepings* y cobijas, lo cual no amortiguaba mucho nuestro descanso [...] Nos levantamos a las seis y empezamos a caminar, varios empezaron a dar un rondín por toda la zona y pasamos por unos edificios de la orilla de la unidad, ahí estaban unos compañeros; estaban cocinando unos frijoles con cebolla, chilito, quizás hasta con un poco de chorizo, eran los frijoles ¡más maravillosos del planeta! Nos vieron pasar en tales condiciones, que nos dijeron, “espérense no se vayan, coman algo”. Y nosotros nos atascamos de frijoles, ¡los más deliciosos que he probado en toda mi vida! Éste fue un claro ejemplo de la convivencia cotidiana y la solidaridad que se vivía en todo momento.

A un mes de haberse iniciado la ocupación y después de numerosas y difíciles negociaciones, las autoridades —y en particular el Departamento del Distrito Federal, con Manuel Camacho a la cabeza— firmaron nuevamente el acuerdo de construir un total de 1087 viviendas. Éste estableció la entrega de las viviendas en tres etapas a lo largo del siguiente año. De esta manera, el movimiento abandonó la ocupación y dio inicio el proceso de construcción en el mes de mayo de 1990.

Tere Herrera comenta sobre esto:

Este proceso fue muy riesgoso porque nosotros nos metimos con niños y todo; eso provocó muchas preocupaciones porque dormíamos en el suelo sobre car-

tones y nos enfermábamos, fue muy pesado. Acudíamos entonces a las oficinas gubernamentales a la negociación con el cabello desarreglado a falta de agua, y llenas de tizne porque cocinábamos con leña. El regente Camacho en ese tiempo se dio cuenta de que nuestra apariencia no era la correcta, y pidió que nos enviaran agua para poder bañarnos. Sin embargo, nuestra apariencia no nos importaba, de hecho pintábamos las puertas de las oficinas con aerosol exigiendo una respuesta a nuestras peticiones [...] y fue hasta después de la toma que se dio la negociación con Fividesu y el gobierno, y se canalizó la construcción de la primera etapa de construcción, de tres que se acordaron.

Para el movimiento, este proceso fue valorado como un gran éxito, alcanzado en forma pacífica y sin represión, a pesar de las circunstancias. No obstante el riesgo que entrañó la estrategia de ocupación, el proceso culminó sin un solo muerto y sin un solo preso, y con la consecución del objetivo original: la construcción total de las viviendas solicitadas. La decisión de la ocupación no es valorada por el movimiento como algo que rompió la nueva estrategia establecida de negociación por la vía de la legalidad; no es considerada como un acto “ilegal”, dado que se considera que el movimiento gestionó todo desde el inicio por esta vía. La ilegalidad fue, en cambio, la opción elegida por las autoridades al violar los acuerdos de un convenio que es vinculante y que los hace responsables a ellos de cumplir con su parte. En este sentido, el movimiento valora su actuación más bien como “metalegal”, que tuvo que acudir a un procedimiento por fuera de la ley para exigir el cumplimiento del convenio. Pedro Moctezuma, uno de los dirigentes, refiriéndose a Manuel Camacho, advierte:

Nosotros le dijimos “no somos invasores, invaden los extranjeros, nosotros estamos defendiendo un derecho, un derecho que está claramente establecido”. Para ese momento, ya había un convenio firmado y nosotros todo el tiempo nos condujimos dentro del umbral de la legalidad que te permite esa situación.

A partir del acuerdo de febrero de 1990, se programó la construcción de las viviendas en tres etapas, y este proceso se prolongó por más de dos años, hasta 1992, cuando fueron concluidas las últimas unidades, conocidas desde entonces como *frentes*. Desde la construcción de la primera etapa, y en adelante, el movimiento se mantuvo unido y trabajando de manera colectiva en las distintas actividades que exigía el proceso de construcción y la organización de la vida comunitaria. Continuando con la experiencia de El Molino como referente, los miembros del movimiento se hicieron responsables del diseño de las unidades habitacionales y de sus espacios comunes:

A partir de entonces hemos sido responsables del diseño del poblamiento de Cabeza de Juárez, porque fuimos los primeros en plantear la necesidad de escuelas en la zona, de mercados, incluso, a solicitud de muchos compañeros, se designó un espacio para una iglesia; el diseño de los camellones y también una serie de placitas. Al paso de los años, Cabeza de Juárez se hizo más habitable en los Frentes 7 y 8, donde trabaja la UPREZ.

GESTIÓN COLECTIVA Y CONSTRUCCIÓN DE COMUNIDAD

También en sintonía con la experiencia madre de El Molino y con los propósitos manifiestos de las organizaciones del MUP de los años ochenta, las familias del movimiento Benito Juárez en su gran mayoría continuaron trabajando de manera colectiva en la gestión de las unidades construidas. Con la claridad de que la consecución de las viviendas representaba únicamente un punto de partida de sus demandas, de manera sucesiva emanó un conjunto de necesidades naturales y otro tanto de necesidades propias de la organización social, que mantuvieron la cohesión básica del movimiento y dieron lugar a una nueva estructura organizativa. Se formaron nuevas comisiones para la legalización de las propiedades y la formalización de los créditos, pero también se abrieron nuevos ámbitos de trabajo en la perspectiva de la urbanización de la zona y la gestión de los servicios, dado que en un principio, las viviendas fueron entregadas con una infraestructura precaria.

De manera particular, cada familia resolvió los faltantes internos de las viviendas: pisos, puertas, instalación eléctrica, etc. Pero de manera colectiva se organizaron en conjunto para gestionar la pavimentación, la construcción de andadores en las unidades, el transporte, las escuelas y el eje vial. Con la experiencia generada desde la articulación del movimiento, la ocupación del predio y de los edificios, se mantuvo la coordinación de acciones con nuevos objetivos y la práctica de las asambleas para la toma de decisiones sobre cada aspecto por resolver.

A la vez que se atendían las necesidades “urgentes” e inminentes, en los años siguientes se fueron creando nuevas comisiones y se mantuvieron otras tantas, como la de Cultura, que estuvo presente desde la ocupación del predio. La cuestión cultural estuvo siempre a cargo de una de las dirigentes: Pilar Quintero, quien realizó una intensa labor de cohesión de las familias mediante diversas actividades: cineclub, teatro, títeres, sesiones de lectura, etc. Entre las nuevas comisiones y actividades se fundó el desayunador y la cocina comunitarios, que durante varios años han funcionado principalmente con la preparación de desayunos

nutritivos para niños y gente de la tercera edad, el ofrecimiento del servicio y la manutención del espacio en buenas condiciones.

El trabajo que aportamos en el desayunador todas las compañeras se hace de manera voluntaria, sin recibir ninguna remuneración por nada; las personas que trabajamos ahí empezamos a trabajar a las 5:30 de la mañana, a las siete se abre la puerta para que la comunidad entre y los primeros en entrar son los niños de secundaria, después los de primaria y por último los de kínder; también entra un gran número de personas de la tercera edad, madres solteras, etc., pero el desayunador está abierto para toda la comunidad (entrevista a Guadalupe Silva).

El desayunador cobra una cuota de seis pesos y ofrece un desayuno completo a los habitantes de las unidades. La mayor parte del financiamiento para este espacio lo aporta la UPREZ, pero frecuentemente se gestionan recursos de los programas del Desarrollo Integral de la Familia (DIF) del Distrito Federal.

También se crearon otros espacios como el Libro Club y el Centro de Salud:

Y empezamos a hacer aquí mucho trabajo; empezamos a gestionar el desayunador popular, hasta que lo logramos. El día que lo logramos quedamos todas bien contentas. Ahí dábamos también talleres de sexualidad y hacíamos reuniones con las mujeres. Y cuando estuvo el ingeniero Cárdenas como jefe de gobierno sacó el Programa de los Libro Clubes, y que me lanzo a gestionar nuestro Libro Club. Este Libro Club lo atiende desde hace varios años la compañera Mary, quien ha hecho un excelente trabajo con ese espacio. Las compañeras de la cocina han pasado por varias experiencias, pues la cocina es la que tiene más años. Hace como tres años hicimos la cuenta y ya llevábamos más de un millón de desayunos. Es todo un trabajo el que hemos hecho. Nosotros dimos la lucha, porque cuando llegamos aquí no había ni drenaje, y tuvimos que hacer los hoyos nosotros mismos para el drenaje (entrevista realizada a Carmen Márquez).

En cuanto al Centro de Salud, el trabajo lo aportan también de manera voluntaria miembros de la organización capacitados en algún tratamiento o técnica alternativa: acupuntura, homeopatía, masajes, imantología (imanes), temazcal; la aportación es simbólica, de 10 o 15 pesos según sea el tratamiento en cuestión.

En años posteriores, durante los años noventa y la primera década de 2000, la vida comunitaria y las obras dentro de las unidades se han realizado acudiendo

en buena medida a los programas gubernamentales del PRD local, principalmente Mejoramiento Barrial. En esta etapa se han desarrollado importantes obras orientadas a mejorar la calidad de vida dentro de las unidades, pero también a la promoción de la vida comunitaria. Una de las acciones más relevantes en esta dirección ha sido, sin duda, la remodelación del auditorio central de la zona, enclavado en el Frente 8. Este espacio se había instituido desde la etapa de la ocupación de los edificios, pero se había mantenido en condiciones precarias y su remodelación era considerada como una acción vital para la vida comunitaria, por las funciones que éste cumplía como espacio emblemático de la reunión y articulación de los habitantes de la zona. En él se llevaron a cabo desde el inicio del movimiento las asambleas más significativas, y posteriormente fungió como espacio de reuniones de trabajo, sitio de funcionamiento de las comisiones, centro de actividades culturales, entre otras. Mediante el trabajo colectivo y la gestión pasó de ser una bodega abandonada a un centro cultural de primera línea.

Otros trabajos llevados a cabo en el marco de este programa fueron la remodelación de la plaza central del Frente 8 —donde se ubica el Zapata Vive, también con funciones comunitarias; las áreas de juegos infantiles, las áreas de espacios deportivos y el centro de salud.

En la misma política de aprovechar los programas institucionales y gestionar los servicios y bienes urbanos con las instancias gubernamentales, en estos años se promovieron también los espacios y actividades culturales; en particular se gestionó con Conaculta el espacio de danza —completamente equipado con espejos en todas las paredes—, y la adquisición de los instrumentos para organizar una orquesta comunitaria. Dentro del equipamiento disponible para los habitantes de los frentes se encuentra también el Libro Club, un espacio para actividades infantiles, la cocina y el desayunador. Al aire libre en este mismo frente se ha construido un huerto colectivo y un temazcal.

En esta perspectiva, los habitantes de los frentes se articulan internamente para la gestión de demandas de diverso orden, y cualquier necesidad nueva que emerge se convierte en el motivo para la formación de una nueva comisión, con responsables y encargados de atender la problemática en cuestión. La formación de comisiones es la vía a través de la cual cobra vida el trabajo comunitario y es también la definición de los habitantes de la zona de asumir de manera colectiva los retos de la convivencia y del mejoramiento de la calidad de vida. La mayor parte de las necesidades urbanas que atañen a las unidades habitacionales (los frentes) se resuelven mediante esta modalidad y se llevan a cabo, por ello, no de manera individual sino común.

Ésta es una de las herencias que ha logrado permanecer de la lucha del movimiento y del proceso de gestión conjunta por la vivienda. Subsiste en esto una suerte de espíritu de comunidad que ha sido adoptado ya como una condición de vida por estos habitantes:

Le comentaba a la compañera Pilar que yo trabajaré en esto hasta el día de mi muerte. Hace poco me atropelló una moto en el eje, ese accidente, obvio, fue doloroso porque ya me han operado dos veces la pierna (tibia y peroné); el día del accidente, hubieras visto, estaba lloviendo mucho, pero la gente de la unidad salió de inmediato a auxiliarme; todos aquí somos muy unidos, el chico que me atropelló era vecino: la gente me cubrió con una manta y yo me sentí protegida por la solidaridad que mostraron, y francamente sentí que esa ayuda fue el pago por todo lo que he trabajado por la vivienda y por la unidad. Al salir del hospital todos me visitaban en mi domicilio [...] Ahorita estoy en la Comisión de la escrituración, del finiquito y de la reestructuración, ya que muchos compañeros no hemos podido pagar. Gracias a la colaboración del INVI se están logrando poco a poco las negociaciones. Ese día de la negociación fue sin la compañera Pilar, pero fui en compañía de otra compañera, y cabe mencionar que estaba yo muy nerviosa, pero al notar la calidez del director me mentalicé para demostrar todo lo aprendido y poder difundirlo sin ningún problema; finalmente logré expresar mis demandas y estamos por lograr las negociaciones del Frente 7 de la mitad del 8 (entrevista realizada a Teresa Herrera, junio de 2014).

El trabajo comunitario ha sido sin duda uno de los ejes de la convivencia en estas unidades habitacionales, y es también un rasgo que marca un particular modo de vida en su interior. Se trata de una característica que no responde precisamente a una tradición heredada de la vida urbana en común, como ocurre en los barrios y los pueblos urbanos, sino de un rasgo adquirido y preservado a partir de una experiencia de lucha en una organización social que se constituyó y funcionó siempre con este principio. Resulta por ello significativa la permanencia de esta modalidad de gestión y de convivencia, aun cuando, con el paso de los años, ciertamente se ha debilitado.

NUEVAS MODALIDADES DE CIUDADANÍA URBANA:

PERTENENCIA, FORMACIÓN, PARTICIPACIÓN Y DERECHOS ADQUIRIDOS

La revisión de la experiencia del MUP en la ciudad de México y, en particular, del caso de Cabeza de Juárez, conduce a la identificación de nuevas prácticas sociales

que trascienden la organización provisional y la capacidad de respuesta inmediata de los movimientos y las agrupaciones ante sus reclamos con respecto a la ciudad. En estas prácticas se advierten rasgos relevantes de organización y políticas de largo plazo, así como formulaciones de carácter estratégico que dan a los movimientos y agrupaciones mayor consistencia.

En esta perspectiva, las experiencias realizadas han llevado con frecuencia a los movimientos a pasar de la movilización inicial a formas organizativas permanentes, y a la construcción de modalidades alternativas de gestión que se erigen de diferentes maneras en *nuevos modos de habitar y administrar* fragmentos de ciudad. En este tránsito, la propia organización y los individuos que la componen experimentan también transformaciones relevantes que dan origen a *nuevas modalidades de ciudadanía*, algunas de éstas insertas en las prácticas institucionales establecidas, pero principalmente generadoras de nuevos valores, principios y ejercicios ciudadanos.

Al respecto, advierto al menos dos dimensiones en las que se expresa la *construcción de ciudadanía*: una que se lleva a cabo mediante la *construcción del sujeto colectivo*, y otra que responde al *posicionamiento del movimiento o la organización como sujeto público en la realidad urbana*.

En el primer caso, el movimiento inicial avanza hacia la construcción de un *ámbito de pertenencia* que genera identidad entre sus miembros, identificación de objetivos comunes y un campo de conflicto en el que como conjunto se encuentran inmersos. En este ámbito se establecen reglas de operación y funcionamiento reconocidas por el conjunto, ciertos principios y valores que guían las acciones (solidaridad, corresponsabilidad, decisiones colectivas, tolerancia, respeto al otro, dignidad humana, etc.), y una estructura organizativa articulada sobre la base del funcionamiento por asambleas, que diseña la estrategia y coordina las acciones. Pedro Moctezuma refiere al respecto:

Entonces, digamos que esa parte de la decisión colectiva y la dignidad y la posibilidad de que haya democracia aun en grupos muy grandes es muy cierta. Estamos hablando de 1 087 familias, en una situación de estrés. Sería muy fácil que hubiera surgido un líder que dijera: “es que ahorita está cabrón y yo voy a aceptar la propuesta del gobierno, porque estamos tan presionados que no podemos discutirlo”. Y lo interesante es cómo lo hicimos, y no fueron ni 72 horas las que tuvimos de plazo, porque fue de lunes en la noche a miércoles en la noche. Pero se pudo procesar, en las asambleas, se pudo llegar a un acuerdo, que finalmente cohesionó; porque en el momento en donde las decisiones empiezan a ser de individuos o de pequeños grupos, pues se empiezan a perder

la cohesión y las lealtades y las confianzas [...] (entrevista a Pedro Moctezuma, junio de 2014).

La pertenencia a este ámbito (*sujeto colectivo*) refiere de inicio a un trabajo conjunto, a intereses compartidos, a un lenguaje común y a la existencia de un respaldo “institucional” informal (*la organización*) que vela y responde por los intereses del conjunto. En esta medida, los individuos integrantes poseen un ámbito de referencia que los cobija y cohesionan. Sobre esto comenta Carmen Márquez:

Así fue como yo me integré a la organización, porque a mí la organización me ha cambiado la vida. Yo creo que si yo hubiera seguido en la colonia donde vivía mi vida hubiera sido completamente diferente. Yo no sé si estaría satisfecha, o no sé. Pero yo lo que he vivido no lo cambio, y lo que he aprendido en la organización tampoco. Yo siento que soy lo que soy gracias a todo lo que aprendí en la organización; a la organización la quiero y la respeto mucho [...] Mi papá y mi mamá hicieron grandes esfuerzos porque nosotros estudiáramos; a lo mejor no les salió como ellos querían, pero yo siento que al final, al final de cuentas todo lo que he aprendido en la organización me ha dado mucho, incluso me ayudó para que yo terminara mi carrera (entrevista a Carmen Márquez, junio de 2014).

El espacio de la organización es asumido por los integrantes también como un espacio que da confianza en las potencialidades de los individuos agrupados, como un espacio que da fuerza y donde los miembros aprenden que se puede ser “ganador” y “empoderarse”. Algo que de manera individual no sería posible imaginar para ellos.

Finalmente, en esta dimensión se debe mencionar la generación del compromiso con la gestión y preservación de lo conquistado, es decir, con la continuidad del trabajo colectivo y organizativo, primero, para la alimentación de la vida comunitaria, y después para la administración y el mejoramiento de la calidad de vida en las unidades construidas, tal y como se mencionó en párrafos anteriores.

La otra dimensión de la ciudadanía que se pone de manifiesto en esta experiencia es la que refiere al posicionamiento del sujeto colectivo en el ámbito de la vida urbana. En este caso entran en juego diversos factores y diversos ámbitos de actuación. En primer lugar, la propia construcción del territorio y la creación de *riqueza social* mediante el diseño de las viviendas, las unidades habitacionales y del espacio, y la gestación de un nuevo ámbito de convivencia social, un nuevo fragmento de ciudad. En segundo lugar está la construcción de modelos concertados de gestión y la creación de cauces institucionales originales con las autoridades, lo

que va de la mano con la obtención de un *reconocimiento* institucional como actor negociador, como interlocutor y sujeto de derecho. A esto se añade la adquisición de una *corresponsabilidad* social e institucional por parte de la organización, así como un proceso de aprendizaje normativo que le brinda las herramientas necesarias para la gestión institucional.

Mediante estos procesos se genera la posibilidad de crear espacios de incidencia en la vida pública, a través de la intervención organizada en la definición de políticas públicas en materia urbana y de vivienda, en la normatividad y la legislación correspondiente. La exigencia de derechos ya reconocidos y de los procedimientos legales es otra de las prácticas recurrentes que funciona con la demanda de información, la exigencia de los mecanismos de consulta pública y el respeto a los acuerdos y convenios signados con las autoridades.

De manera paralela, la *ciudadanía* se ejerce mediante el proceso efectivo de la virtual disputa por la ciudad y el suelo urbano, lo que entra en conflicto directo con las inmobiliarias, los empresarios y las autoridades locales, así como el acceso tangible a los bienes urbanos como parte de la riqueza social a la que se tiene derecho: vivienda, servicios, escuelas, centros de salud, centros recreativos, transporte y vialidades. Todo lo cual confluye actualmente en el reconocido *derecho a la ciudad*. En este sentido, reflexiona Tere Lupe Reyes:

Hay otra manera más práctica de decirlo. Cuando te duele el hígado es una “demanda”, pero cuando éste está sano se trata de un derecho; cuando dice uno es que se reconoce el bien hasta que se ve perdido, es que lo hemos perdido; o bien, esa ausencia de “bien” es lo que genera la demanda... pero ¿sabes?, el bien no lo perdimos, nos lo quitaron; hay un despojo de los bienes a la población, en definitiva es el derecho a la ciudad, es reivindicar que el derecho a tener espacio, arraigarse al territorio, a la vida colectiva, a la civilización, a la corresponsabilidad, son *derechos*, no sólo es “hay unos pobrecitos, pues démosles casa”, sino es reivindicar desde antes, desde donde está el “bien”, y ese “bien” es un *derecho*. Tenemos derecho a una ciudad más humana, más social, equitativa, justa, confortable, segura y más amable, hasta gentil con las personas discapacitadas y con los niños, con los ancianos [...] éstos son los derechos, por eso no sólo queremos que se cubran “los faltantes”, no, lo que queremos son los derechos, los bienes, los colmados. Creo que por ahí va el tema del derecho a la ciudad (entrevista a Tere Lupe Reyes).

A los procesos anteriores es necesario añadir la incidencia de la organización en el ámbito educativo y de la formación política y profesional, propósito que han

atendido mediante la formación de una amplia red de escuelas formalizadas y con reconocimiento institucional, que abarcan los distintos niveles educativos, desde preescolar hasta universidad. La formación de esta red trasciende desde luego a la organización particular de Cabeza de Juárez y su gestión correspondiente al ámbito amplio de la UPREZ, sin embargo, diversos habitantes de los frentes realizan su aporte en estas escuelas, y algunas carreras universitarias (Derecho y Psicología) se imparten en el auditorio Zapata Vive, de Cabeza de Juárez. Vicente López, comenta sobre esto:

Yo trabajo en una secundaria en la mañana y en la universidad en la tarde, las dos son de la organización. Y, por ejemplo, hoy en la mañana se llevó a cabo la primera reunión para hacer propuestas de cómo elaborar un plan educativo propio de la organización; lo mismo hicieron en las diversas primarias, secundarias, preparatorias y universidades. Todo esto conllevará primero a unos congresos de las escuelas a nivel municipal y luego estatal, y poco a poco hasta llegar a construir una propuesta a nivel general. Y estoy seguro de que pronto habrá buenos resultados porque desde hace tiempo venimos pensando en este modelo propio. No podemos deshacernos totalmente del plan de estudios oficial, pero sí podemos incluir en él nuestra propuesta de formación con una educación popular; ¡ésta es la idea!, pues la organización ya tiene más de 100 escuelas (entrevista a Vicente López).

Para finalizar, pongo de relieve el desarrollo de un pensamiento estratégico en la organización que pone a tono los objetivos originales del movimiento con la dinámica de las políticas urbanas y con la búsqueda manifiesta de un *proyecto de ciudad*. Sobre esto apunta Pilar Quintero:

En un principio el movimiento urbano se basaba en adquisición de suelo y vivienda. Y se fue ampliando: derecho a la salud, a la educación, a la alimentación, a los espacios públicos. Yo creo mucho en el desarrollo de las ideas, en el desarrollo generacional. Noto cómo cada generación nos vamos planteando problemas diferentes, no aislados, sino uno encima del otro. Yo creo que es un grado, un paso de madurez del movimiento urbano, en el sentido de que si la miseria urbana se genera en la ciudad capitalista, entonces lo que queremos cambiar no es la colonia, sino la ciudad capitalista que genera miseria urbana, desigualdad, violencia, y todo lo malo que genera (entrevista a Pilar Quintero).

El tema de los derechos enarbolados por la organización de Cabeza de Juárez se inscribe en una estructura más amplia del MUP, donde el propio *derecho a*

la ciudad fue debatido, analizado y formulado de manera intensiva durante varios años por las agrupaciones del MUP y numerosas organizaciones civiles vinculadas a asuntos urbanos y de vivienda, así como por agrupaciones diversas de derechos humanos. De este proceso emanó la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, documento emblemático de las luchas urbanas, consensuado con las autoridades locales y firmado por el jefe de gobierno del Distrito Federal en 2010.

LOS LÍMITES DE LA ACCIÓN CIUDADANA

Los alcances del movimiento y la posterior organización de Cabeza de Juárez quedan a la vista en los párrafos anteriores. Resultan sin duda relevantes el éxito de gestión de la vivienda, la capacidad de negociación mostrada por el movimiento durante el proceso con las autoridades, la capacidad de la organización interna, la estructura para la continuidad del trabajo colectivo y la generación de comunidad, así como las diversas modalidades de construcción de ciudadanía. Sin embargo, cabe señalar que durante los casi 27 años de vida de esta experiencia, *el conflicto* es una circunstancia que ha estado presente dentro y en torno a la organización, y ha representado fuertes desafíos para ésta. Numerosos conflictos han debido ser sorteados y no en todos los casos se han resuelto, de tal manera que ha habido etapas ensombrecidas por este factor y otras en las que han aparecido fenómenos complejos de difícil solución.

Frente a la larga lista de logros acumulados y claramente atesorados, la organización ha debido hacer frente, por ejemplo, a un claro proceso de disminución de la participación en la vida comunitaria. Una vez conquistado el bien de la vivienda, numerosos miembros de la organización se refugiaron en sus casas y dejaron de lado el trabajo colectivo; la asistencia a las asambleas disminuyó y la asunción de responsabilidades fue quedando en manos de un grupo reducido de personas. Es un fenómeno considerado como “natural” por algunos de los dirigentes, pero también representa para ellos un desafío para la continuidad del proyecto comunitario, y se encuentran ante la necesidad de generar nuevas estrategias que convoquen a los habitantes:

No hemos podido encontrar una estrategia para que aquellos compañeros que no participan, pues trabajen. Por ejemplo, hace algún tiempo me di la a la tarea de tocar puerta por puerta y extenderles a los compañeros la invitación para trabajar en la limpieza de la Unidad; en ese entonces sí tuve suerte porque mucha

gente respondió y participó; no sé qué tengo yo pero cuando les hago la invitación responde un poco más la gente; cuando hay gente participativa se divide el trabajo, se aprovecha incluso para lavar la cisterna, se hace limpieza general, y de hecho les propongo que después de la jornada de trabajo hagamos una convivencia entre compañeros; creo que eso también motiva a los compañeros para evitar la apatía, pues es muy difícil trabajar con compañeros apáticos (entrevista a Guadalupe Silva).

El tema de la continuidad de la participación representa uno de los problemas más acuciantes de este tipo de organizaciones, dado que desde el inicio no toda la gente que entra a la organización lo hace propiamente “por conciencia”. En muchos casos la gente se adhiere por una mera necesidad de un bien concreto y no necesariamente se involucra en el proceso estratégico de largo plazo y en la asunción de responsabilidades. Esto requiere un gran esfuerzo de la organización. Una de las dirigentes de Cabeza de Juárez hace la siguiente reflexión al respecto:

Yo sé y yo veo que a los problemas demasiado difíciles no se les entra de frente. A veces es mejor dar la vueltita. El espacio que nosotros tenemos para crear conciencia y ciudadanía y todo eso, es el lapso entre que el solicitante es convocado y cuando tiene la llave de su casa. Lo que no se haya logrado en ese lapso, ¡olvidate!, ya no se logró. Yo me doy cuenta pensando en Cananea (El Molino) y aquí en Cabeza de Juárez y en todas las organizaciones donde he participado y en las que he visto, que en este lapso quien lleva la batuta de la participación es la organización [...] Una vez que tienen su llave las personas necesitan un espacio privado para condicionar su casa, para recomponer lo que se haya descompuesto en sus relaciones familiares, porque el esfuerzo generalmente es muy grande, y requiere para recuperarse mucho tiempo y mucho trabajo. Entonces hay un repliegue que yo encuentro natural. Si una vez que está ese repliegue tú no eres capaz de comprenderlo terminas peleándote con la gente [...] Yo creo que por lo menos en los primeros seis meses, un año, la gente busca recomponerse. Y después de eso, si se ha hecho un buen trabajo, empiezan a surgir personas interesadas ya no en la casa sino en la organización, en la ciudad, en la patria, en el futuro, en todo eso. Yo les digo a mis compañeros, mi cálculo es que si de la gente con la que iniciamos rescatamos un diez por ciento para la lucha, yo lo doy por bien hecho. Para mí diez por ciento es un esfuerzo y un resultado aceptable [...] Fíjate, casualmente de los compañeros que se involucran cuando se da todo eso, generalmente se vuelven dirigentes en sus trabajos, en sus pueblos, sus familias. Porque en el proceso la gente aprende varias cosas; aprende uno el valor de la unidad, el valor de la constancia, que sí pueden

hablar, que sí pueden tener una posición, que sí tienen posibilidades de ser seres históricos; todo eso (entrevista a Pilar Quintero, septiembre de 2014).

Al lado de este tipo de problemas, en el proceso de construcción de comunidad, la organización hace frente también a problemas del entorno en el que se ha asentado, a lo que significa, pese a todo, vivir en esta ciudad y sortear los retos que la vida urbana les impone. La manera de atender esos retos, como pueden ser el de la seguridad, el de la confianza o desconfianza entre los vecinos, etc., coloca a la organización ante importantes disyuntivas, entre implementar las acciones propias de la lógica individualista y mercantil o generar opciones alternas que den respuesta en otra dirección, con la participación de la gente:

No son los mismos los intereses de la gente cuando todo mundo funcionaba, cuando todo mundo tenía el mismo interés, el objetivo era uno. Y se consigue ese objetivo y entonces disminuye la participación; y surgen nuevas demandas. Por ejemplo, ahora el problema de la seguridad, anteriormente uno era una demanda digamos prioritaria, pues antes había mucho control sobre el territorio, en el control territorial se manejaba todo, y se manejaba hasta la seguridad de la gente con la participación de los compañeros; había guardias para cuidarlo todo, se juzgaba a la gente en comunidad; se veían todas las demandas y todo se iba construyendo, pero después ya no, el control territorial se dejó de lado [...] Y ya ves ahora en Cananea (El Molino), se encierran, la gente ve la cuestión de la seguridad y prefiere poner rejas. Y tú dices ¿cómo surgió toda esa idea?, pues surgió también a partir de que ya los controles que se habían tenido con la participación se fueron perdiendo. Si se hubieran sostenido de esa manera creo que no habría necesidad de eso, pero como no hay se dejó a la libre todo eso. Y eso ha pasado también en otras comunidades, en San Miguel Teotongo y en muchas otras como la propia Cabeza de Juárez. El problema de los territorios es muy importante, creo que hay que volver a él [...] Y es que el problema también es que se pierde el control con asentamientos tan grandes, el problema de mantener esos controles es muy complicado y difícil, pues después de haber tenido la participación de miles de gentes, y después de decenas de gentes, ahora la mayoría de los proyectos los sostiene sólo un grupo de compañeros, no es toda la comunidad (entrevista a Jaime Rello, noviembre de 2014).

Lo que salta a la vista en estos testimonios es la dificultad de mantener la vida en comunidad y los importantes retos que ello implica. La “conciencia social”, la claridad de los objetivos y la experiencia acumulada en materia de trabajo colectivo no parecen ser garantía suficiente para sacar adelante este proyecto. Existen

numerosos factores de diverso orden que inciden en esta circunstancia: desgaste de la organización, recambio generacional, movilidad de los habitantes, etc., hacen de este cometido un largo y complejo proceso de trabajo cotidiano.

Los problemas a los que se enfrentan las organizaciones en este tipo de experiencias para sostener la vida comunitaria son sin duda muy complejos, y requieren de fuertes esfuerzos de los dirigentes y de una gran capacidad de la organización para ascender a nuevos estadios de la articulación social. Esto no siempre se consigue y numerosas experiencias se ven truncadas. Sin embargo, en otros casos, el camino andado no se echa por la borda y da lugar a construcciones sociales alternas que, aun de manera fragmentada, construyen contrapesos significativos al proyecto individualista y mercantil de la ciudad neoliberal.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, Lucía (2004), *La sociedad civil en la ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, México, Plaza y Valdés/UNAM.
- (2016), “Ciudadanía”, en F. Castañeda, L. Baca y A.I. Iglesias (coords.), *Léxico de la vida social*, México, UNAM/SITESA, pp. 93-99.
- y Alicia ZICCARDI (2014), “Políticas sociales y construcción de ciudadanía en un gobierno de izquierda. El caso de la ciudad de México”, en Fernando Carrión (coord.), *Giro a la izquierda en los gobiernos locales de América Latina*, Quito, OLACCHI.
- ARTEAGA, Javier y Arturo MIER Y TERÁN (1988), *Los protagonistas de la vivienda tienen la palabra*, México, Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo).
- AZUELA, Antonio (coord.) (1993), *La urbanización popular y el orden jurídico en América Latina*, México, UNAM.
- y François TOMAS (coords.) (1997), *El acceso de los pobres al suelo urbano*, México, UNAM.
- CHATTERJEE, Partha (2008), *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*, Buenos Aires, Siglo XXI/CLACSO.
- CISNEROS, Armando (1993), *La ciudad que construimos*, México, UAM-I.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN (Coneval) (2013), “Resultados de pobreza a nivel nacional y por entidades federativas 2010-2012”, México, Coneval.
- CRUZ, María Soledad (2001), *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México, Red de Investigación Urbana/UAM-A.

- DUHAU, Emilio (1993), “La urbanización popular en América Latina: ¿institucionalización o pactos implícitos?”, en Antonio Azuela (1993) *La urbanización popular y el orden jurídico en América Latina*, México, UNAM.
- y Angela GIGLIA (2008), *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, México, UAM-/Siglo XXI.
- GARR, Emily (2009), “Polaridad socioeconómica de los trabajadores terciarios en la ciudad de México, 2000”, en Gustavo Garza (coord.), *Evaluación del sector servicios en ciudades y regiones de México*, México, El Colegio de México.
- HARVEY, David (2004), *El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión*, Buenos Aires, CLACSO.
- INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA (INEGI) (2010), “Censo de Nacional de Población y Vivienda México”, México, INEGI.
- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL (INAFED) (2013), disponible en < www.inafed.gob.mx >.
- MIER Y TERÁN, Arturo; Isabel VÁZQUEZ y Alicia ZICCARDI (2012), “Pobreza urbana, segregación residencial y mejoramiento del espacio público en la ciudad de México”, en Alicia Ziccardi (coord.), *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, México, UNAM.
- MOCTEZUMA, Pedro (1999), *Despertares. Comunidad y organización popular en México 1970-1994*, México, UAM-I/UIA.
- PÉREZ, Margarita (2006), “México: ciudad global en la diversidad”, en Carmen Bueno y Margarita Pérez Negrete (coords.), *Espacios globales*, México, Plaza y Valdés/Universidad Iberoamericana.
- SÁNCHEZ-MEJORADA FERNÁNDEZ, María Cristina (2005), *Rezagos de la modernidad. Memorias de una ciudad presente*, México, UAM-I.
- SCHTEINGART, Martha (2001), *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- TURNER, Bryan (1993), “Contemporary Problems in the Theory of Citizenship”, en Bryan S. Turner (ed.), *Citizenship and Social Theory*, Londres, Sage Publications, pp. 1-18.
- ZICCARDI, Alicia (2012), “Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México”, en *Gestión y Política Pública*, volumen temático, México, CIDE, pp. 187-226.

LA CIUDAD Y LA PRODUCCIÓN DEL ESPACIO CIUDADANO

*SERGIO TAMAYO**

INTRODUCCIÓN

De 1970 del siglo pasado a 2010 del presente, las sociedades latinoamericanas han vivido procesos de urbanización e industrialización muy distintos al experimentado previamente. El modelo de desarrollo de entonces se basó en sustituir las importaciones, orientando la economía al mercado interno. A partir de los años setenta, el modelo se fue resquebrajando para ceder el paso a otro que se impulsaba desde los países más industrializados, priorizando la globalización y la apertura al mercado externo. Se trataba de romper las políticas proteccionistas en el Tercer Mundo sin modificar tales medidas en los países centrales, con objeto de expandir el mercado capitalista y resolver la crisis estructural (Wood y Roberts, 2008; Roberts, 1995).

Lo que se vivió fue un proceso de globalización comercial y una imposición de políticas neoliberales en todo el mundo, que tuvieron impactos residuales, desiguales y combinados en cada región. Con tales cambios estructurales, es razonable suponer que al desdibujarse los límites nacionales las ciudades ocuparon los nodos fundamentales de las interrelaciones económicas, políticas y culturales, constituyéndose en redes mundiales de ciudades globales (Taylor, 2010; véase Pradilla, 2010; Harvey, 2006; Castells, 1998; Sassen, 2001; Parnreiter, 1998; Parnreiter, Fischer e Imhof, 2010).

Los viejos actores del desarrollo cedieron su lugar hegemónico a otros nuevos. El Estado, el movimiento obrero y los empresarios nacionalistas se des-

* Profesor-investigador del Área de Teoría y Análisis de la Política, Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Correo electrónico: <sergiotamayoy1@prodigy.net.mx>; blog:<www.sergiotamayo.wordpress.com>.

plazaron, aunque sin desaparecer, del escenario nacional, y fueron sustituidos por empresas transnacionales, organismos civiles y ciudadanos, así como grandes capitalistas nacionales fusionados con el capital financiero y el narcotráfico (Touraine, 1994).

Los actores y el espacio fueron así dos esferas que se transformaron en el tiempo: de la conciencia de clase a la participación ciudadana, y de la identidad nacional a la identidad urbana. El impacto de la globalización ha sido inestable tanto en los lugares donde se reproduce la vida urbana como en la forma de organización y movilización de la sociedad civil. En el caso de México, como en otros países latinoamericanos se erigió un proceso complejo y dialéctico de producción de nuevas prácticas de ciudadanía que miraron a las ciudades como su espacio vital. De ahí que desde la sociología urbana se haya venido analizando tanto el surgimiento de la ciudad global (Sassen, 2001) como distintos mecanismos de conformación del espacio de los flujos (Castells, 1998); de la clasificación de ciudades en desarrollo, como en América Latina, creadoras también de la red mundial de ciudades globales (Taylor, 2010; Parnreiter, 1998); de la caracterización de ciudades orientadas al libre mercado en el Tercer Mundo (Roberts, 2010; Pradilla, 2010; Harvey, 2010), y de los impactos de la globalización y del nuevo sistema mundial de ciudades sobre el espacio local (Parnreiter, Fischer e Imhof, 2010; Salmerón, 2010; Alfie *et al.*, 2010). El rostro común de esta sociología urbana que se comparte desde la globalización, la economía política y la cultura, es precisamente la articulación analítica que se da entre la emergencia de la ciudadanía y de los espacios ciudadanos (Tamayo, 2010).

A partir de entonces, la correspondencia entre ciudadanía, identidad y espacio político ha generado una imagen particular de ciudad (Wildner, 2005). En su libro *Citizens and Cities*, Dilys M. Hill (1994) arguye que el espacio (urbano) es el contexto de la participación a través del cual se explora constantemente el significado de la comunidad. La ciudad, entendida en su expresión espacial pública, es el lugar privilegiado de la afirmación del ciudadano, donde deberían reconciliarse el individualismo y la justicia social. Pero ésta es una definición optimista, porque percibe una concurrencia de ciudadanos respetuosa y tolerante, debatiendo en “ágoras”, resolviendo todo por consenso, cuando lo que se expresa en ese espacio público es un campo de batalla y verdaderas guerras por el espacio urbano (Bauman, 1999). Estos campos de conflicto, constituidos en espacios de ciudadanía, pueden distinguirse del análisis sobre la apropiación política y simbólica que los ciudadanos hacen del espacio público, tanto físico como metafórico, a través de manifestaciones, marchas, concentraciones políticas y movimientos sociales que contestan el papel de los medios de comunicación en la delimitación formal de la

esfera pública, y definen, junto con ellos, las agendas políticas tanto de carácter global como urbano (Tamayo y López, en prensa; López *et al.*, 2010).

Y es que, en efecto, el análisis de la ciudadanía tiene que ver con el acceso a los recursos y a su distribución, y en consecuencia se relaciona con el ejercicio del poder. La arena local, la ciudad, se convierte en el marco perfecto para el ejercicio tanto legítimo como confrontacional de la ciudadanía; la ciudad se torna en el ámbito local más inmediato de la participación de los ciudadanos, como colectividad y cultura política; es ahí donde se distribuyen los recursos y se escenifican las luchas por el poder, se enfrentan valores y distintos estilos de vida, se producen patrones de interacción social y confrontación de ideas en la búsqueda de la modernidad o del arraigo a la tradición. La ciudad delimita así las fronteras de la ciudadanía, ya que se concibe como espacio de cohesión, pero también de lucha por la hegemonía, que es en cualquier caso mucho más que un simple agregado de personas y objetos físicos (Brubaker, 1992).

La ciudad es una construcción social; es producto de la acción y las ideas de los individuos. Pero la ciudad es la correspondencia entre el objeto material y la construcción imaginaria simbólica y social. Es dato y es interpretación. El dato de la ciudad es su materialidad.¹ Mientras que la interpretación de la ciudad es el producto de la relación entre objetos e individuos y colectividades, aquellos que califican el espacio y lo producen como interacción social. La interpretación de la ciudad se da precisamente a partir de sus actores urbanos. Por eso es importante considerar que además de esa ciudad objeto y de ese espacio relacional, la interpretación hecha por los individuos se realiza en correspondencia con las formas de apropiación y producción colectiva del espacio social y político.² Es así, descifrada por las diversas experiencias culturales, políticas,

¹ La materialidad, digamos el carácter objetivo de la ciudad, debe estar siempre presente a través de la relación de todos los objetos entre sí: casas, edificios, viaductos, postes y cables, anuncios, bancas, plazas, banquetas, árboles, arbustos y flores, puestos, comercios, restaurantes, oficinas y tiendas, suelo dividido, tuberías, infraestructura, automóviles, camiones, aviones y helicópteros, pistas, trenes y vías, lámparas, puentes, etc. Lo que Pradilla (2010) concibe como soportes materiales de la acumulación del capital, y otros la ubican en su correspondencia con el espacio cultural y físico (Guzmán, 2005; Wildner, 2005).

² Las interpretaciones y los significados de la ciudad no son homogéneos. Le deben su existencia a distintas experiencias de ciudad y de vida cotidiana. Así, los significados son cruzados por la edad o el género, niños, jóvenes, adultos, hombres y mujeres; o según la división social del trabajo, empleados, trabajadores, obreros, empresarios y capitalistas; o por diferencias étnicas, indígenas, mestizos y criollos; o por clases, pobres, clases medias o ricos, propietarios y desposeídos; o por identidades sexuales, gays, transexuales, lésbicos o heterosexuales, etcétera.

comunitarias y sociales. La ciudad es, como el espacio, relacional y simbólica, pero además fruto de posiciones y distinciones sociales con respecto al poder.

En consecuencia, me gustaría comprender la relación entre ciudad y ciudadanía por la vía de delinear las formas de producción social de los espacios ciudadanos en la urbe. Los espacios ciudadanos se erigen como campos de acción en o sobre la ciudad, que evidencia el tipo de participación de los actores y su relación con la ciudad. Entiendo por campos de acción una conducta y una práctica definida por la interacción social. Ese comportamiento comprende un estado constante de movimiento, de actividad y de liberación de energía colectiva. Al hacerse así, las acciones se enfrentan, se tensan, se friccionan, se oponen entre sí y con las de otros actores urbanos, y de ahí resultan la lucha y la confrontación social.

La propuesta teórica de este capítulo es explicar la formación de estos espacios de ciudadanía al mirar a la ciudad desde la política, entendida ésta como política contenida o institucional (instituciones formales y representativas de participación) así como en su carácter transgresivo y contestatario (marchas, movilizaciones, movimientos) (véase McAdam, Tarrow y Tilly, 2003). Se trata de mirar la ciudad desde prácticas y relaciones de poder que reconfiguran prácticas y proyectos de ciudadanía (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2010), que disputan la hegemonía de la ciudad a través de formas de apropiación del espacio urbano, convertido, como dice Bauman, en campo de batalla.

Para ello es importante analizar la dualidad ciudad-ciudadanía, lo cual se realiza en los dos primeros apartados; esto muestra con mayor claridad el concepto de espacio ciudadano que se expone después a manera de reflexión final.

CIUDAD

Para comenzar, podríamos definir a la ciudad como una interacción entre la población y el medio ambiente. Se expresa por su imagen a través de sus elementos físicos, redes, calles, edificios y espacios (Lynch, 1998 [1960]). Ahí se concentra una población que se distribuye del centro o núcleo hacia los radios o sectores periféricos como cromosomas (Berry y Kasarda, 1977; Dogan y Kasarda, 1988; Hawley, 1971; véase Terrazas, 2010, 2005). Esa ciudad, sin embargo, es el escenario de una forma peculiar de producir y consumir; es el punto nodal donde se concentra el desarrollo del modo de producción capitalista (Harvey, 2006, 2010; Pradilla, 2010). En ella se reproducen las clases, los trabajadores y los consumidores

(Katznelson, 1986; Castells, 1983; Giglia, 2010). Algunas urbes son el punto de arribo y de salida de circuitos internacionales que la especializan según las inversiones y las redes mundiales capitalistas (Sassen, 2001; Taylor, 2010).

La ciudad puede entenderse como todo lo anterior, pero además tiene la característica específica de su historia regional y nacional, de su incorporación particular a la lógica del mercado mundial, de su peculiar transición a la democracia, de su especificidad en planear o desorganizar el espacio urbano, de las características de sus actores sociales y de sus conflictos. La ciudad es experiencia (Hannerz, 1986) y por eso es escenario y producto, al mismo tiempo, de esos procesos históricos (Roberts, 2010). Es el lugar donde se reflejan de manera natural las presiones políticas a escala nacional e internacional, así como los conflictos sociales de todo tipo. Ahí se expresan los proyectos por el derecho a la ciudad que impactan su transformación. En esta idea, la ciudad es el lugar donde se ventilan precisamente esos proyectos de ciudad, de ciudadanía, donde diversos actores sociales luchan por tener la hegemonía política y cultural, así como el control de sus recursos y su desarrollo (Touraine, 1994).

Sin embargo, se debe reconocer que todo proyecto de ciudad cambia conforme se van transformando las condiciones sociopolíticas y los modelos hegemónicos de desarrollo. Estos cambios se producen ante las variadas contradicciones dentro de grupos y actores urbanos colectivos, al confrontar sus proyectos específicos. De esa lucha surge hegemónica un tipo de ciudad que representa el momento histórico. Así, los significados y el ejercicio de la ciudadanía cambian también. Esta situación es más evidente en momentos de transición (Tamayo, 1999). Por ello, me ha parecido importante analizar aquí la transformación de la ciudad desde la perspectiva de la globalización y la formación de la ciudad del libre mercado.

México y América Latina experimentaron la transición estructural de un modelo de desarrollo a otro: de la sustitución de importaciones al modelo exportador bajo la globalización. Pasaron de una práctica política populista a una neoliberal, o de liberalismo social (Tamayo, 1999). El impacto pernicioso de esta globalización en lo local ha invadido las redes complejas de regiones y ciudades. Según Roberts (2010), el paso de la urbanización centrípeta a la centrífuga fue el proceso por el cual se generó el tránsito de un desarrollo económico, social y político —que entendió como su fuente primaria la expansión y la consolidación del mercado interno en una época de industrialización por sustitución de importaciones— a un desarrollo orientado a las exportaciones y la expansión del mercado privado, beneficiando así principalmente a las empresas transnacionales. Fue el paso de la ciudad de la primacía urbana, de las migraciones campesinas, de la

ciudad centralizada y de las *ciudades de campesinos* a la ciudad de ciudadanos (Roberts, 1995), y a la del libre mercado, con implicaciones profundas en el sistema urbano nacional.

Las ciudades hoy, como lo fueran en la modernidad industrial, ya no profetizan el progreso. La globalización ha rebasado fronteras, integrado mercados, uniformizado el consumo, hegemonizado la producción de la cultura de las grandes potencias mundiales. Ha desmantelado identidades nacionales, desmoronado utopías universalistas, reducido a la resistencia fundamentalista aquellas expresiones culturales que quisieran volver al pasado y la tradición. Vivimos en un mundo dividido entre la objetividad de la economía-política globalizada y la subjetividad de los mundos de vida, alienados, desplazados a la oscuridad de la miseria. Es una separación entre globalidad y localidad, entre la megalópolis y la calle, entre la ciudad y el barrio, entre una multitud de redes políticas y culturales que forman y refuncionalizan la enorme, y a su vez parcelaria, ciudad de México (García Canclini, 1995).

Desde la economía política, la globalización encarna un nuevo periodo de acumulación por *desposesión*, en una relación que se infiere de la acumulación primitiva y la reproducción ampliada del capital (Harvey, 2006). Recordemos que el objetivo de la fase imperialista de la acumulación fue generar una mayor demanda así como una considerable inversión en distintas regiones del mundo, aquellas que a principios del siglo XX eran consideradas todavía como espacios precapitalistas. Se trataba entonces de lograr acceso a *inputs* (materias primas, tierra y fuerza de trabajo) y a nuevos mercados (donde se realizaba la plusvalía). A ese proceso se le denominó reproducción ampliada de capital, una relación entre “el interior y el exterior”. Y si la acumulación primitiva se basó en la mercantilización y la privatización de la tierra, en la expulsión de campesinos, en la conversión de la tenencia de tierras comunales en privadas, en la mercantilización de la fuerza de trabajo, en la supresión de formas alternativas de producción y consumo (como las de los pueblos indígenas), en la apropiación de bienes de otras regiones, y en la constitución del Estado como respaldo y promoción de estos procesos, este tipo de acumulación está aún vigente hoy, en los albores del siglo XXI, y toma nuevas formas en la era de la globalización.

A este nuevo proceso Harvey (2006) lo denomina *acumulación por desposesión*. En la globalización de hoy aún prevalecen la depredación, el fraude y el robo, altos niveles de endeudamiento de los países pobres, servidumbre, fraudes empresariales y desposesión de activos (como el saqueo de fondos de pensiones), degradación del hábitat, privatización de recursos naturales como el agua y otros bienes públicos. Es una especie de reedición a escala gigantesca de la acumulación

primitiva: desmantelamiento de los marcos reguladores de las condiciones de trabajo; pérdida (o desposesión) de derechos previamente adquiridos, y todo a nombre de la ortodoxia neoliberal. Sobresale de este modo una afirmación pertinente de Hannah Arendt (Harvey, 2006:26) cuando señala que “el pecado original del simple robo, que siglos atrás había hecho posible la acumulación original de capital [...] tenía que repetirse de nuevo para evitar que el motor de la acumulación se acabara parando”.

De este modo, desposeer en la globalización ha significado, sobre todo para América Latina, una nueva ronda de cercamiento de los bienes comunales y públicos, en un proceso profundo de privatización. La *privatización* entonces puede entenderse como esa transferencia de activos públicos productivos, entre ellos los recursos naturales, a empresas privadas.³ Ha sido, dice Harvey (2006), un proceso de desposesión bárbara.

El impacto de la globalización en los territorios de América Latina y en la política ha sido desigual y combinado, por razones históricas y geopolíticas (Pradilla, 2010). Ha dependido también de los actores sociales y urbanos en distintos países, como Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Paraguay, Chile y otros de menor desarrollo como Nicaragua y El Salvador, que han cambiado durante la primera década del siglo XXI sus estilos de gobierno, y aunque con diferencias, están planteando la necesidad de adecuar y ajustar, e incluso transformar radicalmente el modelo de desarrollo. ¿Cómo hacerlo efectivo, si las estrategias son distintas, dependiendo de las condiciones culturales e históricas diferenciales, y de la formación de actores y proyectos políticos tan heterogéneos, que se articulan y se enfrentan desigualmente tanto a la globalización como a las políticas neoliberales? Habría que tomar en cuenta los aspectos que están en juego: el papel del Estado, la dinámica interna de los mercados laborales y de los actores económicos (es decir pequeños y medianos empresarios al lado de los grandes, de las firmas transnacionales, además de las agrupaciones de trabajadores), la par-

³ Es importante tomar en cuenta que, por un lado, la privatización es el resultado de este proceso de transferencia de recursos materiales, pero por otro, se tiende a reformular y reposicionar además de objetos, medios e instituciones que no necesariamente pertenecen al ámbito de lo productivo *per se*. No obstante, en un contexto de mercantilización generalizada de la sociedad, todo (es decir TODO) puede ser objeto de privatización aunque no tenga en sí mismo una “naturaleza” o condición claramente privatizable. Por ello hay formas sutiles de privatización. Son condiciones menos claras que también explican cómo opera la privatización. Además de la transferencia hacia empresas privadas, existe una nueva condición del Estado que se sustenta a partir de generar productos públicos rentables. Su organización y gestión por tanto cambia. A este proceso se le llama *gerencialización del Estado* (véase Olivier, 2007).

ticipación de los actores sociales y políticos estratégicos (partidos e ideologías, clases, grupos de la sociedad civil, así como movimientos), e identificar qué futuros se delinearán para qué tipo de ciudad y para qué tipo de sociedad con tal predominio de lo urbano (Roberts, 2010; Pradilla, 2010).

La globalización refuerza los valores que estigmatizan el papel del Estado en la economía, pero las crisis se obstinan en deslegitimar este discurso. ¿Habrá llegado el momento, a partir de la experiencia latinoamericana, de estigmatizar el papel del libre mercado para regresar al control estatal del desarrollo? ¿Es tiempo de regresar a la urbanización y a la socialización centrípeta, o de mantener inalterable la dinámica centrífuga del crecimiento? ¿Es la ocasión de pensar una mediación de fuerzas en el interior y hacia el exterior? ¿Qué tipo de cambio se requiere? ¿Qué tipo de proyecto de ciudad, de ciudadanía y de nación se han venido construyendo a partir de la fuerte confrontación entre intereses económicos y actores sociales y políticos?

LOS EFECTOS DEL NEOLIBERALISMO EN EL ESPACIO PÚBLICO DE LA CIUDAD

Una ciudad pública, por definición priorizaría sus espacios públicos; una ciudad privatizada, por el contrario, estaría imponiendo el individualismo y el interés privado tanto en su funcionamiento como en su significado. La ciudad neoliberal de hoy, abierta al libre mercado, no puede conciliar el uso diferenciado y público de las calles y las plazas para una población tan heterogénea como la urbana, constituida por grupos e intereses diversos, porque no las entiende.

El espacio es social en esencia, dice Henri Lefebvre, pues es el ámbito de la interacción de la vida cotidiana (Lefebvre, 1974; 1991 [2004]; véase Gottdiener, 1994). Pero en una ciudad donde el consumo y el mercado prevalecen, se desmorona la vida social y la vida pública, florece el individualismo y el retorno al mercantilismo (Piccini, 1995). El individuo se pierde en la multitud amorfa, sin sentido de la acción, sin pertenencia ni solidaridad. Mucho de estas características se expresan en la nueva cotidianidad urbana, pero mucho de ellas está formada en el imaginario que se impone desde los medios de comunicación. A la participación colectiva se le estigmatiza porque se prefiere la individuación de la vida urbana, o así se le entiende por los procesos de globalización y privatización a mansalva. La sociedad de masas, dice Clarke (1996), está plagada por una mayor conciencia individual y una dislocación sistemática de la ciudadanía.

La ciudad debería ser la arena pública, el marco de la participación ciudadana y la exploración del significado de comunidad, pues nada es para la ciudadanía más que el espacio público. Es ahí donde se reconcilia el individualismo y la colecti-

vidad. El problema es que en la ciudad neoliberal el ciudadano individualista se opone al ciudadano partícipe de la colectividad. ¿Cómo es posible, entonces, tener acceso a la toma de decisiones políticas siendo un consumidor y un competidor en el mercado? (Hill, 1994).

El espacio público adquiere significado porque se carga simbólicamente de las ideas y representaciones de los grupos de ciudadanos, pero también porque es un espacio concreto, practicado, posicionado por ciudadanos. En ese espacio se forman y expresan distintas identidades ciudadanas. Es el escenario de la realización del ciudadano como hombre o mujer política. La ciudad, en tanto espacio público, es precisamente eso, un espacio calificado por sus prácticas ciudadanas.

La creencia generalizada promovida en el neoliberalismo de que la expansión de la opinión pública sólo es posible articulada a medios de comunicación libres y equitativos es un supuesto. En efecto, las definiciones liberales de la esfera pública se han mantenido como conceptos inamovibles a lo largo de la historia, como si fuese un cuerpo estático, simétrico, transparente y ordenado de diálogos en perfecta armonía, por medios de comunicación neutros política e ideológicamente. Como si fuese justamente algo preexistente a las dinámicas de la historia (Somers, 1995a, 1995b). Recordemos que para los liberales luchar contra el despotismo era ubicarse contra el autoritarismo del Estado, en la perspectiva de abrir nuevos espacios democráticos. Se formaba pues una esfera pública en la discusión y el debate públicos, con el uso de la razón y el ejercicio de la autonomía personal como sus principales valores. El público tendría que constituirse así en una mediación entre el poder estatal y los intereses privados de los individuos (Tassin, 2001). Sin embargo, esto no es así.

La argumentación de espacio público que planteo aquí no es aquel de la utopía liberal en el que la esfera se constituye en una atmósfera de armonía, similitud de posiciones, consenso y homogeneidad, sino aquel que rescata el encuentro conflictivo de diversos grupos que constituyen a la sociedad civil (véase Somers, 1995a, 1995b), que se genera por una constelación de discursos de poder (Braig y Huffschmid, 2009). Uno que se constituye también por la acción colectiva y, así, construye un ideal de responsabilidad y representación colectiva, no únicamente de individuos (Naishtat, 2001; Tamayo y Cruz-Guzmán, 2008). Ello se sustenta en el hecho de que la confrontación en el espacio público es parte del debate de proyectos ideológicos, que buscan la hegemonía política y cultural en diversas escalas, ya sea nacional, local o urbana.

La ciudadanía no se da en el vacío, porque entre otras cosas implica participación e identidad. El ciudadano no únicamente consume la ciudad, sino la habita y le da significación. Experimenta la ciudad tanto individual como socialmente.

Busca convertir la ciudad en *polis*, espacio de una cultura renovada de debate y toma de decisiones. ¿Cómo restablecer esa *polis* de la ciudad? ¿Cómo reconstruir esa especie de red de ágoras al estilo de una ciudad helénica idealizada por los liberales donde se permita la libre participación y discusión de los asuntos públicos? ¿Cómo conciliar el espacio público y el privado? ¿Cómo conciliar la participación colectiva y los intereses privados? ¿Cómo equilibrar los derechos políticos y los derechos civiles, individuales, de los ciudadanos, cuando se confrontan entre sí?

CIUDADANÍA

En este apartado se analiza el concepto de ciudadanía como contraparte de la dualidad ciudad-ciudadanía, que explica en conjunto la producción de espacios ciudadanos.

Tales conceptos se han difundido con fuerza en los medios informáticos. Ahora los términos ciudadanía y democracia se han instalado en el debate corriente, tanto académico como político, en los niveles local e internacional. La transición democrática en América Latina empezó durante la década de los ochenta, cuando se pasó de las dictaduras a una mayoría de gobiernos socialcristianos conservadores. El derrumbe del muro de Berlín hizo más patente la realidad de la democracia occidental alrededor del mundo. A finales del siglo XX en México, el PAN conservador derrotaría al PRI autoritario y populista. Los gobiernos laboristas y socialdemócratas también se alinearon a las fuertes tendencias neoliberales, globalizadoras y, dicen, democratizadoras. Vaya democracia, señalarían algunos, la que estamos viviendo, o construyendo en esta transición donde el poder omnímodo del dinero se impone sobre la población, donde la alienación y cosificación más demoledora se asienta en y sobre la humanidad. No importa de qué tendencia o régimen estemos hablando, todos se alinean más tarde o más temprano.

Contrario al imaginario democrático, hoy se vive en América Latina una situación de extremo control, violencia social e institucional, vigilancia exagerada y encarcelamiento virtual de los ciudadanos que explica otro mundo, distinto al que insisten en inventar los apologistas de las llamadas democracias occidentales o democracias establecidas. ¿Cuáles son los retos que enfrenta pues la construcción de tan anhelada democracia en las ciudades? ¿Cuáles son las alternativas que se vislumbran para transitar hacia ella?

Desde mi perspectiva, sería importante abordar primero los retos a los que se enfrenta la construcción de la ciudadanía desde una visión crítica y no institucionalista.

Un enfoque crítico de la ciudadanía permite analizar las paradojas de la democracia porque estudia las relaciones entre distintos grupos sociales, y entre el Estado y la sociedad civil; permite identificar las contradicciones entre la expansión o restricción de los derechos sociales, civiles y políticos, ubicando distintas formas de identidad colectiva de aquellos grupos que los reivindican, así como de aquellos a los que se enfrentan. Reconoce, finalmente, las interpretaciones y prácticas democráticas y de participación de esos mismos grupos. Es un modo de detectar y acceder a los recursos y a su distribución en la sociedad; un enfoque para comprender las identidades, las solidaridades y la membresía que se generan; una perspectiva para entrar a la contradicción entre lo público y privado, lo social y lo individual, la colectividad y el individualismo, lo homogéneo y heterogéneo, lo racional e irracional, lo moderno y lo tradicional. Con el análisis de la ciudadanía es posible descifrar las complejidades de la ciudad, una suerte de mixtura de los anteriores aspectos —recursos, identidad e ideología—, donde prevalece la pertenencia cultural y el lugar de la participación local. Una forma de interpretar y caracterizar a las sociedades urbanas contemporáneas a través de las dinámicas en el ejercicio de la ciudadanía.

La ciudadanía en su versión tradicional es un medio de inclusión y estabilidad democrática liberal. Pero si aludimos a su dinámica, puede entenderse a partir de una fuerte participación pública, por lo tanto de un fuerte carácter colectivo. Esta participación así pensada no se reduce a la libertad de los miembros de una comunidad para elegir a sus representantes, que es la definición clásica de la agenda liberal y de una concepción más o menos estática del ciudadano. La participación debe entenderse en el contexto del *ejercicio*⁴ de derechos y obligaciones, que son *cambiantes*.⁵ La ciudadanía es pues asociación política, *ejercicio* de derechos y es *cambiante*. Ahora bien, la participación puede ser institucional o extrainstitucional, confrontacional, estatal y no estatal (McAdam, Tarrow y Tilly, 2003). Más aún, tales orientaciones no sólo se oponen entre sí, sino que se articulan con frecuencia; por ejemplo, la participación electoral y la lucha por derechos

⁴ Este término me parece fundamental como una de las dimensiones centrales de ciudadanía, pues identifica de una manera dinámica la participación.

⁵ “Cambiantes” es otro adjetivo fundamental, que rompe la visión restrictiva de la ciudadanía como si fuese ésta una serie de atributos rígidos y estancos, sin dinámica y posibilidad transformadora.

sociales, la contienda institucional y la movilización transgresiva. La ciudadanía así es el resultado de una combinación conflictiva de presiones tanto de las élites como de los sectores populares, que varían históricamente. Y en este sentido, involucra un proceso dual en el que los derechos se definen y redefinen constantemente.

Desde una perspectiva macro, la ciudadanía depende de tensiones estructurales: tipos de estructuras agrarias y procesos de modernización, de la formación y consolidación de las clases sociales, de la naturaleza del mercado de trabajo y la estratificación social urbana, y el grado de participación del Estado en la economía. Por eso me pareció importante señalar, como se dice en el apartado anterior, a la ciudad desde una perspectiva de la economía política. Así, la comparación de dos modelos opuestos de desarrollo capitalista, como hemos visto, permite desprender concepciones y ejercicios distintivos de ciudadanía. De ahí que una de las aportaciones importantes de T.S. Marshall (1950) en su discusión sobre ciudadanía y clase social sea precisamente la de oponer a la jerarquización de los derechos —y la reducción individualista que los liberales hacen de la ciudadanía civil y política del modelo basado en el libre mercado—, la dimensión de la *ciudadanía social* como parte fundamental de la ciudadanía plena. En efecto, la ciudadanía social se explicaría como ejercicio colectivo, que muestra la fuerte integración e indivisibilidad de los derechos. Así, la complementariedad de las tres dimensiones de tales derechos (civiles, políticos y sociales) y la esencia del ejercicio de la ciudadanía en el Estado de bienestar son la base de su análisis.⁶

En este marco de tensiones estructurales, el análisis que vimos de Roberts (2010) es clarificador. En el modelo de sustitución de importaciones se dieron rápidos procesos de urbanización e industrialización, patrones de migración campo-ciudad y una jerarquía en la red de ciudades con base en la primacía urbana. El Estado fue uno intervencionista en materia económica, con un mercado interno protegido, así como un ejercicio nacionalista y a la vez autoritario del poder. En

⁶ Marshall ha sido sujeto de severas críticas, a pesar de que todos los estudios que existen sobre la ciudadanía han hecho uso obligado de sus definiciones clásicas. Turner (1990, 1997) y Somers (1999), entre otros, critican el carácter evolucionista en la construcción de la ciudadanía (Turner), la perspectiva regionalista de su análisis al someterlo exclusivamente a la experiencia británica, y la tendencia estructuralista al no confrontar el proceso con distintos actores sociales en pugna (Somers). Reconociendo que tales críticas puedan tener sustento, me parece que varios de los aspectos cruciales del análisis de Marshall no han sido debidamente reconocidos ni retomados, como son: la pugna entre derechos individuales y colectivos, la individualización de la ciudadanía en el modelo de libre mercado y la concepción social de la ciudadanía en el Estado de bienestar, la transformación de los significados de los derechos de ciudadanía, entre otros temas, que proveen más que una visión estática y evolucionista de la ciudadanía, una perspectiva más dialéctica.

consecuencia, la ciudadanía se restringió a ciertos derechos sociales otorgados desde arriba, a través de una estructura social sostenida por sectores corporativizados de trabajadores, campesinos, sectores populares, grupos de clase media (fortalecidos por el empleo estatal) y empresarios obligadamente nacionalistas que se beneficiaron a la sombra del Estado. Rosalbina Garavito (1996) explica con claridad este periodo, para el caso de México, que se sostuvo en un pacto social sobre el cual se puso en marcha el desarrollo estabilizador. El pacto social del modelo del Estado de bienestar consolidó las clases sociales e hizo emerger un Estado fuerte asistencialista, que sin embargo otorgó un sistema de seguridad social que aún hoy, en la etapa más franca del neoliberalismo, está siendo muy difícil de destruir: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y Petróleos Mexicanos (Pemex) (para obreros), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (para empleados del Estado) y las fuerzas armadas (que provee para cada uno de estos sectores servicios de salud, vivienda, sistemas financieros, tiendas de productos básicos y actividades recreacionales), e incluso para el sector informal y campesino se facilitó una estructura más marginal pero funcional, con programas de autoconstrucción, comercialización y un sistema institucional de salubridad y asistencia social.⁷ Este modelo entró en crisis. Las bases materiales de la transición (que no democrática, como la verían los transicionistas) entre dos modelos de desarrollo se fundamentó en el entrecruzamiento de la crisis económica y la crisis política.

Hoy esa estructura de asistencia social está socavada al máximo en toda América Latina por la sistemática venta y privatización de empresas del Estado y la disminución de la intervención estatal en el desarrollo. Para los promotores del liberalismo, a una disminución del Estado aumentaría inversamente proporcional y automáticamente la participación de la sociedad civil. Su expansión debería limitar el autoritarismo y el corporativismo en la relación Estado-sociedad, pero las contradicciones de este modelo idealizado son evidentes. Roberts (2010) ha demostrado que el modelo de la ciudad del libre mercado crea mayores diferencias sociales. Ha limitado la fuerza de la clase obrera e incluso la integración de las clases medias. El modelo del libre mercado no uniformiza como el modelo populista, más bien crea profundas diferencias entre países, ciudades y grupos sociales. Mi opinión, además, es que la reivindicación de la democracia liberal o de tercera vía (Giddens, 2001) asociada al libre mercado es limitada, ya que se restringe al ideal de una opinión pública amorfa y a ciertos procedimientos electorales institucionalizados que sólo legitiman el modelo y reproducen el sistema de dominación.

⁷ Me refiero a la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA).

Una parte significativa de esa realidad urbana en América Latina descrita por Roberts (2010) muestra una declinación de la democracia deliberativa, aumento de conflictos sociales y una mayor manipulación de la información y de las verdaderas necesidades de la agenda nacional y local. Así, el mercado no es más democrático que el Estado autoritario, pues se fundamenta en la ganancia, el interés privado y la acumulación de capital. Los efectos negativos continúan: desorden de los paisajes urbanos sin mejoría alguna en la provisión de servicios urbanos, con altos contrastes entre pobreza y riqueza, así como en la desigualdad en el ingreso.

A partir de la década de los setenta se abrió ese enorme episodio de transición entre los modelos descritos por Roberts. La transformación de la ciudadanía obedeció en realidad a una disputa por la nación (Tamayo, 1999). Al modificarse las condiciones del pacto social (véanse Rosalbina Garavito, 1996; Touraine, 1989), también cambiaron los actores fundamentales. Los obreros, campesinos y los pequeños y medianos empresarios dejaron de ser los protagonistas del desarrollo junto al Estado. Ahora se erigen otros: los grandes empresarios, las transnacionales, los narcotraficantes y una multiplicidad de grupos fragmentarios que conforman lo que se ha llamado la sociedad civil.⁸ Esta desdibujada sociedad es aún amorfa, fraccionada y débil, ciudadanos individuales cuya única opción es votar en elecciones sobre las cuales no tienen control, asumiendo la consigna de “empléate a ti mismo”, rompiendo así las imaginarias articulaciones del capital social. A la descomposición del movimiento obrero le ha seguido una gran diversificación y atomización de la participación, a través de identidades generacionales, de género y étnicas. Las redes de participación a veces pueden ser menos densas y menos ligadas a la familia y a la comunidad. Las alianzas de clase se vuelven más complejas y a veces ambiguas, aunque no desaparecen. Los atributos sociales, civiles y políticos de la ciudadanía se convierten en las cuestiones más relevantes, aunque parecen estar desconectados entre sí.

Con todo y este panorama incierto en las ciudades latinoamericanas, se han presentado, me parece, otros espacios más prometedores que van generando las bases para un efectivo ejercicio de la ciudadanía, aunque no se haya producido todavía

⁸ No debemos olvidar, por cierto, que las iglesias (sobre todo la católica) han tomado nuevos aires, aunque siempre han estado presentes en la política latinoamericana. Hoy ha cobrado relevancia como un actor reforzado desde las políticas “reconciliadoras” del ex presidente Carlos Salinas, para el caso mexicano. Así, se manipula a la opinión pública desde los púlpitos y se hacen declaraciones en los medios con contenidos centralmente políticos. Se han ventilado incluso nexos de la Iglesia con el narcotráfico y vínculos estrechos con la clase empresarial. De hecho, la privatización formal se inició, entre otros procesos, con estos acuerdos firmados con la Iglesia.

un cambio sustantivo, pues el periodo sigue estando definido por la resistencia al desmantelamiento de la ciudadanía social y no a la expansión de derechos.

Pese a todo, el resultado no es lineal ni homogéneo, depende del tipo de correlación de fuerzas de los actores en pugna. En América Latina, los sindicatos, movimientos sociales y organizaciones de derechos humanos resisten como pueden el proyecto neoliberal. En México, la consumación de una primera etapa de esta confrontación fueron las elecciones de 1988, con un movimiento masivo que sin embargo no evitó la victoria de la fracción neoliberal. Se produjo después lo que he llamado el modelo neoliberal *sui generis*, pues la implantación de la política del libre mercado no fue tan tersa como se hubiese querido (Tamayo, 1999).

Una observación sistemática realizada durante los años noventa en México muestra la dinámica de esta confrontación (Tamayo, 2002): la presencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); el avance de una fracción de la izquierda que aunque moderada ha sido persistente, al menos hasta 2006; la multiplicación de manifestaciones públicas de carácter tanto federal como local a finales de la década de los noventa, que constituyó un abanico de demandas sociales, civiles y políticas. Asimismo, la expresión masiva en las llamadas “megamarchas” durante la primera década del nuevo milenio con la participación de diversos sectores de clase, como los empresarios en torno a la inseguridad, los obreros por la soberanía nacional y en contra de las privatizaciones, los ciudadanos contra el control y la manipulación política de gobiernos conservadores y contra el persistente fraude electoral. Junto a estas expresiones habría que incluir la polarización política con base en la también profunda polarización social de la población en muchos países de América Latina, empezando por México, Bolivia, Argentina, Ecuador, Brasil, Venezuela y muchos otros de Centroamérica.

La heterogeneidad y la exclusión previenen la construcción de identidades sociales y de clase, tanto en el nivel del movimiento obrero como en el de los sectores pobres de la ciudad y del campo. Éste, así lo creo, es el mayor reto para los de abajo. Y no obstante, hoy la ciudadanía en los países de América Latina es mucho más participativa que antes; muchos sectores han roto con el corporativismo o simplemente no lo han conocido. La participación en algunos grupos es incluso más radical. El problema se detecta en una cada vez menor articulación entre los diferentes proyectos de ciudadanía de grupos y movimientos.

Es cierto también que los sindicatos representan una forma limitada de hacer ciudadanía, restringido a lo económico y lo laboral, pero eso no significa que hayan dejado de existir o que hayan sido desplazados irrevocablemente por otras formas ambiguas de participación. Los sindicatos siguen resistiendo y representan espacios de defensa de los derechos sociales. Estas formas se suman ahora a

otras posibilidades organizacionales, de otros trabajadores que en efecto los sindicatos no logran acuerpar, de grupos étnicos que se expresan diferencialmente en el territorio, de movimientos de pensionados, de jóvenes y de estudiantes, de mujeres y lésbico-gays, de comunidades y barrios. Las demandas se multiplican en las dimensiones propias de la ciudadanía, en lo social, en lo político y en lo civil. Esta amplitud puede ser positiva, pues abarca todos los espacios de la vida social, pero ahora el principal problema es su incapacidad de articularse. Si a finales de los años ochenta había un proyecto de ciudadanía propio de los trabajadores que vincularon estas tres dimensiones en un proyecto alternativo, hoy este proyecto se ha truncado.

Ubicándome en este debate, mi sugerencia es que la participación es una dimensión central en la construcción de ciudadanía (Tamayo, 2010). Desde una perspectiva crítica, participación es reflejo de la lucha social, que a su vez se convierte en un factor de resistencia y puede, en consecuencia, ser un factor de transformación. El ejercicio de la ciudadanía depende de la relación entre el Estado y la sociedad civil, que se expresa en la forma de reivindicar y ejercer los derechos civiles, políticos y sociales. Pero como ejercicio, implica que el ciudadano forme parte de la toma de decisiones, que participe no únicamente en el nivel de la implementación de políticas públicas y la formación de comités vecinales, a una escala local, sino que se involucre en las grandes decisiones en el nivel de toda la ciudad.

Una perspectiva que mire la ciudad y la política desde la ciudadanía debe tomar en cuenta la participación de los actores sociales y políticos en las trayectorias y transformaciones de la vida urbana. La participación ciudadana en la definición de estrategias urbanas, del diseño y operacionalización de políticas públicas es así fundamental. Los límites de tal participación en la transformación del medio urbano representan un desafío de la sociedad civil ante las desventajas que entraña la globalización. La impresión general de los estudiosos urbanos sobre las posibilidades de los ciudadanos de transformar su medio de vida es pesimista. El reto se dificulta si consideramos la existencia de distintos niveles de la participación, a escala local o de una visión de conjunto de ciudad, a escala regional y nacional o internacional.

Dentro de estas acepciones, la participación se utiliza generalmente vinculada a los derechos políticos formales: el sufragio, la militancia en un partido político, la discusión de temas políticos, el apoyo en campañas electorales, etc. Una visión instrumental y liberal de la participación que restringe al ciudadano en su obligación de actuar en elecciones calladamente con su voto, o en el mejor de los casos atendiendo la cosa pública, estar informado y al corriente de las principales cuestiones que atañen a la comunidad, y manifestarse públicamente.

Esto no significa que cualquier reivindicación ciudadana sea producto de un movimiento progresista, como ya se ha visto. Las demandas ciudadanas no reflejan únicamente el conflicto entre Estado y sociedad civil, sino entre alianzas de grupos y asociaciones de la sociedad civil con el sistema político, que a su vez se enfrentan con otros grupos y alianzas que se oponen al mismo sistema político. De la misma manera que la ciudadanía no es un sistema de atributos estancos, tampoco es una asociación de individuos libres e iguales, sino de grupos y clases con posiciones políticas y culturales distintas con las que disputan constantemente el poder.

ESPACIOS CIUDADANOS, ESPACIOS DE CONFLICTO

Una posibilidad de caracterizar, comparar y comprender la dialéctica de la ciudadanía es construyendo metodológicamente lo que he llamado espacios de ciudadanía.

Esta visión alternativa debe partir de que la ciudadanía es una fusión de prácticas e ideas. El resultado de ello no podrá ser una ciudadanía liberal, impuesta del mismo modo en todos los países, aunque esté fundada sobre ciertas bases comunes del poder hegemónico. Las ciudadanía que se experimentan son más bien, como lo señala Przeworski (1996), el resultado de conflictos sociales y en su verdadera esencia de formas concretas en que se expresa el conflicto entre clases. La ciudadanía es así sustantiva, cuya esencia misma es el antagonismo (Mouffe, 2003; García y Lukes, 1999; Martínez, 2004, Grzybowski, 2004; véase Anguiano, 1991).

A la ciudadanía se le debe calificar entonces a partir de sus prácticas sociales. No existe pues ciudadanía sin adjetivos, lo que existe son espacios de conflicto donde se disputan prácticas e ideas distintivas de ciudadanía. Si las prácticas de ciudadanía le dan identidad o varias identidades a una ciudad, y la ciudad a su vez se erige como escenario de tales prácticas de ciudadanía, una y otra son resultado de numerosas luchas que constituyen espacios ciudadanos.

Las manifestaciones públicas y los movimientos sociales son una forma de ejercer derechos políticos por un sector de la sociedad civil que propone un proyecto particular de ciudadanía. Pero la práctica de la ciudadanía así experimentada, se adjetiva. Consecuentemente, la ciudadanía no son procedimientos neutros y estables, al contrario, son concepciones y experiencias diferenciadas de actores y grupos antagonicos.

El modo en que se delinea la arquitectura de estos antagonismos es a través de lo que llamo *espacios ciudadanos*, que son nada más que espacios de conflicto. El enfrentamiento se dirime a partir de la definición de proyectos y otras demandas políticas que se oponen a otros distintos. Es un espacio de confrontación en el que participan aliados y contrincantes, que pertenecen a distintas clases y grupos políticos. Es en este espacio de ciudadanía el lugar concreto en el que se expresa hoy la lucha de clases abstracta (Spener, 1998).

La idea de espacio ciudadano, para ejemplificar, puede asociarse analógicamente con los conceptos de *espacio social* y *campo político* de Pierre Bourdieu (1998 y 1981). Digamos para nuestros intereses que el espacio social es el mundo social constituido por elementos objetivos materiales así como por representaciones subjetivas; por la posición social de las clases en ese espacio social así como sus expresiones culturales; de la posición política de los actores, sus saberes y proyectos hegemónicos y comportamientos. De la misma forma, el espacio ciudadano es ese mundo de ciudadanía constituido por elementos objetivos materiales (la apropiación política de una plaza, las manifestaciones públicas en las calles, los repertorios de la movilización social), el debate público, así como por representaciones, percepciones e ideas sobre la ciudadanía.

El espacio de la ciudad en tanto campo de batalla se convierte en espacio de ciudadanía. Pero este campo de batalla no se expresa con regularidad, pues no es una institución en sí mismo, sino que es una situación de tensión y conflicto. Es pues un espacio efímero, pero de transición y transgresión.

El espacio ciudadano es un ámbito que se crea por la apropiación ciudadana autónoma de su espacio público. El ciudadano interactúa y se manifiesta en el espacio físico, junto con él construye un espacio relacional, que adquiere para la población nuevas significaciones. Los objetivos de varios grupos coinciden y los flujos comunicacionales se multiplican. Se genera así una red de acciones que interactúan en el espacio concreto de una localidad y produce así una red de acciones políticas. Se constituye un espacio de nivel intermedio que difunde y articula el desarrollo de los procesos políticos. El ciudadano en su acción habita, se apropia colectiva y políticamente del espacio público en un nivel interpersonal, pero desde ahí puede pensar e impactar globalmente.

Los espacios ciudadanos son objetivos y subjetivos. Por un lado, se constituyen objetivamente a través de dos dimensiones: *a)* la apropiación social del espacio físico, que involucra a objetos, arquitecturas, regiones, redes de ciudades y personas físicas que califican ese espacio y denotan el tipo de interacción social y *b)* la comunidad de una ciudad, región o nación, que puede incluso convertirse en demanda ciudadana: el derecho a la ciudad, el derecho a la autodeterminación,

el derecho a la soberanía o el derecho a la autonomía cultural. Por otro lado, los espacios ciudadanos se constituyen subjetivamente porque son representados, imaginados e interpretados por actores colectivos. Eso le da sentido a la acción social y a las prácticas ciudadanas.

Los espacios ciudadanos son el resultado de luchas sociales. Se construyen social y políticamente. Son cambiantes y dependen del resultado de la confrontación social. Son al mismo tiempo espacios de interacción y espacios de argumentación (Alejandro, 1993). El concepto de *espacios ciudadanos* permite comprender las distintas prácticas de ciudadanía que se generan tanto en las diferentes escalas de la comunidad como más específicamente en las ciudades. Es un espacio que se produce y reproduce a sí mismo con la idea de comunidad política como *polis*, y la ciudad como el lugar más inmediato del ejercicio ciudadano.

Los espacios ciudadanos no responden a atributos estáticos e inmutables. Cambia su morfología como consecuencia de las acciones e imaginarios de los individuos que actúan sobre lo social. La correspondencia entre espacio y ciudadanía permite advertir la producción social y simbólica de los espacios ciudadanos, y viceversa, el análisis de los espacios ciudadanos permite comprender la compleja correspondencia que se da entre el espacio como escenario u objeto de demanda, y la ciudadanía como práctica política.

PROYECTOS DE CIUDADANÍA, LA DISPUTA POR LA CIUDAD

Como hemos visto, la ciudadanía es una práctica contradictoria y conflictiva, no es igualitaria ni homogénea. Es un concepto que no responde a atributos estáticos. Es práctica y es idea. Es proyecto de vida, de ciudad y de nación. Y mientras los habitantes de estos mundos urbanos, limitados física y socialmente, se enfrenten ante las enormes desigualdades existentes, así será. La ciudadanía, como dice Marx, es una máscara y una piel de león, pero es en ese ejercicio generado por ella, aunque sea fachada o piel, donde se reflejan posiciones irreductibles de clase, étnicas y de género, y en consecuencia se crean ahí expectativas políticas, sociales, culturales de grupos diversos que, al actuar en interacción con otros, pueden convertirse en proyectos de ciudadanía y utopías de ciudad.

El conflicto que surge en los espacios de ciudadanía pone en movimiento distintas posiciones políticas y permite formular proyectos alternativos de ciudadanía. En los proyectos están en juego al menos tres ámbitos de la política: *a)* la relación del Estado con respecto a la sociedad civil; *b)* la reivindicación que un grupo formula con la finalidad de imponer una concepción particular de ciuda-

danía civil, de carácter individualista. En su contexto, cada visión se opone a otras que reivindican más el ejercicio de una ciudadanía distintiva, de acuerdo con su interés de clase o cultural, y *c*) este espacio de ciudadanía abierto apunta hacia un cuestionamiento de las formas institucionales de participación, en estrecha vinculación con estructuras y organizaciones políticas y la lucha concreta por el poder.

De lo que se trata entonces es de imponer un proyecto de ciudadanía, que es en realidad un proyecto propio de nación, o de ciudad, o de particularidades de éstas (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2010). Los espacios ciudadanos que se generan son escenificados por actores sociales y urbanos que se erigen en protagonistas en torno a un programa político, con demandas concretas, que son exigencias de lo que un grupo social considera como sus propios derechos. Los programas políticos a su vez reflejan visiones distintas de nación y de ciudad, en correspondencia con intereses sociales concretos. Escenifican conflictos de clase y expresan la cultura de las clases organizadas en asociaciones intermedias de la sociedad civil.

Los espacios de ciudadanía que se analicen deben ubicarse en esta perspectiva, si queremos interpretar adecuadamente las causas, el desarrollo y la culminación de una situación de confrontación. El concepto liberal de sociedad civil y de ciudadanía intenta describir la pluralidad de la contestación, a partir de la expresión de movimientos interclasistas, el desvanecimiento de una vez y para siempre de los intereses de clase. La conclusión es más que evidente, tales movilizaciones y expresiones de ciudadanía se tornarían apolíticas, gremialistas, fragmentarias.

Sin embargo, ni la ciudadanía ni la sociedad civil son contenedores amorfos o apolíticos. La ciudadanía se constituye de prácticas sociales que demandan derechos opuestos a otras prácticas y otras demandas. La sociedad civil se constituye de asociaciones y organizaciones intermedias con diversos fines. La lucha política que se da entre distintas agrupaciones y segmentos de clases es entronizada y encarnizada. Cada uno de esos grupos busca su asidero en las masas. Las masas actúan, interpretan y asumen su papel, pero no son neutrales. No hay por qué idealizarlas, pero tampoco desacreditarlas. Las masas asumen un papel político. Las multitudes legitiman las orientaciones políticas, clasistas o culturales de su movimiento, que se concretizan en el contenido del programa político y la lucha por el poder.

En consecuencia, al convertirse en movimientos políticos y ciudadanos de amplio espectro; al definir sus demandas contra el orden establecido o para jalar las riendas de ese orden; al desafiar, en un sentido o en otro, la cuestión de quién

posee el poder para determinar los derechos y obligaciones de los ciudadanos, la ciudadanía expresa su potencial clasista y político. Debe añadirse que la sugerencia de que los conflictos de clase han sido desplazados de la arena política por el conflicto de los movimientos sociales, de ciudadanos o de la sociedad civil en abstracto, es tanto prematura como inadecuada (Barbalet, 1988).

En el interior de un Estado-nación y para una ciudad existen distintos proyectos de ciudadanía. Sólo algunos, al oponerse a los efectos perniciosos de la acumulación por desposesión, pueden identificarse como proyectos anticapitalistas de ciudadanía. Muchos de ellos pueden ubicarse incluso fuera de la lógica del conflicto capital-trabajo, pero no librarse de los efectos de la globalización. La cuestión central es comprender los movimientos de ciudadanía en términos políticos, es decir: ¿quién, en un momento histórico, encabeza la lucha ciudadana?, ¿con qué demandas, bajo qué objetivos y bajo qué programa de construcción ciudadana, tanto social como político?

La ciudadanía, por lo tanto, puede constituirse en un proyecto de vida, un proyecto de sociedad. Puede incluso considerarse una utopía. Entender la ciudadanía como un proyecto de vida implica varios aspectos: es un proyecto social porque con los derechos se definen expectativas de sociedades históricas. Se vuelve práctica pero también utopía. Construye identidad porque implica un sentido de pertenencia tanto a una organización territorial o a una membresía, como a una asociación de ciudadanos (como un *social closure*). Su ejercicio comprende, por lo tanto, definir quiénes están dentro de este cerramiento (o límite) social y quiénes afuera, o en términos de Weber, relaciones sociales abiertas o cerradas (véase Brubaker, 1992).

Los proyectos de ciudadanía se aclaran, se difunden, se implantan en la sociedad cuando logran levantar una gran fuerza social. El reto es precisamente responder a ello: ¿cuál es esa gran fuerza social? ¿Cómo se constituye? ¿Cómo esa gran fuerza social podrá resistir y modificar los efectos perniciosos del neoliberalismo? ¿Cómo sobrepasar los límites de la fragmentación?

Esa fuerza, como dice Carlos Montemayor,⁹ deberá asumir la forma de un movimiento. Pero Hardt y Negri (2004) estiman que es de otra forma, que tomará la de una “multitud”, y otros hemos considerado, a partir de la revisión de David Harvey (2006) sobre la acumulación por desposesión, que serán más bien movimientos sociales identificados con demandas ciudadanas los que articularán luchas de clases y culturales para la transformación de este modelo.

⁹ Palabras de Carlos Montemayor en la ceremonia por el 68 Aniversario Luctuoso de León Trotsky, en el Instituto del Derecho de Asilo. Museo Casa de León Trotsky, el día 21 de agosto de 2008. Publicado en *La Jornada*, sábado 23 de agosto de 2008, sección Cultura, p. 6a.

Los proyectos de ciudadanía reivindican futuros alternativos al proyecto hegemónico vigente. Pero las alternativas, constituidas muchas de ellas en utopías, se sustentan en al menos tres procesos combinados: *a)* las experiencias históricas de los individuos; *b)* la acción de los movimientos sociales que propugnan cambios o resisten embates desde el poder, y *c)* el imaginario colectivo que se proyecta hacia la construcción de un futuro promisorio.

En la actualidad se pueden definir cuatro proyectos que se disputan el espacio de la ciudad.

Un primer proyecto, corporativista y autoritario, que no obstante ha sido histórico, ha cambiado ajustándose a las nuevas relaciones internacionales dictadas por la globalización. Una parte de su apoyo social resiste al control corporativo, pero aún cree en la lealtad institucional. Este proyecto está impregnado de contradicciones porque su pasado histórico reivindicó una ciudadanía social, que conculcaba los derechos civiles y políticos de los habitantes y permitió así un control social férreo, pero ampliaba el Estado de bienestar. Hoy, estas tendencias están rompiendo inmisericordes esa fórmula de desarrollo social.

Otro proyecto de ciudad se basa en la privatización sin miramiento alguno con los valores más conservadores; no habría mayor objeción que promover la ciudad señorial y la ciudad empresa sin ningún tapujo. Reivindica la ciudadanía civil y se acerca a ciertos rasgos de democratización, sólo por eso, pero no se da cuenta de que tal fórmula es insuficiente. La ciudadanía civil planteada en aislamiento propugna por un individualismo egoísta, arcaico, alejado de una respuesta necesaria a las desigualdades sociales que son ámbitos irreductibles de la política pública. Este proyecto es el punto de alianza de la gran burguesía, del capital trasnacional, la jerarquía católica y la ultraderecha. Está impactando a una parte de la sociedad que se desborda ante el fanatismo y la mercadotecnia política, liberando esa religiosidad tantos años contenida y ese machismo a veces tan arraigado en las culturas nacionales.

El tercer proyecto, de centro-izquierda, ha sido el resultado de varios años de reflexión, práctica y modificación de ideologías. Se asume como tercera vía (Giddens, 2001), en algunos casos centrista y posmarxista, en otros dentro de una de las corrientes de la socialdemocracia más radicalizada, considerándose de centro-izquierda. Ha asumido que una ciudadanía plena requiere equilibrar las expectativas sociales, con las necesidades individuales y la apertura política multicultural. Sí al mercado, pero regulado. No al Estado que crezca y se extienda demasiado, no es anticapitalista, sino que se acerca a ideologías nacionalistas progresistas, humanizar las diferencias sociales entre ricos y pobres sin demonizar a los capitalistas. Además de ello, todos esos ámbitos requieren de un ingredien-

te más, la *democracia*, para que pueda funcionar de la mejor manera. Y ése es su mayor reto por delante. La ciudadanía que se identifica con esta propuesta se emociona ante las utopías de justicia e igualdad sociales, pero se desvanece ante el resquebrajamiento y las pugnas internas, la institucionalización de la participación, que los han puesto en el camino de la claudicación socialdemócrata del libre mercado y a la obsesión del juego electoral (véase Miliband, 1997).

Finalmente, está un proyecto de ciudadanía propuesto a la sociedad civil por una izquierda no institucional anticapitalista, pero hoy muy fragmentario, que ha logrado impactar en la conciencia de ciertos sectores de trabajadores, clases medias urbanas y grupos étnicos. Se ha evidenciado un proceso de correspondencia en torno a la lucha por los derechos civiles y culturales, aunque aún no se ha consolidado como alternativa política creíble, quizá por su sectarismo.

Hoy las ciudades siguen en disputa, y así seguirán mientras las sociedades se desgarran en la desigualdad social, la injusticia, la impunidad y la corrupción. Ni la derecha, ni la centro-derecha o la centro-izquierda del tipo de tercera vía están comprendiendo los efectos perniciosos de las políticas neoliberales. Y la propuesta de la izquierda anticapitalista está encubierta y marginal. En este nudo político se expresa la cultura ciudadana, en el umbral del siglo XXI.

La cuestión de la participación y la democracia, por lo tanto, pasa por entender cómo los habitantes de una ciudad crean espacios ciudadanos alternativos. El futuro de las ciudades está pues en función del resultado de esta lucha política. Parafraseando a Bauman, las guerras del espacio urbano del siglo XXI han comenzado.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEJANDRO, Roberto (1993), *Hermeneutics, Citizenship, and the Public Sphere*, Nueva York, State University of New York Press.
- ALFIE, Miriam; Iván AZUARA, Carmen BUENO, Margarita PÉREZ NEGRETE y Sergio TAMAYO (coords.) (2010), *Sistema mundial y nuevas geografías*, México, Universidad Iberoamericana/UAM-C/UAM-A.
- ANGUIANO, Arturo (coord.) (1991), *El socialismo en el umbral del siglo XXI*, México, UAM-X/UAM-A.
- ARENDRT, Hannah (1961), *Condition de l'homme moderne*, París, Calmann-Lévy.
- BARBALET, Jack M. (1988), *Citizenship: Rights, Struggle, and Class Inequality*, Minneapolis/Londres, University of Minnesota Press/Open University Press.

- BAUMAN, Zygmunt (1999), "Urban Space Wars: On Destructive Order and Creative Chaos", en *Citizenship Studies*, vol. 3, núm. 2, julio, número especial, Cities and Citizenship in a Global Age, pp. 173-185.
- BERRY, Brian y John KASARDA (1977), *Contemporary Urban Ecology*, Nueva York, Mcmillan Publishing Co.
- BOURDIEU, Pierre (1981), "La représentation politique: éléments pour une théorie du champ politique", en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, núms. 36-37, pp. 3-24.
- (1998), *Distinction. A Social Critique of the Judgement of Taste*, Cambridge, Harvard University Press, 9a. ed.; 1a. ed. en francés en 1979.
- BRAIG, Marianne y Anne HUFFSCHMID (eds.) (2009), *Los poderes de lo público. Debates, espacios y actores en América Latina*, Madrid, Iberoamericana Vervuert.
- BRUBAKER, Rogers (1992), *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, Harvard University Press.
- CASTELLS, Manuel (1983), *The City and the Grassroots. A Cross-cultural Theory of Urban Social Movements*, Londres, Eduard Arnold.
- (1998), *La era de la información*, México, Siglo XXI.
- CLARKE, Paul Barry (1996), *Deep Citizenship*, Londres, Pluto Press.
- DAGNINO, Evelina; Alberto J. OLVERA y Aldo PANFICHI (coords.) (2010 [2006]), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, FCE/CIESAS/Universidad Veracruzana.
- DOGAN, Mattei y John KASARDA (eds.) (1988), *The Metropolis Era*, vol. 1, *A World of Giant Cities*, Beverly Hills, Sage Publications.
- GARAVITO ELÍAS, Rosa Albina (1996), "Crisis de fin de régimen y transición a la democracia en México", en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *Transición a la democracia. Diferentes perspectivas*, México, La Jornada Ediciones/UNAM-CEIICH, pp. 67-109.
- GARCÍA, Soledad y Steven LUKES (comps.) (1999), *Ciudadanía, justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor (1995), *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, México, Grijalbo.
- GIDDENS, Anthony (2001), *La tercera vía y sus críticos*, México, Taurus.
- GIGLIA, Angela (2010), "Producir y habitar la ciudad informal. Reflexiones desde la antropología", en Miriam Alfie, Iván Azuara, Carmen Bueno, Margarita Pérez Negrete y Sergio Tamayo (coords.) (2010), *Sistema mundial y nuevas geografías*, México, Universidad Iberoamericana/UAM-C/UAM-A, pp. 337-369.

- GOTTDIENER, Mark (1994), *The New Urban Sociology*, Nueva York, McGraw-Hill.
- GRZYBOWSKI, Cándido (2004), “Democracia, sociedad civil y política en América Latina: notas para un debate”, en AA.VV., *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 50-71.
- GUZMÁN, Vicente (2005), “Apropiación, identidad y práctica estética: un sentir juntos el espacio”, en Sergio Tamayo y Kathrin Wildner (coords.), *Identidades urbanas*, México, UAM-A, pp. 229-279.
- HANNERZ, Ulf (1986), *Exploración de la ciudad*, México, FCE.
- HARDT, Michael y Antonio NEGRI (2004), *Multitud, guerra y democracia en la era del Imperio*, Barcelona, Debate.
- HARVEY, David (2006), “La acumulación por desposesión”, en Carmen Bueno y Margarita Pérez Negrete (coords.), *Espacios globales*, México, Universidad Iberoamericana/Plaza y Valdés, pp. 21-52.
- (2010), “La ciudad neoliberal”, en Miriam Alfie, Iván Azuara, Carmen Bueno, Margarita Pérez Negrete y Sergio Tamayo (coords.), *Sistema mundial y nuevas geografías*, México, Universidad Iberoamericana/UAM-C/UAM-A, pp. 45-64.
- HAWLEY, A. (1971), *Urban Society. An Ecological Approach*, Nueva York, The Ronald Press Company.
- HILL, Dilys M. (1994), *Citizens and Cities Urban Policy in the 1990s*, Londres, Harvester Wheatsheaf Publishing.
- KATZNELSON, Ira (1986), “Working-class Formation: Constructing Cases and Comparisons”, en Ira Katznelson y Aristide Zolberg (eds.), *Working-class Formation*, Princeton, Princeton University Press.
- LEFEBVRE, Henri (1974), “La producción del espacio”, en *Papers. Revista de Sociología*, núm. 3, pp. 219-229.
- (1991), *The Production of Space*, Malden, Blackwell Publishing.
- LÓPEZ, Alejandro; Nicolasa LÓPEZ, Sergio TAMAYO y Ricardo TORRES (coords.) (2010), *Yo no estuve ahí pero no olvido. La protesta en estudio*, México, UAM-A.
- LYNCH, Kevin (1998 [1960]), *La imagen de la ciudad*, Barcelona, Gustavo Gili.
- MARSHALL, Thomas H. (1950), *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MARTÍNEZ, María Antonieta (2004), “La representación política y la calidad de la democracia”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, México, pp. 661-710.

- MCADAM, Doug; Sidney TARROW y Charles TILLY (2003[2001]). *Dynamics of Contention*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MILIBAND, Ralph (1997), *Socialismo para una época de escépticos*, México, Siglo XXI/UNAM.
- MONTEMAYOR, Carlos (2008), “Palabras por el 68 Aniversario Luctuoso de León Trotski, Instituto del Derecho de Asilo. Museo Casa de León Trotski, el día 21 de agosto de 2008”, en *La Jornada*, sábado 23 de agosto, sección Cultura, p. 6.
- MOUFFE, Chantal (2003), *La paradoja democrática*, Barcelona, Gedisa.
- NAISHTAT, Francisco (2001), “Acción colectiva y regeneración democrática del espacio público”, en Hugo Quiroga, Susana Villavicencio y Patrice Vermeren (comps.), *Filosofías de la ciudadanía, sujeto político y democracia*, Rosario, Argentina, Homo Sapiens, pp. 69-90.
- OLIVIER, Guadalupe (2007), *Educación superior privada en México. Veinte años de expansión: 1982-2002*, México, UPD.
- PARNREITER, Christof (1998), “La ciudad de México: ¿una ciudad global?”, en *Anuario de Espacios Urbanos 1998*, UAM-A, México, pp. 19-53.
- ; Karin FISCHER y Karen IMHOF (2010), “El enlace faltante entre cadenas globales de producción y ciudades globales: el servicio financiero en la ciudad de México y en Santiago de Chile”, en Miriam Alfie, Iván Azuara, Carmen Bueno, Margarita Pérez Negrete y Sergio Tamayo (coords.) (2010), *Sistema mundial y nuevas geografías*, México, Universidad Iberoamericana/UAM-C/UAM-A, pp. 371-402.
- PICCINI, Mabel (1995), “Ciudades de fin de siglo: vida urbana y comunicación”, en *Versión. Vida Urbana y Comunicación*, núm. 5, abril, UAM-X, pp. 13-29.
- PRADILLA COBOS, Emilio (coord.) (1996), *Vulnerabilidad, sismos y sociedad en la ciudad de México: 1985 y el futuro*, México, Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre, A.C./Dirección General de Protección Civil DDF.
- (2010), *Territorios del neoliberalismo en América Latina*, México, UAM-X/Miguel Ángel Porrúa.
- PRZEWORSKI, Adam (1996), “La democracia como resultado contingente de conflictos”, en Jon Elster y Rune Slagstad (coords.), *Constitucionalismo y democracia*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C./FCE, pp. 89-110.
- ROBERTS, Bryan (1995), *The Making of Citizens*, Londres, Arnold.
- (2010), “¿Ciudades manejables? La urbanización latinoamericana en el nuevo milenio”, en Miriam Alfie, Iván Azuara, Carmen Bueno, Margarita Pérez Negrete y Sergio Tamayo (coords.), *Sistema mundial y nuevas geografías*, México, Universidad Iberoamericana/UAM-C/UAM-A, pp. 251-294.

- SALMERÓN, Fernando (2010), “¿Son realmente manejables nuestras ciudades?”, en Miriam Alfie, Iván Azuara, Carmen Bueno, Margarita Pérez Negrete y Sergio Tamayo (coords.), *Sistema mundial y nuevas geografías*, México, Universidad Iberoamericana/UAM-C/UAM-A, pp. 295-312.
- SASSEN, Saskia (2001), *The Global City. New York, London, Tokio*, Princeton, Princeton University Press.
- SOMERS, Margaret R. (1995a), “What’s Political or Cultural about Political Culture and the Public Sphere? Toward an Historical Sociology of Concept Formation”, en *Sociological Theory*, vol. 13, núm. 2, pp. 113-144.
- (1995b), “Narrating and Naturalizing Civil Society and Citizenship Theory: The Place of Political Culture and the Public Sphere”, en *Sociological Theory*, vol. 13, núm. 3, pp. 229-274.
- (1999), “La ciudadanía y el lugar de la esfera pública: un enfoque histórico”, en Soledad García y Steven Lukes (comps.), *Ciudadanía, justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI.
- SPENER, David (1998), “Revisión del conflicto capital-trabajo: hacia una nueva perspectiva del encuentro entre marxismo y ciudadanía”, en Sergio Tamayo (coord.), *Sistemas urbanos, actores sociales y ciudadanías*, México, UAM-A.
- TAMAYO, Sergio (1999), *Los veinte octubres mexicanos: ciudadanías e identidades colectivas*, México, UAM-A.
- (2002), “Los doce días que conmovieron a la ciudad de México: impacto político y persuasión simbólica de los neozapatistas”, en *Secuencia*, núm. 54, septiembre-diciembre, Instituto Dr. José Ma. Luis Mora, pp. 89-133.
- (2010), *Crítica de la ciudadanía*, México, Siglo XXI/UAM-A.
- y Xóchitl CRUZ-GUZMÁN (2008), “Physical Space, a Condition of Public Sphere: Extraordinary Events in the Zócalo of Mexico City”, en *Progressive Planning. The Magazine of Planners Network*, núm. 176, verano, pp. 31-33.
- y Nicolasa LÓPEZ (en prensa), *Apropiación política del espacio público. Miradas etnográficas de los cierres de campaña electoral*, México, IFE/UAM-A.
- TASSIN, Etienne (2001), “Identidad, ciudadanía y comunidad política: ¿qué es un sujeto político?”, en Hugo Quiroga, Susana Villavicencio y Patrice Vermeren (comps.), *Filosofía de la ciudadanía, sujeto político y democracia*, Rosario, Argentina, Homo Sapiens, pp. 49-68.
- TAYLOR, Peter (2010), “La red de ciudades mundiales y el planeta de barrios pobres: acceso y exclusión en la globalización neoliberal”, en Miriam Alfie, Iván Azuara, Carmen Bueno, Margarita Pérez Negrete y Sergio Tamayo

- (coords.) (2010), *Sistema mundial y nuevas geografías*, México, Universidad Iberoamericana/UAM-C/UAM-A, pp. 147-174.
- TERRAZAS, Óscar (2005). *La ciudad de los caminos. El caso del corredor Tlaxcala-Puebla*, México, UAM-A/Conacyt.
- (2010) (coord.), *La ciudad que hoy es centro*, México, UAM-A/Conacyt.
- TOURAINÉ, Alain (1989), *América Latina, política y sociedad*, Madrid, Espasa-Calpe.
- (1994), *Crítica de la modernidad*, México, FCE.
- TURNER, Bryan S. (1990), “Outline of a Theory of Citizenship”, en *Sociology*, vol. 24, núm. 2, pp. 189-217.
- (1997), “Citizenship Studies: A General Theory”, en *Citizenship Studies*, vol. 1, núm. 1, febrero, Carfax International Periodical Publishers, pp. 5-18.
- WILDNER, Kathrin (2005), “Espacio, lugar e identidad. Apuntes para una etnografía del espacio urbano”, en Sergio Tamayo y Kathrin Wildner (coords.), *Identidades urbanas*, México, UAM-A.
- WOOD, Charles H. y Bryan R. ROBERTS (eds.) (2008), *Rethinking Development in Latin America*, Pennsylvania, The Penn State University Press.

EL DERECHO A LA CIUDAD Y LA RESTRUCTURACIÓN NEOLIBERAL EN BUENOS AIRES: MOVILIZACIONES DE SECTORES POPULARES (“INSOLVENTES”) Y CLASES MEDIAS (“SOLVENTES”)

PEDRO PÍREZ*

CON LA COLABORACIÓN DE NATALIA COSACOV**

INTRODUCCIÓN

Este texto presenta una cuestión que puede considerarse uno de los componentes de la orientación democrática de la ciudad, en particular, de lo que entendemos como democracia de la ciudad. Es decir, la *capacidad* de la configuración y el funcionamiento urbanos de incorporar de manera equitativa a todos los grupos sociales que residen en ella (Pírez, 2006). El derecho a la ciudad puede pensarse, por ello, como una dimensión de la democracia de la ciudad.

Concebimos el derecho a la ciudad en contradicción con dos aspectos estructurales de la urbanización capitalista: la tendencia a su plena mercantilización y la apropiación privada del suelo urbano. Esa relación está significada por un elemento temporal: la reestructuración neoliberal que consolida la reversión de las condiciones de bienestar que permitieron, dentro de limitaciones estructurales (mercantilización y propiedad), ampliar, por medio de políticas públicas redistributivas, la inclusión en el acceso al suelo y a los demás componentes del hábitat urbano. Tal reversión ha impulsado una creciente mercantilización y/o remercantilización de la producción de la ciudad, lo que hace cada vez más difícil su acceso para la población de ingresos medios y bajos, por una parte, y para la continuidad de la posesión de suelo urbano que es incorporado a nuevos procesos de producción orientados por la obtención de grandes ganancias (renovación, gentrificación, etcétera).

La producción del “medio construido” (*hábitat* urbano) es, al mismo tiempo, la construcción de las condiciones del *habitar*, en un largo y contradictorio proceso

* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad de Buenos Aires.

** Universidad de Buenos Aires.

de tensiones sociales definidas por relaciones de mercado (mercado inmobiliario/ mercado de fuerza de trabajo, fundamentalmente), formas culturales y relaciones de poder, en referencia con los procesos de reproducción económica y reproducción social y, consecuentemente, entre sus ámbitos espaciales. Una manifestación de ello son las contradicciones entre el espacio urbano como bien de cambio y como bien de uso. Esto es evidente en la concepción, más amplia, de Lefebvre (1969) del espacio urbano como centralidad —posibilidad de participación de la totalidad heterogénea que define a lo urbano— frente a su exclusión.

El derecho a la ciudad es un derecho a la centralidad, a gozar de la totalidad de la *riqueza* de una ciudad. Su condición es la posibilidad de *asentarse* en el ámbito urbano para acceder a esos bienes heterogéneos. Es decir, derecho al suelo urbano, a la vivienda, al transporte, a las infraestructuras urbanas, a los equipamientos urbanos y sociales, a sus servicios, etcétera.

Es evidente la preminencia del acceso al suelo como condición del conjunto de los bienes y procesos de la urbanización, de allí que se haya afirmado hace ya tiempo que “el acceso al suelo urbano constituye con frecuencia el factor decisivo de integración a la ciudad, la primera forma de reconocimiento de una plena ciudadanía” (Durand-Lasserre, 1997:10).¹

El derecho a la ciudad supone el derecho al *lugar* como ámbito particular de la vida social, e incluye dos dimensiones: derecho a los “satisfactores” (suelo, vivienda, servicios, etc.) y derecho a la centralidad. Ambas se basan en la contradicción entre mercantilización y acceso, definida históricamente por la configuración de una demanda solvente subordinada al mercado y, por lo tanto, a las relaciones de reproducción del capital. Se relacionan también con los procesos de desmercantilización que permiten, al menos parcialmente, el acceso al asentamiento en la ciudad (segregada, desigual, etc.), vinculando a las familias no ya al mercado, sino a las relaciones del poder que lo legitima.

En este estudio asociamos la producción del espacio en la ciudad capitalista con la tensión hacia la mercantilización y la tendencia a la exclusión de la ciudad como lugar de habitar y centralidad. Revisamos dos situaciones de exclusión en la reestructuración neoliberal. Identificamos dos situaciones de negación-lucha del derecho a la ciudad, con diferente definición de clase, para analizar la manera en que los grupos sociales afectados reaccionan. Intentamos identificar el significado de sus movilizaciones en relación con ese derecho como ciudadanía.

En la primera sección proponemos una reflexión que intenta colocar el análisis en una perspectiva conceptual desde las nociones de producción mercantilizada/

¹ Sobre la relación entre acceso al suelo y ciudadanía, véase Holston, 2008.

desmercantilizada de la ciudad y su relación con el derecho a la ciudad. Seguidamente identificamos el objeto concreto del análisis (las dos situaciones en Buenos Aires). En la segunda sección analizamos esas situaciones, y en la tercera proponemos unas breves reflexiones.

LA PRODUCCIÓN DE LA CIUDAD COMO MERCANCÍA

La ciudad, entendida como un conjunto de componentes materiales (suelo, infraestructuras, equipamientos, edificaciones, etc.), constituye el soporte físico de las relaciones de reproducción de la sociedad aglomerada: de los procesos de “acumulación del capital (producción, circulación y cambio), reproducción de la población (fuerza de trabajo y no trabajo), reproducción de lo jurídico-político (política y Estado) y de lo ideológico” (Pradilla, 2013:186). Esa ciudad resulta de una pluralidad de procesos particulares de producción organizados, predominantemente, por agentes capitalistas con la finalidad de acrecentar la acumulación de capital, introduciendo esos bienes en el circuito monetario. Si bien la ciudad, en su carácter de *bien de uso*, se destina a satisfacer necesidades de soporte para la vida social aglomerada, solamente se produce si al ser incorporada en el cambio (mercado) permite obtener la cantidad de recursos monetarios suficientes para realizar el circuito de acumulación, en su carácter de *bien de cambio*. El consumo de esos bienes (acceso) depende de la capacidad de los individuos, familias o actividades de disponer de las cantidades monetarias suficientes para pagar sus precios. Depende de su condición de *demanda solvente*.

EL DERECHO A LA CIUDAD

Sin acceso a esos soportes materiales y a su totalidad (ciudad-centralidad), no es posible la vida urbana (individual o social) plena. Por ello, ese acceso es un derecho definido desde las iniciales formulaciones de la vivienda, pasando por nociones más complejas que incluyen infraestructuras y servicios que hacen posible el habitar, hasta considerar a la centralidad urbana como *lugar* de satisfacción de necesidades de diferente naturaleza.

La formulación de una noción de derecho a la ciudad se consolidó en las situaciones de Estado de bienestar, donde su universalidad no fue negada por la existencia de situaciones socioeconómicas que condicionaban su ejercicio. La ausencia o ineficacia de las garantías (estatales) para el goce pleno y universal de ese derecho implica una suerte de deuda social respecto de quienes no están en con-

diciones de ejercerlo. Deuda asociada a la falta o debilidad de políticas en tal sentido; ausencia de reconocimiento de un derecho de ciudadanía en contradicción con la producción mercantil de la ciudad.

Proponer el derecho a la ciudad supone contradecir la condición mercantil de la ciudad, sustentando el acceso a ella como parte de derechos reconocidos en disposiciones normativas nacionales e internacionales. Derecho al acceso a la ciudad-centralidad y garantía de permanencia en el lugar en el cual se ejerce. Esto último, en forma negativa, es el derecho a no ser expulsado de su ámbito de residencia. En suma, derecho a acceder y a mantenerse en el goce de la centralidad.

El predominio de los procesos de reestructuración neoliberal, con la creciente hegemonía de su componente ideológico y la tensión hacia una redefinición de la ciudad, implica una clara diferenciación de los habitantes urbanos, al no reconocer el derecho a la ciudad como universal. Éste es sustituido por la capacidad individual (o familiar) de acceder monetariamente a los bienes urbanos. La resultante exclusión, de naturaleza económica-mercantil, suele coexistir con una exclusión política, que significa la negación de la ciudadanía para ciertos grupos sociales que, por lo general, en nuestra sociedad están también monetariamente excluidos.²

Las restricciones al derecho a la ciudad muestran dos dimensiones: una política y otra económica. La dimensión política es evidente en los casos de *neoliberalismo dictatorial*. En las políticas urbanas de las dictaduras de Argentina y Chile predominó esa dimensión al promover una homogeneización socioeconómica de la población como parte de su homogeneización política: eliminar a los actores de la contradicción social. La población que se había asentado en “campamentos” en Santiago a fines de los años sesenta y comienzos de los setenta, fue obligatoriamente relocalizada fuera de la ciudad. Esas familias fueron “dispersadas, para evitar que pudieran restablecerse inmediatamente los lazos asociativos y políticos que los habían unido en su ‘campamento’ de origen” (Tomas, 1997: 28-29). En Buenos Aires, con la aplicación de las políticas de la dictadura, el derecho a gozar de la ciudad quedó restringido para quienes cumplían condiciones socioeconómicas asociadas con el nivel de recursos: solamente ellos “merecían” la ciudad. Quienes no entraban en ese grupo fueron obligados a dejar ese territorio por diversos medios: expulsión de villas, liberación del mercado de alquileres, exclusión de actividades industriales, etcétera (Oszlak, 1991).

De acuerdo con lo expuesto, diferenciamos dos aspectos: por un lado, el derecho a ser parte de manera *equitativa* de una aglomeración urbana (centralidad),

² Otro caso sería una situación de gueto institucional.

gozando del conjunto de los soportes materiales que en ella existen y de los servicios y actividades que hacen a la reproducción de la vida (componentes económicos, sociales, culturales, etc.) y que son la condición material de esa inserción. Este derecho supone el reconocimiento de la necesidad del *soporte material urbano* en un sentido de equidad para la sobrevivencia de las familias. Por otro lado, el derecho a permanecer, a no ser expulsado del asentamiento del que se forma parte. Esto es derecho al *mantenimiento y/o mejora de la calidad* de esas condiciones urbanas. Mantenimiento en términos de evitar el deterioro del lugar habitado, tanto debido a acciones sociales (privadas o públicas) o hechos naturales (“desastres”) como a la ausencia de actividades necesarias para impedir su degradación.

La constante destrucción-construcción de la ciudad que impulsa la mercantilización, acentuada con las orientaciones neoliberales, introduce una contradicción con la población cuya exclusión es condición de ese proceso. Esa contradicción afecta también a la *población solvente* cuya localización es un obstáculo para esa destrucción-construcción del medio urbano.³

Esas dos situaciones muestran dos diferentes *condiciones sociales* del derecho a la ciudad: la que se ejerce desde la exclusión socioeconómica de los “sectores populares”,⁴ y la que se ejerce desde la inclusión de sectores medios.⁵ Se introduce de esta manera una cuestión de clase en el ejercicio del derecho a la ciudad.

LA URBANIZACIÓN Y EL DERECHO A LA CIUDAD EN BUENOS AIRES

Tanto el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) como la ciudad central (Ciudad Autónoma de Buenos Aires-CABA) son el escenario de una variedad de situaciones de exclusión del derecho a la ciudad. Por una parte, familias cuyas condiciones socioeconómicas no les permiten acceder a las ofertas mercantiles

³ Aquí caben los procesos de gentrificación que implican expulsión de población y su sustitución por grupos de mayor nivel socioeconómico, junto con la transformación del medio físico.

⁴ Entendemos por “sectores populares” de manera amplia a todos aquellos grupos sociales que no logran su reproducción por medio de las condiciones mercantiles, tanto relativas al mercado de fuerza de trabajo como a los mercados de bienes de consumo, incluyendo fundamentalmente los bienes inmobiliarios.

⁵ Consideramos sectores medios a una agrupación heterogénea que incluye asalariados (privados o estatales), profesionales, pequeños propietarios económicos (comerciales o artesanales), etc. Se diferencian “hacia abajo” porque tienen capacidad monetaria de consumo mercantil, y “hacia arriba” porque no tienen capacidad de acumulación económica. Con esa noción tan amplia, quedan incluidas la clase media tradicional y la clase media alta.

de acceso a la residencia formal (*demanda insolvente*) y que han desarrollado procesos más o menos organizados de *desmercantilización social* (no estatal) al producir (autoproducir) predominantemente por fuera del mercado y de las normas estatales un mínimo de bienes urbanos para su ocupación inmediata: suelo y vivienda en particular. Por otra parte, familias *solventes* asentadas regularmente en áreas que, dadas sus condiciones urbanas (localización, tamaño de los lotes, condiciones ambientales, etc.) son objeto de fuerte presión mercantil para destruir el medio existente y sustituirlo por otro de mayor valorización económica.

Todo ello en un contexto en el cual el acceso al suelo y a la vivienda quedó casi exclusivamente a cargo de esfuerzos individuales o familiares para adquirirlos en el mercado. Hacia los años cuarenta del siglo XX, dada la fuerte migración interna que sustentó la expansión territorial de la ciudad, las familias de bajos ingresos que no lograban insertarse mercantilmente (en propiedad o alquiler) ocuparon suelo, por lo general de propiedad estatal, en áreas relativamente céntricas, construyendo (autoconstruyendo) un medio considerado provisorio, de muy baja calidad, con hacinamiento y falta de servicios: las *villas miseria* o *villas*. Esas condiciones parecían compensadas, de alguna manera, por una localización “privilegiada” en relación con la oferta de trabajo y de servicios e infraestructuras. Para muchas familias, esa solución temporal se convirtió en definitiva, manteniendo su precariedad. Ese asentamiento incluyó la discriminación de quienes vivían (y viven) allí (“villeros”) e implicó su descalificación y el desconocimiento de sus derechos.

Fuera de la ciudad central, en esos años de fuerte urbanización, las familias de ingresos bajos pudieron acceder regularmente (mercantilmente) al suelo, por la oferta de lotes a precios bajos, pagaderos en cuotas, por la falta de regulaciones de un mercado formal de muy baja calidad. Este “submercado de loteos populares” (Clichevsky, 1990) fue la base para una inserción urbana con sentido de permanencia, donde la población produjo de manera desmercantilizada las viviendas (predominantemente por autoproducción) y, con sus acciones y demandas, logró la urbanización a través de largos años.

Las alternativas que existían a mediados del siglo XX para esas familias eran unas pocas políticas que no llegaban a los más necesitados. Es relevante que en el periodo de más firme sustitución de importaciones, orientación desarrollista y “democratización del bienestar” (Torre y Pastoriza, 2002), entre 1943 y 1955, los planes gubernamentales produjeron solamente unas 14 mil viviendas sociales (Baer y Duarte, 2011) en un área metropolitana que en 1947 tenía más de seis millones

de habitantes. Como contracara, las villas de la ciudad de Buenos Aires llegaron a sumar a fines de la década de 1950 unas 40 mil personas, cerca de 180 mil al iniciar los años setenta y superaron los 200 mil a mediados de esa década. En el área conurbada en la primera de esas fechas había poco menos de 80 mil residentes precarios y algo más de 300 mil a comienzos de los setenta (Pérez, 1994:22).

Para fines de los años setenta, ya avanzada la dictadura militar,⁶ la población villera fue expulsada *manu militari* de la ciudad. Al mismo tiempo, la sanción de normas que impusieron estándares de calidad para los loteos (Decreto Ley 8912), incrementó considerablemente el precio del suelo, cuando por efecto de las políticas económicas de orientación neoliberal crecía el desempleo y caían los salarios. Se “cerró” así la vía formal de acceso al suelo, de naturaleza mercantil (“loteo popular”), para un amplio grupo de familias de ingresos relativamente bajos. Las políticas de vivienda continuaron siendo insuficientes: entre 1976 y 2003 se construyeron en el Área Metropolitana de Buenos Aires 39 856 viviendas sociales (Varela y Fernández Wagner, 2012:21), cuando la población había pasado de 8.3 millones en 1970 a 11.3 en 2001. En consecuencia, las familias de los sectores populares se organizaron para ocupar suelo y autoproducir viviendas, infraestructura y equipamiento en los que fueron llamados “asentamientos” que, a diferencia de las villas, se proponían como definitivos y reproducían las formas de los barrios regulares.

Con la recuperación democrática de 1983 se reconstruyeron las villas de la ciudad de Buenos Aires, y en toda el área creció la población asentada informalmente: villas miseria, casas tomadas, inquilinatos, pseudohoteles y “asentamientos”. Para el año 2006 cerca de 130 mil personas residían en las villas de la ciudad de Buenos Aires y casi 940 mil en villas y asentamientos en su conurbación (Cravino, del Río y Duarte, 2008:96-97). En 2010 la población de las villas de la ciudad era ya de 163 587 personas (Comisión de Vivienda del Consejo Económico y Social, 2003:12).

La imposibilidad del acceso mercantil, y la extrema limitación de las alternativas estatales de desmercantilización, fue contestada con procesos sociales no mercantiles de urbanización. Tan es así que entre 1981 y 1991 se agregaron en el Área Metropolitana 33 789 familias en localizaciones informales, entre 1991 y 2001 lo hicieron otras 59 875 familias y entre 2001 y 2006 se sumaron 90 824 familias (Bettatis *et al.*, 2012:176-177). Es evidente la productividad de esos procesos sociales de desmercantilización. Claro que el resultado fue un medio urbano de baja calidad, “excluyente”, que definió una “otredad” consustancial con esa

⁶ Marzo de 1976 a diciembre de 1983.

desmercantilización social. Al mismo tiempo, esos habitantes se organizaron y movilizaron para ser reconocidos como interlocutores legítimos ante los organismos del Estado relacionados con la oferta de bienes para su reproducción, y por ayuda estatal para consolidar y mejorar sus condiciones de habitabilidad. Ambas orientaciones buscaron el reconocimiento del derecho a estar en la ciudad y a continuar en donde se habían asentado.

Las políticas de orientación neoliberal aplicadas desde la segunda década de los años setenta, y fundamentalmente en los años noventa, potenciaron esas situaciones: dificultad creciente para el acceso mercantil de cada vez mayor cantidad de familias.

El “estallido” del desempleo, que llegó a 22% en mayo de 2002, tuvo dos efectos principales: la resignificación del lugar de residencia (el “barrio”) como ámbito de identidad y base de estrategias sociales de sobrevivencia. Esta nueva “afiliación” territorial tendió a sustituir a la anterior afiliación salarial, a la vez que el desarrollo de movilizaciones territorializadas demandaban, en lo inmediato, recursos para su reproducción, y en una perspectiva de mayor plazo, integración como reconocimiento de derechos, comenzando por el derecho a trabajar, incluyendo el derecho a contar con los bienes básicos para su vida, entre los que se contaban la vivienda y los servicios urbanos. La movilización incluyó la ocupación de suelo, incorporando la experiencia social ya existente (los “asentamientos”) (Merklen, 2005).

Con la recuperación económica que siguió a la crisis,⁷ a partir del año 2003 se dispararon los precios del suelo urbano y se consolidó un mercado informal en los asentamientos y villas que se iban densificando (Cravino, 2006). Esto fue particularmente relevante en la CABA, donde el valor promedio del metro cuadrado de suelo pasó de 193 dólares en junio de 2002 a 1014 en diciembre de 2008 (Baer, 2011:241). Esos precios fueron parte de una fuerte reactivación económica en la construcción y, de manera especial, en la producción de viviendas para sectores de altos recursos como instrumentos de resguardo de valor y medios de obtención de importantes ganancias. Consecuentemente adquirieron particular relevancia económica casi todas las propiedades urbanas —tanto las que estaban sin edificar (que en la CABA eran muy pocas) como las que habían sido abandonadas y se habían ocupado— y se activaron procesos de desalojo para su recuperación.

⁷ Uno de sus elementos fue una fuerte devaluación: de una paridad 1 a 1 peso dólar, pasó a otra de 3 a 1.

LAS LUCHAS SOCIALES POR EL DERECHO A LA CIUDAD

LAS MOVILIZACIONES DE LOS SECTORES POPULARES (LOS INSOLVENTES)

Los procesos sociales de desmercantilización fueron el medio fundamental para residir en la ciudad de quienes estaban excluidos mercantilmente. Podría suponerse que ello fue parte de una aceptación de la exclusión del derecho a la ciudad, sin embargo, los procesos históricos de organización y movilización desde los años sesenta y su incremento frente al deterioro económico de los años noventa y la crisis de 2001-2002, desmienten esa hipótesis. Lo central fue la no aceptación del lugar que les daba la ciudad mercantil, y la postulación de derechos para su reposicionamiento (Ziccardi, 1977; Merklen, 2005).

Las movilizaciones por un lugar en la ciudad se ampliaron a diferentes tipos de ocupantes clandestinos, que se organizaron,⁸ diferenciaron estrategias y detuvieron apoyos sociales: desde ONG y partidos políticos hasta grupos universitarios.

Esto permitió que la reforma constitucional nacional de 1994 incluyera los derechos ambientales y, con la recepción de los tratados internacionales de derechos humanos, introdujera el de la vivienda y el hábitat. También permitió reconocer en la Constitución de la ciudad de 1996 el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado para todos los habitantes, reconociendo e institucionalizando la participación de nuevos actores sociales frente al poder legislativo de la ciudad y en la formulación y definición de la agenda política local. Así se sancionó un conjunto de normas que regularon la atención de esos derechos, como fueron, entre otros, el Programa de Autogestión para la Vivienda (Ley 341/2000), la Mesa de Delegados de la ExAu3 (Ley 8 y Ley 324) el Plan de Radicación y Urbanización de Villas y Barrios Carenciados (Ley 148/1999) (Zapata, 2013:34).

Sin embargo, la dependencia de la orientación político-ideológica de los ejecutivos de la ciudad dio lugar a aplicaciones incompletas.

Es en ese contexto que la ocupación irregular de suelo y edificaciones urbanas produjo un cambio fundamental en el equilibrio formal entre los derechos. De manera fáctica, y por lo general implícita, *subordinó el derecho de propiedad frente al derecho a la ciudad*. Fue el resultado de acciones colectivas heterogéneas con significaciones muy diversas: reivindicaciones de derechos, relaciones clientelares, mecanismos de corrupción, intereses mercantiles, etc. Claramente se trata de situaciones complejas y no de actos “puros”.

⁸ Por ejemplo, el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) con una amplia actividad en términos de reivindicación y producción.

La recuperación del peso de la propiedad se concretó en la ejecución de procesos judiciales o administrativos de desalojo. En la CABA las políticas modificaron las condiciones institucionales: apoyaron la negación del derecho a la ciudad por encima de la propiedad, que se concretó con la utilización de delito de usurpación tipificado por la ley penal; reordenaron los procedimientos, transfiriendo el delito de usurpación al fuero de la ciudad y elaboraron un protocolo de desalojos para agilizar esos trámites. La ciudad modificó la política habitacional asistencial y la articuló con los desahucios (Verón, 2013:183). Junto con los lanzamientos promovidos judicialmente por propietarios privados, el gobierno de la ciudad llevó a cabo desalojos administrativos de ocupantes de inmuebles públicos, así como de inmuebles privados que corrían, en términos reales o no, riesgo de derrumbe (Verón, 2013:184).

Frente al cambio en el equilibrio entre los derechos producido por las ocupaciones, se aplicó la fuerza estatal para revertirlo restableciendo la preeminencia de la propiedad por encima del derecho a la ciudad.

El papel del gobierno de la CABA debe diferenciarse en dos momentos. En los primeros años de la década de los años 2000, a cargo de partidos de centro-izquierda, se dieron procesos de negociación con los ocupantes y el gobierno en algún caso reconoció el derecho a ocupar un inmueble. Sin embargo, los desalojos se ejecutaban y se continuaban con medidas asistenciales que intentaban morigerar la pérdida del lugar de residencia con el otorgamiento de subsidios mínimos y temporales que permitían alquilar una “solución” no menos precaria. Luego del año 2008, con la llegada al gobierno de la ciudad de un partido de centro-derecha, disminuyó la dimensión del derecho y las ocupaciones fueron enfrentadas como delitos (usurpación) que debían ser reprimidos, aunque se siguiera con una política asistencial para las familias desalojadas, muchas veces por medio de violencia policial. Esta orientación culminó con la represión utilizada para desalojar la ocupación del Parque Indoamericano en diciembre de 2010, que dejara un saldo de heridos y muertos y se acompañara con promesas del gobierno de la ciudad y del gobierno federal que no se cumplieron (Ferme, Vera y Zapata, 2014).

El peso creciente de las relaciones de mercado en la producción de la ciudad, se sumó a las condiciones generadas por la aplicación durante los años noventa de las reformas neoliberales, en especial la privatización de las infraestructuras y servicios urbanos. A esos efectos “materiales” se le sumó un tratamiento público, particularmente en los medios masivos, descalificador de las ocupaciones de tierras y construcciones para habitar en ellas. Sobre esa descalificación se configuró una tensión para el disciplinamiento de esos comportamientos con la finalidad de restaurar el predominio del derecho de propiedad.

LAS DEMANDAS DE CIUDADANÍA EN EL DERECHO A LA CIUDAD

Las luchas sociales por habitar en la ciudad tienen una doble cara: la producción directa del medio urbano, por fuera del mercado y de las normas estatales, y la demanda de reconocimiento de derechos como parte de la ciudadanía. La percepción únicamente de la primera llevaba a la suposición de una suerte de resignación social frente a la definición formal de la exclusión. La segunda es parte de una lucha en ese sentido.

Junto con los procesos materiales de ocupación de suelo y autoconstrucción, los sectores populares recurrieron a los mecanismos estatales para la protección de derechos a fin de compensar la presión del mercado y de las políticas que lo favorecían: acudieron al Poder Judicial. Un caso relevante es el de la Villa Rodrigo Bueno, que ha quedado entre los terrenos de mayor valor de la ciudad, muy cercana de Puerto Madero. La decisión judicial que favoreció a los ocupantes declara que “el verdadero conflicto reside en la tensión existente entre los derechos fundamentales de los habitantes del predio y las actividades inmobiliarias proyectadas, y en el rol asumido por el Gobierno, inveteradamente en disfavor de los primeros”, reclamando “políticas de inclusión y de reconocimiento y eficacia del derecho a la vivienda digna” (*Clarín*, 23/03/2011). Pese a que la sentencia no ha tenido cabal cumplimiento en tanto que el gobierno no urbanizó ese suelo, tampoco se produjo su desalojo. Significó, sí, un reconocimiento implícito, no definitivo, del derecho a habitar ese lugar.

En ese contexto, los datos son muy claros: sigue creciendo la urbanización por medio de procesos de desmercantilización social que significan de hecho el ejercicio del derecho a la ciudad.

LA MOVILIZACIÓN DE LOS SECTORES MEDIOS (LOS SOLVENTES)

Avanzamos ahora sobre la segunda situación de negación del derecho a la ciudad que, a diferencia de la anterior, se desarrolla en un tipo de hábitat consolidado y que es parte de la ciudad formal. Tomamos el caso del barrio de Caballito ubicado en el centro geográfico de la ciudad de Buenos Aires, habitado por familias que han resuelto su inscripción urbana vía el mercado y tienen una inserción plena en la ciudad y en la ciudadanía.

Lo novedoso en este caso es un contenido del derecho a la ciudad, poco explorado, que en la restructuración urbana neoliberal emerge con nitidez: la permanencia en el lugar donde se ejerce el derecho y el mantenimiento y/o mejora de la calidad de esas condiciones urbanas. Es un caso de población solvente lo-

calizada (mercantilmente) en barrios consolidados, dotados de calidad urbana que se movilizan frente a las transformaciones de su entorno provocadas por desarrollos inmobiliarios, para oponerse a la dinámica de destrucción-construcción de la ciudad. Pareciera “ensancharse” el contenido del derecho a la ciudad: ya no sólo está en juego el derecho de la población que va a acceder, sino también a mantenerse en ella quienes accedieron mercantilmente.

Se amplían los problemas clásicos de los conflictos urbanos. Los protagonistas son hogares de sectores medios y aun de medios altos; en general son propietarios de vivienda en barrios consolidados y dotados de buena infraestructura, quienes son objeto de una fuerte presión mercantil que intensifica la explotación del suelo, desata un proceso de valorización y modifica el hábitat y el habitar.

La destrucción del medio urbano en Caballito es impugnada por los residentes, ya que “deteriora” su “calidad de vida”. Deterioro, en primer lugar, en una dimensión física (provisión de agua y cloacas, aumento de la densidad, ruidos, derrumbes, etc.). En segundo lugar, una dimensión social y simbólica. Quienes se movilizan señalan que las transformaciones del barrio desvalorizan los esfuerzos monetarios y afectivos invertidos para habitar allí y, por ello, la modalidad de residencia, en un contexto de pérdida de posición de clase en la que se autoadscriben. La movilización reivindica el derecho a preservar la inscripción de las familias en la ciudad frente a una urbanización que tensiona sus modos de habitar y pone en juego la capacidad de esos hogares de reproducir su posición espacial.

LA REESTRUCTURACIÓN URBANA EN CABALLITO

El barrio de Caballito dejó de ser periferia en los primeros años de 1900, formó parte de la ciudad central a mitad de siglo, y luego se transformó en una subcentralidad metropolitana. Ello supuso un lento proceso de homogeneización social “hacia arriba”, en un barrio que ha sido producido casi exclusivamente dentro del mercado, que no recibió producción pública de vivienda, ni ha sido una zona de autoconstrucción. Sólo algunas pocas viviendas han sido producidas por cooperativas.

Allí se concentró una gran proporción de los desarrollos inmobiliarios, sobre todo residenciales, producidos en la ciudad de Buenos Aires desde los años noventa del siglo XX. Esto trajo significativas transformaciones de su entorno. A diferencia de la clásica renovación urbana, la dinámica inmobiliaria no se vincula aquí con el aprovechamiento de las ventajas de renta (*rent gap*) que otorga la inversión en un parque habitacional degradado (Smith, 2012; López-Morales, 2011). Por el contrario, es un caso de intensificación del uso del suelo, reempla-

zando edificaciones en buen estado por otras que suponen una mayor explotación del mismo.

Esa transformación tiene dos coordenadas. La principal es la densificación por *verticalización*, con demolición del tejido existente y su sustitución por usos más intensivos del suelo. En menor medida, pero no menos significativos, son los cambios en los usos del suelo, sobre todo en predios que alojaban actividades productivas, expresando a escala barrial el “repliegue de la industria” y la tendencia a la “tercerización de la ciudad” (Tella, 2005:35). En esos terrenos, por sus dimensiones, se han construido importantes equipamientos de consumo y ocio, pero también desarrollos residenciales con una tipología hasta entonces inexistente en el barrio, la llamada *torre-country* o *torre-amurallada*, ocupando terrenos equivalentes a una manzana, con cámaras de seguridad y rodeadas de un muro infranqueable a la mirada exterior.

Algunas de las condiciones para esas transformaciones se derivan de las reformas al Código de Planeamiento realizadas en 1989 y 2000, orientadas —en una época de recesión— a estimular la actividad inmobiliaria y la construcción aumentando las capacidades constructivas y ampliando las alturas permitidas (Ciccolella y Mignaqui, 2008). Con la salida de la crisis y el auge de la construcción —hacia 2003— se pusieron en evidencia las posibilidades constructivas que permitía esa norma y se concretaron en forma casi excluyente en algunos barrios de la ciudad.

La reestructuración urbana de Caballito articuló usos residenciales y comerciales, más que industriales. Sin embargo, dos de los emprendimientos residenciales más importantes por su volumen se realizaron sobre terrenos que antes albergaban actividades productivas, construyendo *torres-country*. Esa implantación se dio junto con el “boom inmobiliario” tras la devaluación de 2002.

En años recientes, y en sintonía con el desarrollo residencial, se instalaron equipamientos destinados al comercio y al ocio, lo que supuso diversos cambios: el declive de la trama de comercios minoristas de escala barrial y su remplazo por hipermercados, y la instalación de *shoppings* como nuevos espacios de abastecimiento y comercialización. El resultado ha sido una combinación entre cierta preservación del comercio minorista barrial tradicional —aunque reducido— y las cadenas y las tiendas ligadas a la modernización comercial.

LA MOVILIZACIÓN DE LOS SOLVENTES

Esas transformaciones provocaron la movilización de residentes del barrio que, mediante protestas callejeras, presentación de recursos de amparo ante la justicia,

audiencias con legisladores y funcionarios y una gran presencia en la prensa gráfica y televisiva, lograron visibilizar los efectos de esa dinámica e incluso modificar la normativa urbanística.

Los vecinos declaran haber perdido condiciones de intimidad y luz en sus propiedades, y el deterioro de la prestación de los servicios de electricidad y agua.⁹ Agregan la sensación de precariedad originada por los derrumbes en obras aleatorias, el aumento del tránsito vehicular y la congestión de los estacionamientos, y la pérdida de edificaciones con valor histórico y arquitectónico.

Los cambios en el mercado inmobiliario provocaron, en contradicción con lo sucedido hasta mediados de la década de los setenta, la disminución de los hogares propietarios de la vivienda y el incremento de los alquileres (Duarte, 2006; Baer, 2011). Caballito se ha vuelto uno de los barrios más caros, exigiendo cada vez más esfuerzo monetario a quienes quieren comprar o alquilar allí una vivienda.

Esto no sólo condiciona a los que serán los nuevos habitantes, también afecta a quienes allí residen, imposibilitando a muchos hogares la reproducción social de la posición espacial, en particular la posibilidad de que los hijos de los actuales residentes puedan mantenerse en el mismo barrio al emanciparse. Se pone en cuestión la reproducción de una lógica residencial que es también una lógica de cooperación familiar, y es vivido como una pérdida.

Las movilizaciones que mencionamos tuvieron un importante impacto. El amparo judicial fue aceptado y la justicia ordenó al gobierno de la ciudad no otorgar más permisos de demolición o de obra. Como consecuencia, hacia fines de 2006 el jefe de gobierno suspendió por decreto el otorgamiento de permisos por 90 días en Caballito y cinco barrios más. Esto provocó la protesta de las organizaciones de empresarios de la construcción, inmobiliarios y profesionales vinculados con el sector, que acusaron al gobierno local de legislar por decreto y ser contradictorio con las orientaciones de política económica y de contribuir a incrementar la dificultad de resolver el problema habitacional, calificando la medida como “elitista”. Los vecinos definían la cuestión desde su condición de ciudadanos con derechos y en oposición a la especulación inmobiliaria. Postulaban la necesidad de planificar la ciudad con participación vecinal para controlar la especulación. A inicios de 2007 otro decreto levantó la suspensión de los permisos, pero condicionó su otorgamiento a la presentación de una certificación de disponibilidad suficiente del servicio de la empresa de agua.¹⁰ Igualmente, se

⁹ Esto último confirmado por la propia prestataria que reconoció el estado crítico de la red.

¹⁰ Como vimos, la empresa había convalidado el cuestionamiento vecinal sobre las limitaciones del servicio.

disminuyó la cantidad de metros cuadrados mínimos para pedir la Evaluación del Impacto Ambiental.

Por último, en 2008 se aceptó la demanda más dura de los vecinos y se re-zonificaron algunas áreas de Caballito, restringiendo la densificación así como la verticalización donde eran más fuertes las demandas.

ALGUNAS REFLEXIONES

Comenzamos esta ponencia relacionando el derecho a la ciudad con la democracia de la ciudad. Hemos podido percibir, también, su relación con la democracia en la ciudad, esto es, en su gobierno, en las condiciones de la toma de sus decisiones fundamentales.

Al analizar las movilizaciones por el derecho a la ciudad asimilamos dos situaciones que inicialmente consideramos que corresponden con distintas definiciones de clase. Por un lado la de sectores populares caracterizados por su condición de insolvencia y, por ende, excluidos de los procedimientos mercantiles para su reproducción, en particular del consumo de los bienes de la urbanización; por otro lado, la de sectores medios, solventes, con capacidad de asentarse en la centralidad urbana por medio del consumo mercantil. Es evidente la diferente significación de la relación de ambos con el derecho a la ciudad.

Tal como lo hemos entendido, el derecho a la ciudad se relaciona contradictoriamente con la mercantilización y con la propiedad del suelo. Veremos a continuación cómo operan en las dos situaciones sociales.

Con respecto a la relación entre el ejercicio del derecho a la ciudad y la mercantilización de su producción observamos, en ambos casos, su contradicción y las consecuentes movilizaciones, con las diferencias propias a cada una de ellas. Respecto de los sectores populares esa contradicción apunta a la exclusión del asentamiento urbano; en el caso de los sectores medios a la exclusión de ciertas condiciones valoradas de su asentamiento actual. De allí que, ambas movilizaciones cuestionan los procesos mercantiles de producción de la ciudad que, de una u otra manera, impiden ejercer el derecho a la ciudad.

Sin embargo, esos casos no son análogos. La contradicción para los sectores populares surge de ser excluidos del derecho a la ciudad por el ejercicio de la propiedad sobre los bienes inmuebles en los que se han instalado de manera no mercantil, o podrían hacerlo. En realidad su movilización no es en contra del derecho de propiedad, sino de la jerarquía que lo coloca por encima de otros derechos, particularmente por encima del derecho a la ciudad. Nada de eso se encuentra en

la contradicción con la mercantilización que se hace desde los sectores medios. En este caso, se supone una contradicción con cierto tipo de procesos de producción de la ciudad y, por ende, una oposición a los intereses de un sector de los actores económicos que definen la realidad urbana local. Actores éstos de relevancia económica dada su relación con el capital concentrado, financiero e inmobiliario. De alguna manera, paradójica, se articula una demanda para limitar el ejercicio del derecho a comprar y transformar la ciudad en la que residen, modificando las condiciones que hacen a su habitar tradicional. Esta contradicción no es “estructural”, como sí lo es la que se genera cuando los insolventes ponen en cuestión la preeminencia de la propiedad en la jerarquía de los derechos y los efectos de la mercantilización.

Estos rasgos diferencian la significación de ambos procesos de movilización en torno al derecho, tal como se reconoce socialmente. Simplificando, en un caso se trata de quienes defienden lo que tienen, con legitimidad social; mientras que en el otro son quienes se apropian de un bien ajeno (recuérdese la calificación penal como usurpación) o pretenden su acceso sin pasar por las “bendiciones” del mercado.

Las demandas de los solventes apuntan al mantenimiento del orden preexistente que ha sido puesto en cuestión por el avance de la mercantilización de la producción de la ciudad. Las demandas de los insolventes, explícita o implícitamente, consciente o inconscientemente, apuntan a una modificación de ese orden.¹¹ Las primeras pueden ser consideradas “conservadoras”, y como tales son calificadas socialmente. Las demandas de los insolventes apuntan a modificar ese orden y tienden a ser consideradas “progresistas”.

La distinta definición social en cada una de esas situaciones permite la configuración de movilizaciones también diferentes, tanto por la situación particular de exclusión cuanto por los recursos de cada uno de esos grupos para articular sus demandas e incidir en la toma de decisiones. Al respecto, son relevantes las diferencias en términos del capital social y cultural que suponen una desigual capacidad para la construcción social del reconocimiento del derecho que se reclama, como también para el desarrollo de los diferentes cursos de acción.

Si queremos sintetizar las diferencias podemos decir que en un caso existen demandas *de* ciudadanía y en el otro demandas *desde* la ciudadanía.

Las movilizaciones de los sectores populares no solamente demandan sino que construyen ciudad desde fuera de las relaciones que los excluyen del acceso mercantil. Esa construcción de ciudad, más allá del cuestionamiento a la jerarquía de

¹¹ De allí su relación tanto conceptual como social con los movimientos de “reforma urbana”.

los derechos que hemos mencionado, constituye un acto de postulación de ciudadanía. De manera consciente o no, es el ejercicio de un derecho a la ciudad que se coloca por encima del derecho de propiedad y que se ejerce desde una cierta ciudadanía (un conjunto de derechos que se postulan y actúan), al menos potencial. Para abundar, podemos recordar con Holston que la autoconstrucción popular de la ciudad construiría, además del lugar para asentarse en ella, un nuevo tipo de espacio político y simbólico en la geografía social, configurando la demanda de ser parte de manera plenamente legal de la ciudad. Consecuentemente, la ciudad no es sólo el contexto sino también la sustancia de la lucha por la ciudadanía (Holston, 2008:8-9). La subordinación del derecho de propiedad es aquí fundamental dado que “la ocupación ilegal es tanto el único medio de acceso a la tierra” como “paradójicamente, una ilegalidad que inicia la legalización de los reclamos de propiedad” (Holston, 2008:112).¹²

Las movilizaciones de los solventes, por el contrario, constituyen el ejercicio de una ciudadanía que intenta —y como vimos puede lograrlo— limitar la potencialidad de los procesos mercantiles que transforman, en contra de sus intereses y/o necesidades, el ámbito urbano en el que residen.

Las movilizaciones de los sectores populares ponen en cuestión el derecho de propiedad en el sentido de que lo subordinan al derecho a la ciudad. Esa subordinación no puede ser eficaz sin algún tipo de reconocimiento estatal, sea por medio de políticas urbanas que la desarrollen, tanto en sede legislativa como ejecutiva, como por medio de decisiones judiciales. Al respecto son relevantes las diferentes coyunturas políticas. Por una parte los periodos de gobiernos dictatoriales y por el otro los de gobiernos constitucionales y democráticos. Es útil, además, tener en cuenta la orientación político-ideológica de los equipos de gobierno. Durante la dictadura militar, de orientación autoritaria y neoliberal, fue paradigmática la expulsión de la casi totalidad de la población asentada en las villas de la ciudad de Buenos Aires, por medio de operativos militares con una muy fuerte significación represiva. Así, de los 280 mil habitantes de las villas que había en 1977 se pasó a 14 mil en 1981 (Pírez, 1994). Más allá de la anécdota represiva, ese proceso transformó de manera violenta lo que era un problema social-urbano en una cuestión de mantenimiento del orden público, detrás del cual estaba la defensa de la propiedad individual. No se tuvo contemplación en esa ruptura del orden, ya que una de las razones de la dictadura era la lucha en contra del “caos” que, según su pretendida justificación, caracterizaba el periodo *pre dictatorial*. En consecuencia, la calificación de esos hechos de ruptura del equilibrio

¹² En ambas citas la traducción en nuestra.

de los derechos era valorada como una suerte de *subversión* del orden. Podemos agregar, por otra parte, que en esos años setenta la única norma jurídica que podía justificar la movilización era la declaración constitucional del derecho a una vivienda digna.

Sin embargo, la respuesta estatal represiva no se dio solamente durante el gobierno dictatorial. Hemos mencionado la existencia de dos estilos en el enfrentamiento de las ocupaciones en el gobierno de la ciudad. Uno de ellos, predominante en los gobiernos de centro-izquierda con un peso relativo en la negociación y cierto reconocimiento de hecho del derecho a la ciudad. En los casos posteriores a 1994, ello se basó en las normas de la constitución de la ciudad y en las leyes que desarrollaron esos principios. Sin embargo, el equilibrio entre negociación, reconocimiento y represión se inclinó cada vez más hacia el último término, particularmente desde el acceso al gobierno local de un partido de centro-derecha luego de 2007. En este caso, como vimos, el uso de la calificación penal de usurpación fue la base de acciones estatales represivas, algunas de ellas altamente violentas (Parque Indoamericano en 2010). En este caso, también, lo que es una cuestión social-urbana se define como delictual y se reprime policialmente, con un uso de la fuerza heredado de las prácticas represivas de la dictadura.

Tal vez se trata de una *ultima ratio* frente a la inutilidad de los mecanismos mercantiles de ordenamiento de las relaciones sociales, específicamente en la producción de la ciudad. Hace referencia sin duda a la noción de disciplinamiento, en particular frente a la *indisciplina* de mercado. Esto es análogo a las orientaciones demandadas por las distribuidoras privadas de energía eléctrica en Buenos Aires para la represión del consumo clandestino (Pírez, 2009).

Por detrás del ejercicio de esa violencia encontramos, por lo general, una decisión judicial que, ante la denuncia del delito de usurpación, ordena el uso de la fuerza pública para la recuperación del inmueble. Esto coloca al sistema judicial como un elemento clave en ese movimiento político que termina desconociendo una cuestión social de legítima expresión. Situación que es particularmente significativa dado que, con la reforma de 1994, se incorporaron a la nueva Constitución nacional los pactos internacionales que dan cuerpo a la función social de la propiedad y que son la base de las formulaciones del derecho a ella.

El sistema judicial aparece también como una posibilidad para el reconocimiento del derecho a la ciudad y la puesta en cuestión, al menos de la jerarquía tradicional respecto del derecho de propiedad. Y así ha sido puesto a operar, tal como muestra su intervención en el mencionado caso de la Villa Rodrigo Bueno.

La participación del sistema judicial ha sido, también, fundamental para la resolución de las demandas de los sectores medios. En este caso por su direccionamiento en términos de las condiciones ambientales puestas en riesgo con las grandes obras privadas en la verticalización del Barrio y en la construcción de importantes locales comerciales (Azuela y Cosacov, 2013).

BIBLIOGRAFÍA

- AZUELA, Antonio y Natalia COSACOV (2013), “Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales. En torno a la productividad social del conflicto por la construcción de edificios en la ciudad de Buenos Aires”, en *EURE*, vol. 39, núm. 118, Santiago de Chile, pp.149-172.
- BAER, Luis (2011), “El mercado de suelo formal de la ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano. Dinámica de precios de terrenos, desarrollo inmobiliario y acceso a la vivienda en la década de dos mil”, Buenos Aires, tesis de doctorado, Facultad de Filosofía y Letras-Universidad de Buenos Aires.
- y Juan I. DUARTE (2011), “La política de vivienda del ‘primer peronismo’”, en *Realidad Económica*, núm. 263, Buenos Aires.
- BETTATIS, Clarisa *et al.* (2012), “De villa a ‘barrio’”, en María Cristina Cravino (org.), *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*, Buenos Aires, Ciccus/Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 171-206.
- CICCOLELLA, Pablo e Iliana MIGNAQUI (2008), “Metrópolis latinoamericanas: fragilidad del Estado, proyecto hegemónico y demandas ciudadanas. Algunas reflexiones a partir del caso de Buenos Aires”, en *Cuadernos del Cendes*, vol. 25, núm. 69, septiembre-diciembre, Caracas, pp. 47-68.
- CLARÍN (2011), “La justicia ordena urbanizar la única villa de Costanera Sur”, Daniel Gutman, disponible en <www.clarin.com/ciudades/justicia-ordena-urbanizar-Costanera-Sur_O_449955110.html>.
- CLICHEVSKY, Nora (1990), “Política urbana y sector inmobiliario”, en Nora Clichevsky, Marie France Prévôt-Schapira y Graciela Schneier, *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires*, Buenos Aires, Cuadernos del CEUR, pp. 3-82.
- COMISIÓN DE VIVIENDA DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2003), *Diagnóstico sociohabitacional de la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires.

- CRAVINO, María Cristina (2006), *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*, Buenos Aires, UNGS.
- ; Juan Pablo DEL RÍO y Juan Ignacio DUARTE (2008), “Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y villas del Área Metropolitana de Buenos Aires”, en María Cristina Cravino (org.), *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, UNGS.
- DUARTE, Juan (2006), “El mercado de suelo en la ciudad de Buenos Aires. Análisis crítico de su funcionamiento y su relación con la estructura urbana y las políticas públicas del gobierno de la ciudad”, tesis de licenciatura en Urbanismo, Instituto del Conurbano, Buenos Aires, UNGS.
- DURAND-LASSERVE, Alain (1997), “Prólogo”, en Antonio Azuela y François Tomas (coords.), *El acceso de los pobres al suelo urbano*, México, CEMC-UNAM.
- FERME, Nicolás; Leandro VERA y María Cecilia ZAPATA (2014), “La toma del Parque Indoamericano. Un disparador para pensar a la política pública en movimiento”, en *Perspectivas de Políticas Públicas*, año 3, núm. 6, enero-junio, Universidad Nacional de Lanús, pp. 101-125.
- HOLSTON, James (2008), *Insurgent Citizenship. Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*, Princeton, Princeton University Press.
- LEFEBVRE, Henri (1969), *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Península.
- LÓPEZ-MORALES, Ernesto (2011), “Gentrification by Ground Rent Dispossession: the Shadows Cast by Large Scale Urban Renewal in Santiago de Chile”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 35, núm. 2, pp. 330-337.
- MERKLEN, Denis (2005), *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*, Buenos Aires, Gorla.
- OSZLAK, Oscar (1991), *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, CEDES/Humanitas.
- PÍREZ, Pedro (1994), *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- (2006), “Ciudad democrática. Una mirada desde la gestión urbana”, en Lucía Álvarez, Carlos San Juan y Cristina Sánchez-Mejorada (coords.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México*, México, CEIICH-UNAM, pp. 187-207.
- (2009), *Las sombras de la luz. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, Eudeba.
- PRADILLA, Emilio (2013), “La economía y las formas urbanas en América Latina”, en Blanca Rebeca Ramírez y Emilio Pradilla Cobos (comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, vol. 1, México, UAM-X/Sitesa.

- SMITH, Neil (2012), *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- TELLA, Guillermo (2005), “Rupturas y continuidades en el sistema de centralidades de Buenos Aires”, en Max Welch Guerra (ed.), *Buenos Aires a la deriva: transformaciones urbanas recientes*, Buenos Aires, Biblos.
- TOMAS, François (1997), “Los asentamientos populares irregulares en las periferias urbanas de América Latina”, en Antonio Azuela y François Tomas (coords.), *El acceso de los pobres al suelo urbano*, México, CEMC-UNAM.
- TORRE, Juan Carlos y Elisa PASTORIZA (2002), “La democratización del bienestar”, en Juan Carlos Torre (dir.), *Los años peronistas (1943-1955)*, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 257-312.
- TORRES, Horacio (2006), *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*, Buenos Aires, Serie Difusión 3, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo-UBA.
- VARELA, Omar y Raúl FERNÁNDEZ W. (2012), “El retorno del Estado”, en María Cristina Cravino (org.) *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*, Buenos Aires, Ciccus/UNGS, pp. 15-48.
- VERÓN, Natalia (2013), “Desalojos en la ciudad de Buenos Aires: la producción de las categorías y los espacios de la asistencia habitacional”, en *Quid 16. Revista de Área de Estudios Urbanos*, núm. 3, Universidad de Buenos Aires, pp. 170-194.
- ZAPATA, María Cecilia (2013), *El Programa de Autogestión para la Vivienda: el ciclo de vida de una política habitacional habilitante a la participación social y del derecho al hábitat y a la ciudad*, Documentos de Jóvenes Investigadores, núm. 36, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani-Facultad de Ciencias Sociales-UBA.
- ZICCARDI, Alicia (1977), *Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963-1973)*, Buenos Aires, CEUR/ITDT.

TRABAJADORAS SEXUALES CALLEJERAS CONSTRUYEN CIUDADANÍA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

*MARTA LAMAS**

En esta reflexión asumo la participación política activa como una expresión de la ciudadanía, en contraste con la idea de ciudadanía como un conjunto de derechos. Coincido así con la propuesta que, hace años, Rian Voet apuntó como el objetivo feminista: “en lugar de ver a la ciudadanía como el medio para obtener derechos deberíamos ver a los derechos como uno de los medios para lograr una ciudadanía igualitaria” (Voet, 1998:73). Con esta perspectiva interpreto como una forma de construcción de ciudadanía el largo proceso de reflexión, organización e incidencia recorrido por un grupo de trabajadoras sexuales callejeras para obtener el reconocimiento a sus derechos laborales. Su lucha culminó con la resolución de una juez que declaró la obligación del gobierno del Distrito Federal (GDF) de otorgarles la licencia de “trabajador no asalariado”. La argumentación judicial estuvo fundamentada en el artículo 5 de la Constitución, que garantiza el derecho de toda persona a elegir libremente su trabajo. A pesar del triunfo, estas trabajadoras callejeras se encuentran en medio de una disputa por el espacio urbano, alentada por el proceso de gentificación del Centro Histórico. ¿Hasta dónde la resignificación que han logrado para su oficio como un trabajo legal, les permitirá enfrentar el desplazamiento de sus lugares de trabajo?

ORÍGENES DE LA LUCHA POR LOS DERECHOS LABORALES

En México, en el contexto de la precarización laboral (la mezquindad de los salarios, el desempleo y la ausencia de cobertura universal de seguridad social) la llamada “prostitución” representa una forma importante de subsistencia para

* Coordinación de Humanidades-Programa Universitario de Estudios de Género-UNAM.

muchas mujeres. Pese a la multiplicación de nuevos servicios (los *table dance* con *strippers*, los *shows* de sexo en vivo, los masajes eróticos, el acompañamiento —*escorts*—, el sexo telefónico y el turismo sexual), persiste la práctica más arraigada de comercio sexual: la del intercambio que se ofrece en la calle.

El esfuerzo de un grupo de trabajadoras de la ciudad de México para alcanzar el reconocimiento de su trabajo, se nutrió con las experiencias de lucha y las reflexiones intelectuales que tuvieron un gran desarrollo en el mundo a partir de los años setenta. Junto con el cambio cultural que provocó el movimiento feminista, prostitutas de todo el mundo participaron en conferencias y encuentros mundiales para debatir sobre sus condiciones de trabajo. Algunas incluso se pusieron en huelga, y otras amenazaron con dar a conocer los nombres de sus clientes (Delacoste y Alexander, 1987; Pheterson, 1989; Mensah *et al.*, 2011). Desde entonces, diversos grupos de trabajadoras sexuales en distintos países comenzaron a organizarse para que el trabajo sexual fuera considerado legal. Hasta finales de los años ochenta hubo un avance en distintos frentes: sindicalización, derogación de leyes discriminadoras, debates acerca de la libertad sexual y establecimiento de alianzas con otros movimientos y grupos. Pero a partir de los noventa, el impulso fue obstaculizado por la epidemia del VIH/SIDA, que desvió a muchas activistas hacia metas más inmediatas y específicas. Además, la derecha religiosa en Estados Unidos ganó gran influencia con ayuda del Vaticano, y muchas feministas en oposición de la violencia hacia las mujeres se aliaron con la cruzada moral de Ronald Reagan y luego con la de George W. Bush (Weitzer, 2014). La política conservadora estadounidense, que mezcló discursivamente comercio sexual y trata, se endureció con el aumento del flujo de migrantes indocumentadas. Desde ese entonces, los políticos estadounidenses impulsaron una política contra el comercio sexual, que tuvo gran influencia en el discurso mediático y en las políticas públicas de muchos países, y en especial en el Protocolo sobre trata de la ONU¹ (Saunders, 2004; Weitzer, 2014). Poco a poco, el miedo y el nerviosismo sobre la trata de “esclavas sexuales” empezaron a dominar la discusión sobre la prostitución.

En México, el proceso de organización de las trabajadoras sexuales de cara a exigir derechos laborales ha estado permeado por estos acontecimientos, que han alimentado el imaginario de algunas de las protagonistas. Sería hasta mitad

¹ La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional se integra con tres compromisos fundamentales: un protocolo del contrabando de migrantes; otro en resistencia a la fabricación y tráfico ilegal de armas, y el tercero conocido como Protocolo de Palermo, “para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños”. Fue adoptado por México el 15 de noviembre de 2000.

de los años ochenta cuando grupos de trabajadoras se organizaron para enfrentar las redadas policiacas, y lograron el nombramiento de “representantes” reconocidas por el GDF, así como el establecimiento de los llamados “puntos tolerados”. Esto correspondió al primer reordenamiento del trabajo sexual en la vía pública en el DF que —al menos en ese entonces— ofreció mayores garantías en la calle (Madrid *et al.*, 2014). En 1988, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal modificó el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica del Distrito Federal e incluyó la queja vecinal como elemento probatorio para detener a hombres y mujeres que ofrecieran sexo comercial en la vía pública. Supuestamente, el objetivo del Reglamento consistía en ponerle un freno a la autoridad para que no pudiera realizar razias sin contar con dichas quejas. Sin embargo resultó muy conveniente para los usos y costumbres de la arbitrariedad policiaca.

Pero el proceso de organización de las trabajadoras de la calle ya estaba en marcha. Poco a poco se fue incrementando la capacidad sociopolítica de ciertos grupos de trabajadoras sexuales para luchar por el reconocimiento del carácter laboral de su trabajo. A mitad de la década de los noventa, y en estrecha vinculación con el trabajo de formación política y acompañamiento de la asociación civil llamada Brigada Callejera en Apoyo a la Mujer “Elisa Martínez”, se sentaron las bases para una acción colectiva de reflexión y debate. Según sus propias palabras, los integrantes de esta asociación ciudadana se llaman “brigada” porque hacen promoción, capacitación o cabildeo, trabajando en grupos operativos pequeños; “callejera” porque el contacto lo realizan en la calle; “en apoyo” porque se solidarizan con personas que viven situaciones de discriminación; “a la mujer” porque el trabajo de acompañamiento activo que realizan está dirigido principalmente a mujeres trabajadoras sexuales, indígenas y migrantes. Y finalmente, retoman el nombre de Elisa Martínez, porque así recuerdan a una compañera fallecida por SIDA y, con ello, reconocen a las trabajadoras sexuales que han muerto de SIDA; a las que han sido asesinadas o han padecido todo tipo de discriminación por ser mujeres o por trabajar en el comercio sexual, y a quienes han sido infectadas por el virus de inmunodeficiencia humana.

Esta asociación civil sin fines de lucro, apartidista y laica, integrada por trabajadoras sexuales y otras mujeres solidarias, así como por un patronato formado por especialistas en salud, políticas públicas y periodismo, se ha especializado en la defensa de los derechos humanos, civiles y laborales de las trabajadoras sexuales, así como en la prevención del VIH/SIDA e infecciones de transmisión sexual. La organización forma parte de la Red Latinoamericana y del Caribe Contra la Trata de Personas (Redlac), capítulo regional de la Alianza Global Contra la Trata de Mujeres [en inglés: The Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW)]

y se rige por una asamblea general integrada en su mayoría por trabajadoras sexuales que, desde 1997, se han aglutinado bajo el nombre público de Red Mexicana de Trabajo Sexual.

Desde 1993, Brigada Callejera se ha dedicado a promover un proceso de concientización política y afirmación pública de la identidad laboral de estas trabajadoras. Uno de sus objetivos está orientado a persuadir a la sociedad mexicana —en especial a la clase trabajadora y al Estado— para desistir de percibir a este oficio como una actividad denigrante. A partir de 1997, Brigada Callejera ha coordinado la realización de 17 Encuentros Nacionales que se han efectuado en el Distrito Federal y en otras cinco entidades de la República,² en hoteles e incluso en una iglesia del Centro Histórico de la ciudad de México, un convento, una dependencia del gobierno (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF) y en la propia tienda de condones de esa organización. Durante los Encuentros se han debatido cuestiones coyunturales, se han formulado declaraciones políticas, y se han programado acciones conjuntas con otros grupos, en especial aquellas dirigidas a obtener condiciones laborales dignas, seguridad y respeto a los derechos humanos y civiles de todas las personas involucradas en el trabajo sexual. Con base en las sesiones, en las cuales han participado trabajadoras y trabajadores provenientes de diversos rincones del país y que laboran principalmente en la calle, se constituyó el Observatorio Nacional del Trabajo Sexual en México. En todos los Encuentros se han analizado y discutido asuntos políticos de fondo, así como situaciones circunstanciales,³ en paralelo a la realización de los talleres de capacitación.

² I y II en la Iglesia de la Soledad (en el barrio de La Merced, Distrito Federal); III y IV, en un hotel del DF; V, en un hotel de Querétaro (Querétaro); VI, en un hotel de Guadalajara (Jalisco); VII, en un hospedaje del DIF de Ixhuatlancillo (Veracruz); VIII, en un convento en Morelia (Michoacán); IX, en un hotel del DF; X, en un hotel de Guadalajara (Jalisco); XI, en un hotel del DF; XII, en un hotel de Apizaco (Tlaxcala); XIII, en un hotel del DF; XIV, en un hotel del DF; XV, en un hotel del DF; XVI y XVII, en los altos de la tienda “El encanto del condón” en el Distrito Federal.

³ En los Encuentros se analiza la situación de las trabajadoras sexuales y los avances, límites y ambigüedades de la normatividad en materia de trata, es decir, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, de 2012. También han servido como foros de denuncia: de cómo la policía judicial usa la presencia de condón como prueba para fincar delitos como lenocinio y trata de personas; de las campañas de limpieza social de trabajadoras sexuales; de la pretensión de instalar zonas de tolerancia; de los feminicidios de trabajadoras sexuales en el marco de la guerra contra el narcotráfico. En el transcurso de las sesiones de trabajo se ha cuestionado el carácter discriminatorio del control sanitario de las/los trabajadoras/es sexuales, y se han coordi-

A partir de la creación de la Cartilla de Derechos Humanos de las Trabajadoras Sexuales en México, durante el I Encuentro Nacional en 1997, uno de los pilares que se instituyó fue la lucha gremial de las trabajadoras sexuales que se ganan la vida de forma independiente, y también se postuló la importancia de reivindicar los derechos laborales. En el tercer taller, del 22 de julio de 1999 (¡hace 16 años!) Brigada Callejera y la Red Mexicana de Trabajo Sexual acordaron que la cooperativa Los Ángeles en Busca de la Libertad tramitaría una petición ante la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo del GDF para obtener credenciales de trabajadores no asalariados que se conceden a las personas que laboran en la vía pública sin una relación patronal, ni un salario fijo, como aseadores y reparadores de calzado, mariachis, músicos, trovadores cantantes y organilleros, cuidadores y lavadores de vehículos, vendedores de billetes de lotería, entre otras categorías.⁴

Las credenciales constituyen la prueba física de la licencia que otorga el GDF para que realicen su trabajo de ofrecer servicios sexuales en vía pública, y portarlas significa una leve protección ante los operativos policiacos y judiciales. Un año después, el 3 de agosto de 2000, la cooperativa Los Ángeles en Busca de la Libertad indagó de nuevo sobre el curso de dicha petición, que les fue negada días después, el 7 de agosto.

Tras la negativa, las trabajadoras se reunieron en una asamblea y acordaron presentar una queja ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Pero la iniciativa resultó infructuosa ya que el 15 de agosto la Segunda Visitaduría de la CDHDF respondió negativamente. Pasaron más de diez años en los que Brigada Callejera y la Red Mexicana de Trabajo Sexual insistieron intermitentemente ante el GDF para que a las compañeras se les otorgara la licencia de trabajadoras no asalariadas. Simultáneamente, siguieron reuniéndose y debatiendo internamente en torno a los problemas y a la violencia que enfrentan, en especial debido a las extorsiones policiacas y judiciales.

De cara a toda esta problemática, sus debates internos clarificaron el vínculo entre las prácticas de extorsión gubernamental, la ausencia de reconocimiento de sus derechos laborales y la persistencia del estigma. No fue rápido ni fácil, pero

nado campañas de prevención del VIH/SIDA así como de movilización contra la explotación sexual infantil y la trata (véase Madrid *et al.*, 2014).

⁴ El *Reglamento para los Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal* publicado en 1975 dice textualmente: “Artículo 2º. Para los efectos de este *Reglamento*, trabajador no asalariado es la persona física que presta a otra, física o moral, un servicio personal en forma accidental u ocasional mediante una remuneración sin que exista entre este trabajador y quien requiera de sus servicios, la relación obrero patronal que regula la Ley Federal del Trabajo”.

el hecho de privilegiar el debate interno condujo al fortalecimiento de su comunidad política. Al insistir en la importancia del reconocimiento de su condición laboral, alrededor de cien integrantes de la Red Mexicana de Trabajo Sexual,⁵ volvieron a solicitar —en agosto de 2012— las credenciales a la Secretaría del Trabajo del GDF y al anterior jefe de gobierno, Marcelo Ebrard. Ante la falta de una respuesta positiva, la presidenta de Brigada Callejera, Elvira Madrid Romero, convocó varias asambleas de trabajadoras sexuales de la ciudad de México para definir el curso de acción y ahí, por unanimidad, luego de discutir posibles estrategias, se acordó tomar la vía del litigio legal.

EL PROCESO JURÍDICO

Luego de casi 15 años, las trabajadoras se habían hartado de las negativas del gobierno y estaban cada vez más convencidas de que había que buscar otro camino. Lo notable en este proceso fue el consenso que surgió en el debate entre pares y favoreció que la decisión fuera elaborada colectivamente: se sopesaron los pros y los contras, y se comprendió la función de alguien profesional que las representara en un litigio. Al decidirse a interponer un recurso legal, concluyeron que debían conseguir a alguien que no sólo fuese eficaz profesionalmente sino que también fuese políticamente confiable. Así buscaron a la abogada Bárbara Zamora y Santos García, cuyo bufete “Tierra y Libertad” es integrante de “La Otra Campaña” convocada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), al igual que lo es Brigada Callejera. La abogada inició un juicio de amparo contra la violación al derecho a trabajar en paz como trabajadoras sexuales no asalariadas y, en lo particular, contra la violación al derecho de petición de las credenciales. Un grupo de 61 mujeres y seis varones firmaron la demanda. Cabe destacar lo que implica, en México, decidirse no sólo a asumir públicamente la estigmatizada identidad de trabajadora sexual, sino también a iniciar un pleito contra el gobierno.

La determinación de derivar a una vía legal un asunto que había sido un reclamo ciudadano por varios años resultó ser correcta y produjo un punto de inflexión en el proceso. Mientras se elaboraba la demanda, recibieron otra negativa del GDF para otorgarles las licencias, y volvieron a acudir a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. El 12 de noviembre de 2012, la Dirección

⁵ La mayoría son integrantes de la cooperativa Mujeres Libres, S.C.L., fundada en 2000, y de Los Ángeles en Busca de la Libertad, S.C. de R.L.

General de Quejas y Orientación emitió un oficio a Elvira Madrid Romero en respuesta a otra queja interpuesta por la negación de la Secretaría del Trabajo del GDF a la petición de otorgamiento de las credenciales a las trabajadoras sexuales y personas transgénero solicitantes. La insistencia de las trabajadoras de acudir a la CDHDF se debía al buen recuerdo que se tenía de Luis de la Barreda Solórzano, quien en 1994 emitió la Recomendación 8/94, primera —y hasta la fecha única— sobre el tema del trabajo sexual en la vía pública, en la cual se les reconocía su condición de trabajadoras y trabajadores.

Finalmente, en febrero de 2013 se admitió la demanda de amparo formulada por la abogada Bárbara Zamora, donde además de reclamar que la Secretaría del Trabajo les denegara el mismo trato que a otros trabajadores en vía pública, se reclamaba también al jefe de gobierno del Distrito Federal la aplicación de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, publicada el 31 de marzo de 2004, en concreto el artículo 24, fracción VII, relativo a tipificar como falta administrativa el trabajo lícito de las personas que se dedican al sexoservicio, y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por haber proclamado esa Ley.

El 4 de marzo de 2013, la Secretaría de Trabajo del GDF volvió a responder de forma negativa la petición de las credenciales. Pero las trabajadoras persistieron en su reclamo y en la decisión de asumirse públicamente como tales. Así, el 15 de noviembre de 2013, en el marco del XVI Encuentro Nacional de la Red Mexicana de Trabajo Sexual, las participantes ratificaron su condición de trabajadoras no asalariadas.

Mientras tanto el litigio seguía su curso. El primer juicio estuvo a cargo de un Juzgado de Distrito, que se declaró incompetente para conocer la cuestión planteada dado que los actos reclamados por los solicitantes se ubicaban en el ámbito del derecho laboral, “pues la *litis* se constriñe medularmente en considerar y reconocer su carácter de trabajadores no asalariados, para lo cual debe verificarse que cumplan con lo establecido en una relación laboral con características propias”. El caso fue remitido a un Juzgado Federal en Materia de Trabajo, y ahí el juez cuarto también se declaró incompetente, por lo que se trasladó el caso al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa. Correspondió así dirimir el conflicto al Décimo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, quien lo admitió el 24 de junio de 2013. Esta vez la jueza primera de Distrito en Materia Administrativa del DF, licenciada Paula María García Villegas Sánchez Cordero, les concedió el amparo con fecha 31 de enero de 2014.⁶

⁶ El caso corresponde al Expediente 112/2013 y puede consultarse en: <http://sncedj.ijf.cjf.gob.mx/Doctos/NuevoJuicioAmparo_Act/Docs/Tema1/112.2013.pdf>.

La sentencia marca un hito. Luego de señalar que “el asunto es complejo porque está envuelto en una problemática social y jurídica profunda”, la jueza argumentó que “La prostitución ejercida libremente y por personas mayores de edad plenamente conscientes de ello, puede considerarse como un oficio, puesto que es el intercambio de una labor (sexual) por dinero”. La jueza discrepó de los planteamientos de la Ley de Cultura Cívica y estimó que:

[...] abordar el tema de la prostitución bajo el argumento de que no puede dársele la connotación de un trabajo o bajo el argumento de que es una actividad indigna, deshonesto o socialmente inútil, es tanto como abordar el problema con una visión muy estrecha y sin tomar en cuenta todas las aristas sobre las que gira, pues es verlo desde el punto de vista de si escandaliza la moral de algunos miembros de la sociedad, pasando por alto la alta complejidad que tiene como es la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las y los trabajadores sexuales. Luego de valorar las condiciones negativas en que se encuentran quienes se dedican a esta labor, la jueza señaló que a su parecer: la problemática que gira en torno a la prostitución es muchísimo más compleja que la simple calificación moral o descalificación simplista de ese oficio como un trabajo que no puede considerarse como honesto, digno o socialmente útil.

De ahí la jueza concluyó, respecto al artículo de la Ley de Cultura Cívica, que “No puede quedar al arbitrio de un tercero, como es un vecino, el ejercicio de la prostitución”.

En su argumentación del derecho al trabajo, al que llama el “*oficio más antiguo del mundo*” la jueza señaló que la negativa a dar la licencia “Es inconstitucional especialmente en relación con los derechos humanos al trabajo y a la igualdad contemplados en artículos 5o. y 1o. de la Constitución”. Por eso, al subrayar la importancia de respetar la libre elección del trabajo, también concluyó que sí procede expedirles la licencia y darles la credencial solicitada.

El 5 de febrero de 2014 llegó la resolución de la jueza a la Oficialía de Partes de la Secretaría del Trabajo del gobierno del Distrito Federal. Un mes antes, el 6 de enero, la licenciada Patricia Mercado, feminista de larga data, había sido nombrada como titular. El funcionario encargado de dar respuesta a la orden de la jueza, siguiendo la línea anterior, decidió inconformarse y no acatar la resolución. Sin embargo, cuando le llevó a la recién estrenada secretaria el documento para su firma, y ella vio de lo que se trataba, lo rechazó y decidió aceptar la resolución judicial y expedir dichas licencias y credenciales. La resolución de la jueza también conminaba al GDF y a la Asamblea Legislativa. En la Consejería Jurídica del

GDF algo similar había ocurrido: un abogado había respondido, sin consultarle al consejero jurídico, que se irían a un amparo para no acatar la orden de la jueza. En la Asamblea Legislativa los diputados pensaban hacer lo mismo, pero ante la respuesta de Patricia Mercado y de José Ramón Amieva, llegaron al acuerdo de acatar la resolución de la jueza.

Entretanto la abogada Zamora y las quejasas, acompañadas de Brigada Callejera, ya se habían presentado a la Secretaría del Trabajo a exigir las licencias. Aunque la entrega de credenciales requiere una labor previa de acuerdo con las autoridades delegacionales para fijar los lugares públicos donde se llevará a cabo el servicio, el hecho de que se tratara de una orden judicial hizo que se apresurara el procedimiento. Así, la primera entrega de las credenciales se realizó el día 10 de marzo de 2014, en las instalaciones de la Secretaría del Trabajo del GDF. Una segunda entrega, ya sin orden judicial —y ya como política del GDF— se llevó a cabo el 11 de julio, Día Nacional de la Trabajadora Sexual.⁷

La noticia de la entrega de las credenciales suscitó reacciones encontradas. Aunque desde la perspectiva del liberalismo político no hay razón para estar en contra del comercio sexual mientras quien lo haga con su cuerpo sea libremente decidido, muchas personas consideran que la compraventa de sexo es de un orden distinto de otras transacciones mercantiles. Tienen razón. El trabajo sexual no es igual que los demás, y el estigma lo prueba visiblemente. Si se evalúan las relaciones políticas y sociales que el comercio sexual sostiene y respalda, y si se examinan los efectos que produce en las mujeres y los hombres, en las normas sociales y en el significado que imprime a las relaciones entre ambos, es posible detectar que el comercio sexual refuerza una pauta de desigualdad sexista y contribuye a la percepción de las mujeres como objetos sexuales y como seres socialmente inferiores a los hombres. El mercado del sexo es, por lo tanto, lo que Deborah Satz (2010) califica de mercado nocivo. Satz subraya que aunque los mercados nocivos tienen efectos importantes en quiénes somos y en el tipo de sociedad que desarrollamos, no siempre la mejor respuesta es prohibirlos. Al contrario, las prohibiciones pueden llegar a intensificar los problemas que condujeron a que se condenara tal mercado. Si no se resuelven las circunstancias socioeconómicas que llevan al comercio sexual, prohibirlo o intentar erradicarlo

⁷ La Red Mexicana de Trabajo Sexual conmemora esta fecha para tener presentes a las 14 trabajadoras sexuales de Castaños, Coahuila, que fueron golpeadas y violadas tumultuariamente por soldados del Ejército Nacional, y que además de recibir amenazas de muerte fueron víctimas de una simulación del paredón de fusilamiento.

hundiría o marginaría aún más a quienes se dedican a vender servicios sexuales. Satz concluye que la mejor manera de acabar con un mercado nocivo es modificar el contexto en el que surgió, o sea, con una mejor redistribución de la riqueza, más derechos y más oportunidades laborales, y señala que es menos peligrosa la prostitución legal y regulada que la ilegal y clandestina, pues ésta aumenta la vulnerabilidad y los riesgos de salud, tanto para las trabajadoras como para los clientes.

Desde una perspectiva de política pública, las intervenciones más eficaces radican justamente en avanzar hacia la transformación de esas condiciones estructurales. Esto también lo ha subrayado Martha Nussbaum (1999), quien dice que el punto más candente planteado por la prostitución es el de las oportunidades laborales de las mujeres de escasos recursos y el control que pueden tener sobre sus condiciones de empleo. La autora también piensa que la legalización de la prostitución logra mejorar un poco las condiciones de mujeres que tienen muy pocas opciones (1999:278). A Nussbaum le preocupa que el interés de las feministas esté demasiado alejado de la realidad de las opciones laborales existentes, como si la venta de servicios sexuales se pudiera sacar del contexto de los intentos de las mujeres pobres para sobrevivir, y considera que la lucha de las feministas debería promover la expansión de las opciones laborales a través de la educación, la capacitación en habilidades y la creación de empleos (1999:278). Lo grave, según ella, es que muy pocas personas en el mundo tienen la opción de usar sus cuerpos en su trabajo, con lo que Marx llamaría una manera realmente humana de funcionar: tener opciones del trabajo a elegir; una medida razonable de control acerca de las condiciones laborales y el resultado, y también la posibilidad de usar el pensamiento y la habilidad en lugar de funcionar como una parte de una maquinaria (1999:298). Por estas razones, para Nussbaum el punto toral radica en cómo expandir las opciones y oportunidades que tienen las personas que trabajan, cómo aumentar la humanidad inherente en el trabajo, y cómo garantizar que todos los trabajadores sean tratados con dignidad (1999:298).

Hace años Nanette Davis señaló: “No puede haber una política racional hacia la prostitución mientras exista la discriminación de género” (1993:9); sin embargo, en el día a día de la política, hay que hacer mediaciones. La regulación es la mediación menos mala para sacar de la clandestinidad a quienes realizan ese trabajo y para otorgarles los servicios de salud, educación y capacitación que acompañan a los derechos laborales. Eso implica el reconocimiento de su condición de “trabajadoras no asalariadas”, y las licencias les permiten que puedan abrir cuentas de banco o pedir préstamos al declarar su fuente de ingresos. Asimismo, las credenciales son una forma de protección ante los operativos policíacos que arrasan con todo mundo en los operativos “antitrata”.

CIUDADANAS INDOCUMENTADAS

Sin reconocimiento legal, la condición de trabajadora sexual se reduce a la invisibilización y al borramiento: “trabajo porque necesito alimentarme, pero no se acepta que lo que hago es trabajo”. Así, las trabajadoras sexuales son una especie de indocumentadas, con una presencia socialmente estigmatizada y, en ocasiones, considerada peligrosa o contaminante. Se encuentran atrapadas en un limbo legal: la prostitución no está prohibida, pero tampoco está regulada, por lo que sus formas de organización del trabajo se consideran explotación o lenocinio.⁸ Ante esta situación, que se traduce en una discriminación implementada por un Estado que las usa pero no las reconoce⁹ y restringe sus derechos, se movilizó un grupo capaz de asumir una peculiar toma de posicionamiento político: plantar cara como trabajadoras y reclamar el reconocimiento de sus derechos como tales. Indudablemente existe gran hipocresía respecto al comercio sexual, y la reivindicación laboral de estas trabajadoras sexuales rebate la idea de que la prostitución “denigra” a las mujeres. No es cierto que en determinado uso del cuerpo —en concreto de los genitales—, como ellas mismas dicen, se encuentre la dignidad de una persona. Ellas hacen una resignificación política de la prostitución como trabajo y así enfrentan el estigma.

Sin duda, el contexto sociocultural que encaran es muy complicado. Por un lado se encuentra el puritanismo que rechaza el sexo comercial y lo asocia con la inmoralidad; por el otro lado, la figura de la trabajadora callejera provoca una combinación de miedos y angustias (infecciones, delincuencia, etc.). Respecto a lo primero, el trabajo sexual subvierte el modelo de feminidad. La venta de servicios sexuales produce reacciones adversas porque atenta contra el ideal cultural de castidad y recato de la feminidad (Leites, 1990). El asunto de fondo es justamente la existencia de una doble moral: la sexualidad de las mujeres es valorada de manera distinta de la de los hombres. La expectativa social en torno a la sexualidad femenina es que las mujeres solamente deben tener sexo dentro del marco de una relación amorosa. La división que la doble moral establece entre mujeres “decentes” y “putas” incluye en esta última categoría a mujeres que tienen sexo casual o recreativo, aunque no cobren.

El estigma de “puta” es una amenaza a la “buena reputación” de las mujeres, y por ese estigma la mayoría de las trabajadoras rechaza asumirse públicamente

⁸ Véase la crítica jurídica de Claudia Torres del CIDE a la legislación nacional. Véase Torres, 2014.

⁹ Baste observar las zonas de prostitución que se impulsan para dar servicio a los destacamentos militares. El caso de la Zona Galáctica en Chiapas es elocuente. Véase Kelly, 2008.

como tal. Además, la cruzada moral ha intentado establecer el límite de lo decente, lo bueno, lo normal y lo moral, y su pretensión de imponer una moral específica cuando los usos y costumbres parecen desmoronarse, responde a una ansiedad que ha sido calificada como “pánico sexual”. El relajamiento de la moral sexual tradicional, en combinación con la disponibilidad sin precedentes de una variedad cada vez más grande de servicios sexuales, es precisamente lo que ha provocado una fuerte resistencia por parte de la ya mencionada cruzada moral que intenta frenar esta ola al impulsar leyes que proscriban el trabajo sexual. Este fenómeno se inscribe en una política simbólica más amplia en la cual estos grupos han luchado contra otros signos de *permissividad* alarmante y han intentado imponer una *nueva respetabilidad*.

En relación con el segundo punto, de un tiempo para acá las trabajadoras callejeras comienzan a ser vistas como una amenaza porque “están ubicadas en la intersección de un conjunto de miedos públicos sobre la delincuencia, la explotación, el desorden” (Hubbard, 2004:1699). Al establecer una asociación entre el desorden urbano y su presencia, se genera una reacción negativa ante el trabajo sexual. Por eso, además del puritanismo que siente incomodidad o disgusto cuando las trabajadoras se ofrecen en la calle, cada vez más circula un discurso que las asocia con la delincuencia. Es obvio que si el comercio sexual no se regula, se favorecen condiciones de ilegalidad que la delincuencia organizada aprovecha y a la que se suman algunas trabajadoras. Pero además de esa circunstancia existe una disputa por la calle que afecta frontalmente a las trabajadoras.

En la modernidad capitalista, al nuevo urbanismo que busca una mayor capitalización de ciertos espacios le estorba la visibilidad del trabajo sexual callejero. Hubbard (2004) señala que al “limpiar” ciertas zonas de trabajadoras sexuales, se les puede sacar más rédito mediante la promoción de habitaciones familiares o centros comerciales. Por eso Smith (2002) detalla cómo los vagos, los invasores de inmuebles (*squatters*) y quienes viven en la calle (*homeless*) se vuelven obstáculos para el aburguesamiento de los centros de las grandes ciudades, y son expulsados sin contemplaciones con tácticas autoritarias o con represión justificada como “cero tolerancia”. La gentrificación de clase media, dispuesta al mejoramiento de la zona, necesita expulsar al comercio sexual a locaciones periféricas o marginales, y esto va impulsando el desalojo de las trabajadoras callejeras. ¡Qué lejos estamos de la forma en que las *putas honestas*¹⁰ prehispanicas andaban alegres por la calle!

¹⁰ Desde mediados del siglo XVI, Fray Alonso de Molina en su *Vocabulario en lengua castellana y mexicana y mexicana y castellana*, consigna la existencia de un término que alude a la *puta honesta*. Véase Molina, 1992.

A los cronistas novohispanos les sorprendió sobremanera que los indios no tuvieran a las ramerías segregadas en barrios, calles y casas especiales, y que éstas se confundieran con las buenas mujeres. Todos los estudiosos actuales que revisan crónicas y códices afirman algo significativo: no había espacios especiales para la prostitución, ni lugares particulares o casas específicas para su trabajo (Moreno de los Arcos, 1966; Dávalos, 2002). Cada mujer vivía donde le apetecía. Sahagún (1956), quien trata con más extensión el asunto, describe a la prostituta como: “[...] andadora o andariega, callejera y placera, ándase paseando, buscando vicios, anda riéndose, nunca para y es de corazón desasosegada” (tercer tomo: 129). De ahí en adelante, durante el Virreinato, hubo “tolerancia” y convivencia. Por siglos fueron figuras típicas en nuestras ciudades, y de tolerarlas como mujeres de la mala vida la política moderna ha decidido desaparecerlas. En la ciudad de México, la calle Cuauhtemotzin —que luego se llamó Fray Servando Teresa de Mier—, junto con La Merced, la calle del 2 de Abril, Las Vizcaínas, San Juan de Letrán y Santa María La Redonda, formarían la gran zona roja del centro. Salvador Novo, en su incisivo ensayo “Los prostíbulos y la decadencia de la conversación”, criticó la medida, además de defender a las prostitutas y denunciar la falta de protección del Estado: “Triste destino el de estas trabajadoras no asalariadas que ahora ejercen sin título y sin garantías: dispersas, perseguidas, románticas, el noble servicio que otrora floreció, competentemente organizado, en los burdeles” (Novo, 1979:78).

Tal vez el caso más escandaloso de persecución fue el que promovió el llamado “Regente de hierro”, Ernesto P. Uruchurtu,¹¹ quien administró la ciudad durante 14 años en los cuales dismanteló la “zona roja”, además de cerrar las casas de citas, como la de “La Bandida” en la calle de Durango o la de “La Malinche” en Xola.¹²

A partir de los años setenta, con la administración del presidente Echeverría se reinstaló el comercio sexual en las calles de la ciudad de México y las mujeres volvieron a “pararse” en las esquinas. Sin embargo, desde 1977, con la creación del Fideicomiso del Centro Histórico, la política urbana conducida por el GDF —en asociación con los corporativos empresariales— ha tomado a la gentrificación como su eje, facilitando que el capital privado desplace a ambulantes y trabajadoras sexuales de los espacios abandonados de la política social. La remo-

¹¹ Uruchurtu encabezó la Jefatura del Departamento del Distrito Federal, cuando ese cargo dependía de la Presidencia de la República, durante los gobiernos de Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz. En 1966 se vio obligado a renunciar debido a fuertes presiones en su contra.

¹² Según me comunicó Carlos Monsiváis durante una entrevista en 2003.

delación del Centro como un lugar seguro, con espacios de consumo para familias de clase media, es ya una realidad; y la compra y reutilización de edificios que antes servían como hoteles de paso ha forzado a reubicarse a quienes ofrecen trabajo sexual en la calle. Así se ha ido diseñando una geografía moral donde se privilegia el proceso de segregación espacial. De ahí que, al no cambiar las condiciones sociales que producen pobreza y delincuencia, una política de “limpieza urbana” se convierta en una política de “limpieza social” (Hall y Hubbard, 1996). La especulación inmobiliaria es más fuerte en los Centros Históricos, y los gobiernos municipales de varias entidades federativas están privilegiando la política de desplazamiento de las trabajadoras pobres.

Aunque esta reducción de los espacios empieza a despertar la participación política de los grupos marginados, la situación no es muy promisoría. En la ciudad de México, aun cuando el gobierno ya otorgó el permiso de permanecer en la calle con las licencias de trabajadoras no asalariadas, todavía falta que las distintas delegaciones formalicen su reconocimiento y definan los lugares donde las trabajadoras se puedan “parar” para ofrecer sus servicios. Así, mientras las trabajadoras sexuales reivindican que “La calle es de quien la trabaja”, el avance gentrificador cierra los lugares a donde ellas llevaban a los clientes. Tampoco hay, por supuesto, ninguna propuesta legislativa para regular distintas formas de organización del trabajo, lo que les permitiría —al menos— rentar departamentos sin el riesgo de ser acusadas de “lenocinio” o de “explotación de la prostitución”.¹³ Ese limbo legal las obliga a luchar por cambios legislativos que les autorice a desarrollar formas de organización del trabajo en locales cerrados.

Por todo lo expuesto, y por todos los problemas que implica la hipocresía legal, las trabajadoras que ya obtuvieron sus licencias siguen movilizadas. Ellas son un claro ejemplo de agencia,¹⁴ alimentada por la organización y el trabajo político que han venido acrecentando junto con Brigada Callejera. Resulta complicado hacer coincidir procesos de identificación social y política con procesos de individuación subjetiva, sin embargo estas activistas lo han logrado. Los grupos Mujeres Libres y Angeles en Busca de la Libertad han iniciado su proceso de constitución como cooperativas, con el objetivo de ganar espacios donde llevar a cabo el intercambio sexual mercantil. Si bien su conquista de las licencias significa el inicio de una política de derechos y reconocimiento —lo cual les otorga identidad

¹³ La legislación no prohíbe la prostitución, sino obtener beneficio de la prostitución ajena. La redacción de tal delito dificulta el trabajo en locales cerrados. En la actualidad si varias compañeras rentan un departamento, quien firme el contrato puede ser acusada de lenona. Para una crítica de la legislación actual, véase Torres, 2014.

¹⁴ En el sentido de “capacidad de hacer y de actuar”.

pública y legal ante los demás y, sobre todo, ante ellas mismas— de ninguna manera les garantiza que la calle se conserve como un lugar donde ofrecer su trabajo. Indudablemente, al luchar por sus derechos laborales como uno de los medios para lograr una ciudadanía igualitaria estas trabajadoras han obtenido un sentido de realización personal y política. Sin embargo, frente al riesgo de ser desplazadas de sus calles tienen que continuar enfrentando la nefasta política que intenta expulsarlas de sus espacios. Esta batalla requiere buscar alianzas con otros sectores de la sociedad, para lo cual hay que armar un nuevo discurso cuyo objetivo principal sería el cambio de perspectiva cultural respecto a la llamada prostitución. Y un adversario poderoso es, evidentemente, el discurso abolicionista en boga.

Originalmente el abolicionismo significó “la ausencia del involucramiento del Estado en el registro, otorgamiento de permisos o inspección de las trabajadoras sexuales” (Day, 2010:821). Hoy el abolicionismo pretende erradicar totalmente la compraventa de servicios sexuales, con un discurso que califica toda forma de comercio sexual como violencia hacia las mujeres. Esta postura se articula con la política neoliberal y pretende cristalizar formas de “limpieza moral” en el combate a la trata. Esto ha hecho que las prácticas arraigadas del comercio sexual sean abordadas con lo que Elizabeth Bernstein (2012) califica como el “giro carcelario” de la política neoliberal. Bernstein encuentra que en la tendencia a reformular discursivamente el comercio sexual como “tráfico de mujeres” se alienta una política punitiva: cada vez más se recurre a medidas judiciales y se exige el encarcelamiento no sólo de los padrotes, sino también de los clientes (2012:240).

Los abolicionistas asumen el imperativo punitivo neoliberal, y buscan ampliar y fortalecer la intervención del Estado. Cuando la política pública se desplaza de los factores estructurales a los hombres delincuentes (clientes, padrotes y traficantes) no se acaba con el negocio, únicamente lo desplaza a la clandestinidad.¹⁵ Bernstein documenta cómo el nuevo discurso abolicionista sobre “las víctimas que hay que salvar” le ha servido a la estrategia carcelaria contemporánea de la agenda económica neoliberal, y ha producido lo que Löic Wacquant denomina una “remasculinización del Estado” (2012:410) al facilitar un control creciente sobre los cuerpos y las vidas de las mujeres. Estos señalamientos nos obligan a una reflexión más crítica sobre las condiciones estructurales que enfrentan las trabajadoras sexuales y que determinan su vulnerabilidad ante la violencia económica y el despojo.

¹⁵ Ésa es la frustrada experiencia del modelo sueco. Véase Kulick, 2003.

Con este breve panorama he querido mostrar que las trabajadoras sexuales, tradicionalmente excluidas del reconocimiento legal a su oficio, se han convertido en nuevos actores políticos en la ciudad de México. Hace tiempo Chantal Mouffe señaló que la radicalización de la democracia pinta como la única alternativa viable para extender los principios de igualdad y libertad a un número cada vez mayor de relaciones sociales, y que para lograrlo se requiere de la identidad política de ciudadano/a (Mouffe, 1992).

Desde su capacidad de autodeterminación, y desafiando el estigma y la discriminación, estas trabajadoras han puesto en práctica una inédita modalidad de construcción de ciudadanía en la ciudad de México. Es probable que el ejemplo de lo ocurrido cunda en otras entidades de la República, vía más juicios de amparo. Ojalá también en esas entidades se den experiencias de formación política como se hizo con el largo y consistente proceso de las integrantes de la Red Mexicana de Trabajo Sexual. La persistencia activista de las trabajadoras que resignificaron el estigma y que hoy son reconocidas como no asalariadas, responde en gran medida a la reflexión crítica y al debate colectivo que han venido dando acompañadas de Brigada Callejera. En ese debate se han tocado varias cuestiones: desde la importancia del activismo hasta un cuestionamiento del orden socioeconómico y una dura crítica a la concepción gubernamental sobre el trabajo sexual. Por eso, desde el convencimiento de que la promoción de la libertad social se arma sobre el respeto a la libertad individual, el “derecho a la ciudad” del que habla Lucía Álvarez (2014) cobra presencia entre estas trabajadoras. En este sentido, con la apropiación de un imaginario de derechos, estas trabajadoras sexuales se han convertido en sujetos políticos que reclaman una ciudadanía igualitaria. La trama del proceso tiene otros elementos que no incluyo por cuestiones de espacio,¹⁶ pero lo relatado ejemplifica el valiente despliegue de una forma de construcción de ciudadanía que, al politizar una identidad estigmatizada, abre nuevos frentes de acción y resistencia.

¹⁶ El trasfondo del proceso se dio en un contexto que ha contrapuesto el paradigma abolicionista, que considera que la explotación, la denigración y la violencia contra las mujeres son inherentes al trabajo sexual y, por lo tanto, habría que abolir dicha práctica con el paradigma “reglamentarista” que plantea que tal actividad tiene un rango de formas variadas de desempeño que deberían regularse, reconociendo derechos laborales y ofreciendo otras opciones laborales, vía la capacitación (véase Lamas, 2014a y 2014b).

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, Lucía (2014), Presentación del seminario internacional “Construcción de ciudadanía y nuevos actores en las grandes ciudades”, México, CEIICH-UNAM, 13 de octubre.
- BERNSTEIN, Elizabeth (2012), “Carceral Politics as Gender Justice? The ‘Traffic in Women’, and Neoliberal Circuits of Crime, Sex and Rights”, en *Theory and Society Journal*, vol. 41, núm. 3, pp. 233-259. Existe traducción al español, en *Debate Feminista*, año 25, núm. 50, octubre, México.
- BRIGADA CALLEJERA (2014), *ABC de la trata de personas*, México, Brigada Callejera de Apoyo a la Mujer “Elisa Martínez”, A.C.
- DÁVALOS LÓPEZ, Enrique (2002), “Templanza y carnalidad en el México prehispánico: creencias y costumbres sexuales en la obra de los frailes historiadores”, documento de trabajo número 10, Programa Salud Reproductiva y Sociedad, México, El Colegio de México.
- DAVIS, Nanette (ed.) (1993), *Prostitution. An International Handbook on Trends, Problems and Policies*, Londres, Greenwood Press.
- DAY, Sophie (2010), “The Reemergence of “Trafficking”: Sex Work between Slavery and Freedom”, en *Journal of the Royal Anthropological Institute*, vol. 16, núm. 4, pp. 816-834.
- DELACOSTE, Frédérique y Priscilla ALEXANDER (eds.) (1987), *Sex Work. Writings by Women in the Sex Industry*, San Francisco, Cleis Press.
- DIETZ, Mary G. (1990), “El contexto es lo que cuenta. Feminismo y teorías de la ciudadanía”, en *Debate Feminista*, vol. 1, núm. 1, marzo, pp. 114-140, México.
- HALL, Tim y Phil HUBBARD (1996), “The Entrepreneurial City: New Urban Politics, New Urban Geographies?”, en *Progress in Human Geography*, vol. 20, núm. 2, pp. 153-174.
- HUBBARD, Phil (2004), “Cleansing the Metropolis: Sex Work and the Politics of Zero Tolerance”, en *Urban Studies*, vol. 41, núm. 9, agosto, pp. 1687-1702.
- JESSEN, Liv (2004), “Prostitution Seen as Violence Against Women”, en Sophie Day y Helen Ward (eds.), *Sex Work, Mobility and Health in Europe*, Londres, Paul Kegan.
- KELLY, Patty (2008), *Lydia’s Open Door. Inside Mexico’s Most Modern Brothel*, Berkeley, University of California Press.
- KULICK, Don (2003), “Sex in the New Europe: The Criminalization of Clients and Swedish Fear of Penetration”, en *Anthropological Theory*, vol. 3, núm. 2,

- pp. 199-218, Sage Publications, disponible en <<http://ant.sagepub.com/content/3/2/199>>.
- LAMAS, Marta (2014a), “¿Prostitución, trata o trabajo?”, en *Nexos*, núm. 441, septiembre, México.
- (2014b), “¿Prostitución, trabajo o trata? Por un debate sin prejuicios”, en *Debate Feminista*, núm. 50, octubre, México.
- LEITES, Edmund (1990), *La invención de la mujer casta. La conciencia puritana y la sexualidad moderna*, Madrid, Siglo XXI de España.
- MADRID ROMERO, Elvira; Jaime MONTEJO y Rosa Icela MADRID (2014), “Trabajadoras sexuales conquistan derechos laborales”, en *Debate Feminista*, núm. 50, octubre, México.
- MOUFFE, Chantal (1992), “Democratic Politics Today”, en Chantal Mouffe (ed.), *Dimensions of Radical Democracy*, Londres, Verso Books.
- MENSAH, Maria Nengeh; Claire THIBOUTOT y Louise TOUPIN (2011), *Luttes xxx. Inspirations du mouvement des travailleuses du sexe*, Montreal, Remue-Ménage.
- MOLINA, Fray Alonso de (1992), *Vocabulario en lengua castellana y mexicana y mexicana y castellana*, México, Porrúa.
- MORENO DE LOS ARCOS, Roberto (1966), “Las ahuanime”, en *Historia Nueva*, México, Publicación del Centro Mexicano de Estudios Históricos, núm. 1, noviembre.
- NOVO, Salvador (1979), *Las locas, el sexo y los burdeles*, México, Diana.
- NUSSBAUM, Martha (1999), “Whether from Reason or Prejudice. Taking Money for Bodily Services”, en M. Nussbaum, *Sex and Social Justice*, Oxford, Oxford University Press, pp. 276-298.
- PHETERSON, Gail (ed.) (1989), *A Vindication of the Rights of Whores*, Seattle, The Seal Press. Hay una versión española, en *Nosotras, las putas*, Madrid, Talasa, 1992.
- SAHAGÚN, Bernardino de (1956), *Historia general de las cosas de Nueva España* (4 tomos), numeración, anotaciones y apéndices de Ángel María Garibay, México, Porrúa.
- SAUNDERS, Penelope (2004), “Prohibiting Sex Work Projects, Restricting Women’s Rights: The International Impact of the 2003 U.S. Global AIDS Act”, en *Health and Human Rights Journal*, vol. 7, núm. 2, pp. 179-192.
- SATZ, Debra (2010), *Why Some Things Should Not Be for Sale. The Moral Limits of Markets*, Oxford, Oxford University Press.
- SCOULAR, Jane (2010), “What’s Law Go To Do With It? How and Why Law Matters in the Regulation of Sex Work”, en *Journal of Law and Society*, vol. 37, núm. 1, marzo, pp. 12-39.

- SMITH, Neil (2002), “New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy”, en *Antipode*, vol. 34, núm. 3, pp. 427-450.
- TORRES, Claudia (2014), “Trabajo sexual: los prejuicios de la ley”, en *Nexos*, núm. 441, septiembre, México.
- VOET, Rian (1998), *Feminism and Citizenship*, Londres, Sage.
- WACQUANT, Loïc (2012), *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*, Barcelona, Gedisa.
- WEITZER, Ronald (2007), “The Social Construction of Sex Trafficking: Ideology and Institutionalization of a Moral Crusade”, en *Politics and Society*, vol. 35, núm. 3, septiembre, pp. 447-475.
- (2014), “El movimiento para criminalizar el trabajo sexual en Estados Unidos”, en *Debate Feminista*, núm. 50, octubre, México.

INFORMALIDAD Y CIUDADANÍA EN LA CIUDAD DE MÉXICO*

ALEJANDRA MARÍA LEAL MARTÍNEZ**

En octubre de 2002, la revista *Nexos* publicó una serie de ensayos en los que destacados politólogos y comentaristas políticos analizaron el tema de “los déficits de la ciudadanía en México”. En la introducción a los ensayos, titulada “Ciudadanos de baja intensidad”, los editores enumeraron una serie de problemas que, a su juicio limitan el desarrollo de una ciudadanía moderna y democrática en el país, y que a su vez dieron pie a las reflexiones compiladas en la revista. Así lo plantearon los editores:

- El ciudadano mexicano no cree en la ley ni en su obligación de cumplirla.
- No cree en la autoridad, ni la respalda, aunque la haya elegido libremente.
- No quiere al gobierno, pero todo lo espera de él.
- No paga impuestos pero exige cuentas y bienes públicos.
- No es tolerante ni respetuoso de la diferencia.
- No tiene el hábito de asociarse y reunirse para perseguir causas comunes.
- No es un ciudadano activo, atento a la cosa pública, solidario, participativo. Es un ciudadano receloso, enclaustrado en sus intereses particulares y familiares, sin una clara orientación hacia lo público (*Nexos*, 2002).

Con base en este diagnóstico, los ensayos reunidos en la revista presentaron diversos argumentos para explicar el (mal) estado de la ciudadanía en México. Éstos oscilan entre explicaciones “históricas” (por ejemplo las constantes guerras, las dictaduras, los golpes de Estado) y explicaciones “culturales” que atribuyen a

* Este artículo forma parte de una investigación en el marco del Proyecto PAPIIT IN-301314-2 Construcción de ciudadanía en la ciudad de México.

** Investigadora asociada “C” del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM.

“los mexicanos” una ausencia de “cultura democrática” o de “cultura de la legalidad” que les impiden lograr una ciudadanía plena. Como bien señaló Fernando Escalante en *Ciudadanos imaginarios* (1992), el pesimismo ante la idea de que México tiene una ciudadanía deficitaria o incompleta está lejos de ser una novedad. Ya desde el siglo XIX las elites de la posindependencia se lamentaban que los mexicanos no tuvieran la madurez suficiente para alcanzar el estatus de ciudadanos modernos (Anino, 1999:62). Si bien la obsesión con las deficiencias de la ciudadanía se desdibujó del discurso de las elites durante buena parte del siglo XX, es decir, durante el auge del nacionalismo revolucionario, ésta resurgió con renovada fuerza durante la década de los ochenta (Sabato, 1999:11).

En efecto, como parte de los cambios económicos, políticos y sociales asociados al neoliberalismo, en los años ochenta se reavivó un vocabulario político liberal que celebra al ciudadano libre, autónomo y que se hace responsable de su propio bienestar (Leal, en prensa). Como lo hacía en el siglo XIX, el vocabulario liberal contemporáneo contrapone un ideal “universal” de ciudadanía (que supuestamente existe en Europa y Estados Unidos) a una ciudadanía “local” deficiente o incompleta. Pero si bien para los decimonónicos la ausencia de una ciudadanía moderna se explicaba tanto por el llamado “problema indígena” como por el lastre del colonialismo español, para los liberales de finales del siglo XX y principios del XXI la explicación se encuentra en el legado del autoritarismo y paternalismo del régimen posrevolucionario, especialmente sus estructuras corporativas y clientelares, así como en la cultura de la dependencia creada por sus políticas asistencialistas y proteccionistas (Zuckerman, 2010). En este sentido, los vocabularios políticos liberales entrelazan preocupaciones añejas sobre la incapacidad ciudadana de “los mexicanos” con nuevas inflexiones discursivas propias del neoliberalismo. En otras palabras, los nuevos vocabularios políticos señalan al Estado benefactor del siglo XX (tanto como realidad, o como horizonte inacabado, como fue el caso de México) como un aparato paternalista que limita las capacidades emprendedoras de los individuos libres. Proponen, por el contrario, un Estado reducido, así como la responsabilización de los ciudadanos en su propio bienestar y gobierno.

El objetivo del presente artículo es analizar la manera en que los vocabularios (neo)liberales de la ciudadanía mencionados se han vuelto parte del repertorio cultural y de la subjetividad política de diversos grupos sociales. Más específicamente, me interesa reflexionar sobre la manera en que se ha movilizado una forma específica de entender al ciudadano en diferentes proyectos recientes de renovación urbana en la ciudad de México. Examinó cómo distintos sujetos —desde los planificadores urbanos hasta varios grupos de vecinos— se autodefinen como

ciudadanos responsables y comprometidos con los valores cívicos y la participación democrática, en contraposición a los que representan como la antítesis de la ciudadanía moderna: los trabajadores callejeros informales. En este sentido, me interesa analizar cómo el discurso (neo)liberal de la ciudadanía ha sido movilizadado como una forma de excluir otros modos de participación y pertenencia política que aparecen obsoletos e ilegítimos. Comienzo con una reflexión de mi aproximación a los discursos (neo)liberales de la ciudadanía, para posteriormente adentrarme a mis dos casos de estudio: la revitalización del Centro Histórico y la regulación del estacionamiento en la vía pública en la zona Roma-Condessa mediante la instalación de parquímetros.

LA CIUDADANÍA (NEO)LIBERAL

Como muchos otros países, México empezó a transitar hacia un modelo económico, político y social neoliberal a partir de la crisis económica de 1982, lo cual ha incluido, entre otras cosas: la reducción del gasto público, la privatización de las empresas estatales, la desregulación de los mercados financieros, la introducción de leyes que fortalecen la propiedad privada y flexibilizan el trabajo, y la creación de políticas públicas y programas sociales que inculcan la corresponsabilidad de los ciudadanos (Aitken, Craske, Jones y Stransfield, 1996; Babb, 2003). En la ciudad de México estos procesos han ido acompañados de nuevas formas de gobernanza caracterizadas por un entorno jurídico favorable a los desarrolladores y a los inversionistas, así como por la flexibilización de los procesos de desarrollo urbano (Parnreiter, 2011). Por otro lado, la reestructuración de la economía ha generado una creciente informalización del empleo, como es evidente en la proliferación de actividades llamadas “informales” en las calles de la ciudad, entre las que destacan los vendedores ambulantes, los “franeleros”, los lavacoques y los limpiaparabrisas (Becker y Müller, 2013). Paralelamente al incremento de la llamada “informalidad” ha habido un proceso de criminalización de estas actividades con la implementación de políticas de “tolerancia cero” basadas en modelos policiales internacionales (Meneses Reyes, 2011).

Si bien se ha escrito mucho de los procesos mencionados, se le ha dado menor atención a la transformación del discurso político en la opinión pública mexicana a partir de la década de los ochenta, proceso que también forma parte de la transición hacia el neoliberalismo y a su auge. En efecto, en las últimas décadas ha (re)surgido y se ha consolidado un lenguaje político liberal sobre el Estado, la democracia y la sociedad. Éste incluye la idealización del ciudadano liberal, mismo

que, como veíamos en el caso de la revista *Nexos*, es contrastado con los sujetos pasivos y dependientes legados por el Estado posrevolucionario. Al mismo tiempo, la revolución y el “pueblo” han pasado a ser representados como resabios del pasado, el último incluso como la antítesis de la ciudadanía moderna (Leal, 2014).

Cómo ha señalado el sociólogo político Nikolas Rose, más que un mero orden económico, el neoliberalismo es un proceso amplio que a lo largo del mundo ha generado vocabularios políticos y disposiciones afectivas que confieren legitimidad a ciertas formas de pertenencia y acción política, frente a otras que aparecen como ilegítimas. En este sentido, más que estudiar políticas económicas o hablar de un Estado que se “retira” o se “adelgaza”, Rose analiza la manera en que se han redistribuido los riesgos y las responsabilidades entre el Estado, la sociedad y el individuo a partir de la década de los ochenta. Argumenta que mientras que las políticas sociales del siglo XX presuponían la existencia de un Estado fuerte que fungía como mediador entre los distintos sectores de la sociedad y garantizaba el bienestar de *todos* los ciudadanos, el neoliberalismo sostiene que la responsabilidad del bienestar recae sobre los propios ciudadanos, quienes únicamente pueden desarrollarse plenamente en el marco del libre mercado (Rose, 1992).

Para Rose este proceso viene acompañado de nuevas racionalidades y tecnologías políticas vinculadas a su vez al surgimiento de nuevos vocabularios que resucitan los valores liberales, exaltan la libertad y la responsabilidad individuales, reconfiguran la ciudadanía y movilizan a la comunidad como sitio privilegiado para el ejercicio del gobierno (Rose, 1996). El ciudadano ideal del neoliberalismo es pensado entonces como activo y responsable, en contraposición con el ciudadano supuestamente pasivo del Estado benefactor. La ciudadanía neoliberal es también concebida desde una dimensión ética según la cual el ciudadano no sólo es responsable de su propio bienestar, sino que debe participar en el bienestar y el gobierno de su comunidad (y ya no de la sociedad), mediante actos de participación voluntaria y de solidaridad. Pero no solamente es el ciudadano, los problemas sociales son también reconceptualizados como problemas éticos. La pobreza, por ejemplo, es pensada no como carencia de recursos materiales o culturales, sino como un asunto individual de falta de responsabilidad y pertenencia a una comunidad moral (Rose, 2001).

En el caso de México, es a partir de la década de los ochenta que comienzan a (re)surgir vocabularios políticos como los estudiados por Rose para Europa y Estados Unidos. Como ha argumentado Fernando Escalante, después de la crisis económica de 1982, en la opinión pública se comenzó a hablar de los problemas

del país, desde la crisis misma hasta la corrupción, como resultado del tamaño y del poder excesivo del Estado, mismo que tenía acotarse por la sociedad (Escalante, 2006). Diversas voces y posturas políticas que iban desde los empresarios hasta los intelectuales de la izquierda, convergieron en una denuncia al estatismo en ese periodo, así como en la exigencia de la democratización (Lomnitz, 2008). La crisis económica potenció entonces la crisis del “pacto corporativo” entre el Estado y la sociedad que durante décadas había sido el sostén del régimen. Es claro que si bien había convergencias en las críticas al poder desmedido del Estado autoritario, así como en las demandas de apertura a la participación de la sociedad, estos procesos no significaban lo mismo para distintos actores. Mi interés es señalar que en este contexto resurgieron y adquirieron nueva legitimidad los vocabularios políticos liberales que defienden la disminución del Estado, lamentan la ausencia del Estado de derecho y celebran la autonomía individual y la responsabilidad ciudadanas. De este modo, en las últimas décadas se ha consolidado una opinión pública liberal que lamenta la falta de ciudadanos en México, como lo ejemplifica el número especial de *Nexos* con el que abrí el presente artículo (Leal, en prensa). Esta opinión pública moviliza una definición limitada de la ciudadanía, una ciudadanía política reducida a sus aspectos cívicos. Al hacerlo, legitima ciertas formas de acción y pertenencia política mientras que deslegitima otras.

Al mismo tiempo, los vocabularios políticos (neo)liberales construyen la informalidad no como una consecuencia de la reestructuración de la economía bajo el signo del (neo)liberalismo, sino como la *causa* del desorden urbano. Como veremos en las siguientes secciones, tanto en la opinión pública liberal como en el habla cotidiana, los sujetos que diariamente laboran en las calles de la ciudad, especialmente los vendedores ambulantes, aparecen como la materialización no sólo de todos los problemas urbanos —desde el caos, hasta la corrupción y la criminalidad—, sino como legados del corporativismo posrevolucionario, es decir, clientelas que son la antítesis de la ciudadanía urbana moderna.

CIUDADANOS VS. AMBULANTES

Desde mediados del año 2001, el Centro Histórico de la ciudad de México ha sido objeto de un proceso de renovación urbana o “rescate”, según el término utilizado por diversos actores locales. A pesar de que concentraba importantes monumentos históricos, era una atracción turística y un importante centro de abas-

to sobre todo para los sectores medios y bajos, antes del proyecto de renovación el Centro Histórico era considerado un espacio abandonado, peligroso, sucio y caótico por muchos habitantes de la ciudad.¹ El proyecto fue promovido inicialmente por Andrés Manuel López Obrador como jefe de gobierno del Distrito Federal, así como por el empresario Carlos Slim. Su objetivo ha sido no sólo renovar los edificios y las plazas públicas monumentales, sino reactivar la economía de la zona y devolverle su carácter habitacional. Para ello se ha buscado convertir al Centro Histórico en un espacio atractivo y seguro para diversos sectores sociales, especialmente las clases medias y altas que lo habían abandonado.

El proyecto de renovación del Centro Histórico ha promovido la inversión privada y la renovación de inmuebles para vivienda mediante incentivos fiscales. También se han renovado numerosas calles, edificios y plazas públicas y se han creado corredores peatonales y nueva infraestructura para el transporte colectivo. Al mismo tiempo, se ha introducido un programa de seguridad pública basado en el enfoque policial de las ventanas rotas promovido en Nueva York por el ex alcalde Rudolph Giuliani.² Como parte de las políticas de renovación y aseguramiento de este espacio urbano se ha retirado —o intentado retirar— a los comerciantes ambulantes de la mayoría de las calles de la zona.³

¹ Este espacio de 9.2 kilómetros cuadrados que corresponde a la totalidad de la ciudad hasta mediados del siglo XIX fue decretado “zona de monumentos históricos” mediante un decreto presidencial emitido en 1980. A lo largo del siglo XX, paulatinamente fue perdiendo su carácter habitacional. Fueron sobre todo las clases medias y altas las que abandonaron este espacio en búsqueda de nuevos fraccionamientos de tipo suburbano, ya que diversas zonas dentro del Centro Histórico siguieron siendo un importante espacio habitacional para los sectores populares.

² El modelo policial de las ventanas rotas sostiene que el crimen y el desorden están íntimamente relacionados. La tolerancia de pequeñas violaciones a la ley crea las condiciones para que ocurran crímenes más serios. De este modo el énfasis se mueve del “combate al crimen” al mantenimiento del orden. Para una crítica a la implementación de este modelo en Nueva York, véanse Feldman, 2001 y Smith, 1998.

³ La renovación urbana del Centro Histórico ha tenido varias etapas. La primera se llevó a cabo entre 2002 y 2006 durante la administración de Andrés Manuel López Obrador. El Fidecomiso Centro Histórico fue el organismo público encargado de implementar el proyecto durante esta etapa, con la Fundación del Centro Histórico, organismo no lucrativo creado por Carlos Slim en los trabajos de remodelación. Éstos incluyeron el remozamiento de 34 manzanas entre el Zócalo y la Alameda Central, así como de algunas calles aledañas al Palacio Nacional. Al sustituir a Andrés Manuel López Obrador como jefe de gobierno a principios de 2007, Marcelo Ebrard creó la Autoridad del Centro Histórico (ACH), órgano que se ha encargado de ampliar y extender los alcances del proyecto, mismos que continúan en la actualidad. Para mayor información sobre el proyecto de renovación urbana en sus diferentes etapas, véanse Becker y Müller, 2013; Crossa, 2009; Leal Martínez, 2011 y Meneses Reyes, 2011.

Varios autores argumentan que el rescate del Centro Histórico está inserto en formas globales del urbanismo (neo)liberal, entre ellas la mercantilización de áreas urbanas previamente marginalizadas, transformadas en espacios atractivos para las clases medias educadas, y la criminalización y expulsión de las poblaciones más vulnerables (Becker y Müller, 2013). Se ha prestado menor atención a la manera en que dicho proyecto participa de los discursos (neo)liberales de la democracia y la ciudadanía responsables. Como veremos más adelante, los promotores y beneficiarios de la renovación del Centro Histórico han movilizad el lenguaje de la ciudadanía para delimitar una colectividad urbana —un nosotros— conformado por ciudadanos responsables capaces de habitar el espacio patrimonial más importante de la nación, frente a “otros” que lo denigran. De manera más específica, han representado a los vendedores ambulantes y a otros miembros de la llamada “economía informal callejera” como la encarnación de las formas de la ilegalidad, la corrupción y el clientelismo que no sólo han deteriorado al Centro Histórico, sino que han obstaculizado la consolidación de un México democrático y moderno.

Veamos un ejemplo de la movilización del lenguaje de la ciudadanía responsable contrapuesta a la informalidad. En julio de 2001, es decir, unos días después de que se anunciara el plan de renovación urbana del Centro Histórico, el finado columnista Germán Dehesa, quien era un notable cronista de la vida cultural de la ciudad de México, escribió en el periódico *Reforma*:

El Centro Histórico de México es el corazón del país. Lo digo sin aspavientos localistas. Lo es. Es un prodigio abandonado a mitad de un muladar. No es justo que esté así. AMLO y Fox lo tienen que entender. No hay un solo capitalino bien nacido que no quiera recuperar, preservar, verdecer, embellecer y amar a su ciudad. Ustedes hablen y luego inviten. Ahí estaremos (Dehesa, 2001).

Los textos de Dehesa estaban por lo general impregnados de un tono irónico, y éste no era la excepción. A través del humor negro el autor establecía una distinción entre, por un lado, “los capitalinos bien nacidos”, preocupados por el deterioro del espacio patrimonial más importante del país e interesados en participar en su recuperación, y por el otro, aquellos que lo tenían hecho un muladar. Aun si no los mencionaba explícitamente, estos últimos hacían referencia a los vendedores ambulantes. Dicho de otro modo, los “capitalinos bien nacidos” aparecían como ciudadanos responsables involucrados en asuntos públicos de interés común, mientras que los segundos aparecían como los culpables del deterioro.

La figura del ciudadano activo contrapuesto al informal, que he señalado en mi lectura del texto de Dehesa, ha circulado ampliamente en la prensa, en reportes de expertos, en declaraciones de funcionarios públicos, inversionistas y gestores culturales, así como en conversaciones cotidianas de grupos de vecinos en torno al proyecto de renovación. En efecto, desde sus orígenes los expertos, los planificadores, las autoridades y los inversionistas presentaron el “problema del ambulante” como un asunto apremiante que necesitaba resolverse para lograr con éxito la renovación y el repoblamiento. Fue el caso de un diagnóstico producido para el gobierno local en el año 2000 por un equipo de urbanistas prestigiados. Dicho texto afirma que a partir de 1970 “la dinámica socio-espacial” del Centro Histórico se ha caracterizado por “el despoblamiento, el deterioro físico y la pérdida de varias de sus funciones centrales” (2000:6). Señala que entre los principales problemas de la zona están la inseguridad y el aumento de la economía informal, que incluye no sólo el comercio en la vía pública (que es responsabilizado de crear conflictos constantes por el uso de la calle, entorpecer la circulación y producir suciedad) sino también:

La mendicidad disfrazada en “servicios”: “lavacoches”, “cuidadores” de automóviles, “limpiaparabrisas”, prostitución y algunas prácticas vinculadas directa o indirectamente con el crimen organizado (*Programa para el desarrollo...*, 2000:12-13).

El diagnóstico construye entonces a los “informales” como uno de los problemas más graves del espacio urbano. Asimismo enfatiza el carácter patrimonial del Centro Histórico y con ello su importancia en la generación de un nuevo proyecto colectivo de ciudad:

[Se busca] lograr que el gran peso que este espacio representa para la identidad nacional sirva como uno de los motores para la (re)construcción o *refundación* de la metrópoli del nuevo milenio, y no esté destinada a ser el museo de la historia de una ciudad sin proyecto colectivo (*Programa para el desarrollo...*, 2000:8).

La idea de un “proyecto colectivo” que aparece en el texto implica a su vez la idea de un “nosotros”, es decir, de una ciudadanía activa que se involucra en la construcción de la vida política y social de la metrópolis. Los “informales” no tienen cabida en dicho proyecto colectivo, cuyo éxito dependerá, sugieren los expertos, de la participación de ciudadanos comprometidos con la valoración, recuperación y cuidado del espacio patrimonial. Este “ciudadano” —delineado

como el principal agente de la renovación— aparece como un ideal más que como un sujeto político realmente existente. Así lo describió, por ejemplo, la periodista y escritora Guadalupe Loaeza en un artículo publicado en el periódico *Reforma* en agosto de 2001, cuando el proyecto de renovación comenzaba a ponerse en marcha:

[El proyecto de renovación] ayudará a regresarle [al Centro Histórico] la dignidad que desafortunadamente ha perdido. Colaborará a recuperar la seguridad y la belleza de sus palacios. No, no hay tiempo que perder. Ya lo hemos perdido demasiado. [...] Pero, sobre todo, como ciudadanos cada vez más adultos y democráticos, démonos la oportunidad de comprometernos con este proyecto. Creamos en él. No lo veamos con escepticismo, ni mucho menos con indiferencia. ¡Hagámoslo nuestro! Nos conviene. Partamos de la base de que el proyecto está en muy buenas manos. Es el único Centro Histórico que tenemos. Si no lo atendemos, se nos puede morir definitivamente.

En los textos presentados hasta aquí el ciudadano aparece como un actor capaz de valorar el espacio patrimonial, trabajar para rescatarlo y habitarlo con dignidad. Aparece también como maduro y comprometido, capaz de asumir la responsabilidad de la renovación. Este ciudadano modelo se delimita en contraste con otros actores colectivos de los que el centro tiene que ser recuperado: aquellos que participan de la economía informal y de las prácticas clientelares y corporativas que la caracterizan.

Este discurso del ciudadano que participa en la revaloración del patrimonio, que respeta y cuida el espacio público y cumple la ley, resultaba profundamente significativo para los nuevos residentes del Centro Histórico. Se trataba de un grupo heterogéneo conformado por artistas, promotores culturales y jóvenes profesionistas de las llamadas industrias creativas que llegaron a vivir a edificios remodelados en el marco del proyecto de renovación. Buscaban construir una nueva experiencia de la ciudad caracterizada por la densidad histórica, la mezcla de usos y poblaciones, la posibilidad de ser peatón, a la que asociaban con grandes metrópolis como Londres, Barcelona o París.

En efecto, durante una estancia de campo etnográfica en el Centro Histórico entre enero de 2006 y mayo de 2007, me encontré con que los nuevos residentes se autoidentificaban como ciudadanos comprometidos con la recuperación del espacio patrimonial y con la transformación del Centro Histórico en un espacio comparable a los centros urbanos de ciudades europeas o norteamericanas. Se preocupaban por respetar y hacer respetar las normas básicas de convivencia en el es-

pacio público, como por ejemplo no tirar basura, y por cumplir y hacer cumplir las leyes (especialmente la Ley de Cultura Cívica).⁴ Asimismo, muchos fomentaban y practicaban el derecho y deber ciudadano de denunciar todo tipo de delitos a las autoridades competentes. Por otra parte, hablaban de los vendedores ambulantes como los principales culpables del deterioro del Centro Histórico. Se referían a ellos como una “plaga” en reproducción constante, o como un “cáncer”, o como “ratas”, “violentos”, “corruptos”, “sucios”, una “bomba a punto de explotar”, o como “las invasiones bárbaras”. Además los responsabilizaban de privatizar (tomar, secuestrar) el espacio público patrimonial, es decir, un espacio perteneciente a *todos* y con ello atentar contra el disfrute de un espacio común. Además, los veían como la antítesis de la ciudadanía que ellos buscaban practicar en el Centro Histórico y que consideraban crucial para el éxito de la renovación. Así se refirió a los vendedores ambulantes un joven de 32 años, residente de un edificio remodelado en el corazón del Centro Histórico, quien se dedicaba a la publicidad:

De alguna manera [el comercio ambulante] es una falta de respeto, ¿no? Una falta de respeto para el que está tratando de hacer las cosas bien, para el que paga impuestos, para el que quiere contribuir a la sociedad, para hacer una sociedad mejor, y un poquito el gandallismo mexicano, ya sabes, de pues, yo no, ¿no? Me voy por la libre y hago lo que quiero. Entonces, se me hace una competencia desleal, se me hace ventajoso, abusivo (entrevista con la autora, 27 de septiembre, 2006).

Como en los textos antes discutidos, el entrevistado contraponía la figura del que quiere “hacer las cosas bien”, el ciudadano que cumple la ley y participa en la construcción de una mejor sociedad a la figura del “informal”, descrito como abusivo, egoísta e ilegal. Lo que me interesa destacar es que en todas las discusiones sobre el comercio ambulante durante mi trabajo de campo, o en los diversos artículos de opinión que revisé, o en las declaraciones de los funcionarios públicos o los inversionistas que presencié y que hacían referencia al “problema del ambulante”, nunca se mencionaba el derecho al trabajo o las condiciones económicas, políticas y sociales que han producido la explosión de la informalidad. Por el contrario, el comercio informal era reducido a un problema de falta de

⁴ La Ley de Cultura Cívica fue aprobada por la Asamblea Legislativa en 2004. Basada en recomendaciones hechas por la consultora del ex alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani, esta ley prohíbe y cataloga como faltas administrativas una serie de actividades callejeras como el comercio ambulante, la gestión del estacionamiento en la vía pública, el grafiti, la prostitución, etcétera.

ciudadanía y de cultura cívica, es decir, un problema personal —y moral— de los propios “informales” y no un problema económico y social que debía ser resuelto. En este sentido, el lenguaje de la ciudadanía era utilizado para representar ciertas formas de pertenencia y participación política y ciertas formas de utilizar el espacio urbano —mismos que se han exacerbado con las políticas neoliberales— como ilegítimas y, por tanto, sin lugar en la colectividad de ciudadanos responsables que ocuparían el Centro Histórico renovado. En otras palabras, si bien era en términos de una colectividad imaginada como incluyente que se proponía —y se sigue proponiendo hasta hoy— la renovación urbana del espacio patrimonial para *todos*, la figura del ciudadano en efecto dejaba fuera, y de hecho hacía imposible incluir, a los culpables del deterioro: los vendedores ambulantes.

Como veremos en la siguiente sección, una lógica similar permea el más reciente proyecto de instalación de parquímetros en algunas colonias de la ciudad central. En las discusiones en torno a este proyecto es el franelero —persona que gestiona de manera informal el estacionamiento en la calle— quien aparece como responsable del caos vial en la ciudad y como la antítesis del ciudadano que respeta la ley. Mientras que en el Centro Histórico el lenguaje (neo)liberal de la ciudadanía se entreteje con un discurso sobre el patrimonio y sus usos apropiados, en el caso de la regulación del estacionamiento en la calle, el lenguaje de la ciudadanía se entrelaza con el discurso de la sustentabilidad.

CIUDADANOS VS. FRANELEROS

En el año 2007 el gobierno del Distrito Federal introdujo el Plan Verde, una serie de estrategias y medidas específicas que tienen como objetivo dirigir a la ciudad de México hacia la sustentabilidad (SMA, s.f.). Dentro del eje temático de movilidad, el plan incluye un programa de regulación del estacionamiento en la vía pública mediante la instalación de “terminales multiespacio” —o parquímetros— en diversas zonas de la ciudad.⁵ EcoParq, nombre que finalmente recibió dicho programa, está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi),

⁵ Otras propuestas dentro de este eje son la ampliación de las rutas del metrobús (que sigue el modelo del Rapid Bus Transit (BRT), la construcción de la línea 12 del metro (ya concluida) y el programa de bicicletas compartidas Eco Bici. El Plan Verde propone también la recuperación y protección de las áreas de conservación (incluyendo la reforestación y la restauración de las cuencas), la reducción del consumo de agua y la recuperación de espacios públicos, entre otras muchas propuestas.

a través de la Autoridad del Espacio Público (AEP). De acuerdo con un folleto informativo que se ha distribuido en las zonas de la ciudad en las que se han instalado o se ha propuesto instalar parquímetros, el objetivo de EcoParq es: “mejorar la movilidad urbana y recuperar el espacio público mediante el ordenamiento del estacionamiento en la vía pública a través de los parquímetros”.⁶

En enero de 2012, durante la primera etapa de EcoParq, se instalaron numerosos parquímetros en la colonia Polanco, una zona que combina funciones habitacionales para las clases medias altas con funciones comerciales y que, de acuerdo con los expertos, genera el mayor número de viajes por día en la ciudad. Posteriormente, durante el primer semestre de 2013, EcoParq se extendió a otras zonas como la Roma-Condesa.⁷ La implementación del programa en esta última —una zona que al igual que la de Polanco combina funciones habitacionales y comerciales y que, como veremos a continuación, se encuentra en proceso de transformación— ha sido particularmente contenciosa. Diversos actores han entrado en conflicto en torno a los usos y las formas de regular las calles de la zona: activistas ambientales, residentes, comerciantes y trabajadores callejeros informales.

Desarrollada cerca del Centro Histórico en las primeras décadas del siglo XX como un área residencial para las clases medias altas, con calles arboladas y espaciosos parques, la Roma-Condesa sufrió un despoblamiento significativo después del sismo de 1985, que causó daños considerables en diversas zonas de la ciudad central. Sin embargo, a mediados de los años noventa comenzó un proceso de repoblamiento y revitalización de la zona. Esta tendencia se intensificó a partir de la expedición del Bando 2 por parte del gobierno del Distrito Federal en diciembre de 2001, que propiciaba la recuperación del uso habitacional en las cuatro delegaciones “centrales”. Comenzó entonces un *boom* inmobiliario con una elevada oferta de casas y departamentos de lujo para las clases media y media alta, que van desde casonas *art decó* o colonial californiano de principios del siglo XX, hasta nuevos y lujosos complejos habitacionales (Duhau y Giglia, 2008: 261). Este *boom* ha venido acompañado de una proliferación de edificios de oficina, galerías de arte, una efervescente vida nocturna y una creciente concentración de pequeñas boutiques, tiendas de comida orgánica, estudios de yoga, cafés de

⁶ Como antecedente del programa de parquímetros, en octubre de 2011 se publicó el *Reglamento para el control de estacionamiento en las vías públicas del Distrito Federal*, que designó a los órganos del gobierno local que instalarían y gestionarían el programa de parquímetros.

⁷ Posteriormente, EcoParq se extendió hacia otras áreas al sur de la ciudad. En algunas, como Coyoacán, surgió un fuerte movimiento de oposición al programa que ha logrado, hasta la fecha, detener la instalación de los parquímetros.

moda y restaurantes caros, todo lo cual ha generado congestión vial y una alta demanda de estacionamiento (ITDP, 2012c:9).

Al mismo tiempo, y con el objetivo de mejorar la habitabilidad de la zona, tanto las autoridades como diversas organizaciones de la sociedad civil han promovido una serie de iniciativas basadas en los principios de la sustentabilidad, desde el uso de la bicicleta hasta la recuperación de parques y otros espacios públicos. En este contexto, la Roma-Condesa se ha convertido en un polo de atracción, tanto residencial como de consumo, para profesionistas de las clases creativas (cineastas, publicistas, arquitectos, diseñadores) así como para profesionistas del rubro de la tecnología y del mundo de las finanzas. Al igual que los nuevos residentes del Centro Histórico que mencioné en la sección precedente, estos habitantes participan de imaginarios globales de lo urbano como un estilo de vida y buscan emular una experiencia de la ciudad asociada con grandes capitales internacionales (Zukin, 1998).

Como mencioné, después de que el gobierno local anunció que la instalación de parquímetros en la zona Roma-Condesa se iniciaría durante el primer trimestre de 2013, hubo intensas críticas por parte de grupos de vecinos y comerciantes. Algunos residentes veían los parquímetros como una “privatización del espacio público”, o como un paliativo ante el verdadero problema: la falta de aplicación de la ley que, desde su perspectiva, era la causa de la congestión vial y del problema de los franeleros, personas que equipadas con un trapo rojo de franela —de ahí el nombre— gestionan de manera informal el estacionamiento en las calles.⁸ Los restauranteros y dueños de negocios temían que se redujera su clientela. Por su parte, los franeleros temían perder su fuente de trabajo.

Para los vecinos que apoyaban la introducción de parquímetros eran sobre todo estos últimos —los franeleros— quienes materializaban de manera más clara el problema del desorden en su vecindario. Más que cualquier otra cosa, para ellos la instalación de parquímetros prometía acabar con el problema de los franeleros. Y es que mientras que la saturación de carros en ciertas zonas de la ciudad como la Roma-Condesa genera una alta demanda de franeleros, muchos de los conductores en la ciudad los ven como figuras que lucran mediante el secuestro de un espacio público, la calle, y que pertenecen a redes clientelares de corrupción

⁸ Los franeleros son sobre todo hombres jóvenes o de mediana edad que trabajan en las calles de diversas zonas de la ciudad que, como la Roma-Condesa, tienen gran demanda de espacios de estacionamiento. Los franeleros operan mediante el bloqueo de dichos espacios con cubetas, cajas de cartón, botes de plástico o piedras, a los que retiran para los conductores dispuestos a pagar una propina a cambio no sólo del espacio, sino de que su auto sea vigilado, a veces incluso lavado, por el franelero.

altamente lucrativas. Los franeleros, además de ser vistos como responsables del problema del estacionamiento, son percibidos como un obstáculo para construir una ciudad ordenada conforme a principios sustentables, por un lado, y por el otro como la antítesis del ciudadano modelo, que, de acuerdo con el discurso (neo)liberal de la ciudadanía, sería el habitante ideal de la ciudad sustentable. En otras palabras, al igual que el *ambulante* en el Centro Histórico, el franelero queda excluido de la categoría de ciudadano. Aparece como un residuo de formas de participación y pertenencia política (el corporativismo), así como maneras de habitar el espacio urbano que supuestamente pertenecen al pasado.

Veamos un ejemplo de estos discursos en una campaña organizada por vecinos de la Roma-Condesa en favor de los parquímetros, que aglutinó a arquitectos, diseñadores, publicistas, activistas ambientales, urbanistas y expertos en sustentabilidad. Su objetivo era diseminar información acerca de los parquímetros, así como promover el voto por el “sí” en una consulta ciudadana, organizada por las autoridades delegacionales —en la que la introducción del programa se pondría a votación de los vecinos. Además de hacer campaña en Twitter y Facebook, estos vecinos participaron en algunas acciones, como reuniones vecinales informativas, y produjeron y diseminaron un video que responsabilizaba a los franeleros del caos vial en la zona, que circuló ampliamente en las redes sociales.

Tanto en sus tuits, como en sus declaraciones públicas —lo mismo que en reuniones informativas y otros eventos—, los vecinos promotores de los parquímetros justificaron la introducción de estos últimos con base en el discurso de la ciudadanía responsable y participativa, el cual entrelazaban con el discurso de la sustentabilidad. Una semana antes de la consulta, por ejemplo, estos vecinos convocaron a un picnic vecinal en un arbolado y amplio camellón de la avenida Álvaro Obregón, en el corazón de la colonia Roma. El objetivo del picnic era informar a los vecinos (tanto a los asistentes como a los que pasaran por ahí ese día, o a los que leyeran acerca del evento en la prensa o en las redes sociales) de los beneficios que los parquímetros llevarían a sus vecindarios, entre ellos, ordenar y mejorar el espacio público, combatir a los franeleros y desincentivar el uso del automóvil.

Había arquitectos, urbanistas, diseñadores, fotógrafos, académicos, publicistas, así como una variedad de activistas del medio ambiente, aficionados de la bicicleta hasta promotores de la agricultura urbana. Mientras que algunos eran viejos amigos, vecinos o colegas, otros se conocían en persona por primera vez, después de haber estado en comunicación a través de Facebook o Twitter desde varios meses atrás. Antes de empezar una ronda de presentaciones sobre los parquímetros, uno de los organizadores —un hombre de alrededor de 40

años que dirige una organización civil que promueve la agricultura urbana —se refirió al picnic como “un ejemplo de organización vecinal y participación cívica”, al cual contrastó con la actitud de lo que llamó el campo del “no”, esto es, las personas que se oponían a la instalación de parquímetros, sobre todo los franeleros organizados, a los que describió como un “grupo de choque” y una “mafia” que actúa con base en “intimidación, mordida y corrupción”. En un tono similar que enfatizaba la contribución de los parquímetros al bien común, otro de los organizadores del picnic afirmó en una entrevista unos días después:

De lo que se trata [con la instalación de parquímetros] es de pensar nuestra relación con el espacio común de manera diferente, que lo que es común para todos prevalezca sobre los intereses privados (diario de campo, entrada del 23 de enero, 2013).

Vemos entonces que los asistentes al picnic, y de manera más amplia los vecinos que participaban en la campaña informativa, se identificaban a sí mismos como ciudadanos comprometidos con mejorar su entorno y veían sus acciones como formas claras de participación ciudadana. Contrastaban estas formas con las viejas prácticas políticas —intimidación, mordida y corrupción— que asociaban a los franeleros. En otras palabras, contraponían la imagen de una ciudadanía comprometida con el diálogo civilizado y racional a las prácticas obsoletas de los “informales”. Así lo expresó en su blog un activista del medio ambiente que participó activamente en la campaña informativa:

Espero que la ciudadanía dialogue de forma respetuosa este y todos los temas que seguramente continuarán incidiendo en nuestras colonias y que sean los argumentos y las razones las que sostengan el diálogo y estimulen la participación para que sea la comunidad la que pueda decidir hacia dónde construir su futuro (*La Cuadra*, 2012).

A la par de los discursos acerca de la ciudadanía, los vecinos movilizaban un lenguaje técnico sobre la movilidad sustentable en defensa de los parquímetros. Afirmaban, por ejemplo, que el pago por el estacionamiento en la vía pública —en especial en las zonas altamente valoradas como la Roma-Condesa— “racionalizaría” el uso del automóvil. Así lo expresó, por ejemplo, un experto en el tema en *Transeúnte*, un blog sobre movilidad urbana sustentable que es un punto de referencia importante para los activistas y expertos. El parquímetro, escribe el autor, “reduce el uso del automóvil y con ello se reducen emisiones, ruido, accidentes y congestión”. Lo que me interesa destacar es que las afirmaciones sobre

una ciudadanía activa y participativa, interesada en el orden y el cumplimiento de la ley, se entrelazaban con un discurso experto, supuestamente más neutral, que argumentaba racionalmente los beneficios de los parquímetros. Esta racionalidad se contraponía a la irracionalidad, el desorden y la ilegalidad de los franeleros.

La convergencia entre estos discursos en oposición al franelero se ve más claramente en otro de los argumentos movilizados por los promotores de los parquímetros: que éstos harían posible una más efectiva aplicación de la ley. De acuerdo con un tuit de la cuenta oficial de la campaña vecinal, por ejemplo, las actividades ilegales, como el ambulante y la presencia de franeleros, desaparecerían “de manera natural” tras la instalación de parquímetros, puesto que dejarían “de ser rentables en un entorno ordenado”. De acuerdo con estos argumentos, los franeleros simplemente desaparecerían tras la instalación de los parquímetros, no tendrían cabida en el nuevo orden urbano, el cual estaría habitado por ciudadanos ordenados, racionales y comprometidos con su entorno. Al igual que en el caso del comercio informal en el Centro Histórico, la discusión acerca de la congestión vial y el desorden urbano que los parquímetros contribuirían a solucionar, no hacía mención de las condiciones que hacen posible la existencia del franelero. No se hablaba de la falta de empleo formal o de la precarización de los pocos empleos disponibles para las personas que trabajan en las calles. Tampoco se hablaba de la inseguridad laboral o de la extorsión policial de la que son —o pueden ser— presa los trabajadores callejeros. Mucho menos se discutía la relación que los automovilistas establecen con los franeleros o la manera en que se negocia cotidianamente el orden en las calles. Dicho de otro modo, la figura del ciudadano y la reducción del problema del desorden a un problema de ciudadanía, hacía posible el borramiento de estas problemáticas. Responsabilizaba al franelero —y su falta de cultura cívica y ciudadana— no sólo del caos en la ciudad, sino de su propia condición degradada.

CONCLUSIÓN

Como lo ha señalado Hilda Sabato, el concepto de ciudadanía tuvo poca presencia tanto en los lenguajes académicos como en los discursos políticos, durante las décadas de los sesenta y los setenta. Sin embargo, después de 1980 “su uso se ha multiplicado y su sentido se ha diversificado de tal manera que aparece vinculado a problemáticas de la más diversa índole” (Sabato, 1999:11). México no ha sido la excepción. A partir de los años ochenta, el concepto “ciudadanía” y la categoría de “ciudadano” han adquirido una presencia significativa tanto en el ámbito po-

lítico como en el quehacer académico. La ciudadanía —su definición, sus límites y posibilidades, el acceso a la misma, etc.— han sido tanto una bandera de lucha de los más diversos movimientos sociales, como un concepto analítico utilizado por los académicos para explicar dichos movimientos. El significado de la “ciudadanía”, sin embargo, es sumamente polisémico. Ni todos los movimientos sociales, ni todos los trabajos académicos, movilizan una definición homogénea y unívoca de la misma. En otras palabras, como categoría local utilizada por diversos actores sociales y como categoría analítica, el significado de la ciudadanía es a menudo impreciso.

En el presente artículo busco contribuir a la discusión académica de la ciudadanía —y el ciudadano— abordándola como una categoría local, movilizada en la opinión pública y en los discursos y prácticas de distintos sujetos, y como una categoría analítica que no corresponde al uso que se le da en la opinión pública o en el habla cotidiana. He argumentado que a partir de la década de los ochenta, es decir, como parte de las transformaciones económicas, políticas y sociales asociadas al neoliberalismo, hemos visto el (re)surgimiento de vocabularios políticos liberales en la opinión pública mexicana, mismos que a su vez resultan significativos para una multiplicidad de sujetos. En estos vocabularios de la ciudadanía convergen preocupaciones añejas de las elites liberales sobre la supuesta incapacidad ciudadana de los mexicanos —una especie de fatalismo “local” que se contrapone a un ideal “universal”— con inflexiones discursivas propias del neoliberalismo, como por ejemplo el énfasis en la necesidad de responsabilizar a los ciudadanos de su propio bienestar y gobierno. Los nuevos vocabularios liberales de la ciudadanía movilizan una figura idealizada del ciudadano modelo —racional, participativo, responsable, apegado a la ley— al cual contrastan con formas supuestamente obsoletas de participación y pertenencia política, como el corporativismo del régimen posrevolucionario.

En los dos proyectos de renovación urbana mencionados —la revitalización del Centro Histórico y la regulación del estacionamiento en la Roma-Condesa— una diversidad de actores —funcionarios, expertos, académicos, vecinos— se apropian y movilizan la figura idealizada del ciudadano en contraposición a los que ven como la antítesis de la ciudadanía: los vendedores ambulantes y los franeleros. En este sentido, el texto busca demostrar que esta concepción limitada de la ciudadanía (política), que resulta significativa para diversos grupos sociales en la ciudad de México, efectivamente deja fuera a amplios sectores de la población que no tienen cabida en la misma, como es el caso de los llamados “informales”. Asimismo, al concebir el trabajo informal callejero como un problema de déficit o ausencia de ciudadanía y no como un problema que se deriva, entre otras cosas,

de las políticas económicas y sociales del neoliberalismo, estos proyectos —y los sujetos que los llevan a cabo— silencian el carácter social y económico del problema de la llamada “informalidad”.

BIBLIOGRAFÍA

- AITKEN, Rob *et al.* (coord.) (1996), *Dismantling the Mexican State?*, Nueva York, St. Martin's Press.
- ANINO, Antonio (1999), “Ciudadanía *versus* gobernabilidad republicana en México. Los orígenes de un dilema”, en Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, El Colegio de México/FCE, pp. 62-93.
- BABB, Sarah (2003), *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*, México, FCE.
- BECKER, Anne y Markus-Michael MÜLLER (2013), “The Securitization of Urban Space and the ‘Rescue’ of Downtown Mexico City: Vision and Practice”, en *Latin American Perspectives*, vol. 40, núm. 2, pp. 77-94.
- CROSSA, Verónica (2009), “Resisting the Entrepreneurial City: Street Vendors’ Struggle in Mexico City’s Historic Center”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 33, núm. 1, pp. 43-63.
- DEHESA, Germán (2001), “Gaceta del Ángel. ¡Suerte matador!”, en *Reforma*, 3 de julio.
- DUHAU, Emilio y Angela GIGLIA (2008), *Las reglas del desorden. Habitar la metropoli*, México, Siglo XXI/UAM-A.
- ESCALANTE, Fernando (1992), *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México.
- (2006), “México, fin de siglo”, en J.A. Aguilar Rivera *et al.*, *Pensar en México*, México, FCE, pp. 19-36.
- FELDMAN, Allen (2001), “White Public Space and the Political Geography of Public Safety”, en *Social Text*, vol. 19, núm. 3, pp. 57-89.
- INSTITUTO DE POLÍTICAS PARA EL TRANSPORTE Y EL DESARROLLO (ITDP) (2010), “Aspectos relevantes a considerar para la implantación de parquímetros en las colonias Condesa, Hipódromo y Roma”, México.
- (2012), “Implementación de parquímetros en la colonia Hipódromo de la ciudad de México. Estudio de línea base”, México.
- LA CUADRA (2012), “Por qué parquímetros sí”, disponible en <<http://lacuadra.org.mx/blog/movilidad/porque-parquímetros-si/>>, 17 de diciembre.

- LEAL, Alejandra (2011), “No tires basura y no ensucies a propósito: las geografías afectivas del espacio público”, en Carlos López Beltrán (ed.), *El retorno de los comunes*, México, Conaculta/Fractal, pp. 153-176.
- (2014), “De pueblo a sociedad civil. El discurso político tras del sismo de 1985”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 76, núm. 3, pp. 441-469.
- (en prensa), “Neoliberalismo, Estado y ciudadanía. La crisis del ‘pacto revolucionario’ en torno al sismo de 1985”, en *Relaciones. Estudios de Cultura y Sociedad*, México.
- LOAEZA, Guadalupe (2001), “Se pudo, se puede y se podrá”, en *Reforma*, 16 de agosto.
- LOMNITZ, Claudio (2008), “Narrating the Neoliberal Moment: History, Journalism, Historicity”, en *Public Culture*, vol. 20, núm. 1, pp. 39-56.
- MENESES REYES, Rodrigo (2011), *Legalidades públicas: el derecho, el ambulante y las calles en el centro de la ciudad de México (1930-2010)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- NEXOS (2002), “Ciudadanos de baja intensidad”, 1 de octubre, México, disponible en <<http://www.nexos.com.mx/?p=10596>>.
- PARNREITER, Cristof (2011), “Formación de la ciudad global, economía inmobiliaria y transnacionalización de espacios urbanos. El caso de ciudad de México”, en *Eure*, vol. 37, núm. 111, pp. 5-24.
- PROGRAMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2000), México, Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México.
- ROSE, Nikolas (1992), “Political Power beyond the State: Problematics of Government”, en *The British Journal of Sociology*, vol. 43, núm. 2, pp. 173-205.
- (1996), “The Death of the Social? Refiguring the Territory of Government”, en *Economy and Society*, vol. 5, núm. 3, pp. 327-356.
- (2001), “Community, Citizenship and the Third Way”, en D. Meredith y J. Minson (coords.), *Citizenship and Cultural Policy*, Londres, Sage Publications, pp. 1-17.
- SABATO, Hilda (coord.) (1999), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, El Colegio de México/FCE.
- SÁNCHEZ, Cynthia (2013), “Todo por vivir en la Condesa”, en *El Universal*, 4 de marzo.
- SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE (s.f.), *Plan Verde de la Ciudad de México*, México.

SMITH, Neil (1998), “Giuliani Time: The Revanchist 1990s”, en *Social Text*, núm. 57, pp. 1-20.

ZUCKERMANN, Leo (2010), “Pueblo, clientela y ciudadanía”, en *Nexos*, núm. 389, mayo.

ZUKIN, Sharon (1998), “Urban Lifestyles: Diversity and Standardisation in Spaces of Consumption”, en *Urban Studies*, vol. 35, núms. 5-6, pp. 825-839.