

# **SEMINARIO DE ACTUALIZACIÓN:**

De cara a la Constituyente  
de la Ciudad de México



**Equipo técnico-educativo de Casa y Ciudad durante el seminario:**

Georgina Sandoval

Miguel Ángel Gorostieta Monjaraz

Andrea Hernández Flores

Adriana Ramírez Ramírez

Olga Lidia Zúñiga Loera

**Responsable de la edición:**

Miguel Ángel Gorostieta Monjaraz

Diseño gráfico y portada: Ediciones GM

Ciudad de México, enero de 2017.

Con el apoyo de Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe e. V. / MISEREOR

**Casa y Ciudad, A.C.**

Calzada de Tlalpan #1025

Colonia Américas Unidas, C.P. 03610

Benito Juárez

Teléfono: (55) 56 72 5319 y (55) 56 74 21 35

Correo e: [contacto@casayciudad.org.mx](mailto:contacto@casayciudad.org.mx)

[www.casayciudad.org.mx](http://www.casayciudad.org.mx)

Se permite la reproducción total y parcial siempre y cuando se cite la fuente.

**Seminario de actualización:**  
De cara a la Constituyente  
de la Ciudad de México





# Introducción

## Reforma Política de la Ciudad de México

Actualmente la Ciudad de México atraviesa un proceso de Reforma Política que pretende mantener la condición de capital de la República y sede de los poderes de la Unión, bajo una regulación constitucional más adecuada a su condición de ciudad capital y transformar su naturaleza jurídica para que se le reconozca como una Entidad Federativa integrante del Pacto Federal con todas las facultades constitucionales propias para que los capitalinos cuenten con poderes locales facultados que les permitan ejercer el gobierno de la Ciudad en todo lo concerniente a su régimen interior, sin la intervención de los poderes federales.

Al hacerse efectivo el reconocimiento de la Ciudad de México como entidad federativa la construcción de una Constitución se presenta como un proyecto necesario donde el reconocimiento y realización de los Derechos Humanos se torna fundamental.

Apoyando la consolidación de la Reforma, el gobierno de la Ciudad de México decide convocar a un grupo de 28 ciudadanos quienes tienen como objetivo desarrollar un proyecto de Constitución Política, los reconocidos como “notables” tienen a la cabeza al político mexicano Porfirio Muñoz Ledo, quien desarrollaría varios foros, abiertos a la ciudadanía, para escuchar y recibir de manera *expres* propuestas que serían consideradas para la realización del proyecto. Dicho proyecto sería revisado, aumentado y votado por una Asamblea Constituyente, electa bajo tres modalidades: a)

representación popular, b) designados por el gobierno local y c) designados por el gobierno federal.

Aunque el proceso de Reforma Política de la Ciudad de México no planteó la realización de espacios efectivos de representación, distintos actores sociales encuentran en esta coyuntura política la oportunidad para ejercer su derecho a aportar propuestas que vinculen las necesidades y problemáticas cotidianas con la construcción de la Constitución. A su vez, el texto constitucional, en su carácter de marco normativo, debe garantizar la aplicación de los derechos fundamentales en la vida urbana, reconociendo su contexto metropolitano.

Bajo esta premisa, miles de ciudadanos se reúnen en distintos espacios de participación no institucionalizados en torno a un objetivo común: dar cabida a la enorme diversidad cultural que se concentra en la ciudad y que demanda la inserción de propuestas que impacten positivamente en sus particulares condiciones de vida, ante la deuda de un gobierno de “izquierda” para satisfacer las necesidades de las distintas colectividades en el devenir urbano, sin hablar de la poca efectividad de los mecanismos de “participación” institucionales. A la par, surgen otros espacios que desde las instituciones gubernamentales y académicas buscan reflexionar sobre el proceso constituyente.

Al legitimar la Reforma Política en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, se reconocen las obligaciones de la Federación, la Ciudad de México y los Estados y Municipios conurbados para aportar mecanismos que permitan la coordinación administrativa de la Zona Metropolitana<sup>1</sup>, lo que da pie a fortalecer el debate sobre el desarrollo urbano en la metrópoli puesto que abre la discusión sobre aspectos fundamentales, hoy vulnerados: asentamientos humanos; protección del ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; movilidad, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

1 Artículo 122. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

## La gestación del seminario

Teniendo como marco la Reforma Política de la Ciudad de México y la elaboración de su Constitución, el Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable (CONDUSE) propone la realización de una *mesa redactora* conformada por 30 representantes de organizaciones sociales, vecinales, pueblos y barrios originarios, academia, organizaciones de la sociedad civil y empresarios; sectores que meses atrás habían trabajado para construir la base del nuevo Programa General de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México. El objetivo de la *mesa redactora* era generar un documento denominado *Acuerdo para la Ciudad de México* que consensuara elementos para incorporarse a la Constitución, particularmente al capítulo de desarrollo urbano.

Tras varias reuniones de consolidación de este grupo se mostraron profundas diferencias ideológicas y pragmáticas, lo que imposibilitó encontrar un camino que permitiera la discusión y/o la conciliación. Sin embargo, surgen tres líneas orientadoras propuestas por el entonces subsecretario de Gobierno del Distrito Federal, Juan José García Ochoa, para realizar el documento: 1. Derecho a la Ciudad como eje de trabajo de la nueva Constitución; 2. Hacer de la Ciudad de México, una ciudad de Derechos Humanos; y 3. Reconocer las aspiraciones en la mejora de la calidad de vida tendrá que ser una mirada constante y de futuro.

En el debate de la tercera sesión plenaria del CONDUSE, 7 de abril de 2016, se retoman las tres líneas, se complementan y se agregan dos más: 4. Hablar de una Ciudad de Derechos implica obligaciones y responsabilidades en la toma de decisiones en donde todos deben participar; 5. Recordar el papel de la autoridad como mediador entre los intereses de la sociedad. Estos cinco ejes serían la base del debate de las organizaciones sociales.

Luego de las primeras reuniones, las líneas orientadoras fueron apropiadas y ampliadas como respuesta de la sociedad civil organizada ante la inactividad del CONDUSE y como una forma de seguir con los acuerdos emanados. Las líneas agregadas por las

organizaciones que provienen del Movimiento Urbano Popular (MUP) fueron: 6. La planeación como instrumento de futuro transexenal; 7. El papel del recurso público-fiscal (el subsidio), que no control político de la Ciudad. Los bienes públicos de Gobierno; 8. El papel del Gobierno en la Ciudad. Una conclusión en este debate fue la necesidad de generar un lenguaje común, por lo que se hizo tangible la importancia de un glosario, incluso se mantuvo como un eje de discusión constante. Las ocho líneas orientadoras que resultaron de esta primera etapa de discusión fueron las siguientes:

1. Señalar el **“Derecho a la Ciudad”** como eje de trabajo de la Nueva Constitución; implica poder **definirle**.
2. Hacer de la Ciudad, **una Ciudad de derechos Humanos**, requiere reconocer nuevos derechos, como el de “acceso al suelo”. Los Derechos deben ser justiciables y exigibles.
3. Reconocer las **aspiraciones** en la mejora de la calidad de la calidad de vida urbana tendrá que ser una mirada constante y de futuro.
4. Hablar de una Ciudad de Derechos implica **obligaciones y responsabilidades** en la toma de decisiones en donde todos debemos participar.
5. Recordar el **papel de la autoridad** como mediador entre los intereses de la sociedad.
6. La **planeación** como instrumento de futuro transexenal.
7. El papel del **recurso público-fiscal** (el subsidio), que no control político de la Ciudad. Los bienes públicos del Gobierno...
8. El **papel del Gobierno** en la Ciudad...

Bajo este contexto de discusión, y en el interés de ampliar el trabajo más allá del CONDUSE, las organizaciones procedentes del Movimiento Urbano Popular deciden discutir, teniendo como base las 8 líneas orientadoras, y construir una propuesta que refleje la visión de las asociaciones respecto de la ciudad que se quiere; con el resultado se buscaría incidir en todas las etapas de la redacción de la Constitución.

Asimismo, se intenciona que la propuesta haga evidente la defensa de los derechos ya logrados, el reconocimiento de derechos humanos trascendentales y transversales a los ya reconocidos, como el derecho a la vivienda adecuada, el derecho al agua, derecho al territorio, derecho al suelo como componentes esenciales para garantizar la efectividad del Derecho a la Ciudad.

Con esta idea, se llevaron a cabo reuniones entre las organizaciones sociales, individuos en lo particular y la asociación civil Casa y Ciudad, con quien la relación es ya histórica al haber acompañado procesos de producción social del hábitat y defensa de la vivienda en distintas coyunturas sociales. En forma conjunta se diseñaría un esquema de trabajo que permitiría desarrollar dichas líneas orientadoras. La convocatoria reunió a las siguientes organizaciones: Frente Unido de Organizaciones Sociales, FADC Cuajimalpa, Congreso Popular, Social y Ciudadano, Unión Popular Valle Gómez, Asamblea de Barrios FOSDA, Prepa Popular Tacuba Obrera, Movimiento Urbano Popular-Convención Nacional Democrática, REDAC, FENAMUP, Construyendo proyectos de vida digna, entre otras.

Reunidos en la sede de Casa y Ciudad estas asociaciones discutieron ampliamente sobre la necesidad de emprender un proceso de aprendizaje que permitiera escuchar a las asociaciones desde su interior para fortalecer una propuesta que representara su posicionamiento respecto la forma actual de hacer ciudad.

En esta sintonía, Casa y Ciudad reconoce que el objetivo de colaboración con las organizaciones radica en llevar a cabo una capacitación para la incidencia, donde la metodología aplicada permita al grupo elaborar propuestas concretas que busquen incidir directamente sobre el desarrollo urbano actual y su legislación. Se buscaba que las herramientas generadas posibilitaran no sólo la construcción de la propuesta sino que la llevaran activamente a los espacios de participación ciudadana, ya fueran oficiales o alternativos. De esta forma, el trabajo con organizaciones diversas derivaría en fortalecer varios frentes de incidencia.

Finalmente, el equipo de Casa y Ciudad propone la realización de un seminario que conjugue la experiencia del movimiento social y la opinión experta de investigadores sobre las actuales problemáticas urbanas y las medidas para revertir la situación. Así, el seminario no sólo es un espacio de encuentro y de generación de propuestas, también es un referente de actualización sobre los temas urbanos y de vivienda, es una pausa en el camino para observar lo nuevo y analizarlo desde la experiencia. Para fortalecer esta visión analítica y colectiva, que derive en propuestas, se consideró relevante generar la unificación de criterios y conceptos, es decir, construir un lenguaje común que permita abordar las problemáticas urbanas y generar propuestas concretas.

El *Seminario de actualización: De cara a la Constituyente de la Ciudad de México* dio inicio el día miércoles 4 de mayo de 2016 en Casa y Ciudad, y a lo largo de siete sesiones se expusieron temáticas como:

- El Derecho a la Ciudad
- Derecho Humano a la Vivienda Adecuada
- Acceso al suelo
- Metrópoli y planeación
- Nueva administración pública y ciudad
- Evaluación de la política de vivienda del Distrito Federal
- Planeación del Desarrollo integral y sustentable de la Ciudad de México

Fue constante la presencia de expositores como: Georgina Sandoval, Miguel Ángel Gorostieta, René Coulomb, Armando Ramírez Palomo y Enrique Ortiz. La única excepción, donde no se contó con la presencia de un especialista, fue la sesión de acceso al suelo, por lo que se recurrió a una metodología participativa donde la experiencia de los asistentes fue la base de la discusión, problematizando, de esta forma, el análisis y la reflexión final.

La realización de este seminario permitió que el equipo de Casa y Ciudad llevara adelante un acompañamiento metodológico. Las siete

sesiones realizadas fueron apoyadas por un cuadernillo<sup>2</sup> que de manera sintética acercaba a los participantes a los objetivos del seminario, las líneas orientadoras del trabajo, el tema a ser expuesto, un glosario que contenía los conceptos en su versión académica y en la versión de la administración pública. Incluir los acuerdos de las sesiones anteriores adquirió una importancia relevante.

## De cara a la Constituyente de la Ciudad de México

### SESIÓN 1

**Aspiraciones y mejora a la calidad de vida.**

**Del discurso del Derecho a la Ciudad a la concreción**

El seminario comenzó con la presentación de la Doctora Georgina Sandoval quien expuso: *Aspiraciones y mejora a la calidad de vida. Del discurso del Derecho a la Ciudad a la concreción*. Con la intención de generar propuestas para soportar la construcción de la idea del Derecho a la Ciudad, reflexiona sobre las acciones que pueden garantizar la aplicación de este derecho, reconociendo el contexto donde surge y se ratifica la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad<sup>3</sup>, contexto caracterizado por el posicionamiento contradictorio del gobierno de Marcelo Ebrard quien al tiempo que reconocía la Carta, acordaba la construcción de megaproyectos.

Sandoval analiza el posicionamiento que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) hiciera en 2010 en su documento *Agenda; hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa 2013-2018*<sup>4</sup> donde se establece la intención del gobierno de la Ciudad por desarrollar una ciudad equitativa, sustentable, policéntrica y dinámica. Con esta base conceptual se avanza al análisis socioterritorial utilizando los Sistemas de Información Geográfica generados por la

<sup>2</sup> Véase los anexos 1, 2 y 3.

<sup>3</sup> Consúltese el documento en: <http://www.hic-al.org/comite.cfm>

<sup>4</sup> Consúltese el documento en: [https://issuu.com/politicaspUBLICAS/docs/agendaseduvi2013\\_2018](https://issuu.com/politicaspUBLICAS/docs/agendaseduvi2013_2018)

SEDUVI, el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI. Se busca responder, en palabras de Georgina Sandoval, “¿qué datos me ayudarán a hablar de esta realidad en la que desde el discurso de la autoridad se busca disminuir las desigualdades socio económicas expresadas en el territorio?”. Finalmente, los datos arrojan el desequilibrio y la inequidad existente entre los territorios de la ciudad a la luz de los conceptos oficiales.

Ante este planteamiento oficial, realizado por SEDUVI, Sandoval invita a pensar el Derecho a la Ciudad como intervención estratégica, que busca la equidad como referencia de territorio, población y economía para hacer, construir y realizar propuestas donde se reconozca el sistema de barrios y colonias que sostiene la dinámica cotidiana de la ciudad y desde la cual puede fortalecerse la planeación comunitaria como generadora de políticas públicas.

Durante la sesión fue posible reconocer la contradicción en la que se inscribe la actuación del gobierno respecto del Derecho a la Ciudad y su discurso. Con palabras se busca disminuir las desigualdades socioeconómicas en el territorio, mientras que se continúa invirtiendo en áreas ya servidas de la ciudad o el desarrollo de megaproyectos en perjuicio de las áreas menos favorecidas y no servidas. Resultado de los bloques de discusión se reconoció el derecho al suelo como el tema nodal de los poderes en disputa de la ciudad y la necesidad de elaborar un ordenamiento territorial que garantice el acceso al suelo para vivienda social, así como un instrumento de planeación que permita a los habitantes de cada territorio intervenir en sus comunidades.

**SESIÓN 2** **Ciudad de derechos. Derecho Humano a la Vivienda Adecuada**

La segunda sesión, *Ciudad de derechos. Derecho Humano a la Vivienda Adecuada*, a cargo del Maestro Miguel Ángel Gorostieta, tiene la intención de generar elementos de discusión y análisis sobre la realización del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada en la Ciudad de México mostrando que el estado de este derecho tiene alcances limitados como consecuencia del avance del mercado y la política habitacional.

El expositor parte de la existencia del marco normativo internacional que reconoce el Derecho Humano a la Vivienda Adecuada como un derecho humano y le atribuye cualidades: asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, adecuación cultural, ubicación adecuada, seguridad jurídica de la tenencia y disponibilidad de servicios. Lo que supondría la existencia de una coherencia con el marco normativo y programático nacional, y de la Ciudad de México.

Partiendo de la existencia de un Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura<sup>5</sup>, realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se estipula que la estrategia de vivienda, no sólo es aplicación exclusiva de los órganos del Estado, sino que es extensiva a los sectores privados y sociales que participan en la promoción y desarrollo inmobiliario, Miguel Gorostieta reflexiona sobre la falta de concurrencia entre diferentes instrumentos y de éstos con su aplicación, por lo que considera esencial la existencia de una planeación integral que genere una instrumentación de planificación de forma coherente, concurrente y rígida que trascienda los periodos políticos sexenales.

De igual manera, el análisis se extiende a la política habitacional de la ciudad, que pareciera violentar cada vez más el Derecho Humano a la Vivienda Adecuada al fortalecer la opción del mercado,

<sup>5</sup> Consúltese el documento en: <https://www.scjn.gob.mx/libreria/Paginas/protocolos.aspx>

caracterizada por encarecer la vivienda y el suelo. Los créditos inmobiliarios dejan fuera a la población que percibe menos de 6 salarios mínimos lo que apunta, en términos generales, a un proceso en el que solamente vivirán en la Ciudad de México aquellos que puedan pagar más por el suelo y la vivienda.

Resultado del bloque de discusión se reflexionó respecto del cumplimiento del derecho a la vivienda, reconocido como Derecho Humano y dotado de atributos por la legislación internacional de la que México es Estado signatario. Se propuso desarrollar una política social integral que cumpla con todos los derechos y servicios que permitan y garanticen la vivienda adecuada y la pertenencia y arraigo al territorio. Se planteó incorporar en la legislación la producción social de la vivienda y el hábitat, proceso que se hace efectivo en el reconocimiento de la participación ciudadana activa como componente esencial del Derecho Humano de la Vivienda Adecuada.

### SESIÓN 3

#### Acceso al suelo

Con la intención de partir desde la experiencia de las asociaciones provenientes del Movimiento Urbano Popular, que participaron en el seminario, se llevó a cabo la tercera sesión a la que se denominó *Acceso al suelo* y cuyo objetivo era discutir en el marco de reflexiones como la de Benjamín Nahoum<sup>6</sup>:

“el acceso al suelo actúa así como uno de los principales agentes de la fragmentación social, como una fuente decisiva de inequidad (...) El obstáculo fundamental para que esto sea de otra manera es que, en la totalidad de nuestros países, la tierra

6 Nahoum Benjamín. “La tensión entre el derecho y el negocio”. En *Derecho al suelo y la ciudad, en América Latina. La realidad y los caminos posibles*. Montevideo, Uruguay: Centro Cooperativo Sueco / Trilce, 2012. p. 16. En línea. Consúltese el artículo en: <http://www.hic-al.org/noticias.cfm?noticia=1326&>

urbanizada está en manos privadas, y depende entonces de la rentabilidad deseada, y si no, seguirá engordando...”.

En esta sesión se desarrolló un ejercicio práctico en el que los asistentes identificaron y desarrollaron un caso en particular en donde consideraron que se vivió un conflicto respecto el acceso al suelo, para después reconocer sus características (ubicación, temporalidad, actores) y responder: ¿quiénes se disputan el suelo y por qué?, ¿cuál ha sido el papel de la autoridad en el caso?, ¿cómo se resolvió o se está resolviendo esta situación?, desde la perspectiva del acceso al suelo ¿cómo debería ser resuelta esta situación?<sup>7</sup>

Los casos analizados fueron expuestos en una plenaria que conformó una base sobre la que se discutieron las siguientes cuestiones: ¿cuál es la principal contradicción que es reconocida en torno al suelo? y ¿qué se propone para generar condiciones de acceso al suelo? Resultado de esta sesión, durante el bloque de discusión se generaron planteamientos respecto del suelo y su necesidad de ser considerado como Derecho Humano, su función social, el desarrollo de políticas públicas que garanticen el acceso al suelo para los sectores populares y más vulnerables, la necesidad de la constitución de una reserva territorial para vivienda de interés social. Finalmente, se reconoció el derecho al suelo como eje fundamental del Derecho a la Ciudad.

## SESIÓN 4

### Proyecto metropolitano y Derecho a la ciudad

Durante la cuarta sesión tuvimos el honor de recibir al Doctor René Coulomb quien expuso el *Proyecto metropolitano y Derecho a la ciudad*. En su trabajo reflexiona sobre la gobernabilidad de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México como uno de los principales retos para la Constitución de la Ciudad de México. Si bien la zona metropolitana representa una unidad “...en términos político administrativos

<sup>7</sup> Véanse los ejercicios para la sesión 2 en el anexo 3, ejercicios.

adolesce de fuertes debilidades, en parte derivadas de las propias limitaciones del Federalismo frente al fenómeno metropolitano”.<sup>8</sup> Por lo que reconoce a la metrópoli como “...un proyecto político en construcción y que el desafío fundamental consiste en convertir su actual existencia jurídica en una realidad política afianzada sobre un razonable nivel de gobernabilidad democrática”.<sup>9</sup>

Durante su exposición René Coulomb reflexionó sobre la creación de nuevos arreglos institucionales para la planeación y el ordenamiento territorial de la metrópoli, proponiendo la creación del Instituto Metropolitano de Planeación para que incida directamente sobre la planeación de la Metrópoli. Así como retomar la cooperación entre actores institucionales sobre la coordinación administrativa, la construcción de la ciudad de México y el federalismo, el derecho a una gobernabilidad democrática a escala metropolitana y abierta a la participación ciudadana.

Durante el bloque de discusión se reconoció como punto de contradicción el carácter metropolitano que caracteriza a la ciudad como parte de una unidad funcional económica y demográfica con 59 municipios del Estado de México, pero que a su vez carece de una coordinación real que permita el funcionamiento óptimo y sustentable de la región metropolitana. Las dinámicas diarias de miles de habitantes de la metrópoli, que trabajan en una zona y viven en otra, se reconoce que el concepto de ciudadanía metropolitana debe ser considerado en la Constitución, así como fortalecer la propuesta de la generación de un Consejo metropolitano Ejecutivo integrado por alcaldes y presidentes municipales.

<sup>8</sup> René Coulomb. “Proyecto metropolitano y Derecho de Ciudad”. Manuscrito.

<sup>9</sup> Ídem.

**SESIÓN 5** ▶**La nueva gestión pública en el gobierno de la Ciudad de México**

Armando Ramírez Palomo, durante la quinta sesión del seminario, expuso *La nueva gestión pública en el gobierno de la Ciudad de México* en la que nos ofreció una lectura política a través de un acercamiento técnico de la administración pública actual en la que son evidentes los intentos por reducir el tamaño del gobierno y replegar su campo de acción, la privatización de las empresas públicas, así como la creación de cuasi-mercados, la automatización de la información y el desarrollo de agendas globales de gobierno.

Palomo reflexiona sobre cómo al ser un reflejo del tipo de Estado, la Administración suma elementos que le son útiles y desaparece las que no le son funcionales, teniendo como lógica la rentabilidad y la ganancia. El reto para los movimientos sociales está en el reconocimiento de las características de la nueva administración pública como formato de gestión que, resultado del neoliberalismo, favorece la descentralización y la flexibilización ante el adelgazamiento del Estado. El otro reto consiste en el entendimiento de la estructura programática y del Programa Operativo Anual para abrir la posibilidad en que los movimientos incidan directamente sobre los paquetes presupuestarios, a modo de garantizar que la ejecución del presupuesto derive, en este caso, en la generación de vivienda social o la generación de una bolsa de suelo, como componente esencial de toda ciudad.

Si bien el bloque de discusión de esta sesión se caracterizó por profundizar la reflexión respecto la actuación de las asociaciones civiles y ciudadanas sobre el conocimiento del actual modelo de Administración Pública y el diseño y aplicación del presupuesto, las propuestas se centraron en abogar por una reforma administrativa que otorgue al gobierno la obligación explícita de trabajar *para* y *por* la gente, así como la necesidad de estudiar el ciclo de la Administración Pública: la presupuestación base cero, la aplicación del presupuesto, planificación, indicadores, resultados, evaluación y transparencia.

**SESIÓN 6****Evaluación de la política de vivienda del Distrito Federal**

*Evaluación de la política de vivienda del Distrito Federal* sería la temática que expondría la Doctora Georgina Sandoval en la sexta sesión del seminario donde retoma la argumentación realizada por Armando Ramírez Palomo respecto a la administración pública y la necesidad de conocer sus características, enfoques, presupuestos, etc. En este sentido, Sandoval infiere sobre la colocación y la ejecución del presupuesto por parte del gobierno de la Ciudad de México, particularmente el destinado a los programas de vivienda, y su relación con la realización del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada.

Con el objeto de señalar un caso práctico recurre al documento de Evaluación Programa Vivienda en Conjunto Ejercicio 2014<sup>10</sup> del Instituto de Vivienda (INVI). En los resultados que arroja el Instituto se analiza la aplicación de los componentes de la vivienda adecuada, al tiempo que ahonda sobre los mecanismos que permiten caracterizar, medir, evaluar la política habitacional. Sandoval aborda la necesidad de identificar la viabilidad de las propuestas dentro de la lógica de la nueva administración pública a modo de plantear opciones de incidencia y posibilidad de ejecución de políticas bajo una perspectiva de Derechos Humanos.

Durante la sesión fue posible identificar la contradicción que caracteriza la actuación del gobierno actual conforme el presupuesto establecido y no en base a las necesidades sociales, lo que deriva en una reflexión sobre la población objetivo de los programas sociales, en este caso los de Vivienda en Conjunto, que reflejan la actuación cada vez más reducida del Instituto de Vivienda sobre las necesidades habitacionales de la población más desfavorecida. En el bloque de discusión resaltan las opiniones que consideran que lo social debe imponerse sobre la perspectiva de mercado. Fortalecer la apropiación de los espacios públicos y la defensa por el derecho al suelo, al agua y el territorio.

<sup>10</sup> Consúltese el documento en: <http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2015/evaluaciones/od/invi/Vivienda%20en%20Conjunto%20EVALUACION%202015.pdf>

**SESIÓN 7****Planeación del desarrollo integral y sustentable de la Ciudad de México**

La sesión final estuvo a cargo del Arquitecto Enrique Ortiz, compañero de tantos años de trabajo, quien fuera designado por el Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, para formar parte del grupo de 28 redactores encargados de generar una propuesta para la Constitución de la Ciudad de México, en específico del capítulo de desarrollo urbano.

En esta sesión, Enrique Ortiz desarrolló su propuesta de esquema temático<sup>11</sup> para complementación e identificación de temas, objetivos y propuestas que pudieran ser efectivos. El planteamiento de Ortiz propone establecer un marco constitucional que conduzca a la construcción de un sistema coherente de planes, instrumentos y programas que integren los diversos temas estratégicos impactando en el territorio de la Ciudad de México y la vida cotidiana de sus habitantes, desde la perspectiva del Derecho a la Ciudad y de su contexto metro y megapolitano.

Durante esta exposición, se describieron las características y se respondieron dudas respecto cada uno de los ejes de su esquema: I. Ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y rural incluyente y sustentable, II. Ordenamiento y sustentabilidad ambiental y cambio climático, III. Desarrollo económico incluyente, IV. Pacto fiscal de la Ciudad y V. Relaciones internacionales y ejes transversales: equidad de género, participación y gestión democrática de la ciudad, manejo sustentable y responsable en el largo plazo del medio ambiente y los bienes comunes.

La defensa por la función social y ambiental del suelo fue el eje que llevo a cabo la reflexión durante el bloque de discusión. Se reconoce vital establecer mecanismos jurídicos que permitan evitar la especulación y garantizar el acceso al suelo para la construcción de vivienda de sectores no atendidos, reservas y espacios públicos evitando su

<sup>11</sup> Véase anexo 4, documentos.

privatización. Así como igualdad en la distribución y calidad de los servicios y abonar por la aplicación de los componentes del derecho a la vivienda: seguridad de la tenencia, accesibilidad a servicios, accesibilidad física, habitabilidad, vivienda asequible.

### La propuesta<sup>12</sup>

Al finalizar el seminario se acordó establecer una comisión redactora que se encargaría de realizar una propuesta para presentar en una futura reunión de la mesa redactora del CONDUSE, sin que esto limitara su alcance. Tras mes y medio de trabajos, la comisión presentó su propuesta ante las autoridades responsables del CONDUSE el día 22 de julio de 2016. La base del documento fueron los análisis de los especialistas y, particularmente, los acuerdos tomados durante cada una de las sesiones; al final, es un posicionamiento de las organizaciones y participantes en el seminario donde reconocen que la Ciudad de México, ante todo, debe ser una ciudad donde el respeto a los Derechos Humanos debe hacerse efectivo.

La propuesta se compone de una introducción que presenta el contexto contradictorio en el que la vida urbana se desarrolla, beneficiando constantemente el desarrollo al mercado inmobiliario sin mecanismos que garanticen el acceso al suelo y la vivienda para las poblaciones que más lo necesitan. En la segunda parte del texto se desarrollan los derechos y ejes temáticos que se consideran fundamentales: Derecho a la Ciudad, función social del suelo y de la propiedad, derecho al territorio, derecho al suelo, Derecho Humano a la Vivienda Adecuada, derecho al espacio público y convivencia social, Derecho Humano al Agua, derecho al suelo.

Desde Casa y Ciudad esperamos que la lectura del material que hoy tienes entre tus manos pueda resultar de sumo provecho para conocer los nuevos planteamientos sobre la ciudad desde una perspectiva de derechos humanos; y, por otro lado, replicar el acompañamiento

<sup>12</sup> Véase anexo 4, documentos.

metodológico del equipo de Casa y Ciudad realizado con las organizaciones sociales para, reconociendo la experiencia y la diferencia, derivar en propuestas que impacten sobre la vida de la ciudad que habitamos.



## Aspiraciones y mejora a la calidad de vida. Del discurso del Derecho a la Ciudad a la concreción<sup>1</sup>

**Expositor: Georgina Sandoval<sup>2</sup>**

**4 de mayo/2016**

### **Georgina Sandoval:**

El tema es plantear algunas propuestas para soportar la construcción de la idea del Derecho a la Ciudad; es decir, hay una carta genérica que toca muchos otros temas que no son el desarrollo urbano ya que su intención es mayor, sin embargo, no nos dice cómo es que eso que está puesto ahí se tiene que hacer.

Por lo que el objetivo de la sesión es pensar el “Derecho a la Ciudad” como intervención estratégica, que busca la equidad como referencia de territorio, población y economía para hacer, construir y realizar propuestas. El seminario nos dará pie a identificar paradigmas, postulados y conceptos que permitan partir desde la mirada de los barrios para formar ciudad.

Reconozcamos que la firma de la carta por el Derecho a la Ciudad fue un acontecimiento político, ratificado por el gobierno de la ciudad en medio de un conjunto de contradicciones. Ya que al tiempo en que se firma la carta, se impulsaba el fortalecimiento de las relaciones de competitividad con los empresarios y la construcción de nuevos ejes viales. Por estas razones, se hace necesario tomar como punto de partida el reconocimiento de postulados que nos permitan identificar el paradigma donde el modelo de

<sup>1</sup> El texto de la exposición es una versión de la relatoría revisada con los audios de la sesión.

<sup>2</sup> Doctora en Urbanismo, Profesora de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco en la división de Ciencias y Artes para el Diseño, Presidenta Honoraria de Casa y Ciudad, A.C.

mercado impera en la dinámica gubernamental y en el que se reconoce también la existencia de aquellos actores preocupados por la transformación de la realidad social, parece que estamos hablando de opuestos, la cuestión es cómo convencerlos.

Resultado de estas lógicas, aparece la idea de la necesidad de vivienda, punto en el que parece que estamos de acuerdo; sin embargo, para reflexionar es necesario identificar las acciones en torno a la necesidad de vivienda. El gobierno de la Ciudad de México impulsa un modelo habitacional que responde a la expansión metropolitana, en ciertas localizaciones hay un aumento en los costos de traslado en un 80%, es decir, la localización de la vivienda respecto de los espacios laborales afecta a los más pobres quienes diariamente tienen que trasladarse a los diversos centros de trabajo, por lo que ante la propuesta del GDF de regresar al interior de la metrópoli, las preguntas se vienen encima: ¿sobre una política de vivienda o sobre una política de suelo? ¿Esto va a garantizar que el costo de la vivienda disminuya?, ¿cuando lo que les interesa es precisamente el aumento en el costo de esa vivienda! ¿Y qué pasa con el mejoramiento habitacional, es decir, el parque habitacional ya construido? Es evidente que existen profundas diferencias entre el discurso y los actos de gobierno por lo que, impulsados por una idea de ciudad, varios elementos políticos entran en contradicción

Es necesario preguntarnos si cuando hablamos de la ciudad, en realidad hablamos de ella o de fragmentos de la ciudad para la inversión privada, y hay una serie de ejemplos y circunstancias, por citar uno, el corredor Chapultepec.

La Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUUVI) en la *Agenda; hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa 2013-2018*<sup>3</sup>, reconoce ciertas características de la idea de ciudad que tiene:

<sup>3</sup> Consúltese el documento en [https://issuu.com/politicaspUBLICAS/docs/agendaseduvi2013\\_2018](https://issuu.com/politicaspUBLICAS/docs/agendaseduvi2013_2018)

- **Ciudad equitativa:** “Incidir en la reducción de las desigualdades”. Entiendo entonces, que existen áreas servidas y áreas no servidas, hay quien tiene todos los servicios y hay quien no los tiene.
- **Ciudad sustentable:** “resarcir el deterioro ambiental”.
- **Ciudad policéntrica:** “Consolidar los centros barriales y generar nuevas centralidades como centros comerciales”. Se reconoce la existencia de un gran centro histórico y centros de barrio.
- **Ciudad Dinámica:** “Reconocimiento de que la convivencia y las estructuras sociales que definen y transforman en el ambiente público y colectivo”.

Reconociendo esto me pregunto: ¿qué método utilizo para que estos elementos puedan permitirme ver otros resultados?, ¿qué pasos doy para construir información que me ofrezca elementos para analizar los anteriores conceptos? Parto del punto fundamental: reconocer esa ciudad equitativa que el documento enuncia. Desde nuestra vida cotidiana sabemos que la ciudad no es equitativa, entonces, ¿qué datos me ayudarán a hablar de esta realidad de la que, desde el discurso de la autoridad, se busca disminuir las desigualdades socioeconómicas expresadas en el territorio?

Utilizo la cartografía de SEDUVI y del Instituto Federal Electoral (IFE) y comienzo a identificar datos por colonia, puedo reconocer rápidamente que existen áreas de conservación patrimonial, centros de barrio, pueblos y barrios. Lo que permite identificar sobre estos espacios una normatividad claramente definida y nos lleva a preguntarnos, si entonces esta área reconocida con su respectiva normatividad me ayudará a construir los espacios públicos y centralidades barriales, incluso ejes de comunicación, entre ellas los que el documento oficial determina.

Regresando a la cartografía y con la intención de observar la situación social consulto cartografía por Área Geoestadística Básica (AGEB) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Utilizando los censos de 2000 y 2010 construyo un índice de concentración, este se construye a partir de las variables superficie/población. De tal manera que estos datos nos puedan hablar de la dinámica a la que nos estamos enfrentando.

A partir de los grados de marginación puedo identificar en dónde se reconoce la existencia de mayor situación de pobreza. Por lo que tomo, a través del INEGI, una serie de bases datos que me dicen cómo es el territorio en base al censo económico. Al tiempo que tomo el índice delictivo y referencias de movilidad (oficial y tolerada) para relacionarlo con la mejora del espacio público, el barrio y la movilidad local.

Tenemos como resultado un primer plano base en el que podemos observar los pueblos y los barrios de la ciudad, que obedece a una estructura de origen prehispánico, muchos están hoy localizados en áreas de conservación patrimonial. Es decir, se reconoce la existencia de una estructura barrial que, apoyado en las dinámicas populares, dota de un valor de identidad, valor de historia al espacio, valor que debe referenciarse dando cuenta de la ciudad que se ha construido con sus propias manos.

Por lo que las variables que identificamos al ser transformadas en atributos socioterritoriales formarán parte de una tabla que se va a relacionar con el territorio, a modo que nos permita ir clasificándolo, es decir, los atributos podrán ser identificados en el territorio, permitiéndonos una serie de lecturas y clasificaciones que nos muestre, por ejemplo, focos de atención.

En el caso de equipamientos comunitarios, hablamos de información respecto de atributos que no son medibles. Por su particularidad deben ser reconocidos y medidos en cada territorio.

La síntesis del diagnóstico, va mostrando coincidencias. Se reconoce como áreas no servidas, representadas en color rojo, a toda la lengüeta (norte de la delegación Gustavo A. Madero) donde se encuentra la sierra del norte de la ciudad, zona de barrancas en el surponiente, zona de Xochimilco-Tláhuac. Mientas que las zonas servidas son localizadas en las zonas centrales y la zona del poniente

salvo lo que rodea las Granadas. La diferencia la muestra claramente el dato, lo que permite deducir claramente que la *estrategia debe enfocarse en las áreas no servidas*.

El 65.14% del total de la población, un equivalente a 5,739,202 habitantes, se encuentra en áreas no servidas. Es decir, la población que habita en áreas servidas tiene áreas verdes y un alto índice de desarrollo social. La población no servida tiene un alto índice delictivo, bajo índice de desarrollo social y carece de movilidad.

Observar la ciudad desde una perspectiva histórica nos permite tomar como base el plano de la ciudad desde 1521, después de esto se construyen una serie de categorías para el análisis de comportamiento de la ciudad: ciudad central, ciudad en pendiente, etc., lo que nos permite identificar si este territorio tiene área de conservación patrimonial, si una parte de esta extensión corresponde con pueblos o barrios, si forma parte de la ciudad ordenada o de la ciudad que se planificó en los años 60, si hay tomas de suelo que antes pudieron haber sido asentamientos irregulares y si hay unidades habitacionales del Gobierno del Distrito Federal, del Departamento del Distrito Federal o de algún organismo federal.

El mapeo de intervenciones del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) nos muestra que éstas han sido realizadas, en su mayoría, en territorios de la ciudad popular. Este análisis nos muestra que la actuación se ha realizado, pero que, después de un tiempo, la intervención sigue sin modificar la estadística, además que los niveles de vida de la población siguen sin presentar algún cambio considerable. Lo que refleja que las intervenciones están desvinculadas entre sí.

El plan local de intervención surge de los datos referenciados en el territorio. El mapeo sugiere los espacios en los que deben proponerse intervenciones. Si sumamos atributos y elementos identificables, pero no medibles, es cuando comenzamos a hablar de las referencias simbólicas y las necesidades sociales y locales, es decir, donde la gente puede comenzar a intervenir con la intención de generar un plan local.

El sentido de barrio tiene dos variables, la parte física y la parte social, hay una convocatoria a la centralidad, una intención de trabajar en vacíos sumando el pesar de la gente a través de lo que llamamos la referencia significativa, porque le *significa* a los que habitan ahí.

Con la intención de observar los datos ubicados en el territorio, a través del trabajo de campo, se puede percibir la estructura de comportamiento del territorio de otra manera, se observan los procesos de crecimiento de los barrios y sendas vinculantes entre centralidades y espacios públicos abiertos o cerrados. Estamos reconociendo la lógica a partir de la cual está estructurada la ciudad, lógica con la que sigue funcionando la ciudad, lógica con un valor simbólico que otros no quieren terminar de reconocer.

Del diagnóstico reconocemos los lugares de intervención que se relacionan a través de ejes de vinculación, por lo que pasamos de una imagen objetivo a una estrategia de intervención en donde la intención es mejorar la calidad de vida de los barrios y la estrategia es transformar la ciudad para hacerla incluyente y equitativa en su relación con los barrios y colonias. El resultado esperado, es la inclusión, entendida como acceso para que todos pueden participar en el desarrollo de la ciudad.

En este entendido es importante reconocer que los barrios conservan ejes de vinculación barrial que no siempre corresponden con la estrategia de vinculación vial; lo que nos lleva a concluir que los pueblos y barrios deberían buscar sus propias maneras de articularse. Entonces, estaríamos hablando de una estrategia barrial por relaciones y sistemas.

En consecuencia, nos lleva a preguntarnos, ¿qué relación tiene los barrios, pueblos, áreas de conservación patrimonial con las ZODDES? Habría que abonar a un sistema de vinculación entre pueblos y barrios, conformando articulaciones. Si la red sistémica es a partir de vincular entre los que tienen y los que no tienen, ¿qué es lo que hay que hacer? Lo que nos llevaría a plantearnos, ¿cómo la estrategia barrial pasa a ser un instrumento de la política de la ciudad?

La SEDUVI como ente de gobierno tiene atributos, uno de ellos es el de generar instrumentos donde se inscribe la planeación. Un sistema barrial tendría que tener instrumentos al fomento de desarrollo urbano desde polígonos, movilidad, equipamientos, reconocimiento de los vacíos, con la intención de generar instrumentos de gestión.

¿Cómo identificar que la SEDUVI tiene atribuciones y cómo nos incrustamos según la *Ley de Desarrollo Urbano* del 2010? O ¿qué retomamos para poder colocarlo y generar toda una estrategia de intervención desde los barrios?

La intención es reconocer un sistema de barrios, colonias, como instrumento de planeación, donde la gente pueda intervenir: *planeación desde las comunidades*. Asimismo, la estrategia general es buscar la equidad desde los barrios, las líneas estratégicas tienen una línea física, el territorio, y otra que tiene que ver con la actuación social, luego vienen las líneas de intervención como espacios identificados como áreas verdes, espacio público, movilidad.

Esto debería convertirse en *Plan Comunitario* que requiere de instrumentos de gestión, lo que implica reconocer en esta elaboración algunos temas ausentes, que tienen que ver con la construcción significativa, es decir las referencias de cultura en cada uno de los barrios. Si esto es así, existe una política pública en el Distrito Federal a partir de distintas secretarías que trabajan el territorio y con la gente, operando instrumentos de ejecución, así como el PCMB, que podrían adecuarse a los planes comunitarios para que la propia comunidad opere los programas.

#### Primer bloque de discusión<sup>4</sup>

- Proponemos actualizar los datos del análisis presentado.
- Es preciso revisar los índices delictivos por colonia. Y preguntarnos,

<sup>4</sup> En esta sesión no se levantaron los nombres de los participantes por lo que las participaciones aparecen señaladas con un guión.

- ¿cómo incide el área metropolitana dentro de la ciudad? No es una situación aislada el análisis de la ciudad, sino que debe ser integral.
- El área de los pueblos y los barrios son muy limitadas, hay áreas más extensas, por lo que es necesario ubicar las zonas patrimoniales. ¿Cuánta vivienda se está dejando de construir en zonas que están servidas? Entonces, de qué hablamos en desarrollo urbano porque se niega la ciudad.
  - La ciudad hacia dónde está creciendo, ¿qué pasó en la zona periférica? Las áreas que intervienen también están ligadas con las políticas del gobierno, están servidas y aun así son intervenidas bajo el respaldo de las políticas públicas. Esto ha significado un crecimiento de los megaproyectos. Por otro lado, es importante conocer los bienes de la ciudad, no nos enteramos. Vale la pena tener como referencia los asentamientos irregulares de la ciudad.
  - El centro histórico es un lugar de intervención, pero en la lógica de la idea de ciudad del gobierno hay que preguntarnos si están considerando la metropolización.

**Georgina Sandoval:** Fue un tema muy específico: ¿Cómo construimos una propuesta de base técnica que te lleve a soluciones? Distinguir las de los intereses políticos y de mercado. Cuando se hace el encargo para desarrollar el tema no es lo metropolitano, el gobierno no quiere reconocer el carácter metropolitano porque no es de su orden administrativo. A partir de qué reconoces un barrio, encuentras las áreas de conservación patrimonial y su extensión. Los programas sociales son unas relaciones de subsidio y no están modificando la calidad de vida, la política social no tiene vinculación, sólo es un subsidio, una movilización electoral.

## Segundo bloque de discusión

- Hay poblados donde la tierra ya se acabó, incluso para el propio pueblo. Hay que reforzarla con el elemento de la acción del Estado de México, hacia el sur están pasando muchas cosas, como cerco a la ciudad. La presión de la ciudad es enorme. En el documento se tiene una conceptualización del derecho a la ciudad, la podemos reconocer, pero cómo la vinculamos a una estrategia. ¿Cómo vinculamos el derecho a la ciudad con una estrategia de ciudad?
- Aplaudo el diagnóstico de larga duración. Deberíamos de hacer una propuesta del derecho al suelo pues lo que está en juego son las rebanadas del pastel de la ciudad, entonces debemos hacer una contrapropuesta desde la visión del suelo. Exponer las zonas vacías y desocupadas, que ese suelo sea para vivienda de interés social y que se identifique cuál es el suelo local y de gobierno. Porque hay una mafia que se está apoderando del centro histórico. Al identificar los centros de barrio se debe hacer un análisis de los servicios y plantearse cómo se deben distribuir.
- Un eje transversal de las propuestas debe ser el agua, no le hemos dado la importancia, pero la debemos ir plasmando. Las áreas imaginadas siguen siendo las mismas, cómo vamos a hacer que cambien estas zonas, estamos defendiendo un territorio donde las condiciones siguen siendo las mismas.
- Los asentamientos llamados irregulares se criminalizan, y son donde habitan 50 mil personas, pero es una política de despojo porque ahí están los manantiales de agua. A las autoridades los obligamos a que se sentaran a discutir con cada asentamiento para llegar a una solución. Pero hay que reconocer que los asentamientos son el crecimiento natural de la ciudad. En Cuajimalpa se tiene una gran tierra que está siendo receptora de población.
- Las estrategias de desarrollo urbano deben estar vinculadas a lo económico. El desarrollo urbano sigue dándose en aquellas comunidades que ya están servidas. Hace falta el acceso al suelo.
- ¿Cuándo fue la última vez que se le invirtió a la infraestructura

hidráulica? Es un atraso de todos los servicios, dice la autoridad: “como nos quedamos en 1970, es necesario meter al capital”. Debe haber una perspectiva de género, por ejemplo, en la división de trabajo, la movilidad. La equidad lleva implícito el concepto de justicia.

**Georgina Sandoval:** Partamos de que SEDUVI tiene cuatro postulados que sostienen su idea de ciudad: Equitativa, Sustentable, Policéntrica, Dinámica. Estamos analizando el discurso que maneja la SEDUVI.

Lo que nosotros decimos:

**Primero.** El crecimiento de la población debe ser visto como un asunto metropolitano.

**Segundo.** El asunto forma parte de la contradicción, hay una inversión, pero para recoger dinero y no lo van a hacer donde están los pobres.

**Tercero.** ¿Qué cosa es la ciudad que queremos y la ciudad alternativa? Lo que nos implica decir qué es este tipo de ciudad.

**Cuarto.** Hay una *Carta del derecho a la ciudad* que es distinto a una ciudad de derechos. Ahora mismo se han planteado dos derechos: derecho al suelo y derecho al agua, lo que también implica decir qué es, qué atributos tiene y qué indicadores. Algunos elementos son parte del *Derecho Humano a la Vivienda Adecuada* puesto que el concepto no se circunscribe a las cuatro paredes. Después de referir las cualidades se deben definir los indicadores y es importante para elaborar una política pública. Para que un derecho sea tal, debe tener cualidades, atributos e indicadores.

**Cinco.** *Defensa del territorio.* Suena bien. ¿Pero qué quiere decir? Para que no se quede en el discurso la equidad socioterritorial, es preciso actuar desde los barrios, con un reconocimiento de sus características y necesidades. Para ello se debe generar una planeación comunitaria que se enlace a la autoridad correspondiente.

### Tercer bloque de discusión

-En la cuestión del Derecho a la Ciudad y cómo concretarlo. Hay que reconocerlo como un derecho colectivo. En el discurso hay equidad, pero en la ciudad hay una inequidad.

Quien define la planeación es el capital, cómo nos planteamos este tipo de cosas. Las políticas de SEDUVI están expulsando a la población.

Reconocer la cuestión del territorio, su defensa no sólo es de pueblos y barrios, tiene que ver con su historia y su identidad, eso es lo que están defendiendo. Eso existe en otros lugares como colonias y Unidades Habitacionales, cada lugar tiene sus características.

¿Hacia dónde queremos que vaya la ciudad? Pensar el derecho a la naturaleza y el derecho a la vida. La primera tiene que ver con el territorio, la otra es reconocer el desarrollo que se tiene. El derecho al suelo no sólo debe pensarse desde el asunto de la vivienda, debe especificarse los atributos de este derecho. Todos queremos resolver nuestras demandas, pero juntos enfrentamos al problema del mercado, entonces la constitución debe retomar el asunto del suelo. Ahora que los recursos privados se combinan con los recursos públicos, debemos oponernos porque se está beneficiando el gran capital.

-Yo hago una propuesta concreta: elaborar un mapa de todo lo que nos mostró. Debemos dejar plasmada la propuesta, aquí está tierra y cómo nos la vamos a dividir. Decirles, qué le vas a dar a este pueblo en términos de equipamiento si estás construyendo un megaproyecto, cómo vas a beneficiar a determinada comunidad.

-Este seminario tiene muchas pistas. En el terreno del Programa de Desarrollo Urbano, más el planteamiento que hace la SEDUVI, ¿podemos redefinir cosas de lo que nos indica el programa?, a la luz del derecho a la ciudad ¿podemos redefinir lo policéntrico, la ciudad compacta?, ¿podemos hacerlo?

Podemos asumir que la idea del Derecho a la Ciudad tiene que

ver con los derechos que ya tenemos en la ciudad y esos se deben meter, aunque es importante rescatar los derechos nuevos, no sólo sus atributos, sino que entren a la Constitución. Lo que ya logramos y los nuevos derechos. Nos estamos refiriendo el derecho al suelo no sólo a la vivienda, sino a la producción, para la recreación, para la vida. Cómo estás entendiendo el territorio, desde nuestra visión hay que ver el territorio. Suelo y territorio son los elementos de la ciudad.

El corazón de la contradicción en la ciudad es el suelo y el territorio. El capital y los pobres son clases sociales. No sólo los pobres sufren el embate del capital sino también la clase media. El derecho a la ciudad pasa por las clases sociales.

-Hemos estado perdiendo los derechos. Incluso los que salieron del movimiento del 85. El bando 2 te impide la construcción en la periferia, pero la gente no puede comprar suelo. Cómo obligar desde la Constitución para que el gobierno garantice el suelo a toda la población en situación de pobreza, no sólo a los de pobreza extrema. Cómo garantiza el gobierno transporte de calidad que pueda resolver la movilidad de estas zonas. Tiene que ver con el derecho a la alimentación, la construcción de mercados públicos ante el crecimiento de la ciudad para combatir los centros comerciales. Las tiendas de barrio son economías e importantes en las colonias. Garantizar infraestructura educativa educación media superior y superior. Construcción de escuelas. Revisar cuáles derechos no hemos perdido y cuáles son los nuevos derechos. El mismo Programa General de Desarrollo abrió la puerta de la inversión.

-Los problemas urbanos son los mismos. El Derecho a la Ciudad es colectivo y así lo entendemos. Hay bienes que no pueden estar sujetos a la lógica del mercado, puesto que el mercado y las inmobiliarias también tendrían derecho. En Cuajimalpa la lucha no es por un terreno para construir vivienda, se tratan de terrenos ancestrales que son herencia; no es defensa de una vivienda, sino que las inmobiliarias se están adueñando, se está privatizando

- el territorio. Es riqueza el suelo para vivienda; el bosque es otra fuente de riqueza que las grandes inmobiliarias quieren arrebatar. El mercado tiene un carácter de clase, todos caemos en una lucha de clases por defender lo que se tiene. Al hablar del Derecho a la Ciudad hablamos del derecho de las mayorías, la clase mayoritaria la conformamos nosotros, no ellos.
- El Movimiento Urbano Popular se opuso a las medidas gubernamentales que afectaban a los ciudadanos. La ciudad debe desarrollarse desde la perspectiva social y comunitaria y no desde la visión del mercado. Debemos revisar lo que ya habíamos hecho. Los derechos colectivos están por encima de los derechos individuales y estos no se oponen al colectivo. Debemos ver hacia dónde va el crecimiento de la ciudad, debemos ver la viabilidad de realizar lo que necesita la ciudad. Cómo nos planteamos menos energía, menos autos, menos contaminación. Aunque hay que tener presente que en determinado momento entran en contradicción los derechos.
  - Todo va implícito en el derecho a una vivienda, debe ser obligado e implícito. Cómo se crean los instrumentos adecuados para acceder a ella. La ciudad no es específica para los grupos más vulnerables. Los privados tienen el mismo derecho a nosotros y la oposición la hacemos los grupos. Nosotros como movimiento urbano tenemos un mercado que son los de menos recursos, los inmobiliarios tienen un mercado que son los ricos. Lo que compartimos son las formas de generar vivienda.
  - Recogiendo los aportes de la sesión del día de hoy. Hay derechos que son parte holística pero no debemos perder de vista el objetivo de nuestras sesiones. Hay que buscar las palabras para establecer un diálogo.

**Georgina Sandoval:** En el caso del Derecho a la ciudad, lo colectivo está por encima de lo privado, lo colectivo es lo público. Los derechos adquiridos son *Derecho Humano a la Vivienda Adecuada*, derechos democráticos, etc. Los derechos nuevos son: derecho

al suelo (no para vivienda), derecho al territorio (no urbanizado y urbanizado), derecho a la movilidad. El derecho al suelo es el tema nodal de los poderes en disputa en la ciudad. El trabajo de una Constitución es distribuir poder e implica cuáles son los puntos a distribuir. Este debe tener prioridad uno porque de él podrían estar derivando el resto. Quién controla el insumo suelo es quién controla la plusvalía.

## Ciudad de derechos. Derecho Humano a la Vivienda Adecuada<sup>1</sup>

**Expositor: Miguel Ángel Gorostieta<sup>2</sup>**

**11 de mayo/2016**

**Miguel Ángel Gorostieta:**

### **Introducción**

La vivienda es uno de los espacios más trascendentes en nuestra vida diaria, tan es así que ya desde el artículo 123 del texto original de la Constitución Mexicana, producto del proceso revolucionario, se señalaba que “en toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas”.<sup>3</sup> Esta referencia a la vivienda, como un espacio cómodo e higiénico, es uno de los primeros señalamientos sobre las condiciones que debe guardar una vivienda y, en todo caso, el costo máximo que debe representar. En este sentido el constante monitoreo de las cualidades de la vivienda adecuada, que con el tiempo se hicieron más detallados, es un ejercicio imprescindible.

<sup>1</sup> El texto de la exposición es la ponencia elaborada por el autor para la presentación de la presente sesión.

<sup>2</sup> Maestro en Planeación y Políticas Metropolitanas, Coordinador del área de educación de Casa y Ciudad, A.C.

<sup>3</sup> *Diario Oficial*. 5 de febrero, 1917. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf)



Imagen 6. Presentación de Miguel Ángel Gorostieta

Partiendo de un monitoreo reciente, realizado por Casa y Ciudad, en esta sesión, sobre el *Derecho Humano a la Vivienda Adecuada* (DHVA), el *objetivo* es mostrar que el estado de este derecho en la Ciudad de México está limitado en sus alcances como consecuencia del avance del mercado y de la política habitacional del gobierno local que, entre otras cosas, está minando la actuación del Instituto de Vivienda.

### Marco Normativo

A nivel internacional el *Derecho Humanos a la Vivienda Adecuada* se encuentra consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1948 y, que en el párrafo primero del artículo 25 señala que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y

el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.

Tiempo después el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) fue adoptado y abierto a la firma por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1966, entra en vigor en marzo de 1971 y es ratificado por México el 23 de junio de 1981. Resulta trascendente el párrafo primero del artículo 11 porque expone lineamientos generales que el Estado Mexicano debe reconocer en materia de vivienda: “Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuadas. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho”.

Estos lineamientos generales se detallan en la Observación General Número 4 desarrollada en 1991 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas. Esta Observación se enfoca a definir el *Derecho Humano a una Vivienda Adecuada* y desarrollar su alcance a partir del establecimiento de siete cualidades. Por un lado, la Observación expone que “el derecho a la vivienda se aplica a toda persona y no debe interpretarse en un sentido estricto, sino que debe considerarse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”. Por otro lado, las siete cualidades son: a) *Seguridad jurídica de la tenencia*; b) *Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura*; c) *Gastos soportables*; d) *Habitabilidad*; e) *Asequibilidad*; f) *Lugar*; g) *Adecuación cultural*.

Finalmente, es preciso señalar la definición sobre el Derecho a la Vivienda que apunta el Informe del Relator Especial de Naciones Unidas, Miloon Kothari, fechado en marzo de 2002: “el derecho de todo hombre, mujer, joven, niño, a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad”. En este marco normativo internacional debe (o *debería* en una adecuada coherencia normativa) inscribirse el marco normativo

y programático nacional (federal) y, a su vez, inscribirse el marco normativo y programático de la Ciudad de México.

En el ámbito nacional encontramos documentos como la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*<sup>4</sup>, la *Ley de Vivienda Federal*, el *Programa General de Desarrollo*, el *Programa Nacional de Vivienda*, por señalar algunos que comúnmente se reconocen. Sin embargo, a pesar de cierta inmovilidad del marco normativo, en 2014 la Suprema Corte de Justicia de la Nación suscribe el *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura* donde reconoce que “la estrategia nacional de vivienda, la cual debe contener los componentes mínimos del derecho, no es de aplicación exclusiva para los órganos del Estado, es extensiva a los sectores privado y social que participan en la promoción y desarrollo inmobiliario”.<sup>5</sup> Esta última aseveración<sup>6</sup> resulta crucial en momentos donde las inmobiliarias están aumentando la producción de vivienda para sectores exclusivamente de mayores recursos, al tiempo que violan las normas más básicas de construcción, sin la menor preocupación por enmarcarse en la política habitacional federal.

Sobre los desalojos forzosos el *Protocolo* de la Suprema Corte reconoce las recomendaciones internacionales en la materia, particularmente la Observación General Número 7, y las hace extensivas a la actuación del gobierno mexicano. En las conclusiones al respecto, el *Protocolo* asienta: “Los desalojos no deben tener como resultado dejar sin hogar a las personas o exponerlas a otras violaciones de derechos humanos (como son la violación a la libertad

<sup>4</sup> Específicamente el párrafo 7 del artículo 4° que señala: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

<sup>5</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*. México: SCJN, 2014. p. 98. Consúltese el documento en: <https://www.scjn.gob.mx/libreria/Paginas/protocolos.aspx>

<sup>6</sup> Esta afirmación proviene de la Tesis: 1a. CXLVII/2014 (10a.). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 5, abril de 2014, t. I, p. 799, Reg. 2006170. *Derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa*.



Imagen 7. Primeros comentarios de los asistentes

de circulación y a escoger el lugar de residencia, el derecho a una alimentación adecuada, agua, trabajo, tierra y territorio, salud, educación, entre otras). Las normas internacionales de derechos humanos exigen que los gobiernos exploren todas las alternativas viables antes de proceder a cualquier desalojo, para poder evitar o al menos minimizar la necesidad de utilizar la fuerza”.<sup>7</sup>

En el ámbito local, de la Ciudad de México, los principales documentos que conforman el marco normativo y programático son la *Ley de Vivienda del Distrito Federal* que data del 2000, la *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* del 2010, la *Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles* de 2011, el *Programa General de Desarrollo Urbano* aprobado en 2003, el *Programa General de Ordenación Ecológica* que data del año 2000, los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano con distintas fechas, el *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal* de 2013-2018 y las Reglas de Operación del

<sup>7</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Op. Cit.* p. 100-101.

Instituto de Vivienda (INVI). Sin embargo, las instituciones encargadas de materializar las políticas y los programas generalmente no actúan bajo una coordinación planificada, lo que se acentúa por la desvinculación de los instrumentos.

Es importante recordar que el artículo 9 de la *Ley de Vivienda del Distrito Federal* le otorga atribuciones a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) y al Instituto de Vivienda para que “conforme a sus respectivas atribuciones, serán los responsables de diseñar, proponer y coadyuvar a la integración, coordinación, análisis y ejecución de la política de vivienda y de los programas de vivienda del Distrito Federal”. Esto es trascendente porque, a pesar de la disposición legislativa, no existe una política de vivienda clara en la ciudad, ni un programa general de vivienda. Incluso, el Instituto de Vivienda se ha enfocado en su propio quehacer, descuidando su papel como eje rector de la política habitacional al no mezclarse con otros actores (como la propia SEDUVI), y menos direccionar el actuar de los Organismos Nacionales de Vivienda, los desarrolladores privados y lo que realiza la sociedad por sí misma.

A pesar de contenerse en su propia labor, el INVI ha dado constantes pasos atrás para atender a su población objetivo por medio de sus programas. Una rápida revisión a la Reserva Inmobiliaria (que podría constituir una bolsa de suelo) muestra un fuerte retroceso en los procesos de expropiación y sustitución de vivienda, en la última gestión, sólo se han expropiado 4 predios (ver tabla 1); esta situación ha repercutido en una constante ausencia de suelo para los sectores con menos recursos.

Ligado a la ralentización de los alcances del Instituto se encuentra la asignación presupuestal. Esta última se ha mantenido prácticamente inmóvil entre 2008, cuando se le asignaron 2,347,062,710 de pesos, y 2015 al presupuestarse 2,697,843,028 de pesos; esto representa un aumento de 351 millones a costa de la inflación y el aumento en los costos de la construcción. Regularmente este presupuesto no es ejecutado al cien por ciento, tomando como ejemplo el año 2011, cuando se tiene el ejercicio más alto, solamente se

<b>Tabla 1. Predios que componen el inventario de la reserva inmobiliaria del INVI (a diciembre 2015)</b>						
Periodo	PREDIOS					
	Expropiados	Adquiridos	En proceso de adquisición	Desincorporados	Otros (SERVIMET)**	Otros (Bando 2)
1997-2000	119					
2001-2006	642			74*		
2007-2012	69	65	39	15		
2013-2015	4	35	91	2		
<b>TOTAL</b>	<b>834</b>	<b>100</b>	<b>130</b>	<b>91</b>	<b>6</b>	<b>33***</b>

Fuente: Información pública del INVI: <http://www.invi.df.gob.mx/Portal/I2015Reserva.aspx>

\*Se trata de predios desincorporados en distintos años antes de 2006.

\*\*Son predios de la empresa de participación estatal Servicios Metropolitanos.

\*\*\* Se encuentran en diferentes situaciones: baldíos, parques, dependencias, etc.

aplicó el 89% de lo presupuestado. Por otro lado, las metas en uno de los programas más importantes, el de Mejoramiento de Vivienda, se contrajeron de 17,600 acciones a 12,800 acciones entre 2008 y 2015. Sin embargo, la situación del INVI es más compleja por lo que se profundizará más adelante.

## Elementos generales

La población de la Ciudad de México aumentó 67,573 habitantes entre 2010 y 2015. Actualmente cuenta con 8,918,653 capitalinos que representan el 7.5% de la población total de nuestro país, porcentaje que ha decrecido constantemente desde 2005 cuando representaba el 8.4% del total de los mexicanos. Las delegaciones con mayor densidad poblacional en 2005 eran Iztacalco, Cuauhtémoc e Iztapalapa, 10 años después las dos primeras se mantienen, mientras que Benito Juárez aparece en tercer lugar e Iztapalapa baja su densidad poblacional.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Procesamiento propio con información de: INEGI. *Serie histórica censal e intercensal. Consulta interactiva de datos*. INEGI. *Tabulados de población de la Encuesta Intercensal 2015*.

Por su parte, las Viviendas Particulares Habitadas (VPH)<sup>9</sup> aumentaron 214,718 unidades entre 2010 y 2015. Para este último año el total de VPH ascendían a 2,601,323, lo que significa que por cada cien viviendas, en toda la República Mexicana, 8 se encuentran en la Ciudad de México. Desde el año 2005 y hasta 2015, las delegaciones de Cuauhtémoc, Iztacalco y Benito Juárez se han mantenido como aquellas que presentan la mayor densidad habitacional.<sup>10</sup>

Aunque en número absolutos la vivienda y la población ha crecido, cuando observamos de cerca, a nivel delegacional, e integramos a la ecuación el ritmo de este crecimiento nos encontramos con algunas precisiones interesantes. En términos de población, de las cuatro delegaciones centrales solamente Benito Juárez ha mantenido un ritmo de crecimiento constante entre 2010 y 2015, las restantes han presentado una reducción considerable en sus tasas de crecimiento, incluso, en el caso de Miguel Hidalgo, de una tasa positiva (1.15 por ciento anual) se ha trastocado en una negativa (-0.48 por ciento anual). En el caso de la vivienda, la delegación con un mayor ritmo de crecimiento, entre 2010 y 2015, fue Benito Juárez, seguida de cerca por Cuajimalpa, poco después Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc, en clara correspondencia con la política de densificación de las áreas centrales. El crecimiento de las VPH en las áreas centrales, comparado con la ralentización del crecimiento poblacional, puede indicar que se habitan más viviendas, pero con menos integrantes, lo que haría suponer que se trata de una sustitución poblacional.<sup>11</sup>

Las viviendas deshabitadas también han crecido. El total de viviendas deshabitadas de la Ciudad de México aumentó de 205,086 en 2005 a 211,245 en 2010. Para este último año el mayor

<sup>9</sup> De acuerdo a INEGI se trata de la “vivienda particular que en el momento del levantamiento censal tiene residentes habituales que forman hogares. Incluye también cualquier recinto, local, refugio, instalación móvil o improvisada que estén habitados”.

<sup>10</sup> Procesamiento propio con información de: INEGI. *Serie histórica censal e intercensal. Consulta interactiva de datos*. INEGI. *Tabulados de vivienda de la Encuesta Intercensal 2015*.

<sup>11</sup> Procesamiento propio con información de: INEGI. *Serie histórica censal e intercensal. Consulta interactiva de datos*. INEGI. *Tabulados de población y vivienda de la Encuesta Intercensal 2015*.

porcentaje de viviendas deshabitadas se encontraba en Iztapalapa (16.1%), mientras que el porcentaje más bajo (1.2%) estaba localizado en Milpa Alta. Llama la atención que del total de nuevas viviendas deshabitadas entre 2005 y 2010, 11,283<sup>12</sup>, el 74.9% se ubicaron en Cuauhtémoc (29.1%), Miguel Hidalgo (27%) y Benito Juárez (18.9%). Aunque faltarían más elementos de análisis, se podría inferir que en estas delegaciones existe un decrecimiento poblacional, que tiene que ver con procesos de expulsión de población o de mortandad, al tiempo que se están construyendo más viviendas de las que se habitan.<sup>13</sup>

## Seguridad en la tenencia

En el año 2010 la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México (PAOT) reconocía 829 asentamientos irregulares sobre áreas de reserva ecológica. Sin embargo, para 2014 la investigadora del Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México, Clemencia Santos Cerquera, afirmaba que existían al menos mil asentamientos irregulares.<sup>14</sup> Para generar un punto de referencia propio se contabilizaron todos los asentamientos irregulares que presentan los 16 Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano que, aunque es información de distintas épocas, puede funcionar para dicha referencia; de tal modo, el conteo en estos instrumentos arrojó la suma de 1,125 emplazamientos irregulares, de los que el 23.8% se encontraban en suelo urbano y el 76.2% en área de conservación. Las delegaciones con mayor porcentaje de asentamientos irregulares fueron Xochimilco (26.7%), Iztapalapa (14.9%) y Tlalpan (17%).

<sup>12</sup> En este caso se sumaron solamente viviendas nuevas deshabitadas por delegación, excluyendo aquellas donde hubo un descenso en las viviendas deshabitadas lo que repercute en que las cifras no correspondan.

<sup>13</sup> Procesamiento propio con información de: INEGI. *II Censo de Población y Vivienda, 2005: Tabulados del Cuestionario Básico*. INEGI. *Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del Cuestionario Básico*.

<sup>14</sup> <http://www.jornada.unam.mx/2014/04/19/capital/029n1cap>

La aparición de los asentamientos irregulares está en estrecha relación con dos factores: por un lado, la ausencia de suelo urbanizable en la Ciudad de México, sobre todo para las personas de menores recursos y, por otro lado, los alcances limitados de los instrumentos de planeación y del ordenamiento territorial, comúnmente realizado, bajo la política de restricción sin integración. Este último punto es trascendente puesto que se debería mirar el ordenamiento tomando como eje transversal al ambiente.

Otro elemento a analizar referente a la *seguridad de la tenencia* es la existencia de escrituras. Aunque no necesariamente es un síntoma de irregularidad, sí nos ofrece una visión de cuáles pueden ser los lugares de la Ciudad de México más vulnerables frente a los megaproyectos, en función de que la falta de propiedad individual, en diversas situaciones, ha sido uno de los atenuantes para el despojo del territorio. Los resultados de la Encuesta Intercensal de 2015 arrojan que en el 7.6% de las viviendas habitadas no existen escrituras. Los porcentajes más elevados se ubican en las delegaciones al sur de la ciudad: Milpa Alta (18.3%), Xochimilco (17.3%) y Tlalpan (14.6%); donde se perciben procesos de desdoblamiento en los mismos predios, comunales o no, sin que necesariamente se generen divisiones escrituradas.<sup>15</sup>

La localización de los mayores porcentajes de viviendas sin escrituras coincide con los mayores porcentajes de viviendas realizadas por autoadministración (mandada construir y autoconstrucción). A escala estatal, de la Ciudad de México, el total de viviendas que se mandaron construir es del 25.1%, mientras que el porcentaje de viviendas autoconstruidas asciende a un porcentaje de 13.6, de acuerdo a los datos de INEGI. Las principales delegaciones donde la vivienda se mandó construir fueron Milpa Alta (60.9%) y Xochimilco (50.2%); por otra parte, las principales delegaciones donde

<sup>15</sup> Procesamiento propio con información de: INEGI. *Tabulados de vivienda de la Encuesta Intercensal 2015*.

existen mayores porcentajes de vivienda por autoconstrucción son Magdalena Contreras (35.3%) y Álvaro Obregón (23.1%).<sup>16</sup>

Finalmente, es preciso anotar el conflicto por el suelo, particularmente los desalojos como un elemento trascendente que atenta contra la realización del *Derecho Humano a la Vivienda Adecuada* en su cualidad de la *seguridad en la tenencia*. Es cotidiano escuchar en las noticias, particularmente en la nota roja, los desalojos violentos en diferentes predios sin que las familias puedan realizar una defensa de su espacio. Esta situación ha sido peculiarmente aguda en predios ubicados en las áreas centrales donde se están operando procesos de desplazamiento de población para instalar comercios principalmente.

## Asequibilidad

La *asequibilidad* hace referencia a que los gastos de la vivienda no deben poner en riesgo el disfrute de otros derechos humanos u, otras necesidades básicas. En este mismo sentido, apunta la Observación General No. 4, “los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres”.

Para este punto, debemos partir de la consideración de que la vivienda es un bien caro. Para el mercado capitalista la vivienda sigue siendo una mercancía sometida a las leyes de la oferta y la demanda, además que su insumo básico, el suelo, frecuentemente está en especulación y aumento de su precio. Bajo esta perspectiva, también debemos considerar que los ingresos necesarios para acceder a una vivienda por medio del mercado son de 6 veces el salario

<sup>16</sup> Procesamiento propio con información de: INEGI. *Tabulados de vivienda de la Encuesta Intercensal 2015*.

mínimo (VSM)<sup>17</sup>; la última consideración es la siguiente: para que el costo de la vivienda, ya sea por renta o por pago de crédito, no ponga en riesgo el disfrute de otros derechos no debe sobrepasar el 25% del ingreso personal (salario).

Al comprender estas tres consideraciones podemos acercarnos a los datos duros. La construcción en la Ciudad de México tiene precios diferenciados de acuerdo a la localización del espacio en que se construye. Así, el promedio del valor comercial por metro cuadrado de construcción oscila entre los 6,249 pesos en delegaciones como Iztapalapa o Gustavo A. Madero, y los 73,057 pesos en zonas de Santa Fe y Polanco.<sup>18</sup> Los precios de la construcción muestran que la división socioespacial, históricamente dada, se mantiene y que tiene la tendencia a profundizarse, sobretodo, ante la política de densificación del Gobierno del Distrito Federal. El mismo *Programa General de Desarrollo 2013-2018* reconoce que “la política de redensificación iniciada a partir del año 2000, la oferta de vivienda generada se orientó hacia sectores sociales con ingresos por arriba de los 8 salarios mínimos”.

En correspondencia con lo señalado por el PGD, para el 2008 el 57% de las viviendas registradas como *vigentes* en el Registro Única de Vivienda (RUV) se localizaban en Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo. Cuatro años después este porcentaje disminuye al 20.7% correspondiendo con un cambio en la política de redensificación. Para 2014, último periodo en que se tienen datos anuales en el RUV, Azcapotzalco se ubica en primer lugar de viviendas registradas con 22.1% del total, seguida por Iztacalco (19.7%) y Benito Juárez (14.2%).<sup>19</sup> Esta última delegación es muy relevante puesto que de las 16 delegaciones es la que ha presentado el mayor ritmo de crecimiento en términos de población y vivienda entre 2010 y 2015.

<sup>17</sup> El salario mínimo diario vigente desde el 1 de enero de 2016 es de 73.04 pesos.

<sup>18</sup> Procesamiento propio con información de: Sociedad Hipotecaria Federal. *Estadísticas de vivienda. Valores Promedio. Valores comerciales por metro cuadrado*. A precios de 2015.

<sup>19</sup> Procesamiento propio con información de: SNIIV 2.0. *Registro de Vivienda (RUV)*.

La comparación de la ubicación de la construcción de vivienda, de acuerdo a los datos proporcionado por el RUV, necesariamente debe realizarse con el tipo de vivienda que se construye. En este sentido, el procesamiento de los datos del RUV arrojan que hasta julio 2015 había 10,042 unidades registradas como vigentes en el RUV; de esta cifra el 98.5% eran viviendas de más de dos pisos (verticales). Del total de viviendas verticales, el 54.5% eran tradicionales, que costaban entre 200 y 350 VSMM<sup>20</sup>, mientras que el 36.5% eran media-residencial con un costo mayor a los 350 VSMM. Esto significa que el 91% de las viviendas que se están construyendo, por lo menos hasta julio de 2015, costaban más de 438,240 pesos.<sup>21</sup>

Pero, ¿quién puede tener ahorrados más de 400 mil pesos? Solamente una persona adinerada, sin embargo, ¿qué adinerado se iría a vivir a un departamento de 36 metros cuadrados? Además, este estrato social no conforma la mayoría de la población trabajadora de la Ciudad de México. De acuerdo al INEGI, para el primer trimestre de 2014 la población con ingresos menores a 5VSM representaba el 67.5% del total de la Población Ocupada en la Ciudad de México.<sup>22</sup> Estamos hablando que más de la mitad de los trabajadores no tienen posibilidades de adquirir una vivienda por medio del mercado, es decir comprándola de contado, como si fuera una mercancía de la tienda.

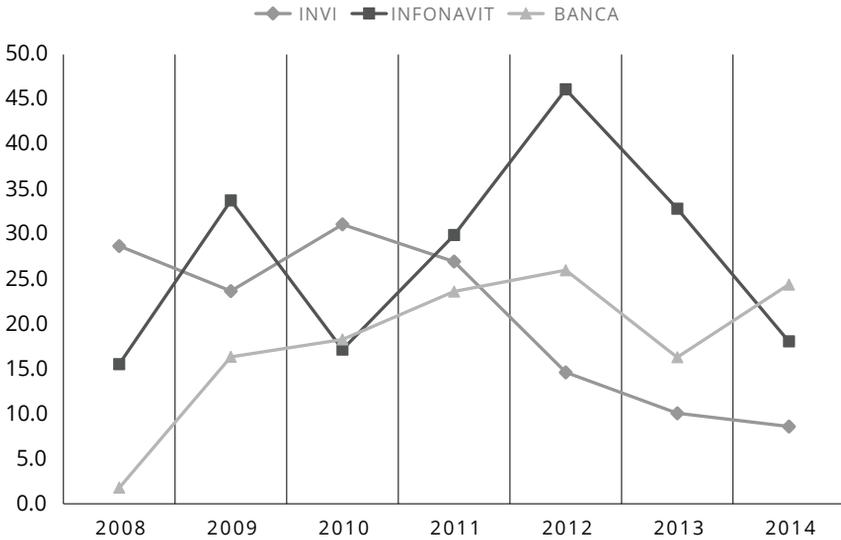
Si tenemos esta opción fuera de nuestras posibilidades, entonces existe el crédito hipotecario; sin embargo, también debe pensarse en función de los intereses, el tiempo que hay que pagar y el pago total. Utilizando el simulador de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) podemos generar una idea de las problemáticas que se generan al pedir prestado para adquirir una vivienda. En un

<sup>20</sup> Veces el salario mínimo mensual: 1 VSMM equivale a \$2,191.2.

<sup>21</sup> Procesamiento propio con información de: SNIIV 2.0. *Registro de Vivienda (RUV)*.

<sup>22</sup> INEGI. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad*. Consulta interactiva de indicadores estratégicos.

**GRÁFICA 1. PORCENTAJE DEL TOTAL DE ACCIONES DE FINANCIAMIENTO PARA VIVIENDA EN EL DF ENTRE 2008 Y 2014**

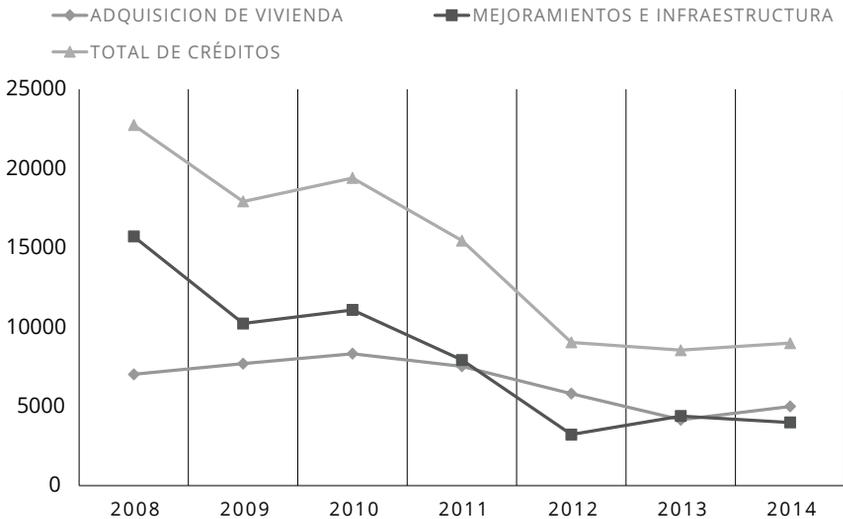


simulacro realizado obtuvimos que, para un inmueble valuado en 420 mil pesos, en el banco con el pago más bajo, debemos realizar un desembolso inicial de 75,680 pesos, una mensualidad de 3,681 pesos, comprobar ingresos por 11,154.82 pesos y pagar totalmente, después de 20 años, ¡1, 038,804.72 pesos! Lo más alarmante del crédito hipotecario es que el pago mensual asciende al 33% de los ingresos a comprobar y que al final ¡se pagaría tres veces el monto del financiamiento!<sup>23</sup>

A pesar de las desventajas del crédito hipotecario, desde 2008 las acciones de financiamiento para vivienda realizadas por la banca han crecido en relación con las acciones del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de México (Véase gráfica 1). En este análisis lo que toma relevancia es la baja en las acciones

<sup>23</sup> La base del cálculo fue de marzo de 2016. <http://phpapps.condusef.gob.mx/con-dusefhipotecario/>

**GRÁFICA 2. ACCIONES DE FINANCIAMIENTO PARA VIVIENDA POR PARTE DEL INVI EN EL DF ENTRE 2008 Y 2014**



del INVI; de realizar el 31.1% de las acciones de financiamiento en el año 2010 pasó a realizar el 8.6% en el 2014.<sup>24</sup> Estamos hablando que de realizar 3 de cada 10 acciones de financiamiento de vivienda ahora no alcanza a realizar ni una en esta relación estadística.

Lamentablemente, el INVI de forma constante está bajando sus acciones de vivienda, lo que se refleja en que la población de escasos recursos, que debiera atender prioritariamente, se encuentra con que la única puerta viable está cerrada. En el tema de mejoramiento e infraestructura de 15,714 acciones en 2008 pasó a 3,230 acciones en 2012, de acuerdo a la información de la Comisión Nacional de Vivienda (Véase gráfico 2). Esta situación resulta alarmante, sobretodo porque las acciones de mejoramiento no le interesan a la iniciativa privada y, en algunos programas federales, podría funcionar como bandera política.

<sup>24</sup> Procesamiento propio con información: SNIIV 2.0. Tabla elaborada por CONAVI con información de las Entidades Financieras, datos 2008 - 2015.

## Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura / Habitabilidad

En términos de disposición de servicios todo parece estar muy bien. Desde 2005 el INEGI reconoce que más del 90% de las viviendas cuentan con los servicios básicos, como agua, luz, drenaje, etc. Sin embargo, los números al respecto suelen ser engañosos. En el año 2000 existían 23,593 viviendas cuya disposición de agua era mediante de pipa, 10 años después la cantidad de viviendas en esta condición ascendía a 33,283, para 2015 la cifra alcanzaba aproximadamente a 90 mil habitantes. Lo relevante no es que haya crecido el número de viviendas, sino que el número que existía se ha mantenido, es decir que existe una franja de población de escasos recursos a la cual no se le brinda oportunidad con algún programa o se le presenta alguna solución y la situación se mantiene.

En el caso de la habitabilidad suele suceder lo mismo con el manejo de las cifras y se refleja en la condición de hacinamiento en la Ciudad de México. El Consejo Nacional de Población (CONAPO) señala que “el hecho de que más de dos personas duerman en un mismo cuarto es una condición que no sólo compromete la privacidad de los residentes en la vivienda, sino que propicia espacios inadecuados para el desarrollo de distintas actividades esenciales para las personas”.

Si tomamos en cuenta lo dicho por CONAPO, como una condición de hacinamiento, nos encontramos que las viviendas, en la Ciudad de México, con un solo dormitorio, en el año 2000, ascienden a 678,482 unidades; para 2010 esta cifra suma 756,690 viviendas con un solo dormitorio. La cantidad de habitantes de estas viviendas ascienden a 2,181,821 y 2,018,943 respectivamente. Esta cifra, aunque es resultado estadístico, muestra que en el año 2000 existían 3.2 personas por dormitorio, mientras que en el 2010 ascendía a 2.7 personas. Es decir que, de acuerdo a las cifras de INEGI, para el año 2010 más de 2 millones de personas vivían en hacinamiento.

## Accesibilidad

Definitivamente la accesibilidad en la Ciudad de México es complicada. El INEGI reporta, en el Inventario Nacional de Vivienda que el 52.8% de las manzanas en la ciudad no tienen rampa para silla de ruedas es ninguna de sus vialidades. La localización de las manzanas que no cuentan con rampas corresponde a los procesos de urbanización para las capas más populares de la sociedad, es decir, hacia el sur y hacia el oriente de las áreas centrales de la Ciudad de México.

## Propuestas

Una planeación urbana transexenal que considere el ordenamiento ambiental como un eje transversal.

Reconocer la condición metropolitana de la Ciudad de México y construir instituciones y mecanismos para tal efecto.

Avanzar en la consolidación de una política habitacional que considere mayores recursos para el Instituto de Vivienda para fortalecer los programas de Vivienda Nueva en Conjunto y Mejoramiento de Vivienda.

Reconocer los asentamientos irregulares y su condición jurídica como base para generar posibilidades de solución.

Un programa de suelo, particularmente en las áreas centrales con potencial de reciclamiento, para población con ingresos de hasta 5 vsm.

Atención habitacional a la población con ingreso de hasta de 5 salarios mínimos familiares.

Considerar la situación de las personas discapacitadas para la construcción de vivienda, al mismo tiempo mejorar las condiciones de accesibilidad en las zonas de la ciudad que más lo requieren.

## Primer bloque de discusión

**Jesús Porcayo:** Hay un derecho perfectamente definido por Naciones Unidas, con un conjunto de cualidades medibles, que pueden convertirse en indicadores, por lo que se insistió al comité, que ese debe ser el parámetro.

¿Cuántas familias no tienen vivienda? Que nos permita comparar qué tanto ha crecido la demanda, y saber si el gobierno la ha estado propiciando. Hay personas sin derechos sociales viviendo de la informalidad, sin acceso ni derecho a la vivienda, ¿cuántas personas tienen sueldo mínimo y tienen la posibilidad, si quiera, de obtener una vivienda de interés social?

**Georgina Sandoval:** Cuando nosotros nos referimos al glosario sobre qué es el *Derecho Humano a la Vivienda Adecuada* no aparece la identificación de personas sin hogar; sin embargo, sí puede rastrearse esa información, el problema es que el censo se realiza a partir de las personas que tienen domicilio, el censo habla de la vivienda colectiva: cárceles, hospicios, etc., lo que permite encontrar algunos datos. Es hasta 2010 que se hizo un esfuerzo por reconocer personas de calle, pero, ese dato no lo da la estadística nacional.

Respecto si el Estado mexicano tiene la obligación de dotar de vivienda, considero que es una idea que debe ser colocada en justas dimensiones. Ningún estado en el mundo está en condiciones de cumplir a cabalidad ese derecho. ¿Cuál es el referente de Naciones Unidas?, ¿cómo se hacen esfuerzos crecientes para que ese derecho se cumpla? Por lo que los datos que muestra Miguel, nos permite observar que no se están llevando a cabo acciones que permitan que ese derecho se cumpla...

**Miguel Gorostieta:** Es posible rastrear las viviendas deshabitadas solamente en 2010, a niveles más desagregados, para las delegaciones centrales; sin embargo, a nivel manzana hay datos, como este, que el INEGI restringe, lo que limita el reconocimiento del *Derecho Humano a la Vivienda Adecuada*.



Imagen 8. Trabajo en equipo para resolver las preguntas

**Víctor Manzanares:** la población está deteniendo su crecimiento, y la vivienda crece mucho, de qué vivienda se habla y por qué.... La política de compactación de la ciudad, las acciones de vivienda se concentran en las delegaciones centrales, por el ejemplo de Benito Juárez. Habría que revisar los datos de 2015 y 2016 para saber por qué la población creció por otro tipo de fenómenos, hay datos que reflejan que se ha desplazado población por la inseguridad y la violencia y llegan a vivir a la Ciudad de México.

**Jaime Rello:** En el caso del INVI la vivienda ya no es social, es popular, ya no atiende a los más pobres.

**Víctor Manzanares:** Ese mismo fenómeno se reproduce en los movimientos, quienes seleccionan a las personas que pueden cubrir estos gastos. La población no atendida, se va a la periferia a los asentamientos irregulares, etc.

En la cuestión de los desalojos, que se han dado con violencia y sin un marco jurídico adecuado, actuando con arbitrariedades

muy fuertes sin documentación legal para proceder a un desalojo; sin embargo, vemos muchos asentamientos irregulares (5 millones de viviendas deshabitadas), por un lado vivienda deshabitada y por otro asentamientos irregulares, creo que la política de gobierno debería centrarse en regular esa descompensación para tratar de minimizar el problema de la falta de vivienda que el gobierno debe asumir

**José Luis Martínez:** Hay una parte del fenómeno de la vivienda deshabitada, me llama la atención de Miguel Hidalgo porque está muy habitado. En Huixquilucan empiezan a desarrollar viviendas de primer nivel sin ser habitadas; este fenómeno ha alcanzado el Distrito Federal, por ejemplo, las Nuevas Granadas donde están construyendo departamentos, vivienda vertical, sin que tengan la posibilidad de ser vendidos, contando con todos los servicios. Este fenómeno está ligado al lavado del dinero.

**Rosa Vargas:** Me queda claro que hay una política de vivienda que está llevando a la privatización de la vivienda. Me preocupa que, en el INVI, por las modificaciones que se han hecho a las reglas de operación, no se otorga financiamiento para suelo, por lo que una gran parte de la población se localice en la periferia o en la zona conurbada y no habite las viviendas deshabitadas. Debe quedar claro en la Constitución que el gobierno debe garantizar el acceso al suelo para la población de escasos recursos, y la atención de este sector. Debe retomarse la producción social de vivienda en CONAVI, FONAHPO, etc.

**Hugo Reynoso:** ¿cómo se atiende la relación entre el número de viviendas, el ingreso respecto salario mínimo y el hacinamiento?, ¿El acceso al suelo quién lo tiene? En las políticas públicas se debe condicionar el acceso al suelo y los lugares donde se puede acceder.

**Gilberto Ramos:** Hablamos de la desocupación de vivienda, tiene que ver el *Bando 2*, la *norma 26*, lavado de dinero, etc. Pregunto, ¿cómo resolver el acceso al suelo?, y respecto a las reglas de operación del INVI, deberían de atender esa parte de la población

que va desde los 2 a los 8 salarios mínimos. Lo que hay que hacer es: modificar las reglas de operación del INVI para que la población acceda al suelo. Finalmente, ¿cómo generar en el Gobierno del Distrito Federal una política de servicios que nos permitan a los de escasos recursos acceder al suelo con servicios?

**Víctor Manzanares:** Concluíamos en la sesión pasada con el acuerdo de que los derechos por comenzar a reconocer es el derecho al suelo y al territorio. En el caso del derecho a la vivienda cómo lo vamos a plantear, porque tenemos una *Ley de Vivienda* ¡desde hace 16 años!, deberíamos ver qué evaluación hacemos de esa ley. La vivienda comercial ha derrotado las políticas de vivienda, a pesar del marco que ya existe, de tal forma que hay un sector de la población perdido, que no tiene acceso a la vivienda. Mi preocupación es que el DHVA sea solamente una repetición de lo que integra la *Ley de Vivienda*, por lo que habría que plantear qué se necesita para fortalecer esa *Ley*.

**Ernesto Jiménez:** Habría que tratar de retomar la relación entre la sesión pasada y esta, en el marco de la Constituyente. Queremos lo que ya tenemos, pero queremos más, habría que tener la posibilidad de una propuesta holística, en la medida de lo posible, porque no es nada más con el derecho a la vivienda, se interrelaciona con múltiples derechos como el derecho al suelo; tenemos que comenzar a verlos como partes que se interrelacionan.

Una redacción de un articulado de esta naturaleza, ¡más sobre hábitat!, ¡más sobre territorio!, cuestión de la planeación, financiamiento (formas de financiamiento), no se puede sostener en relación al salario mínimo, unidades de cuenta, pesos, subsidios, etc. ¿Cómo apoyaremos a las personas (tomando en cuenta que el concepto de familia también modificó) para el asunto de suelo, la infraestructura el agua y la movilidad?

En cuestión de desalojos debe haber una política de cero desalojos. Debemos hacer algo, desde las organizaciones, para no rechazar a la gente que llega, cómo la solidaridad se manifiesta, debemos impulsar mantener a esa gente en la Ciudad de México, pero con

qué mecanismos. En la Comisión de Derechos Humanos se está trabajando derecho al territorio retomando la Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad.

**Jaime Rello:** No basta con que en la Constitución manejemos estos conceptos, ya que en los instrumentos queda claro, el problema es cómo exigir. Un ejemplo es que las familias de más escasos recursos no tienen acceso a un crédito. ¿Cómo hacer justiciable el derecho?

En el DHVA hay que asegurar el suelo para los más pobres, de lo contrario deriva en migración, en mayores asentamientos. En este sentido, ya no podemos ver a la ciudad como sólo a la Ciudad de México, existe la necesidad de visión metropolitana. De qué sirve que tengas una política aquí si cruzando sigue el problema.

Respecto el problema del agua, creo que ha aumentado, yo veo que ahora se ha incrementado la construcción de conjuntos habitacionales en los que se abastecen con pipas, estos conjuntos están localizados en toda la ciudad.

**Georgina Sandoval:** Debemos tener una intervención desde la lógica de la vivienda adecuada, normalmente vemos particitas cuando el concepto te ofrece un conjunto. No está hablando de las cuatro paredes, sino de la relación de un espacio privado y la relación que se establece con un barrio y con una ciudad. Desde la perspectiva de lo que se anotó la sesión pasada, donde reconocíamos que hay derechos adquiridos y nuevos derechos, el DHVA funciona como un instrumento, inclusive de política pública.

En conclusión, la presentación de hoy nos indica que no se está cumpliendo a cabalidad el derecho a la vivienda adecuada de los habitantes de la Ciudad de México

**Miguel Gorostieta:** Muchas veces la vivienda se construye y no se habita, lo que nos lleva a preguntarnos: ¿dónde se construye? La mayoría de las construcciones no son de interés social puesto que la parte vital es el suelo y es un factor fundamental para el desarrollo que abarca otras actividades; sin embargo, es algo complicado ya que el suelo es considerado como mercancía, es parte

del mercado y a quienes hacen las políticas les da por fingir demencia, *dejar pasar, dejar hacer*. Esto se ve reflejado en las acciones de financiamiento del INVI, cuando son menos las que se realizan y cuando se enfocan hacia otro sector.

Finalmente pienso que es necesario fijar la posición de la Producción Social de Vivienda como materialización del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada.

—DESCANSO—

### Discusión en equipo

Se pidió a los participantes que se integraran en equipos de cinco compañeros y respondieran de manera colectiva las preguntas a continuación planteadas, tratando de rescatar los acuerdos.<sup>25</sup> Los resultados los expuso un representante de cada equipo:

#### **¿Qué situaciones dificultan la realización del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada?**

**Jesús Porcayo:** Mayor presupuesto para el Instituto de Vivienda, sin este jamás se podrá obtener medianamente el objetivo. Que se elabore un padrón de personas o familias necesitadas de vivienda, con la intención de ir desahogándolo conforme la inscripción de las personas, lo que reconocería el tipo de población objetivo. Se necesitan mayores servicios de calidad lo que garantiza que la vivienda sea adecuada. Mejora en los sueldos, alguien que no percibe un sueldo no tiene la posibilidad de acceso a una vivienda. No hay acciones de vivienda suficientes.

**Joaquín Medina:** El modelo económico neoliberal que priva y que influye en el modelo de ciudad. Una ciudad global que se vincula a las transnacionales en detrimento de los grupos sociales. Esto conlleva al recorte del presupuesto destinado a la vivienda y a una carencia de empleos.

<sup>25</sup> Véase anexo 3, Ejercicios, en esta misma publicación.



Imagen 9. El segundo equipo de trabajo

Hace falta una planeación y organización territorial donde se contemple el espacio para la vivienda social. Existe una falta de políticas en temas de financiamiento.

Hay una disputa por el espacio con las transnacionales, lo que encarece el suelo por lo que los habitantes no tienen la capacidad de adquirirlo.

**Laura Romero:** Falta de planeación en las políticas públicas que no están enfocadas al *Derecho Humano a la Vivienda Adecuada*. Los recursos financieros están limitados y mal distribuidos. El actual marco jurídico normativo resulta insuficiente, se incumplen los acuerdos internacionales firmados en 1981 respecto a la vivienda [Ratificación del gobierno mexicano del PIDESC]. Especulación en el mercado de suelo puesto que está creado por el modelo económico impuesto y que beneficia a un solo sector.

**Rosa Vargas:** Vivienda adecuada y sustentable al servicio del mercado; se requiere el diseño de una política pública de

financiamiento para adquisición de suelo con servicios para la vivienda de interés social y sustentable.

Expropiación de inmuebles ampliando las causas de utilidad pública.

Que se abra la información cartográfica de suelo, propiedad del gobierno, para generar procesos de desincorporación en favor de las familias en situación de pobreza y se garantice el costo del suelo a valor social.

Garantizar la accesibilidad al financiamiento suficiente para cumplir el *Derecho Humano a la Vivienda Adecuada* y sustentable, así como el derecho humano al suelo para las personas en situación de pobreza.

Que se garantice a los ocupantes de los inmuebles una protección jurídica en contra de los desalojos forzosos.

Se obligue al gobierno estatal y delegacional la introducción de infraestructura hidráulica y de drenaje, electricidad, vialidades a todos los asentamientos populares e irregulares.

### **Desde tu experiencia ¿qué acciones se han tomado ante las situaciones antes mencionadas?**

**Joaquín Medina:** De parte del gobierno mera simulación de buscar alternativas.

Las organizaciones sociales demandantes de vivienda, se organizan para exigir la vivienda, ante la falta de presupuestos de acuerdo a sus necesidades, las organizaciones tratan de cubrir el financiamiento de la misma. Hay invasión de terrenos.

Se ha propuesto la expropiación y desincorporación de terrenos y casas.

Se ha llegado a la autoconstrucción.

**Rosa Vargas:** Como organizaciones sociales hemos realizado, marchas, mítines, plantones para exigir se cumpla el DHVA y sustentable, así como el derecho al suelo de las familias en situación de pobreza. Dichas acciones se han realizado tanto en las oficinas de gobierno federal SEDATU, FONAHPO, SEDESOL en su momento, Los Pinos, CONAGUA, Secretaria de Comunicaciones y Transportes, así como en las oficinas del GDF (Secretaria

de Gobierno, SEDUVI, INVI, Patrimonio Inmobiliario y SAC-MEX) y finalmente también en la Cámara de Diputados, en la Asamblea Legislativa y en las Delegaciones.

Hemos elaborado propuestas tanto a nivel federal (ley de vivienda aprobada en 2006 incorporando la PSV y el hábitat) y a nivel local hemos presentado propuestas sobre la Ley de Vivienda, Ley de Desarrollo Urbano, financiamiento para la vivienda, techos financieros para la adquisición de suelo y vivienda, *Norma 26* entre otras. También junto al movimiento hemos detenido iniciativas privatizadoras del agua y la vivienda en la ciudad, logrando así la incidencia en las políticas públicas y de la aprobación de leyes, normas que rigen nuestra ciudad, aunque no ha sido suficiente.

**Laura Romero:** La planeación es deficiente y lo demuestra el hecho de que no hay un Programa General de Desarrollo Urbano y programas que limiten el acceso al suelo.

Es necesario que mantenga la *Norma 26*, pero que se anexen candados que impidan el uso de esta por los desarrolladores privados.

Propuestas de Ley a la Vivienda. Incluir en el capítulo de vivienda de la Constitución la producción social del hábitat y considerar la *Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad*.

Hacemos una gestión integral que no está valorizada, por ejemplo: la compra de suelo, la ampliación del suelo, del Presupuesto Operativo Anual, bajar recursos extra de la ALDF, etc.

La parte de la gestión que involucra la administración, la organización social y la movilización.

Para resolver la problemática de acceso al suelo se ha pedido que se desarrolle una política de reserva territorial para el desarrollo de vivienda de interés social por medio de las desincorporaciones.

**Jesús Porcayo:** Solicitar al gobierno los presupuestos y la solución para la infraestructura que solamente el gobierno puede realizar como calles, camión de basura, para mejorar las condiciones de vida.

Hemos pedido el cumplimiento efectivo de la *Norma 26* donde se permite edificar hasta ocho pisos para atender la necesidad de vivienda de los sectores con menos recursos.



Imagen 10. El expositor sistematizando la información

Se ha recurrido al financiamiento privado, sobre todo para iniciar un proyecto.

Realizar invasiones de terrenos, donde se ve que no lo utilizan a modo de que pueda utilizarse para vivienda por medio de la expropiación.

### **¿De qué manera se puede fortalecer el Derecho Humano a la vivienda Adecuada para garantizar su realización?**

**Laura Romero:** Lo que se requiere es que los recursos financieros sean enfocados al desarrollo de vivienda apoyada en un marco jurídico y normativo eficiente.

Que en el Distrito Federal sea creada la figura constitucional que permita cumplir el acuerdo internacional sobre el *Derecho Humano a la Vivienda Adecuada*.

Que se deberá contemplar desde la Constitución la reserva territorial para que en ella se desarrolle la vivienda adecuada.

La constitución deberá contemplar el acceso al agua equitativo y sustentable que garantice la no privatización y la no descentralización.

Que se desarrolle una política social integral que cumpla con todos los servicios y derechos que permitan y garanticen la vivienda y la permanencia dentro del territorio.

**Jesús Porcayo:** Para fortalecer el derecho a la vivienda se debe reformar la Constitución a modo que garantice un presupuesto por ley que sea suficiente para ir abatiendo el problema de la vivienda.

Garantizar la participación ciudadana para conseguir espacios donde se pueda trabajar la vivienda popular o social.

Garantizar el uso de suelo, para el desarrollo de vivienda social ya que la mayoría de las organizaciones sociales no tenemos a posibilidad de acceder a buenos predios.

**Rosa Vargas:** Modificar la Ley de Desarrollo Urbano, la Ley de Vivienda, entre otras leyes.

Incorporar en la Constitución el derecho humano al agua, al suelo y al territorio.

Incluir en las leyes la Producción Social de Vivienda y el Hábitat.

Incluir en la Ley de Desarrollo Urbano y la Ley de Vivienda, así como en la Ley de Movilidad y la Constitución una planeación con perspectiva de género.

En el caso de las Zonas de Desarrollo Económico y Social (ZODES) que se incluya la participación social de las comunidades afectadas, así como en la evaluación de las medidas de compensación.

Regular desde la Constitución la participación de las empresas privadas en el diseño y elaboración de las políticas públicas presupuestales y de construcción de desarrollos inmobiliarios, carreteros, comerciales y de servicios con transparencia y ética.

Garantizar la participación social en el diseño y elaboración de la planeación de la ciudad, también la participación social en las políticas públicas financieras, la elaboración de leyes y normas que rigen a la ciudad.

Garantizar la participación social en la construcción de la Constitución Política que regirá a la ciudad de México.

Joaquín Medina: La organización del movimiento social para incidir en la Constitución de la Ciudad de México, manifestándose como anti neoliberal y que garantice los derechos plenamente.

Definir el tipo de vivienda que queremos.

Que sea un derecho pro humano a la vivienda.

Exigir respeto al artículo 4º constitucional y retomarlo dentro de la Constitución de la Ciudad de México.

Generar mecanismos de justiciabilidad para los derechos, como la vivienda, el suelo, el agua y el territorio.

Promover el pleno empleo con salarios dignos para asegurar la capacidad de compra de la población.



## Acceso al suelo<sup>1</sup>

18 de mayo/2016

### Introducción:

**Olga Zúñiga:** Es necesario hacer una reflexión que vincule el Derecho a la Ciudad y el Derecho Humano a la Vivienda Adecuada que aterrice en el suelo como su soporte.

**Rosa Vargas:** Hubo trabajos sobre el Programa de Desarrollo Urbano (PDU), hubo un movimiento que lo cuestionó. Si bien se reconocían déficit de población en las delegaciones centrales, las acciones del *Bando 2* se concentraron en estas cuatro delegaciones.<sup>2</sup> Pero en el PDU no se consideró la zona conurbada, ni como una megalópolis, sólo se consideró la parte central. Esto es muy importante porque finalmente las normas no consideraron los impactos que tienen el despoblamiento o el repoblamiento, en términos de servicios, transporte, y demás. Tomando en cuenta que gran parte de la población expulsada debe regresar a trabajar. Para poblar nuevamente no se consideró lo que ya había y mucho menos el suelo, no se consideró el impulso al comercio e incluso se perdió vivienda.

Esta es la parte del *Bando 2* que no se planteó explícitamente en el PDU, pero lo que causó fue una especulación que hizo que

<sup>1</sup> En el caso de esta sesión no hubo presentación de algún especialista por lo que se procedió a generar una introducción colectiva derivada de la experiencia de los participantes. El texto proviene de la relatoría comparada con los audios.

<sup>2</sup> Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez y Miguel Hidalgo.

no pudieran comprar suelo más que las inmobiliarias. En otras regiones bajó el precio del suelo, lo que ocasionó fue una expulsión a esas zonas periféricas, asentamientos irregulares, pero también las aprovecharon las inmobiliarias para comprar suelo barato y se construyó sin servicios. Era evidente que iban a colapsar los servicios y la infraestructura.

Otra parte de lagunas u omisiones en el PDU fue cómo se planteaba el desarrollo urbano, incluso a nivel regional no quedó claro en el PDU, sólo la parte central. Antes de impulsar el *Bando 2* debió darse un análisis sobre el suelo, vivienda subutilizada, etc. Eso debió significar más vivienda social, pero no lo generó. Era el impulsó a la vivienda empresarial, el gobierno tuvo muchas deficiencias.

Lo que generó este programa fue la especulación inmobiliaria, no se atendió la vivienda de interés social, una bolsa de suelo, la inversión inmobiliaria que ya estaba desarrollada. El suelo de conservación fue afectado por el *Bando 2* porque crecieron los asentamientos irregulares. El fondo del programa era desarrollar el negocio inmobiliario.

**Asunción Camacho:** En el movimiento urbano hay buenas ideas, pero si no se conectan entre ellas tiene el efecto de que no se incide en política pública. El gobierno, a pesar de las exigencias y protestas, logra imponerse. Después del 2006 en que había esperanza para apoyar a AMLO, pues finalmente no pasa nada y prevalece una opinión; eso lleva a un acuerdo con el capital inmobiliario para generar una serie de desarrollos de vivienda residencial y media residencial. Luego surge la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*<sup>3</sup> con grandes ideas, pero no está unida a una serie de acciones y se va quedando fuera. Ahora tenemos esta ciudad espantosa. Si no se unen propuestas con acciones vamos a permitir imposiciones.

<sup>3</sup> Consúltese el documento en: <http://www.hic-al.org/comite.cfm>



Imagen 11. Inicio de la sesión, revisión personal del glosario

**Hugo Reynoso: 1.** El Derecho a la Ciudad y el territorio se basa en derechos fundamentales como el agua, el alimento, la vivienda, etc. En ese sentido, el Derecho a la Ciudad va con esos derechos vitales y sociales. Por lo que debemos ir a la búsqueda de estos derechos, más otros derechos. Otro derecho vital es el trabajo, que tiene implicaciones económicas, pero lo quieren sacar porque genera problemas.

**2.** Luego viene el derecho al acceso al suelo, que significa un espacio, que puede ser de distintas formas. Hay una variedad del derecho al espacio, suelo, que implica la construcción y hacer la ciudad, que implica los servicios.

**3.** ¿El acceso al suelo, de dónde proviene? Tiene que ver con los derechos y la tenencia de la tierra. Después de la conquista se tiene la visión monárquica donde los nobles tienen la tenencia de la tierra, pero otros sacerdotes proponen el derecho al suelo, de acceso al suelo por ser originarios. Esto es el fondo de todas las rebeliones

en otras latitudes y otros tiempos. Como ejemplo la revolución, irse a la bola para conseguir el suelo y un arma, lo que significaba sobrevivir. “La tierra es de quien la trabaja” como decía Zapata y este es el fondo del asunto de una lucha política y este es el fondo ahora en la lucha por la Constituyente, es decir de qué forma vamos a plantearlo.

**Jesús Porcayo:** Al determinar el papel de la Ciudad de México en el mundo, supuestamente entregándonos derechos a los ciudadanos, no es más que una trampa. México es una de las 30 metrópolis que el capitalismo pretende controlar, por lo que el suelo se va a encarecer mucho. Se concentra la idea de promover cuatro delegaciones porque supuestamente ya estaban los servicios, pero la gente pobre ya es desplazada y la gente que usa los espacios es la gente pudiente. La cantidad de impuestos que cobran por tener un inmueble es grande, por lo que la gente que no tiene la cantidad para pagar los impuestos tiene que emigrar o tiene que vender y es desplazado al Estado de México.

**Hugo Reynoso:** Existe un plan internacional por lo que tenemos que luchar y somos mayoría, pero el encarecimiento tiene que ver con la rentabilidad. El suelo con desarrollos a su alrededor se encarece, la especulación hace que se encarezca, más otras cosas se genera el aumento del precio de la ciudad. Qué queremos del acceso al suelo y hacerlo realista.

**Asunción Camacho:** los privados no crean infraestructura, aprovechan lo que se ha construido en términos colectivos.

**Víctor Manzanares:** Una de las cosas que Jaime nos planteó: todo el mundo nos habla del Derecho a la Ciudad, entonces hicimos el esfuerzo a entender qué es derecho a la ciudad, y ya le dimos un avance. En la sesión pasada avanzamos en que el derecho a la vivienda ya tiene un soporte normativo, pero ya es insuficiente

para lo que hoy queremos plantear. Al final de la sesión concluimos que la vivienda debería darse con los elementos de la vivienda adecuada. Otros derechos que ya están pero que son insuficientes. El derecho al suelo debemos plantearlo como un nuevo derecho y dijimos que el nuevo derecho, como un derecho humano, situación que coloca al *Movimiento* frente a la contradicción principal de que hoy vivimos en la ciudad, por lo que plantear el derecho humano al suelo es esencial, pero no sólo hablamos para la construcción de vivienda, también lo hablamos para el trabajo y la recreación. Concebir de forma más integral el suelo, no sólo a la vivienda, y eso tiene que ver con el derecho al territorio, que va de forma integral para enfrentar el modelo de ciudad.

Hay temas de planeación que debemos ubicar de forma importante. Antes nos enfrentábamos (1970) para conseguir suelo, las invasiones a los pedregales, pero hoy hay la idea de que la ciudad no puede crecer horizontalmente, no podemos avanzar a la zona de conservación. La coincidencia es que la forma de crecer en la ciudad es desarrollar de forma más intensa el suelo de la ciudad. Sobre lo que ya tenemos debemos crecer, pero no hay una estrategia complementaria. Al *Bando 2* le faltó una estrategia de suelo, y de decisión política, porque el gobierno ya tenía suelo, y no quiso darlo para el acceso al suelo.

**Jaime Rello:** Una de las cosas para entender el territorio y el suelo, tenemos que dar cuenta que estamos en una política neoliberal y así se reparte el territorio. Por eso tienen mucha fuerza las corporaciones internacionales, consideran ahora estas empresas que son otros sus territorios, y tienen una mayor influencia. Estas corporaciones discuten los archipiélagos como parte de sus territorios, el petróleo, la minería, el narco se entiende en esta economía global y no en esta economía local. Se exigen que apliquen las leyes de los internacionales a lo local. El derecho al territorio y el suelo tiene que ver con la defensa de la ciudad. En la ciudad ahora ellos vienen sobre todo y ahora no sólo les interesan esas partes centrales.

Las transnacionales acceden al suelo a comprar todo, destruir todo, se dice: “¿qué pasó con eso?, pues que hicieron todo nuevo”. Esto tiene que ver con el capital especulativo y el lavado de dinero para hacerse del suelo. Independientemente de que exista gente o no, se tratan de acoplar. Ya saturaron ese mercado. A los gobiernos les importa, porque aquellos son quienes financian las campañas políticas; en la ciudad lo vemos con la aparición de los *Walmart* y otros, a diferencia de otras zonas donde están las mineras, etc.

### Glosario:

**Miguel Gorostieta:** Ahora daremos paso a una parte de la sesión que nos parece muy importante y que tiene por objetivo construir un lenguaje común que nos permita entendernos. Por lo que la intención es construir de manera colectiva la definición de los conceptos que dan pie a la sesión de hoy, por lo que cada compañero propondrá aspectos que considere esencial para describir suelo, suelo



Imagen 12. Revisión colectiva del glosario

de conservación, uso de suelo, plusvalía, privatización, acceso al suelo, función social del suelo.

**Suelo:**

- Un producto al que actualmente no tenemos acceso. Factor individual social y colectivo indispensable para vivir al que se le ha agregado valor por medio de lo social, donde se benefician las inmobiliarias.

**Suelo de conservación:**

- Que se debe respetar sólo para jardines.
- Problema que tenemos en cuestión de suelo porque se ven obligados a utilizar áreas de conservación.
- Suelo que se ha movido con respecto al suelo urbano. Espacio intocable porque se guarda el equilibrio para mantener la vida.

**Uso de suelo:**

- Aquello para lo que puede usar usada la tierra, pero el gobierno lo define.

**Plusvalía:**

- El incremento que adquiere la tierra por su ubicación estratégica o comercial.
- Dos rasgos importantes: acumulación del capital para el desarrollo de la producción y los salarios. Cuando hay rentabilidad la plusvalía crece.

**Privatización:**

- El suelo entra a la oferta y la demanda, entre más demanda exista crece más el precio del suelo. Proceso de acaparamiento de la tierra por parte de los corporativos. Quitar servicios que son derecho humano.

**Especulación:**

- Acaparamiento del suelo urbano en la ciudad, de zonas estratégicas y desplazamiento de la población.

**Acceso al suelo:**

- Capacidad para acceder a la tierra por parte de los ciudadanos.
- Desarrollar territorio como desarrollo social del suelo, como derecho humano, se plantea como parte integrante el arraigo, la identidad, etc. Que son parte del territorio donde también entran las formas democráticas y de equidad. Este acceso ha sido restringido, por lo que debe haber políticas públicas con financiamiento, expropiación de suelo, desincorporación de suelo a diferentes niveles.

**Función social del suelo:**

- La distribución y uso equitativo del suelo y de los bienes.
- La necesidad de la tierra que tiene la población de todo tipo. Debería de ser regulada por el gobierno para que fuera equitativa. Si estamos en una ciudad tenemos derechos en la ciudad, todos deberíamos tener acceso.
- El suelo ha sido una mercancía, no ha existido de otra manera, que hoy tenga otras características es diferente. Es una demanda histórica silenciosa. El proceso de la revolución sí generó una reforma agraria, pero nunca ha habido una reforma urbana que permita dotarnos de cantidades de suelo.
- El gobierno ha promovido una reforma urbana acorde a la visión neoliberal, tanto de Marcelo como de Mancera ha sido parte de trasladar suelo a los privados. Por lo que debe haber una reforma urbana que contemple romper con esta dinámica. Expropiación, desincorporación para hacer un fondo de reserva territorial para el desarrollo social del suelo y del territorio. Eso es un campo que se debe desarrollar bajo la óptica de derechos humanos, aprovechando las normas internacionales. Para eso

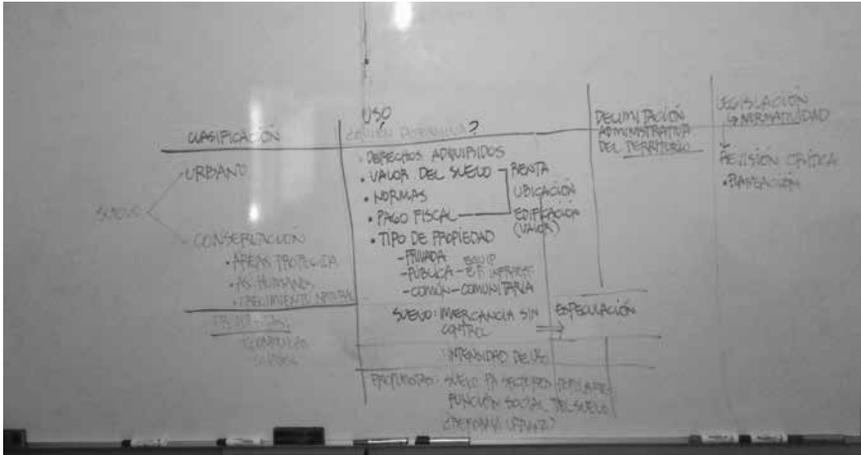


Imagen 13. Sistematización de los conceptos por Georgina Sandoval

hay que discutir la norma, la democracia, el derecho al debido proceso.

El problema del concepto es que plantea cómo se va a distribuir el suelo para todos. Debe ser función social del suelo, de la tierra y la ciudad, de cómo tenemos posibilidades de tener acceso al suelo y al territorio para todos.

**Georgina Sandoval:** Es un tema complejo, que debe definirse, que hay derechos adquiridos. El suelo es una mercancía sin ningún control.

**Propuestas:** suelo para sectores populares, función social del suelo, una reforma urbana?

El territorio también es delimitado administrativamente y tiene que ver con la renta, la ubicación y el valor de la edificación. Mucho de lo que discutimos está prevista en la ley, pero no sirve o debe ser actualizada.

Ernesto Jiménez: Si es mercancía se espera que sea un bien común. No sólo tiene que ver con el uso de suelo sino con la planeación. Más que valor de uso debe tener un usufructo.

**Miguel Gorostieta:** Con el objetivo de seguir reflexionado sobre el acceso al suelo, realizaremos un ejercicio en el que desarrollaremos un caso en el que identifiquemos un conflicto por el acceso al suelo en la Ciudad de México y al que hayamos estado cercanos. Para realizar este ejercicio nos reuniremos en equipo. Comenzaremos llenando una ficha en la que destacaremos nombre, ubicación, temporalidad, y actores principales.<sup>4</sup>

Después de esto realizaremos una breve descripción del caso para con base en la información del caso elegido, discutir con su equipo y preponderan las siguientes preguntas:

1. ¿Quiénes se disputan el suelo y por qué?
2. ¿Cuál ha sido el papel de la autoridad en el caso?
3. ¿Cómo se resolvió o se está resolviendo esta situación?
4. Desde la perspectiva del acceso al suelo, ¿cómo se debería resolver esta situación?

A continuación, compartiremos la información sobre los casos seleccionados.

### CASO 1

Predio Los Garibaldis. Se negoció por dos años la adquisición de suelo en los que se buscaba definir el costo del metro cuadrado, la propietaria a través de un avalúo comercial definió 20 mil pesos por metro cuadrado, el movimiento propuso 10 mil por metro cuadrado, de forma que el 50% del costo fuera asimilado por el movimiento y el 50% por el INVI, ante esta oferta la propietaria detuvo el proceso de negociación.

**¿Quiénes?:** Propietaria y organización (personas de bajos recursos).

**Papel de la autoridad:** La autoridad finalmente no tuvo participación, la autoridad no ha generado políticas públicas que garanticen el acceso al suelo, no ha generado una bolsa de suelo, expropiaciones de inmuebles en deterioro en beneficio de sus habitantes, incorporar modificaciones en el INVI para que

<sup>4</sup> Véanse los ejercicios para la sesión 2 en el anexo 3, ejercicios.



Imagen 14. Trabajo en equipo para primer caso

garantice los recursos suficientes para el acceso al suelo, ampliar techos financieros, la adquisición del suelo a valor social

**Resolución:** Como resolución se tuvo que abandonar la compra del suelo y buscar otras opciones

## CASO 2

Antonio Caso 10, colonia San Rafael, tiempo de proceso de expropiación once años.

**¿Quiénes?:** Inquilinos, pseudo dueños, el Gobierno del Distrito Federal (GDF).

La expropiación del predio en favor de sus poseedores, no acreditan el inmueble por lo que se llevó a cabo la expropiación

**Papel de la autoridad:** han oprimido para poder desalojar el inmueble, no se ve que haya equidad en el proceso de expropiación. La carpeta de expropiación estaba ya lista, Sólo faltaba que en la gaceta se publicara la expropiación, a seis días de esto, se lleva acabo el desalojo, lo que pone en duda cual es el papel de la autoridad



Imagen 15. Trabajo en equipo para segundo caso

**Resolución:** posible reubicación, sin certeza real.

**Alternativa:** Darle seguimiento a la expropiación, lo que terminaría con el conflicto; sin embargo, hay causas que lo impiden.

### CASO 3

Predio de Academia 9, Centro Histórico, más de 30 años de gestión y lucha.

**¿Quiénes?** Inquilinos, supuestos propietarios, Gobierno del Distrito Federal, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Instituto de Vivienda, Delegación Cuauhtémoc. Tiene 21 familias y 21 comercios, expropiado en el 85 y sacado de la lista de expropiación, se expropia nuevamente en 2012. A la disputa entró José Luis Cueva, parte de algunas personas ricas que querían quedarse con el predio. Finalmente, el arquitecto Alejandro Suárez Pareyón llevó a cabo el proyecto de restauración.

**Papel de la autoridad:** Bloquear, incumplir, confundir. Este caso fue llevado al Tribunal permanente de los pueblos, fallando en favor de los inquilinos.

**Resolución:** Lucha y organización popular en favor de los inquilinos. Justicia Social, respecto a vecinos de origen mazahua, se les reconoció a los compañeros sin tener papeles.

**Alternativa:** Necesaria una política incluyente de suelo y vivienda.

**Miguel Gorostieta:** Vemos que en los tres casos la autoridad no tiene participación y cuando lo hace se sitúa en una parte de la problemática y oprime, desplaza e incumple. Hay poca claridad en la participación de la autoridad respecto. La coincidencia en las alternativas propuestas es el desarrollo de políticas públicas que garanticen el acceso al suelo, así como un mejor seguimiento a los procesos de expropiación.

**Asunción Camacho:** Hablando de derecho al suelo y políticas públicas, es preciso recordar que en el 85 después de Renovación Habitacional Popular se creó el Programa Emergente de Vivienda Fase 2 en donde había un dueño identificado y un colectivo que quería adquirir el suelo, se dotaron de recursos y se lograron 44 mil viviendas, algo único ya desaparecido.

**Víctor Manzanares:** 6 años viviendo una imposición de un proyecto de ciudad que ha implicado el neoliberalismo y el despojo. Arranca con la *Ley de Desarrollo Urbano*, generando una protesta, que fue aprobada con un cerco de miles de granaderos alrededor de la Asamblea, y un descontento del movimiento. Esta ley acelera un proceso de despojo, esa ley la caracterizamos del lado del desarrollo inmobiliario privado por medio de las áreas de gestión estratégica, las ZODES. De esta ley se derivan contradicciones:

Súper vía poniente que termina con un hecho violento para imponer el proyecto después de dos años de resistencia. Construyeron un esquema financiero que, de no cumplirse las metas pactadas con gobierno, deberán utilizarse recursos públicos.



Imagen 16. Sistematizando la información de los casos

Arena Ciudad de México, sin resistencia social. Donde hubo resistencia y se derrotó al GDF fue en el Foro Estadio, aunque ya estaba desincorporado el predio en favor de Tv Azteca.

El proyecto inmobiliario que acompañaba Marcelo Ebrard, a pesar de las resistencias a los mega proyectos. Hoy se viven resistencias en toda la ciudad, “los ricos también lloran por sus barrios”. En la Asamblea Legislativa, sin un solo voto en contra, se aprueba el Programa de Desarrollo de Marcelo Ebrard que incluía: El gobierno tiene la facultad de pasar los bienes públicos del gobierno a la iniciativa privada, el dinero y el suelo, y las asociaciones público- privadas.

Nuestro derecho es empezar a levantar la propuesta de una reforma popular y democrática. Tenemos la necesidad de ver los casos vinculados, precisar que el acceso al suelo es un derecho: constitución de reserva territorial para vivienda de interés social, producción agrícola, ambiental. La desincorporación de la reserva

territorial con un sentido social, no el privado. Las expropiaciones como vía, aunque exista el problema, derivado de la reforma 2003, de que quitaron causas de utilidad pública para las expropiaciones con valor comercial. Aun así, todos los precios ociosos, en litigio, abandonados, deben ser expropiados en el marco de la reforma urbana y del derecho humano a la vivienda y al suelo.

**Hugo Reynoso:** Debido proceso de litigio, de acceso al suelo, a través de tribunales, cuando se demuestre corrupción o tráfico de influencias, juzgar a los funcionarios, y ver si el proceso fue indicado en favor de la utilidad pública.

**Rosa Vargas:** Sin financiamiento para suelo no hay avance, Andrés Manuel López Obrador inició la promoción de una política neoliberal, debe darse un financiamiento del 95% o suelo para que se pueda acceder ante los altos costos que hay en la ciudad. Respecto a las expropiaciones, se deja pasar la ley inquilinaria, criminalizando a los compañeros.

**Miguel Gorostieta:** Recapitulando, han señalado la necesidad de reconocer la normatividad y adecuarla, para ello el gobierno de la ciudad juega un papel fundamental como rector del proceso, pero esta situación pasa por las propuestas al movimiento como impulsar la reforma urbana; sin embargo, hay que generar una integración de las propuestas.

**Asunción Camacho:** También es preciso reconocer las estrategias de corto, mediano y largo plazo.

**Víctor Manzanares:** Estamos entrando a un asunto que generará un debate, asumimos el Derecho a la Ciudad como un planteamiento que hay que irlo plasmando en una propuesta entregable; pero, hay una crítica al Derecho a la Ciudad, nos parece que es muy global y general y no aterriza. La forma de aterrizar

el derecho al suelo, es con un planteamiento de reforma urbana para la ciudad, que articule la vivienda adecuada, el suelo, el agua y el territorio.

Articular el Derecho a la Ciudad con reforma urbana con los ejes planteados como derechos humanos (derecho a la movilidad, derechos económicos, derechos sociales, derechos culturales), en una Carta de acuerdos para la ciudad. La parte más fuerte de la reforma está en la lucha que viene a partir de septiembre a enero cuando trabaje la Asamblea Constituyente. Tenemos que articular las resistencias que hay, empujando un debate fuerte desde la calle, hacia el debate con la Constituyente. Generar una movilización de masas que discuta otro proyecto de ciudad de cara a este proceso. Teniendo nuestra propia plataforma de Constituyente, que permita discutir desde otra plataforma social.

Dos grandes retos: 1) no confundirnos con los derechos adquiridos y que los partidos nos expropian, re conceptualizar todo. 2) generar una ciudad de otro tipo y articulada en una sola visión. Reforma urbana que no sólo piensa en el tema de la vivienda, si no que estamos pensando en la parte rural, de la vida, del agua, cultura.

**Asunción Camacho:** Hay que impulsar también los derechos de la madre tierra como se ha hecho en Bolivia y Ecuador, por lo que vale la pena reforzar nuestro posicionamiento. Cómo exigirlo y como justiciarlo, cómo vemos que sí se cumpla y cómo sancionamos a quien no lo cumpla.

## Proyecto metropolitano y Derecho a la ciudad<sup>1</sup>

**Expositor: René Coulomb<sup>2</sup>**

25 de mayo/2016

### **1. La metrópoli: una realidad burocrática que debe convertirse en un proyecto político**

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México es una construcción jurídica que refleja una unidad funcional en términos demográficos y económicos entre el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, y 59 municipios del Estado de México, pero que en términos político administrativos adolece de fuertes debilidades, en parte derivadas de las propias limitaciones del Federalismo frente al fenómeno metropolitano.

Esta construcción jurídica está asentada sobre arreglos burocráticos muy débiles; no solamente porque la definición de las demarcaciones político-administrativas que la componen es objeto de un debate permanente. La afirmación de su unicidad oculta la gran diversidad de sus entidades territoriales y político administrativas, pero antes que todo muy desiguales en términos del nivel socioeconómico de sus habitantes, de acceso a los servicios urbanos, de las condiciones medioambientales como también de infraestructura urbana o de recursos de las haciendas locales.

Esta fragmentación político administrativa hace que **uno de los principales retos de la Zona Metropolitana del Valle de**

<sup>1</sup> El texto de la exposición es una ponencia elaborada por el autor que fue la base de su presentación.

<sup>2</sup> Sociólogo y doctor en urbanismo. Profesor distinguido de la Universidad Autónoma Metropolitana, miembro del Área de Sociología Urbana de la UAM-AZCAPOTZALCO.



Imagen 17. Presentación de René Coulomb

**México sea el de su gobernabilidad.** Situación frente a la cual la Constituyente no puede quedar indiferente, dado el papel estratégico que el DF/Ciudad de México ha jugado históricamente y está llamado a jugar en el futuro en el proceso de desarrollo de la realidad de la Metrópoli.

En un análisis reciente presentado el 15 de octubre del 2015, intitulado *Estudio Metropolitano del Valle de México*, la OCDE subrayó la fragmentación de los arreglos de gobernabilidad de la ZM del Valle de México. En la presentación pública de este estudio, el Secretario de la OCDE, José Ángel Gurría planteó que esta fragmentación ocurre en muchos casos por conflictos, dificultades, tensiones y rivalidades locales “que a veces llevan a los actores de la región a perseguir objetivos contrapuestos porque se busca el beneficio exclusivamente de uno de los elementos”.

A pesar de todo, el estudio afirma de forma muy optimista que la Reforma Política del Distrito Federal constituye una oportunidad

para, vuelvo a citar, “modernizar la estructura de gobernanza metropolitana e institucionalizar la cooperación con otras entidades, así como propiciar su autonomía”. Menciona asimismo los proyectos del tren Toluca-Ciudad de México, el del Aeropuerto Intencional de la Ciudad de México en el municipio de Texcoco.

Podemos pensar que la OCDE habría sido menos optimista sobre el futuro de la gobernanza metropolitana de haber redactado sus conclusiones después de analizar la forma como los gobiernos de dos entidades federativas de la denominada “Megalópolis” enfrentaron inicialmente la contingencia ambiental de estos últimos días. “Dejes de mandarme tus *imecas*”. “Y tu dejes de mandarme tus desechos”.

La híper politización de la coordinación interestatal de la Metrópoli es evidente, pero también que el marketing urbano es la escuela de la competitividad, no de la coordinación y, menos, de la cooperación.

En este sentido, me parece que tenemos que reconocer que **la Metrópoli es un proyecto político todavía en construcción y que el desafío consiste en convertir su actual existencia jurídica en una realidad política afianzada sobre un razonable nivel de gobernabilidad democrática.**

## **2. Creación de nuevos arreglos insitucionales para la planeación y ordenamiento territorial de la metrópoli**

Si bien existen algunas discrepancias conceptuales entre ambos ordenamientos, tanto el *Estatuto de Gobierno*<sup>3</sup> como la *Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal* establecen la institucionalidad referida a la planeación y a la coordinación de las acciones entre la Federación, los Estados y los Municipios en lo que denomina el Estatuto como “*zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México*”.

<sup>3</sup> Artículos 69 a 75 del Estatuto de Gobierno, Sección III “De la coordinación metropolitana”.

Sin embargo, es cada vez más evidente que la planeación y la gestión metropolitana tendrán que dejar de lado el concepto de conurbación física de un área metropolitana para abarcar el ámbito más amplio y complejo de una “región” metropolitana”, o de una “ciudad región” como también se ha propuesto..

De hecho, la *Ley de Desarrollo Metropolitana* define a la Zona Metropolitana del Valle de México como una conurbación cuyos núcleos de población tienen “vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras”<sup>4</sup>. En este sentido, me parece que **la Constitución de la Ciudad de México deberá desechar el concepto de conurbación para incorporar con claridad los conceptos de “Zona Metropolitana” y de “Región Metropolitana” (o de “Ciudad Región”).**

Por otra parte la *Ley de Desarrollo Metropolitana* responsabiliza a la Secretaría de Gobierno como la dependencia del Distrito Federal/Ciudad de México encargada de insertarse en los procesos de coordinación metropolitana, a través de la Subsecretaría de Programas Metropolitanos, y mediante la firma de convenios de coordinación. Llama la atención que en este esfuerzo de coordinación metropolitana por parte del gobierno del DF/Ciudad de México, se establezca que participarán – además de “*los titulares de las dependencias o entidades paraestatales encargadas de las materias objeto del acuerdo*”, “*los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales limítrofes*”.

Esto último seguramente para dar sostén a las áreas situadas a ambos lados de la línea que delimita el DF con el Estado de México, y que el Programa de Desarrollo Urbano del DF define como “*áreas de integración metropolitana*”, cuya planeación debe sujetarse a criterios comunes para desarrollar proyectos de desarrollo urbano. Sin embargo, conviene relevar que, a la fecha, no se conoce que alguna de estas áreas haya sido objeto de un programa aprobado de desarrollo urbano o de ordenación territorial. Por la obvia razón

<sup>4</sup> Artículo 2, fracción VII.



Imagen 18. Primer bloque de participaciones

de una ausencia de planeación conjunta de estas áreas entre el DF/Ciudad de México y el Estado de México.

La Asamblea Constituyente deberá proponerse superar los casi 20 años de ausencia de todo esfuerzo de ordenación territorial de la Metrópoli<sup>5</sup>, que sea compartido entre el DF/Ciudad de México y el Estado de México, por una parte. **Se sugiere que uno de los nuevos arreglos institucionales para la planeación de la Metrópoli podría ser un Instituto Metropolitano de Planeación, integrado por profesionales de servicio civil de carrera.**

<sup>5</sup> El Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México fue aprobado por ambos gobiernos en 1997, lo cuales no han sancionado revisión alguna de este documento desde esa fecha.

### 3. Transitar del concepto de “coordinación administrativa” al de “cooperación” entre actores institucionales

A lo largo de las 84 ponencias que se presentaron en el segundo Seminario Internacional “*Repensar la Metrópoli*” que convocó la UAM en el año 2013 fue bastante redundante, en un ambiente de cierto desaliento ante los muy limitados avances de la planeación y de la coordinación metropolitana, la queja de una ausencia de “voluntad política” de los actores institucionales implicados, así como la demanda de que la legislación, desde la Constitución, establezca explícitamente la obligatoriedad de dicha coordinación entre los tres niveles de gobierno. Pero tal vez sea más eficaz avanzar en la creación de nuevos instrumentos de gobierno que vayan más allá de las comisiones metropolitanas y de los convenios de coordinación entre distintos órdenes de gobierno.

En este sentido, conviene dar toda su importancia a la Reforma Política de la Ciudad de México decretada el 29 de enero del presente año. En ella se mandata, en el artículo 122 constitucional, al Congreso de la Unión **emitir una Ley que establezca “los mecanismos de coordinación administrativas en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos”, estableciendo las bases “para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano”.**

El mismo artículo 122 precisa que dicho Consejo podrá establecer “*los compromisos que asuma cada una de las partes para la asignación de recursos a los proyectos metropolitanos*”.

Esto significa que la reforma constitucional abre el camino para que se concrete una innovación de una gran importancia para el futuro de la gobernanza metropolitana: la posibilidad de que puedan concurrir a la creación de una hacienda metropolitana, con las aportaciones provenientes de la hacienda de la Ciudad de México, de la hacienda Federal y del Estado de México.

Se trata de una innovación que permitiría superar la actual utilización que hacen del Fondo Metropolitano tanto el DF/Ciudad

de México como el Estado de México, simulando proyecto “metropolitanos” que no son tales. Solamente mediante una hacienda compartida, aunque esté en un principio limitada a un Fondo Metropolitano **diseñado bajo el principio del financiamiento mancomunado**, podrán llevarse a cabo proyectos metropolitanos auténticos, es decir, compartidos. Una potente herramienta para avanzar hacia la gobernabilidad metropolitana es que el acceso a los recursos del Fondo Metropolitano **esté condicionado a la cooperación y, para ciertos proyectos, a la asociación entre gobiernos locales**.

La segunda perspectiva que se abre con la creación de una hacienda metropolitana es la posibilidad de **aplicar a la gestión metropolitana el precepto de una “distribución equitativa de las cargas y de los beneficios del desarrollo metropolitano”**.<sup>6</sup>

#### 4. La Constitución de la Ciudad de México y el federalismo

Es cierto que la reforma municipal de 1985 no supo resolver la especificidad de la cuestión del municipio para las Regiones Metropolitanas. Es no menos cierto que la construcción de gobiernos metropolitanos en el contexto de un sistema federal es de la más problemática. Pero, esto no justifica que la Asamblea Constituyente deba renunciar a plantear nuevos arreglos institucionales para la gobernanza metropolitana, y no esperar a que sea la cúpula del aparato del Estado mexicano que los esté imponiendo.

Pero la gobernanza metropolitana no se podrá lograr mientras los distintos integrantes del proyecto metropolitano no cedan algunas de sus atribuciones, en particular en materia fiscal y presupuestal; sin que por ello se considere una violación de la autonomía municipal. Es también cierto que una cesión de atribuciones por parte de los municipios será aceptable solamente si con ello se puede acceder a (mayores) recursos comunes. Y esto

<sup>6</sup> Artículo 3° de la Ley General de Asentamientos Humanos.

refiere a la estrategia implementada en otras latitudes, en donde la obtención de financiamientos externos se condiciona a la existencia de proyectos compartidos, en el marco de un **proceso de cooperación intermunicipal, base efectiva de una gobernanza metropolitana.**

Asimismo, la exigencia de una cooperación intermunicipal tampoco puede ser una realidad sin una **verdadera democratización de la planeación y de la gestión de la Metrópoli que fortalezca la participación de los gobiernos locales.** Ello apunta hacia la creación de un órgano de gobierno metropolitano que, posiblemente bajo la forma de una Asamblea de Presidentes Municipales y de Alcaldes de la ciudad de México, vaya asumiendo progresivamente ciertas funciones legislativas para tratar los asuntos de escala metropolitana, como la aprobación del Programa de Ordenación Territorial del Valle de México, la homologación de normas y reglamentos, la aprobación de una Ley de Ingresos y de un Presupuesto de Egresos de una Hacienda Metropolitana que es imprescindible crear, aunque sea en un principio limitada al Fondo Metropolitano.

Este nuevo asambleísmo democrático a escala metropolitana no está condicionado a su existencia legal, o de un hipotético “cuarto nivel de gobierno”. Debería ser propuesto por la Ciudad de México al Estado de México como **un espacio deliberativo voluntariamente constituido, complementario al Consejo de Desarrollo Metropolitano.**

Por último, conviene remarcar que la reforma constitucional deja que sea el Congreso de la Unión el que defina la “organización y funcionamiento” del Consejo de Desarrollo Metropolitano. Pero, me parece que la **Asamblea Constituyente tendrá que concertar con el Congreso de la Unión las bases del diseño institucional del Consejo Metropolitano,** pues de ello dependerá como la Constitución de la Ciudad de México definirá la integración socioeconómica y política de la ciudad al desarrollo metropolitano.

## 5. El derecho a una gobernabilidad democrática a escala metropolitana

Pesa sobre la actual existencia jurídica de la Metrópoli un cuestionamiento de la calidad democrática de su diseño original. **Se trata de un proyecto burocrático que nunca se preguntó realmente la cuestión de su gobernabilidad democrática.** Un proyecto que no se confrontó explícitamente a la pregunta de si era posible una gobernabilidad metropolitana fuera de la legitimidad que otorga el sufragio directo de la democracia representativa.

Frente a este **déficit democrático**, el actual desarrollo metropolitano genera, y bajo el impulso democrático de la sociedad, generará cada vez más, procesos conflictivos que oponen entre ellos los intereses particulares de grupos, de municipios o de entidades federativas. Pero el reclamo democrático o de “participación” en las decisiones tiene un posible efecto perverso que a veces lleva al fortalecimiento de intereses particulares y no a la consolidación de la gestión del interés común ¿Cómo hacer para que la participación social sea fuente de ciudadanía en pro de la prevalencia del interés público por encima de los intereses particulares, sean estos legítimos?

En las conclusiones del Seminario “*Repensar la Metrópoli*”, el Arq. Roberto Eibenschutz y la Dra. Blanca Ramírez formularon la **interrogante de si es posible una identidad metropolitana**. Es una pregunta pertinente porque sin la emergencia de esta identidad será muy difícil que el proyecto metropolitano no siga siendo un mero proyecto burocrático con muy escasa legitimidad social, e incluso política.

En primer término, es de reconocer que la vida política en la Metrópoli es tratada de manera diferenciada, al no otorgar la reforma constitucional el estatuto pleno de Estado a la flamante Ciudad de México, como tampoco otorga a las antiguas delegaciones, hoy alcaldías, de la totalidad de los atributos de los municipios. Si bien la Constitución de la Ciudad de México no podrá resolver por sí

sola esta desigualdad política, **debe en cambio asumir la cuestión de la ciudadanía metropolitana, colocándola dentro de un precepto constitucional central: el derecho a la ciudad.**

Este derecho colectivo ha sido a veces mal entendido: no refiere tanto al acceso a los bienes y servicios que ofrece la ciudad en la actualidad de modo fuertemente desigual y excluyente. Se trata más bien del derecho colectivo a acceder a la ciudadanía, más allá del vecindario inmediato, del barrio, e incluso superando las limitaciones de una identidad impuesta por el marketing urbano: la CDMX, **para ir construyendo, dentro de la pluralidad de identidades que la Constitución de la ciudad de México debe de reconocer, la de una identidad metropolitana, sobre la base de la existencia de una ciudadanía con derechos y obligaciones de dimensión metropolitana.**

En efecto, derechos como el derecho a la vivienda, al agua limpia y segura, a un transporte accesible y seguro, a un medio ambiente sano e incluso derechos como el de la seguridad pública o a un desarrollo económico incluyente, no pueden satisfacerse realmente si no es a nivel de una gestión metropolitana. A cambio, la plena satisfacción de estos derechos, entre otros, no puede darse si no es en el marco de los principios de la justicia distributiva y de la solidaridad entre habitantes de la Metrópoli.

La Constitución de la Ciudad de México deberá expresar con claridad la necesidad, y el derecho, que tienen los habitantes de la ciudad de gozar de una gobernabilidad democrática a escala metropolitana, que incluya tanto la existencia de una administración pública coordinada y transparente en la gestión de programas y proyectos metropolitanos, como abierta a la participación ciudadana en asuntos de la Metrópoli.

## 6. Concluyendo

La culminación del proyecto metropolitano no podrá lograrse sin la construcción progresiva de una ciudadanía metropolitana, que la Constitución de la Ciudad de México deberá incluir en la definición de un proyecto de “ciudad que queremos”, sobre la base de derechos y obligaciones específicas.

Más allá de apelar a la “voluntad política” de los actores políticos, tal vez sea más eficaz construir un movimiento de la sociedad civil que sirva de presión política sobre los partidos políticos y los ejecutivos de los tres órdenes de gobierno, para exigir la imprescindible edificación del **proyecto metropolitano, entendido como proyecto político basado en la democratización de su actual estructura jurídica trunca y burocrática.**

En ello, las Universidades, y singularmente la Universidad Autónoma Metropolitana, tienen una indiscutible responsabilidad histórica. ¡Ojala la futura Constitución de la ciudad de México pueda contribuir también a sentar las bases de su concreción!

### Primer bloque de discusión

**Hugo Reynoso:** Ese argumento de la ciudadanía metropolitana es avanzado y debe quedar como argumento para el futuro, aunque no quede en la Constitución. La sustentabilidad la Zona Metropolitana tiene que ver con elementos internos y externos de la propia Zona Metropolitana.

**Arturo Hernández:** Mi pregunta tiene que ver con los límites geográficos administrativos y qué tanto están considerados en la propuesta. ¿Qué tanto se considera el arraigo y otros elementos? Esta propuesta cambia y modifica la concepción que tenemos.

**Jesús Porcayo:** Yo lo que veo es que el interés político dificulta la posibilidad de tener un criterio metropolitano. El gobernador

Eruviel Ávila quiere meter el mexibus al Estado de México, pero está generando problemas de movilidad a la entrada de la Ciudad de México. Los gobiernos tienen diferentes intereses, la Ciudad de México tiene unos particulares y el Estado de México tiene los suyos.

**Víctor Manzanares:** La parte legislativa va a ser una batalla. Los mecanismos de participación ciudadana en ese Consejo Metropolitano deben irse pensando cómo realizarlos, cómo participarían. El asunto del Instituto de Planeación está bien, pero dónde queda la parte legislativa de la planeación, y muchas de esas cosas son obsoletos o no se aplican, etc.

**Georgina Sandoval:** A los que estamos reunidos nos convoca la SEDUVI para hacer una redacción, una *mesa redactora* que dé elementos para la Constituyente, es un entretenimiento y validación. Pero al margen, ha sido importante plantearnos cosas a futuro. Un



Imagen 19. Presentación de la sistematización por Georgina Sandoval

reto es hacer de algo complejo a algo sencillo, por lo que resulta interesante la coordinación metropolitana, pero es difícil. En ese sentido, se pregunta si existe un *plan b* ante la falta de voluntad y los nulos acuerdos entre los gobiernos.

**Joaquín Medina:** Se habla de un cuarto nivel de gobierno que sea una asamblea de los alcaldes y presidentes municipales. También se habla de una región administrativa, ¿el Consejo tendría funciones legislativas o serán reuniones de los legisladores? Si vamos a ser ciudadanos de la Ciudad de México o metropolitanos, ¿cuál sería la obligación del ciudadano metropolitano?

**Raúl.** Me sorprendió lo dicho sobre que la Ciudad de México no tiene futuro. Si la ciudad de México tiene un potencial grande en recursos económicos, en recaudación y en recursos naturales.

**René Coulomb.** Estamos frente a una construcción jurídica. La cuestión de los límites son cosas que se toman para gobernar un territorio y por lo general son acciones autoritarias, no se hace ninguna consulta.

**Sobre el mexibus.** El transporte metropolitano propuesto apunta a romper esta división de las empresas, pero debemos luchar por empresas metropolitanas, una sola empresa de transportes, una empresa autónoma con distintos modos de transporte, una sola gestión.

**La participación y el Consejo.** La propuesta yo la llamo ciudadana. Tenemos que pelear una presencia institucional de todos los ciudadanos. Si estamos pensando comisiones debe haber consejos consultivos, en las empresas debe haber un consejo de usuarios. La reivindicación es una evidencia, el Consejo debe tener un Consejo Consultivo. Va a haber una ley, pero nosotros debemos decir cómo queremos que se integre este Consejo Metropolitano. En todos lados debe haber una intervención de la ciudadanía. Lo mismo podríamos romper con la farsa del CONDUSE, de las empresas públicas-privadas, no hay ninguna asociación pública-privada,

es una farsa. Para que sea público deben estar los ciudadanos. No puede competir el gobierno sin dinero con los privados con mucho dinero. Hay que meter un tercero en discordia. Se debe exigir ciudadanos en todas partes. En alcaldías debe haber consejos de planeación con una intervención tripartita.

Un problema de la representación ciudadana es que está dominada por los partidos.

Yo comentaba que si queremos que la planeación sea una solución del Estado, no del gobierno, si la planeación sirve para limitar a la propiedad privada, pero qué tan legítimo es eso. Pues se realiza a partir del interés público. Este concepto es muy complejo, pero el Estado es el garante del interés público. El Estado es muy débil porque no hay participación de los ciudadanos, está limitada. Hoy día la planeación es atribución del jefe de gobierno, Miguel Mancera, y desde Marcelo Ebrard, se han atribuido los cambios de uso de suelo por encima de la Asamblea, pero debe ser el legislativo el que sanciona. Antonio Azuela tiene una propuesta de que la normatividad urbana no es parte de la planeación, pero entonces qué se vuelve la norma, por el momento soy conservador al respecto, pero sigo pensando que el legislativo debe encargarse del uso de suelo.

Hay un montón de *plan b* porque estamos entre los 28, pero después la cosa sigue y se abre el número. Es un abanico entre lo deseable y lo posible. La Constitución debe decir lo deseable y no lo posible. Dicen: “No me vas a poner un derecho sin que digas cómo lo vas a financiar”. La Constitución es una bandera de lucha, por lo que debemos hacer lo exigible, que esté y que sea exigido.

El Consejo que ya fue creado, cómo queremos que funcione. El asunto metropolitano no está en la agenda, pero lo debemos exigir, ¿es ejecutivo?, es una de las discusiones. Otra de las propuestas es que sea ejecutivo. Hay que crear la Constitución en un primer momento, pero la ley, a crearse, puede caer en un legislativo. Que no sea una agresión a los actuales órganos de gobierno, como una Asamblea por encima de las locales, pero que exista dicha coordinación. ¿Cómo se integraría? Para resolver la interrogante puede

revisarse el libro *La ciudad incluyente. Un proyecto democrático para el Distrito Federal*, de Emilio Pradilla, que es un documento que se recomienda leer, particularmente la última parte donde aborda la propuesta de integración metropolitana.<sup>7</sup>

Se habla mucho de derechos, pero muy poco de las obligaciones. Tienes la obligación de cumplir con la ley pero debería existir la obligación de la participación. Por lo general tenemos habitantes pero no tenemos ciudadanos. Moverte en el ámbito de lo público, estás cooperando a los servicios públicos, una ciudadanía metropolitana es cooperar a la inversión pública de la metrópolis.

Está exagerado que la ciudad no tiene futuro. Es un hecho que el Producto Interno Bruto va en caída. Hay muchas empresas y se recaudan impuestos, pero no hay producción. Hay una terciarización al 70% en el terreno informal. ¿De qué vive esta ciudad? Hay industrias creativas, el turismo, etc. Pero, al comparar con otras ciudades nos damos cuenta que este proceso es internacional. La ciudad vacía el campo para meter a los campesinos en la industria, hoy en día no hay industria. Pero a qué vienen a la Ciudad de México. Hay desempleo. Hay un problema de futuro económico de la ciudad de México.

## Segundo bloque de discusión

**Jesús Porcayo:** Si la Constitución debe ser de lo deseable, debemos cambiarla constantemente.

**René Coulomb:** La ciudad que quieres es el derecho a la ciudad. La Constitución debe ser lo deseable para que sea una guía a dónde seguir.

**Jesús Porcayo:** Sobre la cuestión del neoliberalismo. El capitalismo le asigna a la ciudad atribuciones como centro de control

<sup>7</sup> Consúltese el documento en: <http://www.emiliopradillacobos.com/LibrosPDF/2006%20La%20ciudad%20incluyente.pdf>



Imagen 20. Segundo bloque de participaciones

regional. Estos niveles de control afectan a la Ciudad de México porque encontramos una política neoliberal muy importante. ¿Cómo hacer para que el Consejo tome el control?

**René Coulomb.** Hay dos corrientes en Quito, en Hábitat III, que oponen la ciudad competitiva y la ciudad solidaria. Del lado solidario está el Derecho a la Ciudad. El texto que se aprobará es un documento que no les agrada mucho porque en los textos dirán una ciudad para todos o Derecho a la Ciudad. A veces hay que dejar de utilizar conceptos que no sabemos a bien, como el de neoliberal. Ciudad Competitiva no es que tu política sea el bienestar sino ser competitivo; por ejemplo, el gobierno de AMLO se planteaba como exitoso por la alta inversión del capital. Nadie resiste 10 o 20 millones de pesos por una torre de construcción. La Ciudad de México es una de las más importantes para la inversión extranjera, como en el caso de Arabia Saudita y el fondo de inversión internacional que crearon. Ser competitivo es una imagen,

vendes la ciudad, vendes tu marca, tu imagen.

La contrapuesta es la ciudad solidaria. Es otra visión de la ciudad. No es todo la ciudad competitiva y no es todo la ciudad solidaria, es una mezcla de ambos. Quito está atravesada por estas dos vertientes.

### Tercer bloque de discusión

**Georgina Sandoval:** En la primera reunión de la mesa de los 30, que no se han vuelto a reunir, a mediados de marzo que se trató de la 3ª sesión plenaria del CONDUSE. En esa reunión nos juntamos algunos y empezamos un proceso de discusión. La intención de la Constitución implica reconocer una repartición de poderes, de acuerdo a Porfirio Muñoz Ledo.

La propuesta de René Coulomb:

- No es una propuesta de hoy, es una decisión de futuro.
- Otorga poderes.
- Se encargan de volver lo complejo y lo caótico algo sencillo.
- Consejo metropolitano-ejecutivo, integrado por 16 alcaldes y municipales. Concesiones sectoriales más órganos des-concentrado de los servicios.
- Función legislativa.
- Una asamblea legislativa de la metrópoli; los proyectos del Fondo Metropolitano.

Por otro lado, están los criterios de Hábitat III y unos resultados dominantes:

- Densidad-Torres
- Diversidad-Incorporar actividad comercial
- Intensidad-Espacio público que no es público
- Innovación-Lo “último” del mercado.

**Hugo Reynoso:** Hay tres puntos que se pueden sumar, que ellos no desarrollan por el ámbito académico. Lo que dice la norma

no se lleva a cabo. La norma es el instrumento de ejecución del poder. Esa norma está descontextualizada porque la judicialización está fuera del ámbito democrático. El ámbito de lo urbano también debe ser justiciable, ante la falta de debido proceso se debe ir al juez bajo la premisa de que no se atendió el proceso.

La megalópolis implica 76 municipios alrededor de la ciudad de México. Habla de lo metropolitano como un elemento a futuro, pero sí se puede plantear superior a la Constitución Federal, como una aportación a nuevos derechos. René no ve la pregunta de cómo entra lo académico en las decisiones sobre desarrollo urbano. Eso también debe quedar en la norma: lo colegiado, lo que se vota y lo que se participa, pero que quede explícito en el texto. Los elementos de participación deben quedar a diferentes niveles, pero donde participe la Academia, esta representación debe existir para gobierno o coordinación metropolitano.



Imagen 21. Continuación del debate sobre la metrópoli

**Jesús Porcayo:** Me gustaría comentar que la planeación no existe en el poder legislativo, no hay técnicos capaces para poder proyectar leyes que se puedan aplicar a los ciudadanos. Esto ha traído consecuencias urbanas y de vivienda.

**Víctor Manzanares:** Ya estamos cerca del proceso electoral. Hay propuestas, pero hay dos que resaltan: el simplismo con el que han impulsado sus campañas y resulta una alerta por los pobres contenidos de los que serán constituyentes. Esto nos ha llevado a reconceptualizar el tema de los derechos, como el Derecho a la Ciudad, pero ese simplismo nos lleva a conceptualizar más derechos. El simplismo de la propuesta de los partidos puede convertirse en el simplismo de la Constitución. Eso implica los obstáculos de la Constitución federal y la reforma política. Nos ha llevado a reconceptualizar los derechos, pero también algo importante es algo de lo que podemos imaginar y que sean viables para presentar a los constituyentes.

Hemos avanzado en el tema del Derecho a la Ciudad, hemos planteado el derecho al suelo y el territorio, hemos planteado el tema del DHVA, y la reforma urbana. Hay otra parte que significa cómo nos imaginamos la estructura administrativa de esta ciudad, las alcaldías deben tener estas atribuciones, etc. Cómo rediseñamos o generamos propuestas que desarrollen la estructura administrativa. ¿Quién tiene más contacto en el territorio: el gobierno de la ciudad o las alcaldías?

**Asunción Camacho:** Yo creo que hasta el momento la ciudad ha sido una gran cantidad de proyectos y ejercicios democráticos incompletos. Pero, por otro lado, hay prácticas que desdican al gobierno sobre la participación de la ciudadanía, la imposibilidad de las delegaciones a decidir. En México no hay planeación y esto corresponde al tipo de proyecto gubernamental que se ha desarrollado. Cómo aprovechar las opiniones que vayan en favor de una planeación. Debemos estar preocupados por esas tres partes.

**Jesús Porcayo:** Yo tengo serias dudas del proceso que se avvicina. En el método no se plantearon foros. El tiempo es breve. Las propuestas de los partidos son recetarios de buenas voluntades, no están redactando una propuesta constitucional.

**Víctor Manzanares:** Las próximas 3 sesiones debemos ir trabajando una redacción de un producto final, después de las exposiciones. ¿Qué vamos a hacer con ese documento? Un elemento para la discusión en todos los espacios donde nos encontremos y entregar una propuesta. El producto será un fuerte elemento para la mesa de los 30. Es una propuesta de discusión que hay que colocarlo en la mesa de los 30, que se discuta y que lo firmen. Para ellos supondrá un problema, preguntará el gobierno: “cómo lo hicieron al margen y construyeron algo”. Después hacerlo público, proyectarlo abiertamente y presentarlo a los redactores.

Este documento es sustancialmente diferente a lo que trae Enrique Ortiz y otras personas que han generado otras propuestas. Es diferente y hay que colocarlo en la mesa.

Lo que ayudaría es presentarlo a todos los procesos constituyentes. Construir una plataforma constituyente. Es un proceso complicado que va a ser difícil atender. Ejes de derechos, que serán los que articulen la propuesta. Esto se dará dentro de la constituyente y una lucha callejera porque nuestros derechos entren a la Constitución.

No hay una identificación o cercanía con la gente. La ciudad no reaccionó en el momento de la represión a los profesores, es difícil que la gente salga a defender las propuestas rumbo a la Constituyente. Cómo generamos algunas iniciativas que nos permitan acercar las propuestas a la gente. Una iniciativa puede ser recabar firmas, como en el caso de la defensa del agua, entonces por qué no pensar, que, si ubicamos el tema del suelo y del territorio, por qué no pensar en salir a las calles y explicarlo con la gente. Una iniciativa que nos abra un canal de comunicación.

## La Nueva Gestión Pública en el gobierno de la Ciudad de México<sup>1</sup>

**Expositor: Armando Ramírez Palomo<sup>2</sup>**

**1 de junio/2016**

### **Armando Ramírez Palomo:**

Con la intención de ver la gestión pública como un tema transversal se propone una lectura técnica que nos sirva para realizar una lectura política. La lectura que hagamos tendrá que ver con la forma en que nos formamos desde los movimientos sociales y desde la academia. La crítica es que los académicos-militantes no vieron pasar lo que se estaba produciendo, por lo que no produjeron algo para analizar qué estaba pasando.

La administración pública es un tema muy antaño, que se remonta a más de 150 años. Sin embargo, nadie puede evitar el avance de la administración pública porque no pueden cambiar el modelo. En el caso de los gobiernos de izquierda o progresistas, se enfrentan al modelo de la administración. Como ejemplo está Marcelo Ebrard, quien proviene de esa administración.

La historia de la administración se liga a los finales del siglo XIX, en el marco del *fordismo*, cuya característica es la producción en cadena. Frederick Taylor establece el concepto de administración como administración científica. Por su parte, Henry Fayol propuso 14 principios de administración que estuvieron vigentes durante muchos años: división del trabajo, autoridad, disciplina,

<sup>1</sup> El texto de la exposición es una versión de la relatoría revisada con los audios de la sesión.

<sup>2</sup> Maestro en Ciencias y Artes para el Diseño, Profesor en la Academia de Ciencia Política y Administración Urbana, UACM-Casa Libertad, Luchador social.

unidad de comando, unidad de dirección, subordinación de los intereses individuales al interés general, remuneración, centralización, la cadena escala, orden, equidad, estabilidad en la tenencia de personal, iniciativa, espíritu de equipo. Después surge el proceso de planificación.

### **Administración Pública Progresiva. Administración orientada al desarrollo.**

Tenemos un capitalismo que presenta adecuaciones dependiendo de las características de los países. El Estado para que funcione necesita un gobierno con un sustrato ideológico; en este sentido, aparece una burocracia nueva que en un primer momento se aparentan como buenos y necesarios para que el Estado no se caiga cuando haya movimientos [cambios] políticos. Hay una discusión presente: si la administración de las empresas se puede adecuar a la administración de los gobiernos, aunque la primera respuesta es que *no*, porque no hay ética ni equidad en el caso empresarial; sin embargo, se abren procesos como la *captura institucional*.

La *captura institucional* es un proceso mediante el cual un grupo, que debería ser regulado por el gobierno (Estado), de pronto genera una contra ofensiva que permite colocar propuestas desde dentro de las estructuras de poder. El ejemplo es la *telebancada*.

Así, aparecen las reglas desde la burocracia para los políticos, es decir, los burócratas establecen reglas para frenar la perversión de los políticos. Sin embargo, los burócratas también afectan e influyen al poder político.

La planificación y su concepto siempre ha estado discutiéndose, pero tiene problemas que no se han podido resolver. La planificación estratégica está inmersa en el proceso de globalización que con el funcionamiento de los mercados, la planificación estratégica y la gobernanza, se presentan como herramientas del modelo capitalista y aseguran su funcionamiento.



Imagen 22. Presentación de Armando Palomo

La planificación estratégica proviene desde arriba, como parte del proceso de globalización. Para el caso de México, un análisis interesante al respecto es el que realiza Gustavo Garza en el texto *El proceso de urbanización de la ciudad de México en el siglo XX*. Una conclusión es que resulta imposible que haya planificación estratégica porque los involucrados no la están haciendo seriamente. Hoy lo que tenemos como planificación estratégica es el marco lógico, planeación dirigida a objetos, etc.

Al reconocer que los sujetos no son neutrales, que tienen intereses y pueden influir en el proceso político, aparece la dimensión humana en la administración pública. Aparece también la cooperación: órdenes inaceptables, cuestionables e incuestionables. Surge el *toyotismo* cuando hay una multi especialización de los trabajadores.

En el caso de la administración se dice que ningún empleado actúa de forma irracional. Se trabaja de forma racional, en lo que se

considera un intercambio. Aparece el *incrementalismo* que funciona como ensayo y error, aunque es común equivocarse al pensar que las políticas públicas son para siempre y no responden a un constante cambio de contexto.

## Nueva Administración Pública

La Nueva Administración Pública aparece en 1960. Todo lo que pasaba afuera, en las empresas, se trataba de integrar a la administración pública, y eso se reflejó y se está reflejando en las instituciones. Surge la descentralización, aparece la flexibilización, etc. Cada momento son correcciones del modelo anterior, hay una preocupación por los resultados. Avanzado el tiempo, en la década de 1980, se desarrolla la nueva economía, existe un adelgazamiento del Estado, es el inicio de la nueva vertiente del capitalismo que impactará directamente a la administración.



Imagen 23. Continuación de la exposición sobre administración pública

Tras esto, la Nueva Gestión Pública es el cambio del modelo imperante. Aparece, la Nueva Gestión Pública, ligada al neoliberalismo, de ahí vienen los principales conceptos, se crean las nuevas agendas políticas y con estas aparecen los profesionales para dirigir la administración al modo de las empresas. En general, se hacen presentes cuatro tendencias:

- a) Los intentos de reducir el tamaño del gobierno y replegar su campo de acción;
- b) La privatización de las empresas públicas o de propiedad del gobierno, así como la creación de cuasi-mercados;
- c) La automatización de la información;
- d) El desarrollo de agendas globales de gobierno.

Como una nota al margen, es preciso señalar que la reserva de suelo es una propuesta indispensable para cualquier ciudad, y esta reserva la debe disputar la sociedad.

Entendemos, entonces, que la administración pública es reflejo del Estado. En este sentido, Christopher Hood y Michael Jackson proponen la Nueva Gestión como una filosofía. La organización vista desde el lado privado. Es un gerente que dirige la vida de los empleados: incentivos, bonos, fiestas, etc. Es una invasión de la empresa y del marketing hacia la administración, del desarrollo tecnológico y la investigación para el modelo, se complejizan los procesos organizacionales; todo esto acompaña la Nueva Gestión.

## Administración pública en la Ciudad de México

La Nueva Estructura Programática (NEP) deriva en el Programa Operativo Anual (POA). Esto es parte de la planificación y presupuestación que el gobierno presume con enfoque de derechos, pero la presunción es parte del marketing urbano. En el Distrito Federal se tiene la estructura más adelantada del país, pero sigue siendo una propaganda. La planificación estratégica, el marco lógico, el análisis FODA, comenzaron a ser la base de la planificación. En el

caso de la administración pública del Distrito Federal se adoptó la presupuestación con base en el marco lógico, esta es una herencia directa del prisma.

De tal modo que actualmente se encuentra en boga el *presupuesto con base cero* y con base en *resultados*, esta es una parte esencial de la Nueva Gestión Pública, se trata de un borrón y cuenta nueva. Para ello existe un sistema de evaluación del desempeño, evaluación del servicio civil de carrera y el sistema de indicadores como dimensiones para medir los avances. Finalmente, si la planificación es el proceso, entonces su instrumento es el plan.

La estructura presupuestal se hace más compleja al estar orientada por resultados y por el sistema integral de indicadores estratégicos. Por esta razón el Programa de Desarrollo Urbano no es utilizado, lo que priva en esta Nueva Gestión Pública es el Programa General de Desarrollo.

## Bloque de discusión

**Jesús Porcayo:** Veo que la administración pública se ha apegado a intereses, en el caso del capitalismo estos intereses se imponen a los intereses sociales. La administración pública privilegia a las empresas por encima de las necesidades sociales. El gobierno era diferente a los empresarios, puesto que el primero era una bisagra entre los empresarios y el resto de la sociedad. Pero, los empresarios se meten de políticos.

**Lied Miguel:** Me llama la atención que el modelo administrativo viene después de la década de 1960, ¿por qué traemos modelos que no han servido? ¿Existen otros modelos de hacer administración que no sea esta, de la que se está haciendo el refrito? ¿Hay experiencias más sociales?

**Rosa Vargas:** ¿Cómo incidimos en políticas públicas y en la generación de leyes? ¿Qué tanto con todo este sistema podemos influir en la elaboración de un planteamiento de desarrollo urbano



Imagen 24. Bloque de discusión

para la ciudad y qué tanto puede ser retomado por la Constituyente? ¿Cómo incidir para un proyecto de ciudad, un modelo de administración pública?

**Hugo Reynoso:** La izquierda va detrás en los estudios históricos. Es una necesidad del capitalismo de aportar en administración pública. Va aportando porque es necesario aplicarlo. Vemos cómo los gobiernos de izquierda y los demás procesos se van acercando a un vaciamiento ideológico. Cómo lo hacemos, la cuestión práctica es meterse en la lucha y en la administración pública. *La administración pública debe hacerse más sencilla, con un adelgazamiento de las leyes secundarias desde la Constitución.* Entender la administración de costos es donde está integrado este proceso. ¿Cuál es el futuro de la administración pública en México?

**Ernesto Jiménez:** Estos son los temas a los que no le hacemos caso. Podemos construir modelos, pero cuando lo transportamos a lo práctico se encuentran con obstáculos. La Nueva Gestión Pública indica que el capitalismo se adecúa para obtener ganancias. La Nueva Gestión Pública tiene la intención de reproducir el modo de producción. Lo que no hemos sido capaces de hacer es llevar a la práctica las propuestas. Se trataba de hacer una reforma administrativa en la época de [Cuauhtémoc] Cárdenas, se necesitaban instrumentos de gestión ciudadana. Lo que no dice la reforma sobre las alcaldías es cuánto nos va a costar. La sesión lo que nos muestra es cómo articular la intervención. Esto se refleja en la posibilidad o no de la creación de secretarías, como el caso de la Secretaría de Vivienda, que resultaría contra productiva desde el simple hecho del presupuesto. Señalar la necesidad de una reforma administrativa para reconvertir el gobierno como un servicio *para* y *por* de la gente. Recibieron 10 mil propuestas y no se sabe dónde están, eso es lo que se le debe pedir al organizador de la reforma política. El expositor nos ha dado una visión muy importante. Traslademos los conceptos al ámbito de desarrollo urbano y nos llevaremos una sorpresa.

**Georgina Sandoval:** La presupuestación con base en derechos humanos implicaría que les tomáramos la palabra en términos de evaluación de resultados; así, entenderíamos por qué son ineficientes hasta en la aplicación del resultado. Un tema de Hábitat II era poner el *Derecho Humano a la Vivienda Adecuada* por encima de otros postulados, ahora que pasó de moda, en Hábitat III se trata del Derecho a la Ciudad. Una parte importante del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, particularmente del capítulo sobre el Derecho Humano a una Vivienda Adecuada, son las propuestas realizadas, entonces es momento de regresar a esa parte para ver las propuestas, dónde se aterrizan las ideas y cómo se inscriben en la función administrativa. Entonces preguntarnos: ¿qué proponemos? Porque los funcionarios no sueltan prenda en la parte



Imagen 25. Participación de Ernesto Jiménez de la UPGV

administrativa, ¿cómo hacer un diálogo, una negociación para proponer algo?, estas son las preguntas que debemos plantearnos.

**Armando Ramírez Palomo:** El tipo de administración es el reflejo del tipo de Estado; esto ha repercutido en la izquierda porque no lo reconocen. No es que sea una contradicción, sino que así es el capitalismo, suma elementos que le son útiles y desaparece los que no le son funcionales o hasta peligrosos. Las demandas democráticas que son llevadas por el modelo organizacional, están en otro lado. Así es el modelo, quisiéramos que fuera diferente, pero, ¡así es! Es preciso entender al sistema, que el modo de producción es uno, pero es dominante y hegemónico y su naturaleza es la rentabilidad y la ganancia. No miremos a la administración como un sujeto aislado. Hay que reconocerlo y ver si lo podemos cambiar. Lo que hay que reconocer es que la administración es un ámbito lejano para el Movimiento Urbano Popular, pues no está

cruzado por la gestión de la vivienda. El gobierno ofrece cosas a los trabajadores que la izquierda no puede ofrecer.

Los modelos de administración tienen vocación de poder y vocación política. Los modelos de administración van adquiriendo una influencia política. El modelo de administración tiene que ver con el sistema, y es consustancial con esto. Hay que entender que es una realidad, aprenderla y entenderla. Se tienen unas partidas donde se encuentra el presupuesto y no se sabe dónde cae. La influencia de los políticos para la administración y el presupuesto sigue ahí, en la participación del presupuesto está la influencia de los políticos y toman decisiones. El Estado tiene su modelo de administración y es la Nueva Gestión Pública, que es extranjera. Muy diferente al *desarrollo endógeno* que se opera entre 1930 y 1970 en México; después se cambiaría al *desarrollo exógeno*, donde se toman los recursos de fuera para desarrollar lo de adentro.

### Respondiendo a las preguntas:

- La administración sirve a un modelo y no se sabe si puede intervenir el Movimiento Urbano Popular, pero debe discutir y ver si puede hacerlo. Habría que preguntarse si van a estar en este proceso de administración, aunque hay que advertir que una vez que se llega ahí se queda atrapado en la administración.
- ¿Se puede hacer más sencillo? No, porque es muy complicado administrar lo grande que es la administración. Los administradores son los que están detrás del poder y del proceso de gobierno.
- El tema es la reforma política y la reforma administrativa. ¿Tenemos los elementos?, ¿o los podemos pedir prestados?, ¿dónde están los elementos? Están en una estructura de gobierno y las instituciones presupuestales. Está el peso de la presupuestación como una estructura federal por lo que es complicado cambiarla desde lo local, se enfrenta al Secretario de Hacienda a nivel federal. Por lo que se ha adecuado a las condiciones en

las que se encuentra el presupuesto. Esto limita la reforma administrativa, pero ahí es donde se tiene que poner la atención. La Constitución es un marco normativo del *querer ser*, de cómo nos vamos a normar de forma genéricamente, esta es parte de la reforma política, no son los cambios que anuncian los constituyentes como demandas básicas, como un ejemplo.

- Si tuvieran la oportunidad de intervenir en el presupuesto se tendría ver de qué tamaño es el problema de vivienda para proponer un presupuesto particular y que se pueda integrar el presupuesto total. Aquí es donde debe entrar el Movimiento Urbano Popular para poder resolver el problema. ¿Cuál es el tamaño del problema? ¿Cómo se puede resolver? ¿Cómo la resolución atraviesa por el presupuesto? ¿Cuánto dinero es?..
- Aprendamos bien cómo funciona el presupuesto para poder intervenir en él, porque es necesario para la incidencia en las políticas públicas.
- El futuro. Primero, hay que aprender cómo funciona el gobierno a todos los niveles, ver la forma de discutir con ellos. ¿Para dónde va la administración pública? Está empezando en México, pero en otros puntos del mundo ya está. En el caso de México seguirán los ajustes como la reforma educativa, incluso se van a profundizar después de las elecciones.
- El mundo está lleno de interacciones. Vale la pena que este seminario no fuera sólo para la Reforma Política sino para las propuestas de desarrollo de un movimiento como este. Construir esa agenda en diferentes ámbitos. Como ejemplo, el análisis de las alcaldías debe ser un asunto demográfico y un asunto económico, en un sentido muy profundo, para lo que se requieren especialistas en estos temas; debe ser una división económica para después generar una división política que genere una administración.

**Georgina Sandoval:** Es relevante revisar el ciclo de la administración pública: Base cero, planificación, presupuestación del

Programa Operativo Anual, indicadores, resultados, evaluación, transparencia. Esto implica que en la nueva Constitución, en la legislación (incluida la administración pública), en la planeación del presupuesto, haya elementos presentes que se vinculen a la estructura federal; esto para que realmente exista la posibilidad de un cambio en la administración y el manejo transparente de recursos.

## Evaluación de la política de vivienda del Distrito Federal<sup>1</sup>

**Expositor: Georgina Sandoval<sup>2</sup>**

8 de junio /2016

### **Georgina Sandoval:**

Partamos de la sesión anterior cuando Armando Palomo, nos hablaba de cómo la administración pública de la ciudad se organiza para llevar adelante lo que hace en términos prácticos y teóricos: cómo se establece el presupuesto, cómo se reparte y cómo se obtienen resultados.

Palomo considera la reserva de suelo como propuesta indispensable para cualquier ciudad e identifica la Nueva Gestión Pública como modelo administrativo que caracteriza al actual gobierno de la Ciudad de México y que responde a un modelo económico que se fundamenta en la filosofía del capital.

Durante la sesión pasada, Palomo, a través de la propuesta de los compañeros de tratar de simplificar la administración pública, nos hablaba de la imposibilidad de llevar a cabo esta propuesta, ya que son tantos los mecanismos y programas que conforman la administración que tiende a hacerse más compleja. Sin embargo, llamaba la atención de los movimientos sociales y las asociaciones civiles para al estar al tanto del funcionamiento de la administración pública, determinar formas y momentos de intervención, sobre todo en el presupuesto. Hacía especial hincapié en los momentos que el presupuesto es asignado y en la poca atención que

<sup>1</sup> El texto de la exposición es una versión de la relatoría revisada con los audios de la sesión.

<sup>2</sup> Doctora en Urbanismo, Profesora de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco en la división de Ciencias y Artes para el Diseño, Presidenta Honoraria de Casa y Ciudad, A.C.

los ciudadanos dedican a garantizar que éste derive en los rubros estipulados, reflexionando sobre el necesario conocimiento que debe tenerse sobre la administración pública.

Mientras se llevaba a cabo la exposición de Palomo, yo realice algunos esquemas que nos ayudan a visualizar cómo la administración pública está realizada sobre un ejercicio de diseño, su operación no es un asunto gratuito, si no que obedece a una organización con elementos que le permiten llevarse a cabo y al final esto se convierte en una afectación en su propio marco político y de políticas públicas.

Palomo se encargaba de decir: “todo esto se puede resumir en la palabra presupuesto, pero todo está hecho para el marketing, el mercado urbano”.

Otro esquema nos muestra el ciclo de la planeación de la estructura programática: base cero como ejercicio de planificación a corto plazo, Presupuesto Operativo Anual que tiene indicadores, así como elementos que te permiten ir midiendo en base resultados para realizar una evaluación como ejercicio de transparencia. Si buscamos en la página del Instituto de Vivienda (INVI), podemos encontrar este ejercicio, en términos formales, ya que en la interpretación de los hechos las cosas son diferentes.

Hay un ejercicio de planificación, es decir, el presupuesto por aplicar; hay instrumentos (programas operativos anuales, plan de manejo, reglas de operación), la pregunta es: ¿esto que se está haciendo apoya una idea de progreso social?, porque hay referencias normativas que pareciera que tienen una serie de indicaciones, ¿qué tan involucrado está un proceso social? Palomo termina identificando instrumentos que permiten la evaluación.

Como elementos que nos aporta la exposición de Armando Palomo, identifico:

1. Nueva Constitución y su referencia legislativa. Hasta el momento no habíamos pensado cómo incluíamos la legislación que tiene que ver con la administración pública.



Imagen 26. Presentación de Georgina Sandoval

2. Planeación del Presupuesto.
3. Instrumentos de operación y evaluación y los de monitoreo de resultados.
4. Cómo llegar a acciones-resultados que nos permitan estar constatando lo que hacemos.
5. Cómo todo esto se liga a una estructura de operación de carácter Federal, que de alguna manera es un elemento vinculatorio.

El objetivo de la sesión de hoy es recuperar lo aportado por Palomo y exponer la aplicación de los componentes de la vivienda adecuada, a modo de mostrar la forma de volverse programático dentro de la administración pública. Lo que me propongo es identificar que la viabilidad de cualquier propuesta debe entrar a “la lógica” de la estructura de la política pública. Es decir, reconociendo la administración pública como un sistema, amarrado por todos lados, la cuestión es cómo incidir en él.

**Víctor Manzanares:** Salvo lo nuevo, que como parte de la estructura el asunto de las demarcaciones territoriales que habría en cada nueva demarcación, donde aparecen los concejales y las alcaldías. Valdría la pena discutir y diseñar esa parte local.

**Georgina Sandoval:** Para el desarrollo de cualquier propuesta hay que reconocer el concepto, las cualidades y sus indicadores. Manera de pensar sistémicamente el concepto. El procedimiento metodológico, que mediante una base estadística nos permite visualizar: Cómo estaba en un periodo de arranque (base cero), qué se proponen hacer y cuál es el resultado. A modo de cuadro comparativo.

La administración de la Ciudad de México, desde la gestión de Marcelo Ebrard, insiste en que sus programas tienen perspectiva de Derechos Humanos. Y así lo plantea en sus documentos de evaluación. Y tienen como base la ley de desarrollo social como elementos que debieran estar presentes en la política (de desarrollo) social.

Al hacer el análisis del documento *Evaluación Programa Vivienda en Conjunto, ejercicio 2014* del Instituto de Vivienda,<sup>3</sup> publicado en 2015, donde se estipula que el objetivo de la evaluación es generar medios que permitan desarrollar una amplia gama de opciones de los diversos sectores sociales que afrontan problemas habitacionales. Programas que se deriven de la materia y que coadyuven a la realización del Derecho Humano a la Vivienda consagrado en la Constitución.

Si reconocemos esta política pública como un ejercicio del *Derecho Humano a la Vivienda Adecuada*, se acogen a la *Ley de Desarrollo Social* y comienzan a hablar de una serie de valores y principios de la política de desarrollo social: la universalidad, la igualdad, la equidad de género, y van diciendo que el asunto se está cumpliendo. Es decir, esto que es un discurso tiene que encontrar los

<sup>3</sup> Consúltese el documento en: <http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2015/evaluaciones/od/invi/Vivienda%20en%20Conjunto%20EVALUACION%202015.pdf>

mecanismos para medirlo, luego para calificarlo y hacer observaciones. Se comienzan a utilizar un conjunto de fórmulas, como elementos de medición, utilización de la estadística para comparar y obtener resultados.

Mostramos aquí la matriz de indicadores, que contempla: el número de créditos otorgados, número de beneficiarios por los créditos que otorga el programa, atención a sujetos prioritarios de crédito, población de escasos recursos y la atención a familias con ingresos hasta cinco veces el salario mínimo, número de créditos autorizados y una serie de elementos que luego se convertirán en unidades de medida y luego van a calificar. Por ejemplo, conocer el porcentaje de familias con ingresos de hasta cinco veces el salario mínimo; resulta que este documento presenta que son entre 1,572 y 1,745 familias. Lo que nos lleva a reflexionar: ¿cuál es la población objetivo a la que va dirigido el INVI? A lo que la institución declara que el noventa por ciento de su población atendida está por debajo de los cinco salarios mínimos, a la par que juega el tema de los ocho salarios familiares. Esta información puede encontrarse en el portal público del INVI.

**Alicia Corona:** Nunca hay una vigilancia del presupuesto, ni la ejecución del mismo, no sólo del INVI, sino de toda la administración.

**Georgina Sandoval:** Se trata de una actuación de gobierno conforme presupuesto establecido, no en base a las necesidades sociales. En el presupuesto base cero se empieza de nuevo con un presupuesto y se plantean construir viviendas, incluso menos que el periodo anterior.

La siguiente tabla puede mostrarnos quiénes intervienen en el proceso constructivo de la vivienda en el país, puedo observar que en estados como Guerrero, Oaxaca y Chiapas el porcentaje que puede comprar vivienda es pequeña, comparado con quienes tienen la oportunidad de mandar construir su vivienda. Situación que no es evidente para las autoridades quienes consideran que aquellos

casos en los que no interviene la iniciativa privada se denominan autoconstrucción. Al sumar entre mandar a construir y procesos de autoconstrucción resultan cifras reveladoras a nivel nacional.

En el caso de la Ciudad de México, junto con Nuevo León y Chihuahua, son los estados que más compran, pero en el caso particular de la Ciudad de México casi la mitad de la vivienda es resultado de procesos de autoconstrucción. Dato que me parece importante para entender el problema de la vivienda.

El tema de la población, siendo este un ejercicio de comparación, cómo estaba en determinada fecha y cómo ha evolucionado según los últimos datos, si vemos la población el número de personas que ha crecido en la ciudad, es pequeño. Para poder entender este dato, tengo que recurrir a un referente de comparación que me permite identificar de qué estoy hablando, en este caso la tasa de crecimiento de la Ciudad de México 0.3%, frente a cómo crece el resto del país nos da un parámetro que determina que no



Imagen 27. Primer bloque de discusión

estamos creciendo nada. La población de la Ciudad de México está creciendo con menos ritmo que el nacional. La vivienda está creciendo a un ritmo más acelerado, pero el porcentaje que construye el INVI es mínimo.

Al retomar los indicadores de la Vivienda Adecuada reconocidos por Naciones Unidas, por ejemplo, la seguridad jurídica de la tenencia, sin referirse específicamente a la propiedad privada, sin embargo, lo más común es relacionarlo con la tenencia en propiedad privada. Habría que reflexionar sobre los asentamientos irregulares o la vivienda en alto riesgo, más del 37% de estos asentamientos tiene más de once años de vivir en estas condiciones, el tema de los desalojos inquilinarios, en donde la relación inquilinaria es un asunto entre particulares por lo que al ser desalojado no existe oportunidad de que alguien te ofrezca algo. El tema de las tomas de suelo como otro de los fenómenos presentes en estas circunstancias.

El tema del suelo, desde una perspectiva de mercado, nos permite identificar el costo por metro cuadrado por la construcción de vivienda en la ciudad, los más caros en Cuajimalpa. Y esto contrastando con los procesos de expropiación.

Respecto el tema de infraestructura y servicios, la situación fundamentalmente no es que no tengas la infraestructura si no que ésta te ofrezca el servicio y su calidad.

Respecto el espacio público y el equipamiento comunitario, reflexionamos sobre cómo las acciones realizadas sobre el espacio público no son más que una extensión de la propia vivienda. En el que la población se reúne y encuentra. Porque hasta las dimensiones de la vivienda ya no te permiten este tipo de relaciones.

Otro tema, es el costo de la vivienda, que sabemos es un bien caro, pero de alguna u otra manera tiene un valor económico, se necesitan determinados ingresos, tener acceso al sistema de financiamiento y, según algunas legislaciones, significa que no debes pagar más del 25% de tus ingresos en una vivienda. El dato duro viene a partir de medir esto, ¿cuánta de la población existente está por debajo de los cinco salarios mínimos? Y lo que te significa el

acceso a una hipoteca. Para poder tener acceso al sistema, según los datos de la encuesta de ocupación y empleo del INEGI en el 2008 y el 2014 esta era la situación de la población de la ciudad que gana menos de 5 salarios mínimos: de 2008, 70.39%, a 2014, 65.7%.

Analicemos esta tabla que nos muestra los que quedan fuera del mercado, es decir, tener acceso al mercado habitacional significa ganar más de cinco salarios mínimos y con las modificaciones que tiene el INVI, se coloca a esta población fuera la posibilidad de acceder a un crédito de vivienda.

Respecto habitabilidad, que es otro tema importante para seguirle la pista al tema del hacinamiento. Se siguen haciendo viviendas, pero la situación de hacinamiento prácticamente no se modifica, estamos en el 30% y entre el 2005 y el 2010, por lo que la situación no se modifica.

La accesibilidad, simplemente las personas con discapacidad, no podrían transitar libremente debido a las condiciones del entorno de la vivienda, donde el 52% de banquetas no tienen rampa para silla de ruedas.

El tema de la ubicación, la distancia entre la ubicación de la vivienda y el trabajo, es un tema más difícil, pero finalmente considerado.

Respecto las adecuaciones culturales, pienso en la vivienda urbana para población indígena que está lejos de una vivienda indígena, entonces ¿cuál es la adecuación cultural?

Otros de los fenómenos por los que hay que reflexionar serían: la circunstancia de la pobreza en el país que no se modifica, la especulación urbana, la corrupción, la credibilidad y el cambio del modelo de vivienda, al día de hoy no hay cubos de iluminación, no hay ventilación natural y directa, las instalaciones sanitarias se desarrollan en pequeños ductos, los patios de servicio se convierten en cuartos de lavado. Estamos ante el fenómeno de la densificación, que todo mundo lo menciona, pero no se alcanza a definir.

**Alertas:**

1. Ausencia del marco legislativo-programático-vigente, en particular en la Ley de Vivienda con respecto a la densificación.
2. La cantidad de normas que se contradicen entre sí y que no son coherentes para cualquier desarrollo, es decir los desarrolladores siempre encontrarán un camino.
3. Estudiar los fenómenos para encontrar propuestas, entre otros para los asentamientos irregulares.
4. La ausencia de información que prevalece sobre el tema de los desalojos, los desplazamientos de la población por cuestiones económicas.
5. La atención a la población más joven.

Al mismo tiempo, se hace presente el trabajo de la Suprema Corte de Justicia<sup>4</sup> que se adecúa a la sociedad. Lo que dicen: es que no se le puede dejar solo al gobierno para la construcción de vivienda, sino que también es responsable la iniciativa privada y la sociedad, lo que abre una serie de condiciones, porque los privados están haciendo lo que hacen y nadie les dicen que están fuera de reglamento. En síntesis, este documento aborda el avance o el retroceso de la aplicación del *Derecho Humano a la Vivienda Adecuada* en el Distrito Federal.

Derivado del tema de los desalojos en pro de un interés público, por ejemplo, el caso de las presas, la Suprema Corte de Justicia reflexiona sobre la relación entre el Estado y la sociedad, en la que a su vez interviene la iniciativa privada como inversionista y les otorga responsabilidades. Por lo que le señala a la iniciativa privada la necesidad de que asuma su responsabilidad social cuando realiza este tipo de participaciones.

<sup>4</sup> Consúltese el documento en: <https://www.scjn.gob.mx/libreria/Paginas/protocolos.aspx>

Una parte de esta exposición toma como base el documento que entregamos al Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF) que también incluye un apartado en el que nos pedían que después del diagnóstico propusiéramos qué se debe hacer para revertir la actual situación. Esta propuesta debería estar en el marco del Programa General de Desarrollo de la ciudad y organizada en un formato que contemplaba objetivos, metas a tres años, indicadores de resultados, estrategia, autoridades responsables y metas a seis años. De esta manera la autoridad podría comprometerse en lo que ya tiene planificado.

Al reunirnos con el PDHDF el principal lío era determinar qué autoridades eran responsables, lo que volvía el asunto complicado. En la última versión de mayo de 2016 que recibimos desde el Programa queda identificado que la estrategia tiene que ver con una adecuación legislativa con el Programa de General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Con una periodicidad de dos años en los que se establece una serie de convenios entre las distintas dependencias y marcan quién es la autoridad responsable, esto siendo su programación administrativa. Lo que me parece importante porque habla de la estrategia de inserción de nuestras propuestas.

Cómo pasamos a elementos de propuesta

1. Cualquier idea que coloquemos en términos conceptuales, debe tener sus cualidades y referirse a un indicador, si no lo hacemos así nunca nos van a entender
2. ¿Cuál es el punto de partida?: ¿las necesidades del pasado?, ¿de hoy? o ¿del futuro? Si le preguntas a los privados te van a decir que son respecto las necesidades del futuro.

**Jaime Rello:** La semana pasada que estuvieron los privados en la escuela de administración, ellos dicen: “ustedes son conservadores, los liberales somos nosotros, y son conservadores porque ustedes no quieren el progreso de la ciudad” y daban unos datos: “74% de la población de la ciudad tiene propiedad privada por lo que hay que defender el derecho a esa propiedad” ellos creen que la



Imagen 28. Participación de Víctor Manzanares

ciudad debería crecer en grandes edificios, grandes torres y grandes desarrollos habitacionales, tumbando todo lo viejo, modernizando, lo que refleja una tendencia a nivel mundial.

**Víctor Manzanares:** Nosotros deberíamos estar pensando en una ciudad también hacia el futuro, en un ejercicio, diferente al de los privados, en el que pensemos cómo nos imaginamos y queremos esta ciudad en veinte años.

**Georgina Sandoval:** Implica precisarlo para identificar tu línea de partida y tus acciones. Lo que me lleva a pensar qué compromiso y qué es compatible con la administración pública, eso que llaman el derecho a la vivienda, parece ya estar colocado, pero porque tiene un conjunto de parámetros que se integra dentro de la administración vinculada a distintas dependencias, forma parte del programa de Mancera, tiene toda una estructura administrativa.



Imagen 29. Debate y al fondo Georgina Sandoval en trabajo de sistematización

Lo que no pasa con el Derecho a la Ciudad, lo que hace la sutil diferencia. Mientras que el derecho a la vivienda tiene ya su camino acotado, el Derecho a la Ciudad da paso a la libre interpretación.

Cómo esto tiene que ver con un marco legislativo. Reconocer cualquier actuación con un sistema que tiene que ver con el medio ambiente, el desarrollo urbano, el suelo, perspectiva de derechos humanos, que se relaciona y tiene coherencia con la circunstancia federal, la SEDUVI y el INVI como rectores del programa de vivienda, donde se reconoce la producción social y donde hay opciones para la población más pobre y sanción a quien no respete el reglamento de construcción. Es lo que están haciendo los privados: ¿cómo sacan el provecho a un pequeño espacio para ofrecer una vivienda?, ¿cómo es lo construyen y no le dicen nada?

Importante agregar el tema de la administración pública y pensar en acciones resultados de cualquier propuesta que podamos hacer.

## Bloque de discusión

**Hugo Reynoso:** Lo de hacinamiento es muy importante, porque al plantearlo al futuro, debemos ver soluciones favorables al hacinamiento. Instalaciones adecuadas y espacios adecuados. El suelo debe tener la pertinencia de cualidades e indicadores, uso adecuado e inadecuado, etc. En esta ciudad hay derecho al suelo que está enlazada con otras zonas urbanas de la ciudad, pero cómo se va a enlazar con estas zonas. Debe existir un parámetro de igualdad, incluso expuesta en los primeros capítulos de la Constitución. Tiene que ver con cómo debe ser la ciudad del futuro, debe estar en la Constitución, es lo mismo. El Derecho a la Ciudad tiene que ver con los asentamientos humanos que tienen el mismo derecho, derecho a esa megalópolis. Esta relación debe estar en los primeros artículos. El Derecho a la Ciudad es el derecho a la megalópolis.

**Asunción Camacho:** Si tuviéramos que hablar qué es la ciudad a futuro para nosotros debemos diferenciar nuestros intereses y los demás sectores, como el capital y los urbanistas modernos pues van dirigidos a otros intereses. Queremos una ciudad moderna, pero eso ¿qué significa para nosotros?, ¿cómo combinas la idea de la ciudad de futuro con la vivienda y el uso de la ciudad? Debe haber una defensa de los espacios públicos, aunque la apropiación del barrio no es posible, tal vez debe ser vertical la vivienda, pero adecuada, y que cumpla las normas, que cuente con espacios para descansar y que esté ventilada, etc. Pero muchas veces la gente no tiene esta percepción de la vivienda, vivimos para trabajar, comer y vestirnos.

**Jaime Rello:** Hay que partir de dos modelos de ciudad: los del mercado y quienes pensamos que debemos construir la ciudad entre todos. ¿Se podrían conciliar los intereses que existen en la ciudad o podemos conciliar esta ciudad a futuro? La ciudad a futuro es la viabilidad que pueda tener esta ciudad a futuro. Si sigue como

va, las posibilidades de la ciudad son oscuras. Hay que discutir el modelo de ciudad que quisiéramos tener. Veo difícil la cuestión de conciliar, porque ellos, los inmobiliarios, vienen por sus intereses, vienen por todo lo que hay. Veo difícil porque debemos hacer una defensa de la ciudad y el territorio, pero cómo debemos organizar esta defensa.

No puede haber un sistema de indicadores para la ciudad porque en cada lugar tiene su propia forma y su desarrollo, no es lo mismo la sierra que los barrios. Como no hay planeación de esos lugares en los que se respete lo nativo, porque se quieren hacer esquemas generales para encajonar todo lo demás. En el desarrollo urbano debe haber un reconocimiento de lo que hay, desde el suelo hasta el equipamiento y el espacio público. En algunos lugares la necesidad no es la vivienda, sino también de equipamiento, por eso el suelo no debe ser sólo para vivienda sino las necesidades de las comunidades. Esta es parte de la contradicción.

¿Por qué el Movimiento Urbano Popular no ha influido en los nuevos movimientos de la ciudad? Se nos piensa que somos invasores de todo. Que somos la barbarie y vamos contra la civilización. Por eso el desarrollo urbano debe estar pensado desde cada lugar (comunidad) porque permite que los intereses contrarios que generen contradicciones, que se presentan a otra escala mayor, en una escala local se pueden resolver en beneficio de la mayoría.

**Antonio Méndez:** Hay dos modelos que están conjuntándose, pero están en una lucha de clases. Es una lucha del capital contra la gente de escasos recursos. Es una apropiación de la riqueza colectiva. Se debe imponer al interés privado, que es la minoría el interés colectivo. En Cuajimalpa hay un despojo del suelo, hay un despojo del agua. Pero eso hay que defenderlo con todo, porque es una situación de guerra. Donde debe permanecer el interés colectivo. En el caso del tren hay un interés multimillonario del grupo Atlacomulco. En las elecciones se ve que hay un descontento y se reflejó en la limitación del voto del PRI. Hay que defender lo que se tiene.



Imagen 30. Importante diversidad de asistentes

**Víctor Manzanares:** Tengo algunas preocupaciones: El 72% de abstenciones en las elecciones pasadas para la Constituyente. Esto se vuelve el gran reto, la mayoría de la población no está en el tema de la Constitución. Cómo le hacemos para que se discutan los derechos y el asunto sobre la ciudad con la comunidad de forma mayoritaria.

La otra es la composición de los constituyentes, pues la derecha tiene la mayoría de la Constituyente, MORENA sólo tiene 22 porque no se puede tener un resultado de una Constitución con otras características. El debate se dará alrededor de las propuestas de los partidos y el movimiento que esté alrededor, pero en una situación bastante complicada.

La tercera cosa es que el Constituyente Popular aprobó un documento, pero nos sorprendió que las dirigencias de los movimientos no son garantía de planteamientos de avanzada y democráticos. Hay cosas que ya se avanzaron como la mujer vista como algo más que

ama de casa o las propuestas contrarias a la interrupción legal del embarazo. Había un desconocimiento de las leyes. Saltó un tema donde se decía que desarrollos inmobiliarios de más de tres niveles debe ir a consulta pública, pero, ¿qué sucede con lo otro? Edificios de tres niveles para sector social no existen, en la ciudad difícilmente puedes construir viviendas de interés social en tres niveles.

Hay una pugna de dos proyectos. Hay que buscar de que lo social se imponga a lo privado, pero lo social es diverso y contradictorio entre sí. El difícil el esfuerzo, tenemos diferencias, pero podemos tener unas posiciones básicas: Todos tenemos una idea del proyecto alternativo de ciudad, compartimos la necesidad de este. Ahora, ¿cuáles son los elementos que pueden articular este proyecto?, no todo sino para el debate de la Constitución. Y pensando una ciudad alternativa, ¿cuáles son los temas que nos pueda articular? Uno de los ejes es el Derecho a la Ciudad desde la perspectiva que se ha venido trabajando en el seminario; se ha hablado de los derechos que hemos ganado (DHVA, PCMB), pero la parte más trascendente son los derechos nuevos; sin embargo, reflejan la contradicción fundamental de la ciudad, y a esto le hemos abonado: el suelo, el agua, el derecho a la electricidad (que nos plantearon ayer) y el derecho al territorio.

Si nosotros perfilamos esta situación a la que vamos a entrar: abstencionismo y derechización del Constituyente, la tibieza de MORENA, etc., entonces la participación de los movimientos debe ser fundamental. Lograr un acuerdo y presionar desde la movilización a la Constituyente. Para jalar a la población debemos de tocar fibras sensibles de la población, de la ciudad.

Para la redacción del documento proponemos:

1. Se tiene sistematizada la información pues hay que compactarla y juntarla.
2. Debe existir un esfuerzo de una comisión que redacte un documento que posibilite un acuerdo entre nosotros (el movimiento) de tal manera que lo podamos explotar, viene la mesa del debate, se acelera la redacción, etc.

3. Debe ser una propuesta que tenga en el centro las coincidencias y meterlo en todos los debates donde lo tengamos que meter. El suelo, el agua, el territorio, etc.

**Asunción Camacho:** Estoy de acuerdo en los marcos que hay para definir los derechos que debemos defender. Los derechos ganados, los derechos de antigüedad, y los derechos nuevos. Tendríamos que establecer ciertas consideraciones que definan los derechos en la ciudad. Debemos tomar en cuenta los derechos de la tierra, y así enunciamos los derechos para armonizar una coexistencia pacífica entre todos los sectores. Tenemos que hacer un gran esfuerzo para cabildear con esfuerzos alternativos que se están llevando a cabo. Tenemos que armonizar los intereses que están encontrados entre nosotros. El problema es cómo armonizar los derechos de los diferentes grupos, pero no hay claridad de cómo ponerlos.

**Moderador:** Con la intención de redactar una propuesta como resultado de este Seminario de actualización se establece como parte de la comisión redactora a Hugo Reynoso, Víctor Manzanares, Alicia Corona y Antonio Méndez Jaramillo.



Imagen 31. Presentación de Enrique Ortiz

## Planeación del Desarrollo integral y sustentable de la Ciudad de México<sup>1</sup>

**Expositor: Enrique Ortiz Flores<sup>2</sup>**

15 de junio /2016

**Enrique Ortiz:** La Constitución que se aborda en esta propuesta es una Constitución de Derechos, incluso de derechos que no existen o que no están reconocidos. Los derechos siempre están en las constituciones sin esquemas que permitan llevarlos a cabo, lo que los vuelve declaraciones muy bonitas, pero sin manera de concretarlas. A esta Constitución se le está poniendo especial énfasis en que los derechos sean exigibles y judiciales, a modo de que la gente pueda exigir sus derechos. Sin embargo, no basta, los derechos deben aterrizar y materializarse en cosas concretas. El derecho a la vivienda, en tener una vivienda, el derecho a la alimentación en tener que comer, etc. Por lo que se propuso un capítulo en el que estos aspectos más concretos, orientan los instrumentos y las políticas a resolver los derechos que están declarados en la primera parte.

El capítulo de desarrollo urbano tenía este esquema, pero ya después no apareció. Este capítulo es complejo porque incluye muchas cosas. En un primer apartado tiene la planeación territorial, se concibe como el proyecto de ciudad y tiene varios incisos:

La coordinación metropolitana: Se reconoce a la ciudad de México como parte de la Zona Metropolitana, de la que deben derivar acuerdos metropolitanos y megapolitanos.

<sup>1</sup> El texto de la exposición es una versión de la relatoría revisada con los audios de la sesión.

<sup>2</sup> Arquitecto egresado de la Escuela Nacional de Arquitectura de la Universidad Autónoma de México. Su vida la ha dedicado a la teoría y la práctica de la producción social de la vivienda.

Respecto la planeación y gestión integral y democrática del desarrollo urbano y rural. Aunque en la actualidad la ley no contempla la creación de un gobierno metropolitano se propone la creación de un Instituto de Planeación con carácter autónomo que no tenga vigencia sexenal, con un esquema coherente y con visión de largo plazo, que contenga un programa permanente de monitoreo y evaluación, a fin de realizar los ajustes que la ciudad en su dinamismo natural demanda.

Un tercer tema es la gestión del suelo. Es un tema estratégico y fundamental, por lo que debe estar bien fundamentado. Está el derecho al suelo, pero hay una probabilidad elevada de que no sea contemplado. Sin embargo, permanece la función social del suelo y la propiedad. Incluso lo hemos ampliado para hablar de la función social y ambiental. Está la gestión del suelo, el uso del suelo, que no sólo es zonificar puesto que ha derivado en problemas y corrupción. Reconocimiento de otras formas de propiedad, que no se limiten a la propiedad individual o privada. Acompañándose con elementos fiscales para hacer efectiva la función del suelo, a través de lo fiscal puedes poner condicionamientos para contener y desalentar la especulación y generar suelo para sectores no atendidos.

El tema de infraestructura, equipamiento y servicios públicos. La intención es que exista igualdad en la calidad de los servicios a los que tenemos acceso, que no estén concentrados en un solo lugar, sino que se distribuyan equitativamente. El problema más grave es el agua, no es sostenible a largo plazo, la mayor parte se extrae del subsuelo, en su mayoría fósiles y no del filtraje, lo que deriva en hundimientos, perdiendo el líquido por rompimiento de tubos y mal uso, lo que nos arroja un 40% desperdiciado.

Respecto vivienda. Se plantea encontrar soluciones para todos los sectores sociales. Y meter la parte de producción social como uno de los elementos de esta parte. Se tienen los componentes para el derecho a la vivienda, no es sólo hacer casitas, sino que va más allá: seguridad de tenencia, accesibilidad a servicios, accesibilidad física, habitabilidad, asequibilidad, que esté cerca de los lugares de



Imagen 32. Continuación de la presentación de Enrique Ortiz

trabajo, etc., sin discriminación en los programas con atención a todos los sectores sociales. Se trata de hacer efectivo esos contenidos. Se debe contemplar a las cooperativas y la necesidad apoyarlos.

La movilidad se reconoce ahora como el derecho a la accesibilidad; situando ante todo al ser humano y después al automóvil. Este derecho reconoce que el trayecto a llegar a donde quieres debe ser con facilidad, calidad, seguridad, etc. Remarcamos las vías de movilidad alternativas: bicicletas, mejora de banquetas que están deterioradas, multimodalidad activa, interconectividad en los sistemas a modo de hacerlos más ágiles y más baratos.

Respecto del espacio público. Como lugar de convivencia de libre acceso y libre tránsito, en donde debe fomentarse el rescate del espacio público evitando la privatización. Hay un uso que se puede permitir respecto al espacio público, pero que debe estar ordenado y regulado.

Está el tema de preservación y manejo del patrimonio cultural, histórico, construido, material, etc.

Sobre la vulnerabilidad, mitigación y prevención de riesgos. Muchos riesgos tienen que ver con la infraestructura hidráulica, los sismos, pero también aquellos asentamientos que por falta de suelo se asientan en zonas riesgosas.

Lo ambiental es transversal a todo, como la participación y la equidad de género. En el capítulo ya hay mucho de los aspectos ambientales, pero necesita fortalecerse y ampliarse.

En lo referente a desarrollo económico, esto es lo que me interesa promover, aunque el problema es el financiamiento. Lo que se ha propuesto es hacer más instituciones de vigilancia, pero crearía más burocracia y de lo que se trata es de ordenarla. Falta mucho de las partes que ya se han propuesto, aunque no han retomado la parte de la economía solidaria y social. Las cadenas como los Oxxo han afectado las economías familiares, destruyendo las redes económicas comunitarias. La cuestión está en cómo crear empleo para los jóvenes, etc.

Pacto fiscal con la ciudad. Tiene que ver con cómo generar recursos a partir del ordenamiento urbano.

Si bien se contempla un capítulo de relaciones internacionales debe haber, a su vez, un capítulo en específico que contemple la sustentabilidad. Hay muchas contribuciones, como ustedes hay más grupos que están aportando, pero hay que sistematizar sus propuestas y llevarlas adelante.

## Bloque de discusión

**Antonio Méndez:** Usted tocó el tema del derecho al suelo y la función social del suelo. No es exclusivamente para vivienda, pero debe ser para otras cosas. Pero, ¿cómo regular la especulación? En Cuajimalpa hay asentamientos irregulares que son desdoblamientos de los pueblos porque nacimos ahí, por eso tenemos un derecho al usufructo.

**Enrique Ortiz:** Muchos han vendido y han llegado otros a vivir ahí.

**Antonio Méndez:** Algo que era reserva se convirtió en la zona exclusiva de Santa Fe, y dicen no pueden estar ustedes, pero nosotros sí. Hay varios asentamientos de ricos en las barrancas. Toda la ciudad está en riesgo, pero en Cuajimalpa es más por las barrancas que hay, pero ahí se están dando los grandes desarrollos. El alto riesgo no es sólo alto riesgo, sino también es plusvalor.

**Enrique Ortiz:** La parte de los pueblos originarios está muy tratada, están muy activos. Es trascendental que se respeten los derechos de las comunidades, y que se fortalezca el cuidado de las áreas de conservación ecológica que están habitadas. Hay otras que están vendiendo o destruyendo ámbitos que tienen centenas de años. La gente tiene derecho al suelo, pero no tiene derecho a acabar con todo.

En la consulta que se está haciendo se pueden proponer cosas, pero la plataforma muestra las preocupaciones de la sociedad en torno a la ciudad. Nadie dice falta de civilidad, hemos perdido la capacidad de la convivencia, la conciencia y es un profundo problema, no hay conciencia. Se deben trabajar amplias cosas.

**Hugo Reynoso:** Propusimos el código cívico, pero hasta ahora va cayendo el 20 de que están ligados a otras problemáticas, como el agua, el ambiente, etc. Desde 1990 estamos proponiendo la ley de sustentabilidad. Son luchas que no se van a acabar. Otra pregunta que despertó interés fue la gestión del suelo y llegamos a la idea de la función del suelo como un derecho, pero no plantearlo directamente, donde diga que el suelo es de importancia social y política que debe haber un desarrollo planeado y que sea justiciable, que haya jueces en la cuestión del suelo, habría una rendición de cuentas del gobierno y de los ciudadanos. Un proceso con vinculación social con los tribunales. Se deben meter jueces, hacerlo como un Derecho Humano, en el programa de desarrollo urbano y en la

justicia. Eso es mucho muy importante, pero es uno de los fondos en que puede repercutir a la Zona Metropolitana y luego al país.

**Enrique Ortiz:** Para hacer efectiva la función social del suelo ya debe estar garantizado por parte de las autoridades, debe tenerse cuidado al momento de plantear las propuestas a modo que los juristas permitan que avance sin cambios trascendentales. “El gobierno de la ciudad debe vigilar la función social del suelo”. Los jueces no conocen los instrumentos, no conocen los derechos, por eso la Constitución debe orientar las intenciones transformadoras, debe plantear algunos instrumentos: “captura de plusvalías generadas por la inversión pública, incluso del desarrollo de la ciudad”, no que se vaya a la caja central sino a ayudar a la gente que están en la periferia.

**Hugo Reynoso:** Ese capítulo del derecho al suelo debe ser de las próximas generaciones.

**Antonio Méndez:** ¿Cómo se va a poder legislar cuando hay propiedad privada?...

**Enrique Ortiz:** Una cosa es la propiedad privada y otra la social. La propiedad debe satisfacer los intereses más amplios de la sociedad.

**Antonio Méndez:** En teoría suena bien, pero el uso de suelo se cambia con dinero

**Enrique Ortiz:** Sí, lo sabemos, pero cómo ponemos lineamientos para limitarlo, es difícil redactarlo para que estén claras, cómo dejarlo en otras palabras sin que pierdan la esencia.

**Hugo Reynoso:** La especulación del suelo se debe justiciar. La comercialización y captación de las plusvalías.

**Enrique Ortiz:** Para evitar la especulación del suelo la ciudad debe garantizar el acceso al suelo y equipamiento para la población de bajos ingresos. Los proyectos deben estar cuidados y con agentes de confianza que sean quienes intervengan. Debemos tener cuidado para incluir cosas a la Constitución, todo está en proceso por eso no lo hemos hecho público, pero hay espacios donde la gente está proponiendo cosas. Las ideas propuestas deben sistematizarse y concretarse en una frase, que apunte a la redacción de un artículo.

**Jaime Rello:** En la asamblea de todas y todos, en torno al suelo, se propuso garantizar el Derecho a la Ciudad y de la tierra. También se propuso evitar la especulación de todo, no sólo del suelo, también hay especulación en muchos otros aspectos. Por el uso equitativo y equilibrado del espacio y del uso urbano. De los derechos que faltan es los que combatan la privatización como el derecho a la energía, no sólo la eléctrica, sino mucho más amplio.



Imagen 33. Preguntas de Antonio Méndez



Imagen 34. Constantes preguntas para el expositor

Se planteó la producción democrática en la ciudad y con la ciudad, cómo generar empleo, lo que se hace es menos empleo, pues se está desarrollando el empleo informal, precario, cómo hay una ciudad socialmente productiva.

**Enrique Ortiz:** Debe estar en un capítulo de vivienda, pero se correlaciona con la generación de empleo. En la producción de vivienda de mercado no necesitas ni técnicos; mientras que en la producción social tú tienes más empleos, más profesionales, etc.

**Jaime Rello:** Se planteó el derecho al arraigo, que tiene que ver con que la gente tenga acceso al suelo en ese lugar. Los privados dicen que se haga una ciudad moderna, acusando a los “conservadores” que piden que no se construya.

**José Luis Monroy:** Todo está vinculado, pero hay una parte que me preocupa. Es el proyecto de la ciudad, esta ciudad creció

sin ningún proyecto, cómo hacer un proyecto de ciudad en una ciudad sin proyecto. Para mí el proyecto debe marcar: La ciudad tiene un límite, límites de servicios, ya no va a crecer la ciudad hasta tal límite. Hasta dónde y quiénes tienen derecho a habitar esta ciudad. Si ya está rebasado el límite.

**Enrique Ortiz:** La planeación así es muy complicada, por lo que debe haber otro desarrollo de ciudad. Hay ciertos límites, pero no puedes decir quién tiene derecho a estar en la ciudad, habitarla.

**José Luis Monroy:** Está vinculada con los riesgos de la ciudad. En otra parte hablamos de una gran ciudad, pero nos olvidamos de los riesgos, como la falta de agua. Está el ordenamiento ambiental. Reflejar un proyecto de ciudad con estas características, el tema del ambiente como un eje transversal. Más que hablar de una nueva ciudad debe ser un proyecto.

**Enrique Ortiz:** Hay un proyecto de ciudad, el de la *Carta por el Derecho a la Ciudad*, pero hay otro proyecto que es el del dinero, pero debes poner ciertas restricciones a la libertad del dinero. Hay cosas que se deben trabajar mucho porque varias cosas están en el subconsciente de la gente. Deben estar las propuestas, aunque las limiten, pero deben limitar a los privados. No puedes tener una ciudad de 40 millones de habitantes.

En la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) se planteó desalentar las zonas metropolitanas por medio de incentivar las ciudades medias, deben estar distribuidas y no concentradas en su sólo lugar. Algo tenemos qué hacer en ese sentido. Este es el lugar que genera empleo, hay un promedio de empleo parejo y todavía un Producto Interno Bruto importante. Por eso viene tanta gente, pero cómo generas oportunidades en otros lados.

**José Luis Monroy:** Por último, hay una parte muy importante que es proteger las áreas verdes existentes. ¿Cómo proteger lo que ya existe?

**Antonio Méndez:** Necesitamos un modelo social de ciudad, plena de derechos, pero se contraponen con un modelo de dinero, están dos proyectos: el privatizador y el social. Hay una economía terciaria, la vivienda puede generar muchos empleos, pero desde la perspectiva social.

**Enrique Ortiz:** Es una muestra de que se puede hacer producción social, la gente se defiende como puede, en los barrios te tardas 15 o 20 años sin que nadie te apoye y así es la economía de la ciudad, no hay economía solidaria, ni social. Y eso es lo que se debe plantear, es difícil una cooperativa de producción, pero hay que encontrar fórmulas para no perder estas experiencias. La pregunta es: ¿cómo fomentamos la economía solidaria? El gobierno cree que nos salva la inversión extranjera, sin embargo, siguen sin fomentarse empleos para todos y los jóvenes son cooptados por la delincuencia. Esta es la parte a la que deben aportar todos. Son problemas complejos, que se deben desarrollar en poco tiempo, y en eso es en lo que me deben apoyar. Al contrario, es en la empresa privada pequeña en donde se crean más empleos. Tenemos que aprender de las experiencias que ya hemos realizado.

**Antonio Méndez:** ¿Cómo utilizar las plusvalías para supeditar el interés privado al social? Tengo Derecho a la Ciudad, pero si no tengo dinero no tengo Derecho a la Ciudad. No puedo pagar la supervía y no puedo pasar por ella. Yo tengo que desarrollar un capítulo de asentamientos irregulares, nuestros asentamientos tienen una zonificación que no corresponde con los pueblos originarios.

**Asunción Camacho:** Si bien es cierto que el 27 constitucional da parte de la propiedad social del suelo y el subsuelo. Mi pregunta



Imagen 35. Participación de Asunción Camacho

es: ¿Cómo podemos asegurar una ciudad, un espacio, al que tenemos derecho todos? La ciudad debe cuidar en interés, el buen vivir y no haya lugar a la privatización. Hubo ya una privatización en tiempo de Carlos Salinas, pero ahora más. ¿Hay un capítulo específico que diga cuál es la línea que rige todo lo que se haga?, ¿este sería el fin último de los reglamentos, de toda la planeación? Una de las preocupaciones tiene que ser que la redacción de la propuesta del capítulo de desarrollo urbano sea sencilla y que se distribuya por todos lados, para que todos la conozcan. Ponernos de acuerdo en defender y después darlo a conocer para hacerla valer ahora y por siempre. Hace falta una vocación de la ciudad, de imprimir un espíritu colectivo.

**Enrique Ortiz:** La difusión es muy importante, al estar elaborado debe ser distribuido a modo que la gente lo conozca, tendremos que defenderlo. Este es un proyecto de los representantes de la sociedad y ellos lo hacen y se va a respetar. No hay que

sentirnos derrotados, debemos participar y actuar. Aunque necesitamos tiempo, yo estoy en reuniones, como esta, en todo momento para escuchar las necesidades de la gente. Se trata de un proyecto con toda la avanzada que se pueda, aunque tenemos limitaciones juristas, pero se debe meter.

**Alicia Corona:** Nosotros tenemos propiedad social. Tenemos en el INVI, pero para darnos un crédito nos piden fideicomiso, pero estos salen muy caros y ahora más, porque el avalúo debe estar en Hacienda. ¿Han pensado en algo para mejorar los mecanismos de vivienda como los avalúos? Esto encaminado a la producción social de vivienda. El INVI tiene 100 predios, pero por el fideicomiso impide su construcción.

**Enrique Ortiz:** El Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) financiaba el suelo y daba dinero para impulsar los proyectos, tenía flexibilidad. Algo sobre esto se puede meter, pero tal vez sería en las reglas de operación. No sé por qué quieren un fideicomiso que es el negocio del banco, no hay confianza en la gente. En FONHAPO hicimos cosas porque se confiaba en la gente, pero se terminó la experiencia.

**Hugo Reynoso:** en la cuestión del suelo, los reglamentos y procedimientos deben tener estudios de la parte social en las universidades. Esto evitaría la corrupción. Los reglamentos que dependen del ejecutivo deben estar sustentados en estudios también. Con respecto al derecho al suelo hay un goce individual, un espacio, pero ese espacio tiene un límite y una responsabilidad. Y la competencia y la responsabilidad ambiental deben aparecer, la competencia y el límite jurídico del gobierno. Esto tiene que ver con los espacios constructivos, construimos vivienda, pero no hay espacio para jardines, debe haber espacios productivos en las viviendas, colectivos. La forma de construcción limita el espacio productivo.

**Enrique Ortiz:** Se deben fomentar desarrollos para que la gente se organice, la permanencia de la organización se facilita y se mantiene por los espacios colectivos, esto te mantiene unido y estás haciendo ciudad, pero eso necesita más suelo, y si no hay para un departamento pequeño cómo vamos a costear lo colectivo. Eso es una política de suelo, y eso lo estamos contemplando, pero veremos si lo entienden. Hay muchas experiencias que hemos hecho, como el Molino. Hicimos lotes y tiene cinturones verdes y espacios productivos. Hay que pensar en locales colectivos o servicios colectivos. Trabajar entre todos para generar procesos productivos y que repercutan en la misma comunidad. Han fragmentado la economía solidaria en los barrios porque no hay una visión social y el problema es que te entiendan.

**Jesús Porcayo:** Los grupos de poder en la ciudad se acercan Porfirio Muñoz Ledo y quieren que sus intereses no sean tocados porque también tienen su proyecto de ciudad. Yo veo ese peligro porque la nueva Constitución no se puede quedar ahí. Podemos hacer muchas cosas, pero ¿cómo controlar a los grupos de poder? Ordenar la ciudad, pero no prospera, ¿cómo regular a estos grupos? Dar las mejores propuestas y luchar por ellas, pero está ese peligro.

**Enrique Ortiz:** Las complicaciones están arraigadas y profundas, pero se deben contrarrestar, para el Derecho a la Ciudad debe estar un gobierno con voluntad de ello. Necesitamos una ciudad que no sólo demande derechos, sino que se corresponsabilice en esto. A la sociedad ni le interesa ni le importa porque está en otra ruta, la de trabajar, etc. Debemos poner elementos para cambiar eso, pero si la gente no está presente no va a pasar nada. Las leyes se aplican cuando se necesitan para algo. Hay que ir por pasos, pero si no hay una sociedad que controle y que transforme su gobierno, que profundice. Los derechos no se regalan, los derechos se conquistan y la Ciudad de México está muy avanzada en ese sentido, pero estamos peleados entre nosotros. Cómo construimos fuerza



Imagen 36. Participación de Jaime Rello

y unidad, cómo nos acercamos entre nosotros, son preguntas significativas.

**Laura Romero:** A lo largo de estas sesiones y las primeras mesas en el CONDUSE, se ha notado que nos han secuestrado los derechos, que se han conquistado. Nosotros somos luchadores sociales y eso te lleva a la experiencia de qué se necesita. No se puede hablar de los derechos cuando no se ha sufrido, son pocos los que están con la gente. Yo creo que en las propuestas se deben cuidar cómo aterrizarlos.

Es lo más sencillo, qué necesitamos del espacio público, pues que se entreguen los espacios que han sido privatizados, que todo espacio público sea devuelto al pueblo y una economía para esa infraestructura. ¿Cómo recuperamos el tejido social? Que quede plasmado que los acuerdos de la cooperación pública-privada deben echarse para atrás porque las grandes intervenciones urbanas

han despojado del territorio. Eso se debe revocar, debe existir una manera y eso es recuperar el Derecho a la Ciudad. Una ciudad de ellos y nosotros peleando por la subsistencia, insisten en la privatización, pero debe haber alternativas. No hay voluntad política para hacer llegar los servicios, se prefieren las empresas y el dinero lo ponen los sectores más desfavorecidos.

**Antonio Méndez:** Le agradezco la participación y que nos haya escuchado. En el CONDUSE nos enfrentamos con las inmobiliarias, pero ya hemos planteado muchas cosas. Hay una lucha de clases aquí en la ciudad, yo hablaba de la propiedad privada y de la propiedad colectiva. La experiencia de Palo Alto es un paradigma que se tendría que retomar. En otros lados se les roban los espacios que estaban proyectados para equipamiento, las barrancas que donaron están sirviendo para las inmobiliarias. Han pulverizado las propiedades de Lomas de Chamizal, amparados en la *Norma 26*. En zona patrimonial construyeron un centro comercial, se han cambiado los usos de suelo a modo. Los asentamientos irregulares los hemos vivido. En Cuajimalpa tenemos suelo y tenemos vivienda, pero defendemos el territorio y el arraigo. Aunque hay presión no han podido quitarles sus propiedades.

**Jaime Rello:** La constitución no va a resolver todos nuestros problemas. Es importante meter lo más avanzado para avanzar, pero hay muchos aspectos para cambiar las cosas. Hemos construido muchas cosas, pero lo que hemos hecho colectivamente debe quedar plasmado en la cuestión de la Constitución. El espacio público tiene que ver con que la gente se apropie. El suelo debe ser para muchas otras cosas no sólo para la vivienda. El movimiento ha construido muchísimo. La población de calle ha crecido, son familias enteras, ¿qué planteamos acerca de este tema en la Constitución? ¿Cómo lograr que lo ilegal se vuelva legal para que se pueda defender? Se reconozca la ilegalidad. ¿Cómo se van a plantear los diferentes derechos, como el de la educación hasta la universidad?



Imagen 37. Entrega de reconocimiento a Enrique Ortiz

**Enrique Ortiz:** Hay que ser realistas de dónde estamos, no se puede resolver todo. ¿Cuánto hay que invertir para la infraestructura del agua? 7 mil millones y no hay dinero. Está mal manejado, no se cobran los impuestos como se debe, hay terrenos que son baldíos y que no pagan por el potencial que se tiene, pero se le debe cobrar para evitar la especulación. El valor histórico de la ciudad está siendo usufructuado sin que se pague por ello. Debe haber leyes para baldíos y progresivas para combatir la especulación. Se puede y se debe contemplar en la Constitución. El Derecho al suelo debe llevar instrumentos para que se aplique, pero debe llevar un apoyo social para que se materialice.

Esquemas de propiedad de formas como la de Palo Alto. Se dividió la propiedad en dos: la propiedad absoluta es el terreno que es colectivo, la familia tiene el derecho al uso, si se van tienen derecho a que se le remunere lo que invirtió. Sacar el suelo del mercado es un instrumento que ha tenido éxito en varios países,

pero en el INVI no ha aceptado este tipo de propiedad, se oponen a ella. En Palo Alto se les dio la propiedad individual y todos la cedieron a la cooperativa. ¿Cómo trabajamos la conciencia? Esa se debe cambiar desde los niños y los jóvenes para que permanezca lo que se ha construido colectivamente.

Es cierto, los parques muchas veces están apropiados por las mafias, pero es una apropiación social. En Palo Alto los espacios públicos siempre están llenos de gente. Los corredores defienden y cuidan el bosque de Tlalpan porque están organizados.

Estamos recibiendo propuestas por lo que pedimos:

1. Identificar el problema que quieren resolver (un problema grave).
2. Los problemas estratégicos, qué objetivos se trazan, qué desafío plantearía la Constitución.
3. Propuesta de redacción de un artículo, que debiera contener la Constitución, muy sintético.



# Conclusiones de Seminario de Actualización de cara al Constituyente de CDMX

**Georgina Sandoval**

## Introducción

Ante la iniciativa del Gobierno de la Ciudad, para conformar una “Mesa Redactora” que abonara elementos en materia urbana, para la Constitución de la Ciudad, surge el reto de poner de acuerdo, poner en común, a 30 personas identificadas por su diversidad y gremio y que podemos denominar grupos de interés, conformado por: desarrolladores, grupos gremiales, organismos civiles, organizaciones sociales y organizaciones provenientes del movimiento urbano popular.

Se parte de un primer documento elaborado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI); se dice, es producto de elementos y discusiones vertidas en el Consejo de Desarrollo Urbano Sustentable (CONDUSE). De inmediato surgieron algunas voces: antes de discutir habrá que ponerse de acuerdo en los conceptos usados; habría que darse un método de discusión pero, ¿será posible ponerse de acuerdo siendo un grupo tan heterogéneo?

Situación tan complicada, compleja, diversa, opuesta y contradictoria, tanto como la ciudad misma, y por lo tanto un reto. Desde Casa y Ciudad lo asumimos como tal, recurriendo al principio de *informar+ capacitar= propuesta*. Por ello, además del diseño de un

seminario –propuesto por las organizaciones urbanas que decidieron encontrarse–, abonamos con algunos de los estudios urbanos realizados por la institución y recogimos los elementos vertidos durante el seminario. De este último punto es que trata este texto.

## Convocatoria a la Mesa Redactora

De las primeras revisiones del documento titulado “Documento Base que la SEDUVI pone a consideración de la Mesa Redactora del Acuerdo por la Ciudad” y de fecha 18 marzo de 2016 surgen las primeras discrepancias. Hasta ese momento parece que los presentes entienden que:

1. Si desean participar en la convocatoria, debe reconocerse en la heterogeneidad.
2. No se trata de un diagnóstico; se quieren realizar propuestas.
3. El objetivo de las reuniones es deliberar sobre una mirada de aspiraciones y futuro para la ciudad.
4. Se proponen realizar un texto “corto” que abarque los grandes dilemas de la ciudad.
5. El objetivo es un documento sobre “lo urbano” y desde este sector hacer propuesta (que seguramente se vincularán a otros sectores) para la ciudad de mañana.

Como siguiente paso fue necesario reconocer las posibles implicaciones del encargo del trabajo, lo que se propusiera para la nueva Constitución guiará la legislación y las normas en la materia; impactará el futuro Programa General de Desarrollo Urbano<sup>1</sup>; las políticas y programas en materia de Desarrollo Urbano y Vivienda; así como los instrumentos necesarios para la operación.

<sup>1</sup> Durante el desarrollo de la presente edición se presentó el *Programa General de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México* (Plan CDMX).

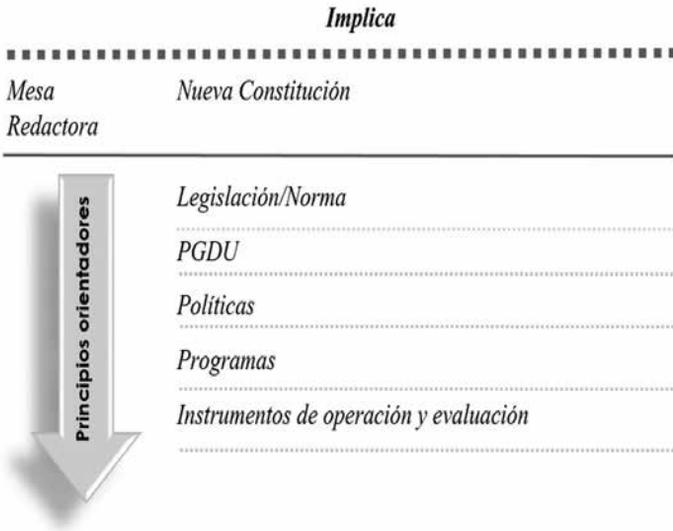
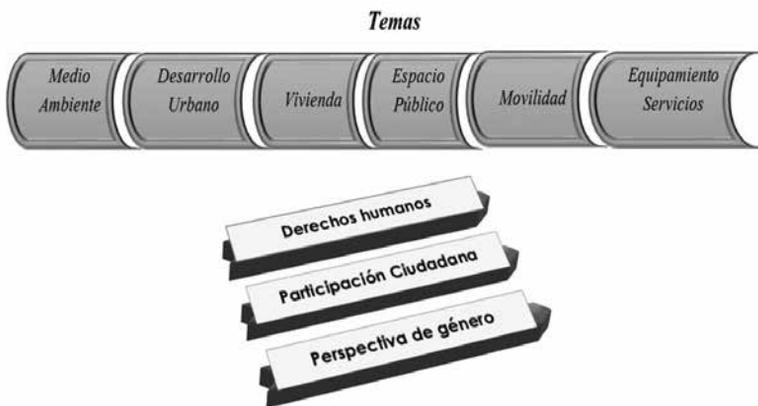


Gráfico que identifica referencias establecidas entre los partícipes de la Mesa de los 30; realizado por G. Sandoval; presentado en la Sesión 07.04.2016 del CONDUSE.

También se señaló que la materia urbana está claramente vinculada a otras como son el medio ambiente o la vivienda. En donde, si bien la administración pública tiene una mirada sectorial, había temas que deben ser transversales:



*¿A partir del orden de la Administración Pública?*

Gráfico que identifica referencias establecidas entre los partícipes de la Mesa de los 30; realizado por G. Sandoval; presentado en la Sesión 07.04.2016 del CONDUSE.

Luego de varias sesiones, en donde parecía que no había avance, surgen tres referencias que fueron reconocidas como líneas orientadoras; estos fueron complementados para la 3a Sesión plenaria de CONDUSE, el 7 de abril del 2016. Así tenemos 5 líneas orientadoras para trabajar:

#### Líneas orientadoras para “Una carta de acuerdos sobre la Ciudad”

1. Señalar el “**Derecho a la Ciudad**” como eje de trabajo de la Nueva Constitución; implica poder definirle.
2. Hacer de la Ciudad, **una Ciudad de Derechos Humanos**, requiere reconocer nuevos derechos, como el de “acceso al suelo”.
3. Reconocer las **aspiraciones** en la mejora de la calidad de vida tendrá que ser una mirada constante y de futuro.
4. Hablar de una Ciudad de Derechos implica **obligaciones y responsabilidades** en la toma de decisiones en donde todos debemos participar.
5. Fundamental será recordar **el papel de la autoridad** como mediador entre los intereses de la sociedad.

Gráfico que identifica referencias establecidas entre los participantes de la Mesa de los 30; realizado por G. Sandoval; presentado en la Sesión 07.04.2016 del CONDUSE.<sup>2</sup>

## Aprendizaje. Ante un contexto complejo y diverso

En preparación a encontrarse entre actores con visiones diversas del mundo urbano. Reconocerse, exponer visiones, discutir con elementos (que no sean solo los ideológicos), generar consensos y propuestas, se propuso, por parte de las organizaciones sociales, la realización de “un seminario de actualización” para reconocer resultados de investigación, conocer trabajos especializados sobre la ciudad en voz de aquellos que los están generando; lo que permitió

<sup>2</sup> Estas líneas orientadoras se trabajaron en distintas sesiones con varios miembros de las organizaciones sociales que asistieron al seminario, quienes propusieron otros puntos más que debían tratarse; de lo anterior resultaron las ocho líneas tratadas que se marcan en la introducción. Véase la introducción.

establecer relaciones entre académicos y grupos sociales para actualizar visiones.

El referente de partida del seminario fue el documento presentado en el CONDUSE el cual recibe algunos señalamientos críticos, entre ellos:

1. Es un documento basado en la circunstancia actual de la ciudad.
2. En consecuencia no es un documento con propuestas de futuro.
3. Es un documento que no aborda el tema fundamental del suelo.
4. Carece de una perspectiva de derechos humanos.

Así, los 5 puntos, generados como base para “una carta de acuerdos sobre la ciudad”, se convierten en el referente de partida y con ello, a partir de los distintos expositores y temas de actualización se incorporan algunos otros temas.

## La importancia de los 5 puntos

Como se ha visto, a través de las relatorías de cada sesión, durante el seminario se fueron desarrollando tanto los cinco puntos originarios como los propuestos en las primeras sesiones con las organizaciones provenientes del Movimiento Urbano Popular. Por lo que, aquí se propone verter los elementos por los que son considerados importantes como líneas orientadoras.

### 1. El Derecho a la Ciudad

Es un tema que parece atractivo y prometedor. Un tema estudiado y recreado por grandes estudiosos e investigadores. Lo central, es entender que refiere a reconocer en el mundo las desigualdades urbanas y socioeconómicas producto del neoliberalismo. Y sin embargo, los medios de comunicación lo tratan *no como un concepto sino como una frase*, de tal manera que es una frase que suena atractiva para la boca de “todos”, no importa postura ideológica, ni partido político. Entonces, ¿cada cual se imagina lo que quiere sobre el concepto?

Por ello, se propuso generar un glosario que ayude a la precisión.

En este tránsito, los compañeros impulsores de la *CARTA DE LA CIUDAD DE MEXICO POR EL DERECHO A LA CIUDAD*, proponían que la carta fuera tomada como tal y ser eje rector de la discusión. Sin duda es un referente de partida; sin embargo, es mucho más amplia y no se convierte en postulados que puedan ser operativos. Ese es uno de los elementos identificables para poder construir una propuesta que sea sistémica.

Seguramente será punto de la Constitución, pero no producto de estas líneas, el identificar y reconocer las diferencias entre derechos colectivos y derechos individuales. Entre otros temas propuestos por la *Carta*.

Lo cierto es que es un derecho mencionado pero hasta ahora no legislado. De los aprendizajes de la ONU, producto de la discusión sobre el *derecho a la vivienda adecuada*, se sabe que no basta gestar un concepto; es necesario identificarle y a través de este reconocer sus cualidades y que, para efectos de una política pública, es necesario acompañarle con el diseño de indicadores que permitan medir el concepto. Lo importante es que se termine de reconocer y legislarle.

## 2. Una ciudad de derechos humanos

También se dijo que los derechos humanos son una línea transversal. Porque algunas ciudades europeas están entendiendo que el derecho a la ciudad es el reconocimiento justiciable y exigible de todos los derechos humanos de los habitantes que viven en la ciudad. Ya están definidos, caracterizados y forman parte de la Constitución; pero no es el caso mexicano, ni de la ahora CDMX.

Por ello es importante distinguir los derechos civiles y políticos, los derechos económicos sociales y culturales (DESC) y los

compromisos internacionales del Gobierno Federal que ha signado acuerdos de cumplimiento sobre estos derechos.

Desde este ámbito de los DESC, se recoge el *Derecho Humano a una Vivienda Adecuada* (DHVA) y con esto no se refiere al sector vivienda, en tanto que el concepto mismo no considera la vivienda en sí misma; sino, como se hace evidente en sus cualidades, se refiere a la vivienda y su entorno, a su situación jurídica, sus servicios, infraestructura y equipamientos, que le relacionan con el barrio y la ciudad, donde la sociedad se identifica culturalmente, así como los esfuerzos públicos para atender a la población de bajos recursos. Esto último, en el contexto en donde recientemente la Suprema Corte de Justicia ha considerado problemas tan complicados, no sólo pueden ser responsabilidad del gobierno, también se debe considerar la obligatoriedad de los sectores público (social) y privado.

Por otro lado, el DHVA además de ser un concepto reconocido a través de acuerdos internacionales de la ONU y que debería orientar las leyes nacionales contiene un significado que identifica siete cualidades entre ellas 1) la situación jurídica tenencia 2) los servicios, infraestructura y equipamientos necesarios, 3) la seguridad estructural -que incluye la habitabilidad y el no hacinamiento- 4) el costo de la vivienda en relación al ingreso; 5) la ubicación de la vivienda en relación al lugar de trabajo, la educación y la recreación; 6) la condición física del entorno de la vivienda para que todos puedan tener acceso y; 7) la adecuación cultural de la vivienda de la vivienda. Como se hace notar, si bien se refiere a “la vivienda” también es cierto que no se refiere a las cuatro paredes que le encierran. Todo lo contrario, también establece relación con respecto a las condiciones que tiene que guardar la ciudad para ser funcional a sus propios habitantes. Pero hay más cuando el concepto no es solo una idea, ésta contiene cualidades y estas generan indicadores que permitirán identificar la voluntad política de los gobiernos y la eficiencia de las políticas públicas. El grupo de discusión propuso hacer imperativo el retomar este concepto en

la propuesta constituyente ya que refiere a la actuación física en la ciudad. Para considerar la actuación social teniendo como referencia el DHVA, se ha considerado el concepto de *Producción Social del Hábitat* (PSH) en tanto la condición física requiere del componente social a partir de su propio accionar. Ambas ideas deben de hacer parte del nuevo documento constituyente.

Por otro lado, la sociedad actual también discute lo que otros sectores desean mirar sólo como mercancía: el agua y el suelo en las ciudades. La propuesta, hecha por los partícipes, se refiere a soportar estos temas como “nuevos derechos” a ser incorporados en la nueva Constitución.

### 3. Reconocer las aspiraciones de la mejora de la calidad de vida

La idea de “aspiración” coloca la perspectiva de poder imagina el futuro. Aspiran los ciudadanos (los organizados y los no organizados), aspira un gobierno que se quiere hacer distinto. Pero el concepto de mejora de la calidad de vida es muy amplio y requiere de la percepción de los habitantes. De valorar cómo se va modificando, o no, la circunstancia en la vida diaria. Es la dotación de servicios para los que menos tienen. Es reconocer que el espacio privado de la vivienda necesita un complemento para la recreación, es reconocer la importancia del espacio público que debe ser usufructo como bien colectivo.

Pero, la aspiración también convoca a que el futuro se intenciona, se planifica. Entonces salta a la palestra la planeación urbana, instrumentos que por años han sido manipulados cada seis años, cada sexenio se vuelve a inventar. Por lo que cabe preguntarse si son instrumentos vigentes. La respuesta es que la planeación urbana y del territorio (que incluye el medio ambiente) deben ser instrumentos fundamentales que nos ayuden a la mirada integradora, que no puede ser sustituida por los planes e intervención estratégica, ni por los estudios de impacto urbano.

#### 4. Precisar los derechos y obligaciones

Hace falta traer a la mesa el concepto de “acción pública” que significa la interacción y acuerdos entre los actores público, social y privado.<sup>3</sup> Hace falta identificar las formas y límites no sólo de la participación social y ciudadana, también falta el límite a los intereses de los inversionistas.

Por ello es necesaria una legislación que desarrolle un capítulo sobre participación ciudadana para el desarrollo urbano, el espacio público y la vivienda. Estamos frente a la necesidad imperiosa de dar a la ciudad una nueva legislación urbana.

#### 5. El papel de la autoridad

Por ello se considera que la asociación público privada no permite tener claridad sobre los intereses de gobierno, cuando su papel fundamental es ser el equilibrador de los intereses de toda la sociedad y sus sectores.

Cierto que se requieren recursos para financiar el desarrollo urbano, pero esa no puede ser la condición única, y menos aún el hecho de buscar acciones de reflector que para los inversionistas signifique buena recuperación, sin considerar los efectos que causan a futuro.

Asumir la creación de una reserva de suelo, en el contexto de una ciudad que “ya no puede crecer” hace necesario identificar esta reserva en zonas de recualificación o transformación urbana o en el aire (a propósito de potencialidad e intensidad de uso) lo cual significa no mirar este tipo de actuaciones en sí mismas (no sólo vivienda) sino en su sentido de construir barrios dotados de servicios, equipamientos e infraestructuras.

Por lo que el recurso público- fiscal debe reconocer la captura de plusvalía, que convertido en recurso monetario debe beneficiar a partir del impacto que genera, directa o de manera indirecta.

<sup>3</sup> Para complementar véase el glosario.

Tiene que ser redistributivo; es decir, implica la acción de recuperar plusvalía y redistribuirle de manera transparente; evitando, como hasta ahora, se vaya a una bolsa común.

## 6. La importancia de los otros puntos

Los especialistas partícipes ofrecieron una mirada actualizada para el contexto específico del nuevo constituyente, sin dejar de insistir, cada cual por su lado, en la necesidad de miradas y actuaciones integradoras que ayuden a superar las políticas sectoriales y fragmentarias.

Entre los temas que incorpora el seminario se encuentra la mirada del territorio regional y metropolitano. Esta debe darse: 1) una forma de coordinación, 2) reconocer y distinguir los límites entre lo urbano y rural, entre lo urbano y las áreas de conservación, 3) poder considerar desde la mirada metropolitana hasta los barrios, pasando por la delimitación de la CDMX y los nuevos municipios que deben tener una nueva estructura y muy seguramente nuevos territorios o delimitaciones para darse un sistema de coordinación, 4) una coordinación como forma de gobierno, y 5) como control administrativo fiscal para considerar la redistribución económica de un presupuesto planificado e intencionado, además de transparente.

En síntesis, se necesita reconocer la condición metropolitana desde la acepción legislativa, fiscal, administrativa, económica, geográfica y poblacional.

Entonces la versión final del esquema con el que iniciamos este proceso es:

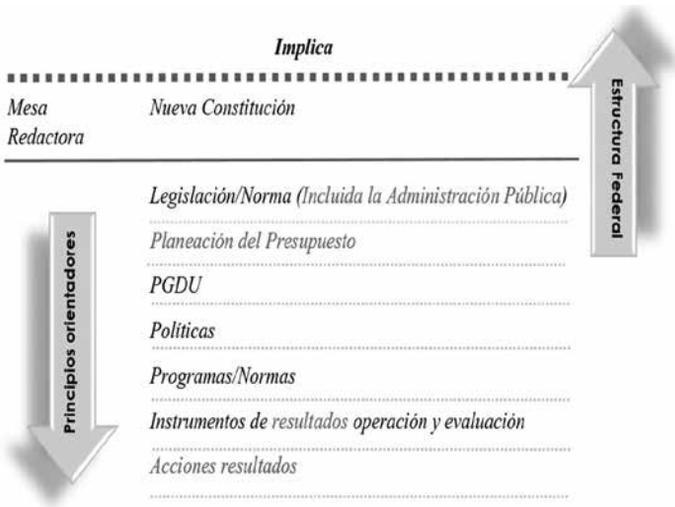


Gráfico que identifica referencias establecidas entre los participantes de la Mesa de los 30; realizado por G. Sandoval; presentado en la Sesión 07.04.2016 del CONDUSE.



## Acuerdos

### SESIÓN 1

#### **Aspiraciones y mejora a la calidad de vida. Del discurso del Derecho a la Ciudad a la concreción**

- Sistema de barrios como instrumento de planeación, donde la gente pueda intervenir. Planeación desde las comunidades. Para que no se quede en el discurso la equidad socio territorial es preciso actuar desde los barrios, con un reconocimiento de sus características y necesidades. Para ello se debe generar una planeación comunitaria que se enlace a la autoridad correspondiente.
- El derecho al suelo no sólo debe pensarse desde el asunto de la vivienda, debe especificarse los atributos de este derecho
- Un eje transversal de las propuestas debe ser el agua.
- Las estrategias de desarrollo urbano deben estar vinculadas a lo económico. El desarrollo urbano sigue dándose en aquellas comunidades que ya están servidas. Hace falta el acceso al suelo.
- Elaborar un ordenamiento territorial que garantice el acceso al suelo para vivienda social.
- Esquema de mitigación de impactos negativos ante megaproyectos y recuperación de plusvalías en términos de equipamiento en beneficio de las comunidades impactadas.
- Derecho al suelo no sólo a la vivienda, sino a la producción, para la recreación, para la vida. Suelo y territorio como los elementos de la ciudad.
- Garantizar el suelo a toda la población en situación de pobreza, no sólo a los de pobreza extrema.

- Garantizar transporte de calidad que pueda resolver la movilidad.
- Derecho a la alimentación como parte integral del derecho a la ciudad, la construcción de mercados públicos como contraparte a los centros comerciales.
- Derecho a la ciudad: Lo colectivo está por encima de lo privado, lo colectivo es lo público.
- Derechos adquiridos: Derecho humano a la vivienda adecuada, derechos democráticos.
- Derechos Nuevos: Derecho al suelo (no para vivienda), derecho al territorio (no urbanizado y urbanizado), derecho a la movilidad.
- El derecho al suelo es el tema nodal de los poderes en disputa en la ciudad.

## SESIÓN 2

### **Ciudad de derechos. Derecho Humano a la Vivienda Adecuada**

- Enfocar recursos financieros al desarrollo de vivienda apoyada en un marco jurídico y normativo eficiente.
- Cumplir el acuerdo internacional sobre el derecho humano a la vivienda adecuada.
- Contemplar desde la constitución la reserva territorial para que en ella se desarrolle la vivienda adecuada.
- Contemplar el acceso al agua equitativo y sustentable que garantice la no privatización y la no descentralización.
- Desarrollar una política social integral que cumpla con todos los servicios y derechos que permitan y garanticen la vivienda y la pertenencia dentro del territorio.
- Establecer un presupuesto por ley suficiente para ir abatiendo el problema de la vivienda
- Garantizar la participación ciudadana con el fin de conseguir espacios donde se pueda trabajar la vivienda popular o social.

- Garantizar el uso de suelo para el desarrollo de vivienda social.
- Modificar la ley de desarrollo urbano y de vivienda.
- Incorporar en la constitución el derecho humano al agua, al suelo y al territorio.
- Incluir en las leyes la producción social de vivienda y el hábitat.
- Planeación con perspectiva de género (ley de desarrollo urbano y vivienda/ movilidad).
- En el caso de las ZODES incluir la participación social de las comunidades afectadas, así como la evaluación de las medidas de compensación.
- Regular desde la constitución la participación de las empresas privadas en la construcción de desarrollos inmobiliarios, carreteros, comerciales y de servicios.
- Garantizar la participación social en la planeación.
- Derecho pro humano a la vivienda.
- Exigir respeto al artículo 4to constitucional y retomararlo dentro de la constitución.
- Mecanismos de justiciabilidad.
- Promover el pleno empleo con salarios dignos para asegurar la capacidad de compra de la población.
- Derecho Humano a la Vivienda Adecuada más participación igual a Producción Social de Vivienda (Producción Social de Vivienda Asistida) para las personas en situación de pobreza.

### SESIÓN 3

#### Acceso al suelo

- Plantear el derecho humano al suelo, no sólo para la construcción de vivienda, también para el trabajo y la recreación.
- Acceso al suelo para sectores populares, función social del suelo.
- Más que valor de uso el suelo debe tener un usufructo.
- Incorporar modificaciones en el INVI para que garantice los recursos suficientes para el acceso al suelo, ampliar techos

financieros, la adquisición del suelo a valor social.

- Desarrollo de políticas públicas que garanticen el acceso al suelo, seguimientos a los procesos de expropiación.
- Propuesta de una reforma popular, democrática.
- Constitución de reserva territorial para vivienda de interés social, producción agrícola, ambiental.
- Expropiación de los precios ociosos, en litigio, abandonados, en el marco de la reforma urbana y del derecho humano a la vivienda y al suelo.
- Articular el derecho a la ciudad con la reforma urbana con los ejes planteados como derechos humanos, (derecho a la movilidad, derechos económicos, derechos sociales, derechos culturales).

#### SESIÓN 4

### Planeación y metrópoli

- El concepto de ciudadanía metropolitana debe quedar como argumento para el futuro aunque no quede en la Constitución
- La sustentabilidad la Zono Metropolitana tiene que ver con la ZM y con elementos fuera de la ZM.
- El ámbito de lo urbano también debe ser justiciable, ante la falta de debido proceso se debe ir al juez bajo la premisa de que no se atendió el proceso
- Lo académico debe entrar en las decisiones sobre desarrollo urbano.
- Debe quedar explícito en la norma: lo colegiado, lo que se vota y lo que se participa
- Los elementos de participación deben quedar a diferentes niveles, pero donde participe la Academia, esta representación debe existir para gobierno o coordinación metropolitana.
- Diseñar o generar propuestas que desarrollen la estructura administrativa.

- Rescatar la propuesta de la generación de un Consejo metropolitano-ejecutivo, integrado por los 16 alcaldes y los presidentes municipales.
- Ir trabajando una redacción de un producto final, después de las exposiciones.
- El documento final será un elemento para la discusión en todos los espacios donde nos encontremos, será un fuerte elemento para la mesa de los 30. Después hacerlo público, proyectarlo abiertamente y presentarlo a los redactores.
- Lo que ayudaría es presentar el documento final a todos los procesos constituyentes.
- Construir una plataforma constituyente.
- Generar iniciativas que nos permitan acercar las propuestas a la gente y que nos abra un canal de comunicación.
- Hacer un mapa de otras organizaciones sociales para interactuar con ellas.

## SESIÓN 5

### La Administración Pública y la Ciudad

- La Administración Pública debe hacerse más sencilla, con un adelgazamiento de las Leyes Secundarias marcadas desde la constitución.
- Señalar la necesidad de una Reforma Administrativa para reconvertir al gobierno como un servicio para y por la gente.
- Estudiar el ciclo de Administración Pública: base cero, planificación, presupuestación POA, indicadores, resultados, evaluación y transparencia.
- Aprender cómo funciona el gobierno a todos los niveles para visualizar la forma de discutir con ellos.
- La reserva de suelo es una propuesta indispensable para cualquier ciudad.

**SESIÓN 6****Evaluación de la Política de vivienda del Distrito Federal**

- Debemos ver soluciones favorables al hacinamiento: instalaciones y espacios adecuados.
- El suelo debe tener la pertinencia de cualidades e indicadores, uso adecuado e inadecuado.
- Debe existir un parámetro de igualdad, el derecho a la ciudad tiene que ver con los asentamientos humanos que tienen el mismo derecho, derecho a esa megalópolis. Esta relación debe estar en los primeros artículos. El derecho a la ciudad es el derecho a la megalópolis.
- Debe haber una defensa de los espacios públicos, aunque la apropiación del barrio no es posible, tal vez debe ser vertical la vivienda pero adecuada, y que cumpla las normas, que cuente con espacios para descansar y que esté ventilada, etc.
- Hay que partir de dos modelos de ciudad: los del mercados y quienes pensamos que debemos construir la ciudad entre todos.
- La cuestión de conciliar es difícil porque los inmobiliarios, vienen por sus intereses, por todo lo que hay. Debemos hacer una defensa de la ciudad y el territorio, pero, no puede haber un sistema de indicadores para la ciudad porque en cada lugar tiene su propia forma y su desarrollo.
- En el desarrollo urbano debe haber un reconocimiento de lo que hay, desde el suelo hasta el equipamiento y el espacio público. En algunos lugares las necesidades no es la vivienda, sino también de equipamiento, por eso el suelo no debe ser sólo para vivienda sino las necesidades de las comunidades, y debe estar pensado desde cada lugar (comunidad).
- Hay que buscar que lo social se imponga a lo privado, pero lo social es diverso y contradictorio entre sí. Podemos tener unas posiciones básicas: Uno de los ejes es el derecho a la ciudad desde la perspectiva que se ha venido trabajando, 2 se ha hablado de los derechos que hemos ganado (DHVA, PCMB) pero la

parte más trascendente son los derechos nuevos pero que reflejan la contradicción fundamental de la ciudad, y a esto le hemos abonado: el suelo, el agua, el derecho a la electricidad (que nos plantearon ayer) y el derecho al territorio.

- La participación de los movimientos debe ser fundamental. Lograr un acuerdo y presionar desde la movilización a la Constituyente.
- Se tiene sistematizada la información, hay que compactarla, juntarla.
- Que una comisión redacte un documento que posibilite un acuerdo entre nosotros (el movimiento) de tal manera que lo podamos explotar, viene la mesa del debate, se acelera la redacción, etc.
- Propuesta que tenga en el centro las coincidencias y meterlo en todos los debates donde lo tengamos que meter. El suelo, el agua, el territorio, etc.
- Debemos tomar en cuenta los derechos de la tierra, y así enunciamos los derechos para armonizar una coexistencia pacífica entre todos los sectores. Tenemos que hacer un gran esfuerzo para cabildear con esfuerzos alternativos que se están llevando a cabo. Tenemos que armonizar los intereses que están encontrados entre nosotros.
- Comisión redactora: Hugo, Víctor, Alicia, Antonio. Reunión martes a las 10:00 horas.



## Glosario de las sesiones

**Objetivo:** El objetivo del glosario es construir un lenguaje común, fungir como referencia conceptual inicial, que permita a los participantes contrastarla con su propia concepción del término y con la información obtenida de las exposiciones especializadas.

Para darle un sentido a los conceptos se ordenaron de forma alfabética; por su parte, los significados se construyeron, para generar una comparación, a partir de referencias académicas y documentos de la administración pública.

### Índice

#### Sesión 1

- Calidad de vida
- Derecho a la ciudad
- Equidad
- Segregación territorial

#### Sesión 2

- Derecho a la vivienda adecuada
- Componentes de la vivienda adecuada

#### Sesión 3

- Acceso al suelo
- Especulación
- Función social del suelo
- Suelo
- Suelo de conservación
- Plusvalía
- Privatización
- Uso de suelo

#### Sesión 4

- Concurrencia
- Conurbación
- Metrópoli
- Metropolización
- Ordenamiento territorial

- Planeación
- Suelo urbano
- Zona metropolitana

#### Sesión 5

- Administración pública
- Centralización administrativa
- Concentración administrativa
- Descentralización administrativa
- Gestión pública
- Nueva gestión pública

#### Sesión 6

- Evaluación

#### Sesión 7

- Coordinación metropolitana
- Producción social de la vivienda y el hábitat
- Movilidad
- Espacio público
- Patrimonio
- Sustentabilidad
- Economía social y solidaria
- Equidad de género

**A****ACCESO AL SUELO:****REFERENCIA ACADÉMICA**

El “acceso al suelo” debe entenderse como acceso a terrenos urbanizados, no solamente dotados de servicios públicos (agua, alcantarillado, teléfono, alumbrado público, etc.) sino también con acceso a ambientes de buena calidad y eficaces servicios de transporte, escuelas, proveedores de alimentos e incluso de entretenimiento, a costos y distancias razonables. Un legítimo acceso al suelo y un domicilio formal son condiciones tácitas para poder obtener acceso a servicios, empleo y otros beneficios de las áreas urbanas. Al carecer de una tenencia de vivienda segura, el habitante se ve impedido de utilizar el valor potencial de su propiedad como garantía subsidiaria a fin de poder obtener préstamos monetarios para hacer mejoras de dicha propiedad.

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:****REFERENCIA ACADÉMICA**

1. Actividad dinámica y en constante movimiento, que contribuye a alcanzar los fines del Estado. 2. Es el gobierno en acción y la parte más visible de su actividad pública; inicia donde termina la política y concluye donde la política comienza. 3. Es el poder ejecutivo con todos sus aparatos, órganos y dependencias públicas que lo constituyen, aunque se relaciona de manera indirecta (complementaria) con los poderes legislativo y judicial. 4. Es un proceso dinámico que tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades públicas reconocidas por el Estado. 5. Es una función que contribuye a que los ciudadanos, la sociedad y el Estado puedan alcanzar los objetivos concurrentes de estos tres factores. 6. Es un instrumento fundamental del Estado para realizar aquellas actividades que el mercado no puede o deja de hacer, pero que debido al interés público deben realizarse. 7. Como parte del gobierno que genera las políticas públicas, se encuentra vinculada a toda clase de asuntos públicos, que se manifiestan de manera concreta en los servicios

que realiza el gobierno. 8. Es la ciencia social que se encuentra en gestación y desarrollo, que nació como un sub campo de la Ciencia Política, que tiene por objeto estudiar, analizar y sistematizar la actividad organizada del Estado. (Sánchez, 2001: 122).

### ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

**Artículo 1º.-** Las disposiciones contenidas en la presente Ley son de orden e interés público y tienen por objeto establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, distribuir los negocios del orden administrativo, y asignar las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno.

**Artículo 2º.-** La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal. La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las Dependencias que integran la Administración Pública Centralizada. En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con Órganos Político Administrativos Desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal. Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con Órganos Administrativos Desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la Dependencia que éste determine. Los Organismos Descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal.

**Artículo 3º.-** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I. Administración Pública Centralizada. Las Dependencias y los Órganos

Desconcentrados; II. Administración pública desconcentrada. Los órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados al propio Jefe de gobierno o a la dependencia que éste determine; III. Delegaciones. Los órganos políticos administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal; IV. Administración Pública Paraestatal. El conjunto de entidades; V. Administración Pública. El conjunto de órganos que componen la Administración Centralizada, desconcentrada y paraestatal (**Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal**).

**Artículo 6°.**- Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Centralizada, Desconcentrada y Paraestatal conducirán sus actividades en

Forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades determinen el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, los demás Programas que deriven de éste y las que establezca el Jefe de Gobierno.

De igual forma sus actividades serán enfocadas en el fortalecimiento y creación de políticas públicas para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Para garantizar el principio de interés superior de la niñez, sus actividades serán enfocadas en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez, protegiendo y respetando de manera plena sus derechos, estas actividades deberán guiar la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

**C**

<b>CALIDAD DE VIDA:</b>
<b>REFERENCIA ACADÉMICA</b>

Término multidimensional de las políticas sociales, que significa tener buenas condiciones de vida objetivas y un alto grado de bienestar subjetivo, y también incluye la satisfacción colectiva de necesidades a través de políticas sociales en adición a la satisfacción individual de necesidades **(Palomba, 2002)**.

El concepto de calidad de vida aparece como reacción a criterios economicistas, productivistas y cuantitativistas que regían la teoría y la práctica del desarrollo. No solo se trata de “tener cosas”, sino de “ser” persona, de sentirse bien en cuanto a la propia realización personal. Esto implica no sólo retomar la perspectiva del sujeto, sino incorporar como cuestión central la “felicidad”. Desde esta óptica, no es un Estado de Bienestar lo que necesitamos alcanzar como objetivo de la política social sino asumir un nuevo estilo de vida con el propósito de mejorar la calidad de vida, mediante el desarrollo pleno (lo más posible) del ser humano.

La productividad y el consumismo se conjugan con el verbo tener. La calidad de vida, con el verbo ser. Esto significa que el referente de la riqueza no es el dinero, si no la vida.

En cuanto a los aspectos concretos que hay que entender, supone: La protección de la naturaleza, evitando rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan; la humanización de la vida urbana, excluyendo todo uso egoísta e irracional del espacio; la mejora en las condiciones de trabajo; el aprovechamiento creativo del tiempo libre, las vacaciones y recreación; el aligeramiento del formulismo burocrático; el acrecentamiento de las relaciones interpersonales no mediatizadas y todo lo que lleva a la realización personal, en un contexto de solidaridad planetaria e intergeneracional **(Ander-Egg, 1995: 51)**.

Un valor esencial que define la calidad de vida de las personas y de las comunidades en las ciudades es el suelo.

Esa calidad está definida por la tenencia segura del suelo; la localización; la conectividad, y la redistribución del bien común. Es un asunto de equidad social relacionada al ejercicio de todos los derechos humanos.

Y para el alcance del buen vivir en la ciudad, el tema del suelo debe enfocarse desde su función social (**Morales y Sugranyes, 2012:27**).

### CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA:

#### REFERENCIA ACADÉMICA

Reunión de las decisiones de las actividades del Estado en la administración pública. En la centralización administrativa toda acción proviene del centro, estableciendo una jerarquía donde el poder central tiene la facultad de control y vigilancia sobre los funcionarios y empleados, los cuales al encontrarse subordinados tienen la obligación de atender a las disposiciones de los órganos superiores, lo que da lugar a que se mantenga una unidad administrativa. El titular del órgano ubicado en la cúspide de la administración pública, es decir, el presidente de la República está dotado de poder sobre sus colaboradores y subordinados, con el fin de lograr una administración eficiente (**Hernández y Leal, sf**).

#### ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

I. Administración Pública Centralizada: Las Dependencias y los Órganos Desconcentrados (**Art.3 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal**).

### CONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA:

#### REFERENCIA ACADÉMICA

Aglutina en un área geográfica la actividad gestora de la administración pública, reuniendo en los órganos superiores facultades decisorias que se encuentran reunidas en la administración central, es decir, el poder recae en un solo órgano, el superior, y todos los subordinados sin importar jerarquías tienen el deber de obedecer todas las instrucciones emanadas de ese órgano central (**Hernández y Leal, sf**).

**CONCURRENCIA:****REFERENCIA ACADÉMICA**

La articulación de las políticas, llamada también concurrencia, se define como una estrategia de coordinación de las estrategias y acciones de todas las políticas sectoriales que convergen en un territorio determinado. La búsqueda de sinergias, la congruencia de objetivos y mecanismos de implementación, así como la posibilidad de lograr resonancia en el logro de objetivos e impactos de política, se convierten en una necesidad imperiosa de la gestión territorial **(IICA, 2013)**.

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:**

La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión. Para la eficaz coordinación a que se refiere el párrafo anterior, dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública. La ley que emita el Congreso de la Unión establecerá la forma en la que se tomarán las determinaciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano, mismas que podrán comprender: a) La delimitación de los ámbitos territoriales y las acciones de coordinación para la operación y funcionamiento de obras y servicios públicos de alcance metropolitano; b) Los compromisos que asuma cada una de las partes para la asignación de recursos a los proyectos metropolitanos; y c) La proyección conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas y de prestación de servicios públicos **(Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 122)**.

Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **(LGAH, Art. 6)**.

La Administración Pública, en el ámbito de su competencia, participará con el gobierno federal, así como con los estatales y municipales, en la formulación y ejecución de los instrumentos de planeación del desarrollo urbano aplicables a la región centro y zona metropolitana del Valle de México. En la formulación del Programa General de Desarrollo Urbano, así como en su ejecución, se establecerán las acciones que faciliten la concurrencia funcional de las zonas urbanas del Distrito Federal con los municipios conurbados **(LDUDF, Art. 29)**.

<b>CONURBACIÓN:</b>
<b>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:</b>

Dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas o tiendan a formar una continuidad física y demográfica **(LGAH, 2012: 10, Art.20)**.

Conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica.

También se incluyen a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas de las zonas metropolitanas en cuestión **(CONAPO, 2010: 25)**.

<b>COORDINACIÓN METROPOLITANA:</b>
<b>REFERENCIA ACADÉMICA</b>

“...Capacidad y habilidad que tienen los actores e instituciones para en la medida de lo posible, y teniendo en cuenta el marco constitucional, busquen o generen los incentivos para cooperar “ (**Arias & Arellano, 2013, p. 38**).

“...abarca diversos planos: institucional, administrativo y programático, pero la noción de gestión metropolitana debe comprenderse como la capacidad de los actores e instituciones para hacer diligencias y obtener logros comunes, es decir, contar y mostrar una capacidad para en los márgenes previsibles sumar esfuerzos y lograr cierta eficacia ante un entorno político que no solo provoca la fragmentación institucional sino que impulsa la no cooperación, o la confrontación mejor dicho...” (**Arias & Arellano, 2013, p. 38**).

<b>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:</b>
--------------------------------

**Artículo 3.** La Secretaría de Gobierno, a través de la Subsecretaría, será la responsable de coordinar la planeación estratégica y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, estados y municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México, en los términos que establece la normatividad vigente y en las materias que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (**Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal**).

**Artículo 4.** Son atribuciones del Secretario de Gobierno a través de la Subsecretaría:

I. Proponer y promover la suscripción de convenios para la constitución, integración y funcionamiento de las comisiones metropolitanas, en coordinación con las Dependencias y Delegaciones, en las materias de Desarrollo Urbano; Protección al Ambiente; Preservación y Restauración del Equilibrio Ecológico; Transporte, Agua Potable y Drenaje; Recolección, Tratamiento y Disposición de Desechos Sólidos; Seguridad Pública y Trata de Personas, Explotación Sexual Infantil y Sexo servicio, así como la celebración y suscripción de los instrumentos necesarios para el cumplimiento de los objetivos y fines de esta Ley;

II. Coordinar, conjuntamente con las entidades, dependencias, órganos desconcentrados y las delegaciones, los trabajos de las comisiones metropolitanas constituidas; III. Establecer mecanismos de coordinación con otras dependencias, órganos desconcentrados, entidades y delegaciones de la administración pública del Distrito Federal para promover su participación en las acciones relacionadas con las comisiones metropolitanas;

IV. Promover acciones de coordinación con la Federación, estados y municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México, acciones que contribuyan a mejorar la prestación de los servicios públicos;

V. Proponer los mecanismos de coordinación institucional que permitan incentivar el desarrollo y la inversión productiva en las áreas metropolitanas;

VI. Establecer los mecanismos de evaluación del cumplimiento de la agenda de trabajo de las comisiones metropolitanas;

VII. Promover, coordinar y evaluar con las dependencias, órganos desconcentrados, entidades y delegaciones de la administración pública del Distrito Federal las acciones y programas orientados al desarrollo de las áreas metropolitanas;

VIII. Proponer los proyectos de los ordenamientos jurídicos y las modificaciones legales necesarias que contribuyan al cumplimiento de sus atribuciones;

IX. Realizar estudios e Investigaciones a efecto de proponer la realización y ejecución de proyectos que generen un mejor desarrollo metropolitano;

X. Revisar e informar al Secretario de Gobierno, acerca del cumplimiento de la normatividad vigente en la realización de las acciones, obras y permisos de cualquier tipo que lleven a cabo los integrantes de las comisiones metropolitanas, en las materias de coordinación metropolitana; y

XI. Las demás que señalen y le confieran otros ordenamientos.

**Artículo 9.** La Secretaría de Gobierno emitirá, a propuesta de la Subsecretaría, las bases para la celebración de convenios de coordinación metropolitana en el Distrito Federal, conforme a las cuales:

I. Se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias de coordinación metropolitana;

II. Se establezcan las funciones específicas en las materias de coordinación

metropolitana, así como la aportación de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y III. Se determinen las reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones. Estas bases serán obligatorias para las dependencias, órganos desconcentrados, entidades y delegaciones de la administración pública del Distrito Federal. (**Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal**).

<b>CUALIDADES DE LA VIVIENDA ADECUADA:</b>
<b>REFERENCIA ACADÉMICA</b>

**Seguridad Jurídica a la tenencia:** ésta adopta una variedad de formas (el alquiler público y privado, la vivienda en cooperativa, la vivienda de emergencia, los asentamientos informales y la ocupación de tierra o propiedad). Los ocupantes deben contar con seguridad de la tenencia, que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.

La Corte IDH ha desarrollado un concepto amplio de propiedad privada que incluye, entre otros, el uso y goce de los bienes definidos como cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona.

**Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura:** Todos los individuos tienen derecho a un acceso sostenible a los recursos comunes, el agua potable, el combustible de cocina, la calefacción y el alumbrado, las instalaciones de saneamiento y lavado, el almacenamiento de alimentos, la eliminación de residuos, la evacuación de aguas residuales y los servicios de emergencia.

**Asequibilidad (gastos adecuados a nivel del ingreso):** El costo de la vivienda no debería poner en peligro o dificultar el disfrute de otros derechos humanos.

**Ubicación adecuada:** Debe ofrecer acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales y no estar ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.

**Habitabilidad:** La vivienda debe garantizar la seguridad física o proporcionar espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.

**Accesibilidad:** Debe tomar en consideración las necesidades específicas de grupos desfavorecidos y marginados.

**Adecuación cultural de la vivienda:** Debe tomar en cuenta y respetar la expresión de la identidad y de la diversidad cultural.

## D

<b>DERECHO A LA CIUDAD:</b>
<b>REFERENCIA ACADÉMICA</b>

El derecho a la ciudad reconocido como bandera de lucha contra el neoliberalismo, entendido no como una abstracción ideológica, sino que nos referimos a los efectos sufridos por los habitantes en su cotidianidad, pensando por ejemplo, en el no acceso a la tierra y los servicios, la inseguridad de la tenencia, los desalojos; todos estos generados por múltiples causas, las privatizaciones, la especulación inmobiliaria, los mega-proyectos y mega-eventos, los abusos y tráfico de poder, la desregulación del espacio público, la planificación urbana para los intereses de unos pocos. Así, se plantea la idea de apropiarse del derecho a la ciudad como propuesta política de cambio y alternativa a las condiciones de vida urbana creadas por las políticas capitalistas, hoy neoliberales.

Según **Purcell (2009)**, "El derecho a la ciudad de Lefebvre implica reivindicar radicalmente las relaciones sociales del capitalismo y la estructura espacial de la ciudad". Es así como **Lefebvre (1968)** afirma que "el derecho a la ciudad no puede concebirse como el simple derecho de visita o de regreso a las ciudades tradicionales.

Puede formularse solamente como derecho a la vida urbana, transformada, renovada."

Esta reformulación de la vida urbana propone mayor equidad, donde la mayoría de los habitantes logren ser felices y solidarios, generando y redistribuyendo los beneficios de la ciudad para todas y todos. En esta tarea de (re)

inventar condiciones del “buen vivir” es imprescindible construir estrategias globales para crear otra ciudad y otras relaciones humanas (**Mathivet y Sugranyes, 2010**).

<b>DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA:</b>
--

<b>REFERENCIA ACADÉMICA</b>
-----------------------------

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. (**Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 25, párrafo primero**)

Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuadas, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. (**Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Artículo 11, párrafo primero**).

El derecho a la vivienda se aplica a toda persona y no debe interpretarse en un sentido estricto, sino que debe considerarse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. (**Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, observación general no.4**).

<b>DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA:</b>
--

<b>REFERENCIA ACADÉMICA</b>
-----------------------------

Tendencia organizativa de la Administración pública, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga autonomía orgánica relativa, respecto del órgano central, para encargarles actividades administrativas.

La descentralización administrativa estriba en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan una relación que no es de jerarquía con la administración central, “pero sin que dejen de existir, respecto de ellas, las facultades indispensables para conservar la unidad del poder.” (**Fraga, sf**). Implica la creación de personas jurídicas de derecho público, distintas al Estado y a la administración pública, y tiene diversas modalidades: por región, por servicio y por colaboración.

### ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

IX. Entidades. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos; (**Art.3 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal**).

**Artículo 12.-** El Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal; será electo y ejercerá sus funciones conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno, la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

La Administración Pública del Distrito Federal tendrá a su cargo los servicios públicos que la Ley establezca. La prestación de éstos podrá concesionarse, previa declaratoria que emita el Jefe de Gobierno, en caso de que así lo requiera el interés general y la naturaleza del servicio lo permita, a quienes reúnan los requisitos que establezcan las leyes. (**Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal**).

**Artículo 48.-** Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por esta Ley. **Artículo 49.-** Cuando algún organismo descentralizado deje de cumplir sus fines u objeto, o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista económico o del interés público, la Secretaría de Finanzas atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al Jefe de Gobierno la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo, podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad. (**Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal**).

<b>DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA:</b>
<b>REFERENCIA ACADÉMICA</b>

Consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder de un órgano superior a uno inferior; ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón, el órgano desconcentrado se manifieste en la estructura de la administración centralizada. En la desconcentración administrativa, la normativa, la planeación y el control, permanecen centralizados, no así la tramitación y la facultad decisoria que se transfiere al órgano desconcentrado (**Fernández Ruiz en Hernández y Leal**).

El órgano desconcentrado se inserta en la administración pública centralizada, formando parte de la estructura orgánica de una Secretaría de Estado, de la que depende jerárquicamente, carece de personalidad jurídica, tiene asignado un conjunto de bienes patrimoniales determinados, tiene facultad decisoria en determinada materia o territorio en la prestación de algún servicio público específico y es creado mediante ley del Congreso o por acto del Poder Ejecutivo, recibiendo una partida presupuestal (**Hernández y Leal, sf**).

<b>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:</b>
--------------------------------

II. Administración pública desconcentrada. Los órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados al propio Jefe de gobierno o a la dependencia que éste determine (**Art.3 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal**).

**Artículo 36.-** Para un eficiente, ágil y oportuno estudio, planeación y despacho de los asuntos competencia de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, se podrán crear órganos desconcentrados en los términos del artículo 2º de esta Ley, mismos que estarán jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno o a la dependencia que éste determine, y que tendrán las facultades específicas que establezcan los instrumentos jurídicos de su creación. En el establecimiento y la organización de los órganos desconcentrados, se deberán atender los principios de simplificación, transparencia, racionalidad, funcionalidad, eficacia y coordinación.

**Artículo 37.-** La Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de Gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegaciones del Distrito Federal y tendrán los nombres y circunscripciones que establecen los artículos 10 y 11 de esta Ley (**Ley orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal**).

## E

### ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA:

#### REFERENCIA ACADÉMICA

Organizaciones populares colectivas que buscan resolver sus necesidades materiales emprendiendo acciones de trabajo e ingreso, mediante relaciones sociales que, a decir del coordinador, parten de la construcción de comunidad desde otros códigos y representaciones, propios de la economía solidaria, en los que cobra importancia la igualdad, la reciprocidad, el sentido de comunidad, la autoridad colectiva y la sustentabilidad, en lugar de la explotación, la dominación, la discriminación, el deterioro y el agotamiento ambiental (**Marañón, 2013**).

### EQUIDAD:

#### REFERENCIA ACADÉMICA

La equidad es un principio de justicia emparentado con la idea de igualdad sustantiva y el reconocimiento de las diferencias sociales. Ambas dimensiones se conjugan para dar origen a un concepto que define la "equidad" como "una igualdad en las diferencias", entrelazando la referencia a los imperativos éticos que obligan a una sociedad a ocuparse de las circunstancias y los contextos que provocan la desigualdad con el reconocimiento de la diversidad social, de tal forma que las personas puedan realizarse en sus propósitos de vida según sus diferencias (**D' Elia y Maingon, 2004**). Por ellos, la equidad incluye como

parte de sus ejes el respeto y garantía de los derechos humanos y la igualdad de oportunidades. En esta tesitura, las políticas de equidad no se limitan a una dimensión de oportunidades de acceso al bienestar material, sino que suponen cambios en la configuración socio- cultural de las relaciones de poder.

<b>EQUIDAD DE GÉNERO:</b>
---------------------------

<b>REFERENCIA ACADÉMICA</b>
-----------------------------

“La imparcialidad en el trato que reciben mujeres y hombres de acuerdo con sus necesidades respectivas, ya sea con un trato igualitario o con uno diferenciado pero que se considera equivalente en lo que se refiere a los derechos, los beneficios, las obligaciones y las posibilidades. En el ámbito del desarrollo, un objetivo de equidad de género a menudo requiere incorporar medidas encaminadas a compensar las desventajas históricas y sociales que arrastran las mujeres.” **(Fondo internacional del desarrollo agrícola).**

<b>ESPACIO PÚBLICO:</b>
-------------------------

<b>REFERENCIA ACADÉMICA</b>
-----------------------------

Supone dominio público, uso social colectivo y multifuncionalidad. Se caracteriza físicamente por su accesibilidad, lo que le hace un factor de centralidad. La calidad del espacio público se podrá evaluar sobre todo por la intensidad y la calidad de las relaciones sociales que facilita, por su fuerza mixturante de grupos y comportamientos y por su capacidad de estimular la identificación simbólica, la expresión y la integración culturales.

<b>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:</b>
--------------------------------

X. Espacio Público; Las áreas para la recreación pública y las vías públicas, tales como, plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines, bosques, parques públicos y demás de naturaleza análoga **(Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Artículo 3).**

<b>ESPECULACION:</b>
----------------------

<b>REFERENCIA ACADÉMICA</b>
-----------------------------

Una lógica de maximización de la ganancia, que llevaría al propietario de suelo a situarse por encima de la valoración en espera de una transformación que aumentara la ganancia, y al promotor a buscar aquellos suelos donde las expectativas de ganancia sean máximas (Topalov, 1984), considerando que “el precio posible viene fijado por el uso a que se destina y el nivel de ingresos de la clase social que puede disfrutarlo” (**Guerra y Roch, 1979:19**).

<b>EVALUACIÓN:</b>
--------------------

<b>REFERENCIA ACADÉMICA</b>
-----------------------------

Recuperamos la cita utilizada por Cardozo al identificar la evaluación como una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistémico, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada. Se resalta la importancia atribuida a la emisión de un juicio valorativo sobre dicha actividad (**Como se cita en Cardozo, 2012: 44**).

Valoración puntual de una intervención, mediante el uso de procedimientos y herramientas analíticas para obtener información pertinente, comparable y confiable del proceso, los resultados e impactos, o de los tres, a fin no sólo de documentar los patrones, sino también de explicarlos y/o comprenderlos, capturando su complejidad. (**Cunill y Ospina, 2008, citadas en Cardozo, 1012: 45**).

La realización de una evaluación implica un conjunto de actividades, cuya secuencia varía según el tipo de evaluación a realizar:

- a) Identificar los efectos provocados por la acción, programa, política o evaluación a evaluar y los costos ocurridos.
- b) Aplicar una escala de medición a los efectos identificados (nominal, ordinal, de intervalo o razón]. Comparar la medidad lograda con otra que sirva de parámetro para la evaluación (ej.: la medida de efectos logrados en periodos

previos por la misma organización, política o programa; en el periodo actual por organizaciones, políticas o programas similares; la determinada en los planes organizacionales como meta esperada, etcétera), fundamentalmente, en el caso de los programas sociales, para constatar si hubo mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población.

c) Explicar los resultados comparativos encontrados, en función del diseño, la implementación, y las condiciones de aplicación del programa.

d) Emitir un juicio de valor que califique, en conjunto, las actividades realizadas, los servicios brindados, sus efectos y su impacto global.

Efectuar las recomendaciones necesarias para enfrentar los problemas detectados y aprovechar las fortalezas del programa, de manera de contribuir a un mayor logro de sus objetivos.

Las acciones evaluadas pueden vincularse a diversos objetos de evaluación: personas, organizaciones, políticas, planes, programas, proyectos o evaluaciones (**Cardozo, 2012:45**).

### ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

Las evaluaciones constituyen procesos de aplicación de un método sistemático que permite conocer, explicar y valorar al menos, el diseño, la operación, los resultados y el impacto de la política y programas de Desarrollo Social. Las evaluaciones deberán detectar sus aciertos y fortalezas, identificar sus problemas y en su caso, formular las observaciones y recomendaciones para su reorientación y fortalecimiento.

La evaluación será interna y externa. La evaluación interna es la que deben efectuar anualmente y conforme a los lineamientos que emita el Consejo de Evaluación, las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal que ejecuten programas sociales. La evaluación externa de la política social y los programas sociales es la que realiza de manera exclusiva e independiente el Consejo de Evaluación, ya sea por cuenta propia o a través de terceros. Para su realización, éste deberá conformar un Directorio de Evaluadores Externos, en el que podrán participar profesores y/o investigadores adscritos a instituciones de

educación superior, de investigación científica, profesionales con experiencia en la materia, pertenecientes a organizaciones civiles o sociales sin fines de lucro, o profesionistas independientes que reúnan los requisitos de experiencia y conocimientos. Además, elaborará un programa anual de evaluaciones que será publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal durante los tres primeros meses de cada año. Las evaluaciones internas y externas deberán incluir, al menos, el logro de los objetivos y metas esperados, el diseño, la operación, los resultados y el impacto alcanzado, en función de las prioridades y objetivos de corto, mediano y largo plazo que en cada caso correspondan, la opinión de los beneficiarios, usuarios o derechohabientes y deberán darse a conocer a la Secretaría y al Consejo. Los resultados de las evaluaciones internas y externas serán publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, incluidos en el Sistema de Información del Desarrollo Social y entregados a la Comisión de Desarrollo Social de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En el caso de las evaluaciones que realice el Consejo de Evaluación, sus resultados serán publicados y entregados una vez que tengan carácter definitivo, mientras que, los resultados de las evaluaciones internas serán publicados y entregados en un plazo no mayor a seis meses después de finalizado el ejercicio fiscal.

El incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo será sancionado en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. **(Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, Cap. Noveno, artículo 42).**

## F

### FUNCIÓN SOCIAL DEL SUELO:

#### REFERENCIA ACADÉMICA

En América Latina, más de treinta años de lucha del Foro Nacional de Reforma Urbana en Brasil, nos ha enseñado como entender esta función social del suelo en la construcción del derecho a la ciudad, la justicia social y la sostenibilidad ambiental: se trata de Subordinar los usos de la propiedad privada a los intereses colectivos. En su campaña nacional por la función social de la propiedad aboga por implementar instrumentos jurídicos y políticas públicas

que garanticen, por un lado, la destinación de inmuebles públicos vacíos o subutilizados para que se habiliten como vivienda de interés social; por el otro, la definición de las zonas de la ciudad consideradas como de interés social, es decir, que prioricen el establecimiento de la población de menores ingresos; por lo tanto, se plantea una lucha enfocada a combatir la especulación inmobiliaria, especialmente en aquellos terrenos subutilizados o baldíos, tanto públicos como privados (**Sugranyes y Morales, 2012:27**).

## G

<b>GESTIÓN PÚBLICA:</b>
<b>REFERENCIA ACADÉMICA</b>

El conjunto de aptitudes que tienen por objeto conservar la organización del Estado, tomando en cuenta su diversidad territorial, demográfica, económica, política y social para proporcionar que sus facultades, sistema volitivo y vitalidad institucional se conjuguen para asegurar su pervivencia óptima.”

La acción del gestor público siempre trasciende sus fronteras internas para alcanzar otras organizaciones públicas y privadas en redes que pueden generar su servicio.

La gestión pública implica tomar responsabilidad por la acción del sistema público en toda su complejidad, abarcando todo el proceso de políticas públicas, trayectoria que va desde la declaración hasta la ejecución de las políticas públicas. y esta acción implica siempre trabajar en redes sectoriales e intersectoriales, con otras organizaciones públicas y privadas.”

El concepto de gestión pública hace referencia al Estado como un sistema construido por la sociedad para producir servicios bajo el criterio del interés público (**Sánchez, 2011: 50-51**).

## M

### METRÓPOLI:

#### REFERENCIA ACADÉMICA

Espacios que superan los límites físicos de las ciudades tradicionales, reúnen grandes porciones de la población y mantienen economías vinculadas internacionalmente mientras permanecen como centros políticos, sociales y culturales importantes cuya influencia territorial se ejerce en los niveles regional, nacional y global.

En el nivel regional, las metrópolis son todavía focos demandantes de mano de obra, ahora para abastecer a la economía de servicios; sus zonas centrales sufren dinámicas simultáneas de expulsión de población y de recuperación de barrios tradicionales y repoblamiento, y su expansión territorial logra integrar nuevos espacios superando las divisiones políticas administrativas. Lo anterior genera que los límites de las metrópolis sean difusos y que su influencia supere la dimensión local al establecer redes y vínculos funcionales con un vasto territorio.

En conjunto, las metrópolis actuales están marcadas por sus dimensiones en términos de territorio y de población, densidad, heterogeneidad y especialización. Inscritas en la economía global y de comunicaciones, constituyen espacios complejos que responden a los cambios internacionales, al mismo tiempo que adquieren forma a partir de los contextos y las historias locales **(Orihuela et al, 2015:15)**.

### METROPOLIZACIÓN:

#### REFERENCIA ACADÉMICA

Tendencia de la urbanización contemporánea que, en el proceso de expansión de algunas ciudades, refiere la incorporación a su tejido urbano de zonas continuas que pertenecen a distintas jurisdicciones político- administrativas y son ocupadas con usos de suelo habitacional, industrial, de servicios o equipamiento **(Monterrubio, 2013: 5)**.

**MOVILIDAD:****REFERENCIA ACADÉMICA**

Cualidad o atributo de los individuos referida a su capacidad de movimiento. La movilidad es un proceso, un cambio, traslación que refiere capacidad que tienen los agentes de permutar espacios, de mudar de uno a otro o de alternar su ocupación y su vivienda en algún momento de su existencia cotidiana o de vida (**Ramírez, 2009:1**).

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:**

**Artículo 5.-** La movilidad es el derecho de toda persona y de la colectividad a realizar el efectivo desplazamiento de individuos y bienes para acceder mediante los diferentes modos de transporte reconocidos en la Ley, a un sistema de movilidad que se ajuste a la jerarquía y principios que se establecen en este ordenamiento, para satisfacer sus necesidades y pleno desarrollo. En todo caso el objeto de la movilidad será la persona.

**Artículo 6.-** La Administración Pública proporcionará los medios necesarios para que las personas puedan elegir libremente la forma de trasladarse a fin de acceder a los bienes, servicios y oportunidades que ofrece la Ciudad. Para el establecimiento de la política pública en la materia se considerará el nivel de vulnerabilidad de los usuarios, las externalidades que genera cada modo de transporte y su contribución a la productividad. Se otorgará prioridad en la utilización del espacio vial y se valorará la distribución de recursos presupuestales de acuerdo a la siguiente jerarquía de movilidad: I. Peatones, en especial personas con discapacidad y personas con movilidad limitada; II. Ciclistas; III. Usuarios del servicio de transporte público de pasajeros; IV. Prestadores del servicio de transporte público de pasajeros; V. Prestadores del servicio de transporte de carga y distribución de mercancías; y VI. Usuarios de transporte particular automotor (**Ley de Movilidad del Distrito Federal**).

## N

### NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP):

#### REFERENCIA ACADÉMICA

Forma de dialogar y debatir sobre el manejo de las operaciones de gobierno, las políticas de gestión pública, y la dirección y liderazgo ejecutivo en el gobierno. Supone considerar ideas sobre dirección, con normas estables y de comprobación empírica en la labor gubernamental (**Barzelay, 2002: 22**).

Características de la NGP

- Dirección orientada a la competencia mediante la separación de competencias entre los financiadores y los prestadores de servicios.
- Enfoque en la efectividad, eficiencia y calidad del cumplimiento de tareas.
- Separación de la dirección estratégica (¿QUÉ?) de la dirección operativa (¿CÓMO?).
- Un trato fundamentalmente igual de prestadores de servicios particulares como públicos dentro del marco de la prestación de servicios y presupuestos globales.
- Impulso enfocado de la innovación (como parte de la prestación de servicios) gracias a un manejo operativo delegado (no sólo descentralizado) (**Schröder, sf: 7**).

#### ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

Diseñar e implementar un modelo generador y distribuidor de riqueza basado en asociaciones estratégicas entre los sectores gubernamental, académico, empresarial y social (**Objetivo 1, Área de oportunidad: Inversión, Empleo y áreas de desarrollo, Eje 3. Desarrollo económico sustentable PGDDF**).

Activar, de manera participativa y bajo la rectoría de los poderes públicos, el desarrollo económico en múltiples espacios de la Ciudad a partir de proyectos de inversión pública y de coinversión, basándose en la política de recuperación de espacios públicos e infraestructura económica y social (**Objetivo**

## **2, Área de oportunidad: Inversión, Empleo y áreas de desarrollo, Eje 3. Desarrollo económico sustentable PGDDF)**

Construir un gobierno inteligente, abierto, ágil y flexible, que utilice los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos para promover la eficacia gubernamental y hacer un uso más eficiente de los recursos públicos (**Objetivo 1, Área de oportunidad 3: Uso adecuado de las TIC, Eje 3. Desarrollo económico sustentable PGDDF**).

### **O**

#### **ORDENAMIENTO TERRITORIAL:**

##### **REFERENCIA ACADÉMICA**

Propuestas de organización del territorio y el conjunto de medidas tomadas por los agentes de la gestión territorial, con la finalidad de llegar a ciertas metas particulares. Estas metas pueden ser de desarrollo territorial, en el sentido de crecimiento económico y social, pero también de reorganización de la población y los recursos en un territorio dado, para su mejor funcionamiento económico y social, es decir hacia una mayor competitividad y crecimiento, o hacia una mejor distribución y calidad de vida de sus habitantes El “ordenamiento del territorio” es una expresión que traduce su equivalente de “aménagement territorial” acuñada por los gestionarios franceses desde los años cuarenta del siglo XX. Desafortunadamente, ordenamiento no revela la complejidad de la voz “aménagement” que significa no sólo poner cierto “orden” sino organizar, “modelar” el territorio, con una connotación de transformación para mejorar. (**Hiernaux y Torres, 2009**).

#### **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:**

##### **ASENTAMIENTOS HUMANOS:**

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en

beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad **(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art.27)**.

Proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional **(LGAH, Cap.1)**.

La planeación y la regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo **(Ley de Planeación)**.

El ordenamiento territorial comprende el conjunto de disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la zonificación y los usos, destinos y reservas del suelo del Distrito Federal, los asentamientos humanos, las actividades de los habitantes y las normas de ordenación. Comprende asimismo las disposiciones en materia de construcciones, de paisaje urbano y de equipamiento urbano **(LDUDF, Art.48)**.

**P****PATRIMONIO (CULTURAL):****REFERENCIA ACADÉMICA**

El concepto de patrimonio cultural es subjetivo y dinámico, no depende de los objetos o bienes sino de los valores que la sociedad en general les atribuyen en cada momento de la historia y que determinan qué bienes son los que hay que proteger y conservar para la posteridad.

La visión restringida, singular, antigua, monumental y artística del patrimonio del siglo XIX será superada durante el siglo XX con la incorporación del concepto de valor cultural.

Hoy son varios los documentos internacionales que consolidan una visión amplia y plural del patrimonio cultural, que valoran todas aquellas entidades materiales e inmateriales significativas y testimoniales de las distintas culturas, sin establecer límites temporales ni artísticos, considerando así las entidades de carácter tradicional, industrial, inmaterial, contemporáneo, subacuático o los paisajes culturales como garantes de un importante valor patrimonial. **(Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico).**

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:**

El conjunto de expresiones y rasgos tangibles e intangibles que reflejan como un grupo humano vive, piensa, siente y se relaciona con su medio natural, que tienen uno o varios valores desde el punto de vista de la historia, la estética, la ciencia y la tecnología, que pueden ser aprehendidos, aprovechados y disfrutados por otras generaciones, y que lo caracterizan, relacionan y diferencian de otros grupos **(Ley de salvaguarda del patrimonio urbanístico arquitectónico del Distrito Federal).**

<b>PLANEACIÓN:</b>
<b>REFERENCIA ACADÉMICA</b>

Instrumento encaminado a favorecer la gobernabilidad de las ciudades en su aspecto político, a promover el desarrollo de las actividades productivas en su aspecto económico, a procurar la sustentabilidad ambiental en su aspecto físico- técnico y asegurar la convivencia ciudadana en su aspecto de sustentabilidad social. Acompañándose de una evaluación permanente del ejercicio planificador que permita realizar adecuaciones a las estrategias sobre la marcha, la planeación urbana debe ser un ejercicio incluyente en lo social favoreciendo los recursos de la comunicación y la negociación. (Guillermo Olivera, 2001: 63) La planeación orienta, avalúa y asegura la continuidad en el tiempo de la gestión urbana (Coulomb, 2010)

La planeación territorial en la actualidad está sometida a los límites de la economía de mercado dominada por la estrategia globalizadora del gran capital que ha legitimado mediante el recurso de las políticas neoliberales a lo internacional sobre lo nacional, lo externo sobre lo interno, lo privado sobre lo público, lo individual sobre lo colectivo, el “libre mercado” y la “libre iniciativa” sobre la planeación **(Castañeda, sf, 53)**.

<b>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:</b>
--------------------------------

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal **(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 26)**.

La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (**Ley de Planeación, Art. 2**).

Se entiende como Planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establecen (**Ley de Planeación, Art.3**).

La Administración Pública, en el ámbito de su competencia, participará con el gobierno federal, así como con los estatales y municipales, en la formulación y ejecución de los instrumentos de planeación del desarrollo urbano aplicables a la región centro y zona metropolitana del Valle de México. En la formulación del Programa General de Desarrollo Urbano, así como en su ejecución, se establecerán las acciones que faciliten la concurrencia funcional de las zonas urbanas del Distrito Federal con los municipios conurbados (**Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Art.29**).

<b>PLUSVALIA:</b>
<b>REFERENCIA ACADÉMICA</b>

Incremento del valor de una cosa cualquiera. Valor suplementario, producido por el trabajo del obrero asalariado, que el capitalista se apropia. Se trata de la cantidad de trabajo, concretado en una mercancía, que representa el valor que el obrero produce, pero que el patrón no le paga, convirtiéndose en ganancia para este y que le permite el incremento de capital. Este valor añadido únicamente por el trabajo debería corresponder a los trabajadores, pero la existencia de la propiedad privada de los bienes de producción permite esta apropiación indebida y constituye el fundamento de la acumulación capitalista (**Ander Egg, 1995: 226**).

Incremento del valor que sufre un bien patrimonial sin que se deba a modificaciones realizadas por su propietario. Por ejemplo, el incremento de valor que sufre el suelo con el paso del tiempo. Por tanto, se denomina también plusvalía al beneficio obtenido por la enajenación de un activo que se realiza a un precio superior al de adquisición. En términos reales la plusvalía se calcula descontando el efecto de la inflación (**Enciclopedia de economía**).

### PRIVATIZACIÓN:

#### REFERENCIA ACADÉMICA

La privatización se ha convertido en el eje fundamental de la globalización en el proceso de reestructuración y ampliación del mercado mundial capitalista en todo el orbe. Este proceso se ha afianzado a través de la propagación de las corrientes del neoliberalismo que consideran que los desafíos de los tiempos presentes y los retos de la globalización exigen de los gobiernos, programas de modernización, (que incluyan la llamada Reforma de Estado), que incrementen sus niveles de eficiencia y competitividad bajo el liderazgo de la empresa privada ante el supuesto fracaso del sector público en la asignación de los recursos (**Hernández, 2001: 105**).

### PRODUCCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT:

#### REFERENCIA ACADÉMICA

Proceso por medio del cual se generan y distribuyen muchos de los espacios habitables, los componentes urbanos y las viviendas. Se caracteriza porque se realiza bajo el control de los auto-productores y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro.

Proceso de producción desde la sociedad, principalmente de las mayorías de escasos recursos, de su entorno, de su hábitat, y en particular, de la vivienda.

Teniendo en cuenta quién o quiénes producen la vivienda, las modalidades de producción pueden ser la promovida empresarialmente y la auto producida u autoconstruida. En ésta se identifican las realizaciones:

1. En modo colectivo, lo cual implica un nivel organizativo alto de los participantes, incluso para producir y gestionar los componentes del hábitat.

2. En modo individual y/o familiar, lo que conlleva, la mayor parte de las veces, el ser espontánea, como es el caso de muchos asentamientos.

Ambas modalidades involucran la figura del productor social de vivienda (**Producción Social del hábitat y la vivienda, Casa y Ciudad, A.C, 2007**).

#### ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

Aquella que se realiza bajo el control de auto-productores y auto-construtores que operan sin fines de lucro y que se orienta prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos, incluye aquella que se realiza por procedimientos constructivos y tecnologías con base en sus propias necesidades y su capacidad de gestión y toma de decisiones (**Ley de Vivienda, Artículo 4- X**).

## S

#### SEGREGACIÓN TERRITORIAL:

#### REFERENCIA ACADÉMICA

Entenderemos como división social del espacio las diferencias existentes en la localización intraurbana o intrametropolitana de diferentes grupos, estratos o clases sociales, relacionadas fundamentalmente con el mercado inmobiliario, es decir, el costo de la vivienda y los costos derivados de habitar en áreas específicas, Pero que no son el producto de la exclusión forzada, o explícitamente buscada, de grupos sociales determinados.

Castells formula en *La cuestión urbana* una definición de segregación urbana cercana a lo que entenderemos aquí por división social del espacio:

La tendencia a la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna y fuertes disparidades sociales, entre ellas, disparidad que implica no solamente diferencia sino también jerarquía (**Merlin, 1998: 61**).

Prácticamente en todas las ciudades existen formas ostensibles de división social del espacio, pero su lógica y sus efectos son diferentes según la escala y las modalidades en que tal división se manifiesta (**Duhau, 2003; 177**).

<b>SUELO DE CONSERVACIÓN:</b>
-------------------------------

<b>REFERENCIA ACADÉMICA</b>
-----------------------------

Conforme a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (Art. 30, f. II), el suelo de conservación se define como “el que lo amerite por su ubicación, extensión, vulnerabilidad y calidad; el que tenga impacto en el medio ambiente y en el ordenamiento territorial; los promontorios, los cerros, las zonas de recarga natural de acuífero; las colinas, elevaciones y depresiones orográficas que constituyan elementos naturales del territorio de la ciudad y aquel cuyo subsuelo se haya visto afectado por fenómenos naturales o por explotaciones o aprovechamientos de cualquier género, que representen peligros permanentes o accidentales para el establecimiento de los asentamientos humanos. Así mismo, comprende el suelo destinado a la producción agropecuaria, piscícola, forestal, agroindustrial y turística y los poblados rurales”.

<b>SUELO:</b>
---------------

<b>REFERENCIA ACADÉMICA</b>
-----------------------------

“Mercancía” irreproducible, que genera un mercado inelástico en la oferta y cuya demanda se ha desvinculado de su función obvia de alojamiento (demografía) y se observa como un nicho de acumulación de capital, que se relacionará inevitablemente con las expectativas de rentabilidad que se prevean respecto a las condiciones que le otorguen distintas herramientas urbanísticas, lo que junto con la localización fijará el precio en función, no de su propia naturaleza si no del mayor valor que la demanda pueda soportar en cada momento y lugar. Es decir, mercancía cuya excepcionalidad hace que su valoración dependa del conjunto de la sociedad y de las políticas de planeamiento que sobre ella se dicten (**Fernández y García, 2014:4**).

<b>SUELO URBANO:</b>
<b>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:</b>

Los terrenos física y legalmente susceptibles de ser destinados predominantemente al uso habitacional conforme a las disposiciones aplicables (**Ley de Vivienda**).

Las zonas a las que el Programa General clasifique como tales, por contar con infraestructura, equipamiento y servicios y que no se encuentren clasificadas como suelo de conservación de acuerdo con el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, salvo los cascos urbanos de los poblados rurales:

a) Áreas con potencial de desarrollo; b) Áreas con potencial de mejoramiento; c) Áreas con potencial de reciclamiento; d) Áreas de conservación patrimonial; y e) Áreas de integración metropolitana (**LDUDF**).

<b>SUSTENTABILIDAD:</b>
<b>REFERENCIA ACADÉMICA</b>

“Desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (**UNESCO, 1998**).

<b>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:</b>
--------------------------------

Desarrollo Sustentable: Proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas. Esta fundado en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección al ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras (**Ley de mitigación y adaptación al cambio climático y desarrollo sustentable para el Distrito Federal**).

## U

### USO DE SUELO:

#### REFERENCIA ACADÉMICA

El uso de suelo se refiere a la ocupación de una superficie determinada en función de su capacidad agrológica y por tanto de su potencial de desarrollo, se clasifica de acuerdo a su ubicación como urbano o rural, representa un elemento fundamental para el desarrollo de la ciudad y sus habitantes ya que es a partir de éstos que se conforma su estructura urbana y por tanto se define su funcionalidad **(PAOT, 2003:1)**.

El concepto de uso del suelo implica la distribución espacial de la tierra para fines específicos urbanos, habitacional, cívico, comercial, industrial, administrativo, recreativo, para equipamiento urbano, etc.

## Z

### ZONA METROPOLITANA:

#### REFERENCIA ACADÉMICA

Existencia de una región funcional, nodal o polarizada, que establece una relación de interdependencia a partir del intercambio de personas, bienes y servicios, entre un lugar central y su área de influencia. Son espacios heterogéneos, en los que las diferentes partes (generalmente localidades) son complementarias y mantienen entre sí mayor volumen de intercambios respecto a zonas vecinas **(Monterrubio, 2013: 5)**.

Como espacio geográfico se caracteriza por presentar una contigüidad no sólo física sino funcional, ya que su población se encuentra en constante interrelación tanto en cuestión de actividades económicas como de estructura social, política y cultural **(Orihuela et al, 2015:21)**.

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:**

Ámbito inmediato de influencia socioeconómica y físico-espacial de la zona urbana del Valle de México; integrada por las 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal y los municipios correspondientes del Estado de México y del Estado de Hidalgo (**LDUDF, 2010: 6**).

## Bibliografía

- ANDER-EGG, Ezequiel (1995): *Diccionario de Trabajo Social*. Lumen. Argentina.
- ARELLANO, Ríos Alberto (2014): "La definición jurídica del fenómeno metropolitano en el ámbito subnacional mexicano". En revista *Opinión Jurídica*, Universidad de Medellín. Colombia.
- BORJA, Jordi (1998): "Ciudadanía y espacio público en Ambiente y Desarrollo". septiembre 1998, VOLXIV, No.3 PP.13-22
- CANESTRARO, María Luisa (2012): "Acceso al suelo y legalidades". En *Revista Bitácora* 21, Universidad Nacional de Colombia, pp. 177-188. Bogotá
- CARDOZO Brum, Myriam (2012): "Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos". Estado del arte. UAM X, División de Ciencias Sociales y Humanidades.
- CASTAÑEDA García, Paaul (sf): *Estado, Planeación y Territorio en México*.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población), et al.: *Delimitación de las zonas metropolitanas, 2010*. México.
- COULOMB, René (2010): "La planeación y la gestión urbana frente a la utopía de la ciudad incluyente". En Lucía Álvarez, Cristina Sánchez Mejorada y Carlos San Juan (corrds.) *La gestión incluyente en las grandes ciudades*. UAM, UNAM, INAH, México.
- DUHAU, Emilio (2003): "División social del espacio metropolitano y movilidad residencial". En *Papeles de Población*, vol.9, núm.36, abril-junio, 2003, pp. 161-120, UAEM, México
- EUM (Estados Unidos Mexicanos). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. En línea.
- FERNÁNDEZ Ramírez, Cristina y GARCÍA Pérez, Eva (2014): "Urbanismo inmobiliario, la especulación como forma hegemónica de hacer ciudad". En *XIII Coloquio Internacional de Geocrítica. El control del espacio y los espacios de control*. Universidad de Barcelona. 5-10 de mayo de 2014
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola): <http://www.ifad.org/gender/glossary.htm>. En UNESCO (sf): *Indicadores UNESCO de cultura para el Desarrollo*. Igualdad de género.
- HERNÁNDEZ, Oliva Rocío (2001): *Globalización y Privatización: El sector público en México 1982- 1999*, Instituto Nacional de Administración Pública.
- HERNÁNDEZ Sánchez, Mónica Alejandra (sf): "La administración pública". En Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En línea: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/1/art/art2.pdf>
- HIERNAUX, Daniel y TORRES Rino, Enzo (2009): "Desarrollo Territorial en México: Un balance general". En DELGADILLO Macías, Javier (Coord.): *Política Territorial en México: Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio*. SEDESOL, UNAM. México.

- INMUJERES. México (2007): "Glosario de Género". En línea: [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/100904.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100904.pdf)
- Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico. España. En línea: <http://www.iaph.es/web/canales/patrimonio-cultural/>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM (sf). En línea: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1920/6.pdf>
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA (2013): *La concurrencia como eje de las políticas de desarrollo rural sustentable en México*.
- La gran enciclopedia de Economía*. En línea: <http://www.economia48.com/>
- Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal.
- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal. En línea: [http://www.finanzas.df.gob.mx/pbr/pdf/ley\\_des\\_soc\\_feb\\_2009.pdf](http://www.finanzas.df.gob.mx/pbr/pdf/ley_des_soc_feb_2009.pdf)
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- Ley de mitigación y adaptación al cambio climático y desarrollo sustentable para el Distrito Federal.
- Ley de Planeación.
- Ley de salvaguarda del patrimonio urbanístico arquitectónico del Distrito Federal.
- Ley de Vivienda del Distrito Federal.
- Ley General de Asentamientos Humanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal.
- MACEDO, Beatriz (2005): *El concepto de sostenibilidad*. UNESCO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe
- MARAÑÓN Pimentel, Boris (2013): "La economía solidaria en México". IIE, UNAM. México.
- MONTERRUBIO, Anavel (2013): "Estado actual del régimen de planeación y ordenamiento territorial metropolitano en México". Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, México.
- MORALES, Raúl y SUGRANYES, Ana (2012): "Resistencia y propuesta hacia el derecho a la ciudad". En *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: la realidad y los caminos posibles*. TRILCE y Centro Cooperativo Sueco, Uruguay.
- OLIVERA, Guillermo (2001): "Trayectoria de las reservas territoriales en México: irregularidad, desarrollo urbano y administración municipal tras la reforma constitucional de 1992" en *Revista Eure*, Vol. XXXVII, No. 81, pp.61-84, Chile.
- ORIHUELA Isela, et al (2015): *Estudios Metropolitanos: actualidad y retos*. Instituto Mora, México.
- PERVOCHTCHIKOVA, María (2014): *Pago por servicios ambientales en México, un acercamiento para su estudio*. Colegio de México, CEDUA.
- Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (2003): *Informe anual 2003: apéndice temático. Documentos de referencia*. PAOT. México.
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018.
- RAMÍREZ, Blanca (2009): "Alcances y dimensiones de la movilidad: aclarando conceptos" En *Revista Ciudades*, núm. 82. Red Nacional de Investigación Urbana, abril-junio. México.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ González, José Juan (2011): "Gestión Pública y Governance". Instituto de Administración Pública del Estado de México. México.
- SÁNCHEZ González, José Juan (2001): *La administración pública como ciencia. Su objeto y estudio*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, Plaza y Valdés, México
- SCHRÖDER, Peter (sf): "Nueva Gestión Pública, aportes para el buen gobierno". Fundación

Friedrich Naumann, Oficina Regional, América Latina.

SMOLKA, Martim (2001): "Acceso al suelo para los pobres urbanos". Lincoln Institute of Land Policy. En línea:

[http://www.lincolninst.edu/pubs/763\\_Nueva-publicaci%C3%B3n--Acceso-al-suelo-para-los-pobres-urbanos](http://www.lincolninst.edu/pubs/763_Nueva-publicaci%C3%B3n--Acceso-al-suelo-para-los-pobres-urbanos)

SUGRANYES, Ana (2012): "Resistencia y propuestas hacia el derecho al suelo". En *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: la realidad y los caminos posibles*. TRILCE y Centro Cooperativo Sueco, Uruguay.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014). "Capítulo III. Principales derechos humanos afectados y consideraciones para la persona juzgadora". En *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*. p. 95-113. México, D.F.

## ANEXO 3

### Ejercicios

contenidos en el cuaderno de trabajo

#### Ejercicios para la sesión 2:

**1. Instrucciones:** Responde ¿Cómo entiendes los siguientes conceptos?

Derecho a la vivienda adecuada: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Asequibilidad: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Habitabilidad: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Accesibilidad: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Adecuación cultural: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Ubicación adecuada: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**2. Instrucciones:** Con base en la exposición, discute con tu equipo y responde las siguientes preguntas:

• **Pregunta 1.** ¿Qué situaciones dificultan la realización del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada?

---

---

---

---

• **Pregunta 2.** Desde tu experiencia ¿Qué acciones se han tomado ante las situaciones antes mencionadas?

---

---

---

---

• **Pregunta 3.** ¿De qué manera se puede fortalecer el Derecho Humano a la Vivienda Adecuada para garantizar su realización?

---

---

---

---

### Ejercicios para la sesión 3:

**1. Instrucciones:** Tomando como referencia lo comentado sobre el tema del suelo y desde tu experiencia comenta con tu equipo y elijan un caso en el que el suelo sea motivo de conflicto. Una vez elegido respondan lo siguiente:

Ficha del caso	
Nombre	
Ubicación	
Temporalidad	
Actores	

Descripción breve del caso

---

---

---

**2. Instrucciones:** Con base en la información del caso elegido, discute con tu equipo y responde las siguientes preguntas:

• **Pregunta 1.** ¿Quiénes se disputan el suelo y por qué?

---

---

---

---

• **Pregunta 2.** ¿Cuál ha sido el papel de la autoridad en el caso?

---

---

• **Pregunta 3.** ¿Cómo se resolvió o se está resolviendo esta situación?

---

---

• **Pregunta 4.** Desde la perspectiva del acceso al suelo ¿Cómo se debería resolver esta situación?

---

---

**Plenaria De Casos:**

---

**3. Instrucciones:** Con base en la plenaria de casos, discute con tu equipo y responde las siguientes preguntas:

• **Pregunta 1.** Tomando en cuenta estos casos ¿Cuál es la principal contradicción que reconocemos en torno al suelo?

---

---

**Pregunta 2.** Tras reconocer dicha contradicción ¿Qué proponemos para generar condiciones de acceso al suelo?

---

---

**Conclusiones:**

## Ejercicios lúdicos de retroalimentación para el glosario

**1. Instrucciones:** Encuentra las palabras relacionadas con el tema de la sesión anterior.

Z	G	U	J	L	Q	D	D	E	H	V	A	G	T	O	S	F	K	W	W	D	M
B	C	K	M	D	J	A	E	E	G	U	O	W	J	P	I	F	C	E	U	M	D
G	S	Y	M	U	D	D	S	R	T	J	H	K	Ñ	O	Ñ	G	A	T	O	O	F
X	Z	P	Z	S	U	I	Z	O	E	G	U	R	W	E	G	M	L	Q	L	S	G
F	O	G	L	I	T	U	Y	U	Y	C	T	S	Y	N	E	U	I	U	G	I	O
T	R	E	H	D	F	Q	U	M	Z	Y	H	O	T	Ñ	G	K	D	L	A	Ñ	P
H	E	O	Y	I	R	E	K	O	L	H	T	O	H	U	F	D	A	G	R	K	N
J	R	R	A	K	R	Ñ	G	L	Z	J	H	Ñ	A	L	C	J	D	D	Y	L	C
Y	R	G	Y	K	U	I	A	L	M	I	G	U	E	L	E	M	D	R	H	I	R
L	A	I	R	O	T	I	R	R	E	T	N	O	I	C	A	G	E	R	G	E	S
L	Ñ	N	T	F	R	T	S	R	X	B	K	A	O	O	C	C	V	F	O	U	D
H	G	A	R	C	V	Q	R	O	A	M	H	K	H	P	W	O	I	V	E	L	U
F	H	Q	D	X	B	M	A	G	C	N	J	D	C	U	K	J	D	U	E	A	R
A	D	A	U	C	E	D	A	A	D	N	E	I	V	I	V	D	A	J	D	W	O
O	D	R	H	S	G	B	N	F	M	H	U	G	T	B	T	F	H	T	D	A	N
P	J	O	I	A	V	U	J	O	V	F	I	F	T	E	Ñ	Ñ	C	Y	E	I	D

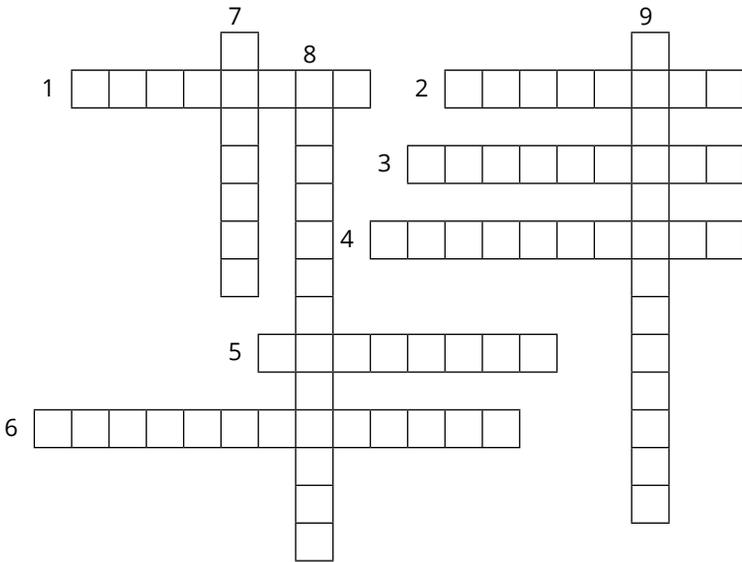
Derecho a la ciudad

Equidad

Calidad de vida

Segregación territorial

Vivienda adecuada



**2. Instrucciones:** Utilizando el banco de palabras y con base en el glosario de la sesión anterior resuelve el crucigrama.

BANCO DE PALABRAS
Adecuada
Accesibilidad
Derecho
Habitabilidad
Ubicación
Cultural
Adecuación
Asequibilidad
Vivienda

**3. Instrucciones:** Encuentra las palabras relacionadas con los temas anteriores.

H	S	A	C	C	E	S	I	B	I	L	I	D	A	D	S	C	Z	B	A	L
G	A	N	R	Y	L	P	U	A	B	V	Y	A	L	I	E	O	G	T	D	A
M	L	A	F	Q	A	I	B	E	Z	C	W	E	G	E	G	N	E	A	A	I
I	R	T	W	P	R	O	D	T	L	S	I	N	O	S	R	C	S	C	U	R
N	I	I	A	J	U	E	C	K	C	O	A	O	O	P	E	U	Y	D	C	O
F	S	L	I	D	T	V	Q	L	R	J	P	I	M	E	G	R	H	A	E	T
R	F	O	C	A	L	I	D	A	D	G	C	C	R	C	A	R	F	C	D	I
A	N	P	N	F	U	D	C	R	O	I	H	A	O	U	C	E	R	I	A	R
E	O	O	E	T	C	A	O	A	V	E	A	C	U	L	I	N	Q	D	A	R
S	I	R	N	H	N	K	R	R	N	A	M	I	W	A	O	C	X	I	D	E
T	C	T	E	S	O	H	E	I	T	R	H	B	I	C	N	I	L	R	N	T
R	A	E	T	U	I	S	E	N	Z	E	A	U	K	I	T	A	A	U	E	O
U	Z	M	P	E	C	R	D	A	D	I	U	Q	E	O	E	N	I	J	I	T
C	I	A	U	L	A	A	N	D	A	R	E	O	C	N	R	I	C	D	V	N
T	T	N	O	O	U	S	D	E	N	A	R	I	V	A	R	O	O	A	I	E
U	A	O	H	U	C	S	Z	A	F	L	N	O	Ñ	K	I	U	S	D	V	I
R	V	Z	C	R	E	H	V	U	D	O	R	S	L	Q	T	W	N	I	Ñ	M
A	I	E	E	B	D	G	K	A	E	U	S	E	M	J	O	P	O	R	M	A
P	R	I	R	A	A	W	R	D	L	A	I	C	I	B	R	J	I	U	E	N
L	P	F	E	N	R	Q	I	L	A	I	M	C	Ñ	O	I	N	C	G	T	E
A	M	S	D	O	O	S	B	H	E	M	A	A	H	P	A	V	N	E	R	D
N	O	I	C	A	V	R	E	S	N	O	C	E	D	O	L	E	U	S	O	R
E	L	B	T	M	X	T	R	C	M	I	U	I	C	G	T	S	F	E	P	O
A	P	A	S	E	Q	U	I	B	I	L	I	D	A	D	R	D	H	G	O	A
C	Ñ	E	F	H	U	V	Z	N	O	I	C	A	B	R	U	N	O	C	L	Z
I	S	W	D	A	D	I	L	I	B	A	T	I	B	A	H	T	X	L	I	K
O	N	O	I	C	A	U	L	A	V	E	R	C	E	F	V	U	Y	F	D	J
N	N	O	I	C	A	Z	I	L	O	P	O	R	T	E	M	W	C	M	B	I

- 
1. Calidad
  2. Equidad
  3. Evaluación
  4. Segregación territorial
  5. Infraestructura
  6. Ubicación
  7. Metropolización
  8. Vida
  9. Accesibilidad
  10. Suelo urbano
  11. Adecuación cultural
  12. Habitabilidad
  13. Suelo
  14. Servicios
  15. Derecho
  16. Conurbación
  17. Vivienda adecuada
  18. Concurrencia
  19. Acceso
  20. Zona metropolitana
  21. Ciudad
  22. Asequibilidad
  23. Ordenamiento territorial
  24. Seguridad jurídica
  25. Especulación
  26. Tenencia
  27. Plusvalía
  28. Función social
  29. Suelo de conservación
  30. Privatización
  31. Metrópoli
  32. Planeación



## DOCUMENTOS

### Documento 1.

# Planeación del desarrollo integral y sustentable de la Ciudad de México

–Esquema temático–

(Tercera versión para complementación e identificación de temas, objetivos y propuestas de contenido del articulado para hacerlos efectivos)

**Enrique Ortiz Flores**  
29 de abril de 2016

Se propone establecer un marco constitucional que conduzca a la construcción de un sistema coherente de planes, instrumentos y programas que integre los diversos temas estratégicos que impactan el territorio de la Ciudad de México y la vida cotidiana de sus habitantes vistos desde la perspectiva del derecho a la Ciudad y de su contexto metro y megapolitano.

### **Plan general de desarrollo**

#### **I. Ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y rural incluyente y sustentable**

1. Coordinación metropolitana
2. Planeación y gestión integral y democrática del desarrollo urbano y rural
  - posible Consejo o Instituto de planeación estratégica

### 3. Gestión del suelo

- función social del suelo y de la propiedad
- derecho al suelo
- gestión del uso del suelo
- formas de propiedad
- instrumentos fiscales

### 4. Infraestructura, servicios y equipamientos públicos

- gestión integral, equidad, suficiencia y asequibilidad de los servicios y equipamientos
- gestión integral equitativa y sustentable del ciclo del agua y del saneamiento

### 5. Vivienda

- instrumentación para hacer efectivos los componentes del derecho a una vivienda adecuada
- instrumentación y fomento de la producción social de la vivienda y el hábitat
- conjuntos cooperativos

### 6. Movilidad

- priorización y ordenamiento del transporte público de calidad y seguro
- vías de movilidad alternativa
- derecho a la movilidad
- multimodalidad activa

### 7. Espacio público y convivencia social

### 8. Preservación y manejo del patrimonio

- cultural
- construido (urbano-arquitectónico)
- histórico
- reestructuración del Consejo de la Crónica

## 9. Vulnerabilidad, mitigación y prevención de riesgos

### **II. Ordenamiento y sustentabilidad ambiental y Cambio climático**

- equilibrio y mejoramiento ambiental
- preservación y manejo sustentable de los bienes comunes, tierra, agua, aire, bosques, áreas verdes
- manejo y control de emisiones y desechos
- manejo de la energía
- tecnologías limpias

### **III. Desarrollo económico incluyente**

- fomento y apoyo a micro y pequeñas empresas y cooperativas de producción, servicios, ahorro y préstamo
- economía social y solidaria
- restricciones a la ubicación de macroproyectos, comerciales, industriales y habitacionales

### **IV. Pacto fiscal de la Ciudad**

### **V. Relaciones internacionales**

Se consideran temas transversales:

- La equidad de género
- Igualdad de oportunidades, retribuciones e incidencia en decisiones
- La participación y gestión democrática de la ciudad
- Niveles y alcances de la participación
- El manejo sustentable y responsable en el largo plazo del medio ambiente, y los bienes comunes

## Documento 2.

### Propuesta de diversas organizaciones sociales para “El acuerdo por la Ciudad de México”<sup>1</sup>

#### Preámbulo

En el contexto de la reforma del Distrito Federal y la consecuente elaboración de la Constitución de la Ciudad de México, el Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable (CONDUSE) decidió participar en el proceso constituyente por medio de una mesa redactora que generaría un documento denominado “Acuerdo por la Ciudad de México”. Ante la inacción de dicha instancia, los grupos sociales provenientes del movimiento urbano, que participábamos en las sesiones del Consejo, decidimos tomar la iniciativa en nuestras manos y propusimos un seminario en el que participaran especialistas en temas urbanos y de vivienda. A través de 7 reuniones los asistentes al seminario reconocimos las principales contradicciones, planteamos postulados y generamos propuestas sobre los temas abordados. El presente documento es la síntesis de las definiciones alcanzadas tras el debate, la presentación de documentos y la generación de acuerdos.

Reconocemos que existe un paradigma que ha privado en la ciudad desde hace décadas y es el modelo urbano de mercado. Coincidiendo con el adelgazamiento del Estado, este modelo se ha erigido como la concepción hegemónica para construir y reconstruir la ciudad en los últimos 30 años, imponiéndose al otro

<sup>1</sup> Este documento fue elaborado por una comisión de redacción emanada del seminario. Una versión en borrador se entregó el 22 de julio de 2016 a las autoridades responsables del Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable quienes estaban integrando el “Acuerdo por la Ciudad de México”.

modelo, con el que convive y que incluso aloja a la mayoría de la población, que es el modelo social. Un modelo social, bajo el control de los habitantes, pero limitado por sus propios recursos y sin financiamiento alguno; así, más del 38% de las viviendas en la Ciudad de México han sido mandadas a construir o construidas por quienes la habitarían.

Esta construcción social estuvo marcada por el poco interés de las autoridades para generar servicios e infraestructura adecuada, y ya ni hablar de la configuración de polos de desarrollo económico. La conclusión de este proceso es que el 65% de la población habita en zonas consideradas “no servidas” ubicadas hacia el sur de la ciudad, en la periferia y en las cercanías de las sierras y las barrancas. Ante la ausencia del equipamiento y la infraestructura urbana, el gobierno ha impulsado marginales programas de intervención barrial que no han modificado la calidad de vida de los habitantes, esta situación responde, en cierta medida, a la desvinculación entre las intervenciones barriales y la nula relación con otras políticas sociales que complementen y garanticen la sostenibilidad.

De forma paradójica, los distintos gobiernos de la ciudad han intervenido grandes recursos en zonas ya “servidas”, regularmente donde se están planeando o construyendo megaproyectos, atendiendo a una política que privilegia el modelo mercantil de hacer ciudad al impactar en los precios del suelo y generando la expulsión de los habitantes. Dada su opacidad en el manejo de los recursos, el argumento de la captación de plusvalías generadas por la inversión pública o privada ha resultado ser sólo una justificación para acelerar la intervención privada sin atender la mínima normatividad urbana y de construcción.

El momento más agudo de la contradicción entre el modelo social y el de mercado han sido los desalojos de viviendas para la construcción de vías rápidas que conectan los espacios de los sectores más acomodados de la sociedad, la densificación de la construcción de viviendas en ciertas zonas de la ciudad, la expulsión de los residentes tras la inversión de capitales y el desarrollo

de nuevas zonas comerciales, los desalojos de predios en litigio u ocupados por grupos sociales solicitantes de vivienda, y muchos hechos ya conocidos. Ante esta situación la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha emitido 7 recomendaciones en materia urbana, entre 2008 y 2015, de las que sólo una fue aceptada; la recomendación más reconocida es la 17/2013 que recoge cuatro expedientes entre los que se encuentra uno sobre el uso de la fuerza pública hacia la población que se manifestaba contra un megaproyecto, finalmente esta recomendación fue “parcialmente aceptada”.

Consideramos que el estado de la realización del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada, que está reconocido y suscrito por el Estado mexicano, está limitado por los alcances del mercado y la política habitacional impulsada por los recientes gobiernos de la Ciudad de México. Si se reconoce que para acceder a una vivienda a través del mercado es preciso percibir un ingreso por arriba de los 6 salarios mínimos se estaría hablando que más del 67.5 por ciento de los capitalinos están fuera de la opción comercial. Pero lo que antes parecía ser una opción, el Instituto de Vivienda, hoy parece dejar de serlo.

El INVI ha pasado de financiar 22,742 acciones de vivienda en 2008 a financiar 8,881 acciones en 2014, en clara correspondencia con la inmovilidad de su presupuesto al crecer, en términos absolutos, sólo un 14.9% entre 2008 y 2015. Es evidente que la política habitacional enarbolada por la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Instituto de Vivienda está cada vez más alejada de cumplir con la asequibilidad, como cualidad del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada, de la vivienda para los sectores de la población con menores recursos, aunado a ello ha generado una política de densificación de ciertas áreas de la ciudad que ha disparado el precio del suelo abriendo la puerta a la especulación, situación que no ha sido frenada con instrumentos como la expropiación, para consolidar una reserva de suelo, porque al gobierno simplemente no le interesa, demostrándose, esta última afirmación, en la

expropiación de solamente 3 predios en condiciones de riesgo de diciembre de 2012 a la fecha.

En los criterios de disposición de servicios y habitabilidad de las viviendas resultan particularmente alarmantes la disposición de agua y el hacinamiento. Por un lado, existe un crecimiento constante de la disposición de agua por medio de pipa al aumentar un 40% el total de viviendas, que consiguen el agua de esta forma en el 2010, con respecto de las unidades habitacionales existentes diez años antes. Por otro lado, el porcentaje de viviendas con un solo dormitorio, y que estadísticamente cumplen con condiciones de hacinamiento al alojar más de 2.5 personas, se ha mantenido constante en un 30% del total del parque habitacional desde el año 2000 hasta el 2015, particularmente en delegaciones como Milpa Alta, Magdalena Contreras, Cuauhtémoc y Álvaro Obregón. El reconocimiento de estos indicadores, comparado con el mayor tipo de viviendas construidas, verticales y media-residenciales, muestra que hay un olvido por la vivienda social y, cada vez mayor, por el mejoramiento de la ya construida.

Ante este “olvido” por la vivienda social la población de escasos recursos se está desplazando de la capital del país a las áreas de conservación o a zonas cada vez más alejadas del Estado de México generando un grave problema ambiental, por un lado, y un importante problema de movilidad entre la periferia y la centralidad por el otro. Sin embargo, reconocemos que el elemento fundamental de las contradicciones de las ciudades en general, y de la Ciudad de México en particular, es el suelo. Dentro de este sistema económico el suelo es tratado como una mercancía a la que sólo puede acceder quien tenga dinero para comprarla, pero la complejidad de la ciudad no puede estar sostenida por las leyes del mercado, es imprescindible una política clara que reconozca la función social del suelo. Es evidente que los conflictos urbanos tienen su raíz en una disputa por el suelo y resulta sintomático que el gobierno ha favorecido, por medio de los tribunales y cambios de uso de suelo, al mercado, a la población de mayores recursos y

a los inversionistas privados nacionales y extranjeros, mientras que el éxodo de la población con bajos recursos continúa.

La falta de suelo para vivienda social, recreación, cultura y fuentes de empleo, ha llevado a un cuestionamiento del ordenamiento territorial como instrumento de la planeación urbana. La división impositiva de suelo (zonificación) en un primer momento y, después, los cambios de usos de suelo sin respetar los mismos instrumentos de planeación generan un ordenamiento clasista de la ciudad donde las zonas “peligrosas” socialmente están marginadas y las zonas “adineradas” están enrejadas, al mismo tiempo que la reserva de suelo de conservación ha resultado sólo un agradable sueño. Ante esta situación es relevante la propuesta de un ordenamiento de las actividades donde el ambiente sea el eje transversal, es decir un ordenamiento ambiental que implique el reconocimiento de los recursos ambientales, capacidades de carga, zonas de amortiguamiento, generación integral de otras zonas de desarrollo, etc.

La existencia de 59 zonas metropolitanas donde viven 6 de cada 10 mexicanos nos lleva a reconocer que gran parte de las contradicciones de la ciudad están enmarcadas en su relación metropolitana con otras entidades administrativas. Cualquier política urbana elaborada debe reconocer el fenómeno metropolitano, de lo contrario esa política estará destinada al fracaso. En este sentido es importante retomar el postulado del artículo 122 sobre la creación del Consejo de Desarrollo Metropolitano, pero bajo la condición de que se establezca como instancias ejecutivas, legislativas, hacendarias y empresas metropolitanas de transporte, agua, drenaje, entre otras.

La labor del Consejo Metropolitano debe estar coordinada con un Instituto de Planeación. Actualmente la planificación urbana responde a los gobernantes en turno y los programas de desarrollo urbano terminan empolvados y finalmente convertidos en letra muerta. Por lo que este instituto debe ser un órgano autónomo, pero con atribuciones jurídico-administrativas para la planeación, tanto en la Ciudad de México como para la Zona Metropolitana.

La actual instrumentación programática debe replantearse, pero reconociendo a aquellos que han construido realmente la ciudad; desde los barrios los habitantes deben realizar una planeación comunitaria propia, que se configure en un sistema de barrios como el elemento fundamental de la planeación urbana, se está hablando de una planeación de abajo hacia arriba, desde los barrios deben salir las políticas sociales que instrumente un gobierno democrático. Finalmente, el Estado, con la participación activa de la sociedad, debe poner en cintura el derecho de la propiedad del suelo, convirtiéndola en un asunto de interés público y colectivo, y esta debe ser la base de la planeación, el ordenamiento territorial y las políticas urbanas.

En general lo que planteamos es una reforma urbana integral, donde la Constitución de la Ciudad de México debe ser el impulso fundamental para lograrla, pero reconocemos que la ciudad de derechos a la que aspiramos, donde el derecho al suelo es el eje transversal, no será otorgada por las esferas del poder político y económico, sino que la consecución de nuestros objetivos será fruto de nuestros esfuerzos organizativos, nuestras propuestas fundamentadas y la movilización en las calles. En consecuencia, aquí solamente estamos planteando el inicio de este proceso.

## **Derecho a la ciudad**

Se reconoce el Derecho a la Ciudad como el uso equitativo y disfrute pleno de la ciudad dentro de los principios de inclusión, equidad, convivencia, sustentabilidad, respecto a la naturaleza, el medio ambiente y las diversas culturas, equilibrio entre el campo y la ciudad, lo urbano y lo rural, interculturalidad, democracia y justicia social.

Es un derecho colectivo de las personas que habitan y transitan en la ciudad, en igualdad y sin discriminación que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en el respeto a sus diferencias, usos y costumbre, expresiones y prácticas culturales,

con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a un nivel de vida digno y 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, ambientales, sexuales y reproductivos que ya están establecidos en la Constitución y leyes del país y de la ciudad, y en los tratados internacionales de derechos humanos. La titularidad de este derecho se ejerce de manera individual o colectiva.

Son sujetos obligados a garantizar este derecho todos los poderes públicos, órganos autónomos, autoridades y personas servidoras públicas de la ciudad. Son sujetos corresponsables de promover y hacer efectivo este derecho las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones académicas, el sector privado y las personas que habitan y transitan la ciudad.

La ciudad es un espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes. A los efectos de esta Constitución, el concepto de ciudad tiene dos acepciones. Como espacio físico, la ciudad es el territorio organizado institucionalmente como unidad de gobierno e incluye tanto el espacio urbano como el rural o semi rural que forma parte de dicho territorio. Como espacio político, es el conjunto de poderes públicos, instituciones y actores que intervienen activamente en su gestión, como las autoridades gubernamentales, los cuerpos legislativo y judicial, las instancias de participación social institucionalizada, los movimientos y organizaciones sociales, la sociedad civil y la comunidad en general.

El territorio urbano y rural de la ciudad constituye el espacio y el lugar de ejercicio y cumplimiento de los derechos individuales y colectivos como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes comunes y oportunidades que brinda la ciudad. Por eso el derecho a la ciudad incluye también

el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participación en la planificación y gestión urbana y a la memoria y herencia histórica y cultural.

La ciudad debe adoptar todas las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos que disponga para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados y con la adopción de medidas legislativas y normativas, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, sexuales y reproductivos. Asimismo, la ciudad, con arreglo a su marco constitucional y legislativo, a la Constitución de la República y a los tratados internacionales, debe dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter para hacer efectivos en ella los derechos civiles.

### **Función social de la ciudad, de la tierra y de la propiedad**

La función social del suelo es un componente fundamental para la construcción del Derecho a la Ciudad, la justicia social y la sostenibilidad ambiental ya que se trata de subordinar los usos de la propiedad privada a los intereses colectivos. Garantizando a todas las personas el usufructo pleno de los recursos que la ciudad ofrece.

Desde este enfoque se debe asumir la realización de proyectos urbanos en beneficio de las personas y colectividades que habitan la ciudad, dentro de criterios de equidad distributiva, complementariedad económica, respeto a la cultura y al medio ambiente, garantizando el bienestar de todas las personas.

El Gobierno de la Ciudad de México implementará instrumentos jurídicos y políticas públicas que garanticen la destinación de inmuebles públicos vacíos o subutilizados para que se habiliten como vivienda de interés social en el que se garantice el establecimiento de la población de menores ingresos. Generará los mecanismos para impedir la especulación inmobiliaria, especialmente en aquellos terrenos subutilizados o baldíos, tanto públicos como privados. Garantizando la regulación del uso del territorio y el uso

equitativo de los bienes, servicios y oportunidades que la ciudad ofrece, priorizando el interés público definido colectivamente.

El Gobierno de la ciudad reconoce que todas las personas tienen derecho a un lugar seguro donde vivir en paz y con dignidad, mediante la generación de instrumentos para el abatimiento y espacios participativos para el control de la especulación, la segregación urbana, la exclusión, los desalojos y los desplazamientos forzados.

## **Derecho al Territorio**

Todas las personas tienen derecho a un lugar donde vivir en paz y con dignidad a través de la distribución y regulación adecuadas del uso del territorio para el usufructo equitativo de bienes y servicios, priorizando el interés público definido colectivamente, generando instrumentos de control de la especulación del suelo, la segregación urbana, la exclusión, los desalojos y los desplazamientos forzados con participación de la ciudadanía y contraloría social.

La legislación del derecho al territorio considerará a este como una continuidad espacial con características específicas para su ordenamiento, fortaleciendo la participación social en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, que incluya una política social y no lucrativa de los bienes del territorio.

Asimismo, establecerá nuevas formas de legalización de la tenencia del suelo no limitadas a la propiedad privada individual, respetando modalidades como el arrendamiento, la propiedad colectiva, comunitaria y familiar, y los derechos de superficie, uso o posesión que se otorguen en igualdad de condiciones.

Reconocerá mecanismos e instrumentos necesarios para apoyar las diversas modalidades de producción social del hábitat y la vivienda, particularmente los procesos autogestionarios individuales, familiares, colectivos y organizados, facilitando el acceso a la información sobre disponibilidad y ubicación del suelo adecuado, sobre los programas habitacionales y los instrumentos de apoyo con que se cuenta.

## Derecho al suelo

El suelo en la Ciudad de México es un bien común que cumple una función social al destinar su uso para actividades vitales como son la producción alimentaria, la distribución del agua, la construcción de vivienda, la producción de bienes, la recreación de las personas y la sostenibilidad del medio ambiente. Debe considerarse como un bien sustentable que tenga utilidad para las generaciones actuales y las futuras, por lo que debe considerarse como un valor de uso, y aún más, como el usufructo racional de un bien a nivel individual y colectivo, constituyendo un patrimonio social.

Las leyes en la materia del derecho al suelo en la Ciudad de México incluirán como parte de sus atributos el desarrollo de políticas públicas que garanticen el acceso al suelo mediante diversos mecanismos que incluyan la adquisición, la desincorporación y la expropiación para desarrollar proyectos de beneficio social, principalmente encaminados a fortalecer la Producción Social del Hábitat y de la Vivienda para sectores de ingresos bajos. La reserva territorial que se constituya mediante los mecanismos que la ley establezca para acceder a suelo será transparente en su manejo y definición de destinos, para lo cual se establecerá un sistema de contraloría social.

Para financiar el acceso al suelo en la Ciudad de México se implantará un proceso de planeación presupuestaria que considere las necesidades en materia de vivienda social y popular, de infraestructura, de equipamiento, de espacio público, de movilidad, de crecimiento económico y de producción agropecuaria, así como de conservación y desarrollo urbano y ambiental. Las leyes fijarán procedimientos para recuperar el valor agregado en suelo de propiedad privada por razón de obras públicas y a través de normas para el pago de derechos, cuyos montos serán destinados a Producción Social del Hábitat y de la Vivienda. Como parte del presupuesto para acceso al suelo se aplicarán políticas tributarias que sancionen prácticas especulativas de uso de suelo que incluyan

la recuperación de predios ociosos, en abandono o utilizados para actividades delictivas. Los inmuebles recuperados se destinarán prioritariamente a la reubicación de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo.

El ordenamiento territorial, bajo una perspectiva ambiental, será una de las herramientas fundamentales para el acceso al suelo, estableciendo los usos de suelo de acuerdo con la vocación del mismo y respetando siempre como característica el uso y disfrute del suelo como derecho humano, combinando el principio pro-persona con los derechos comunitarios, usos y costumbres en los casos de los pueblos originarios. En tal razón, las formas de propiedad del suelo atenderán las necesidades, los derechos y las decisiones que establezcan las y los ciudadanos para usufructuar el suelo.

## **Derecho Humano a la Vivienda Adecuada**

Reconocemos la vivienda adecuada como un Derecho Humano conforme a los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano, estableciendo su obligatoriedad.

Derecho Humano a la Vivienda Adecuada es contar con un espacio adecuado y habitable en el que una o varias personas puedan desarrollar su vida particular en paz y con dignidad sin discriminación, en completa seguridad y con total accesibilidad, contando con seguridad estructural, iluminación, distribución y ventilación adecuadas, además los costos de la vivienda no deben comprometer la satisfacción de otras necesidades básicas, así como disponibilidad permanente de servicios básicos que garanticen el desarrollo de una vida saludable; infraestructura y equipamientos a su alcance que permitan la accesibilidad de la vivienda adecuada a los centros productivos y escolares, laborales, recreativos, culturales y de abasto.

La seguridad jurídica de la tenencia individual, colectiva o social es una parte integral de este derecho y otorga al habitante la protección para asegurar su permanencia en el espacio habitado.

El Gobierno de la Ciudad de México garantizará el acceso a la vivienda adecuada priorizando siempre la producción social del hábitat y la vivienda con especial atención a los procesos autogestionarios, tanto individuales y familiares, como colectivos y organizados.

Es una obligación del Gobierno de la Ciudad de México establecer subsidios para las personas de menores ingresos que no puedan acceder a la adquisición de una vivienda, así como garantizar la disponibilidad de materiales de construcción para fortalecer la Producción Social del Hábitat y la Vivienda. De igual manera tiene la obligación de proteger a los arrendatarios de desalojos y aumentos desproporcionados de los alquileres. Y establecer un programa integral con instrumentos de justicia alternativa de atención legal a la población afectada por lanzamientos.

El Gobierno de la Ciudad de México conformará una reserva territorial urbanizable para la producción social de vivienda destinada a las personas con menores ingresos, campamentos, asentamientos humanos y asentamientos de alto riesgo con especial atención a las personas adultas mayores, mujeres, integrantes de pueblos originarios, indígenas, migrantes, personas con discapacidad, población de calle, población LGBTTTTI, personas jóvenes y a las y los trabajadores sexuales.

El Gobierno de la Ciudad de México garantizará que en toda forma de producción de vivienda habrá el manejo sustentable, responsable y sostenible de los bienes naturales patrimoniales y energéticos.

El Poder Judicial de la Ciudad de México garantizará la seguridad jurídica y procesal para la exigencia y justiciabilidad de este Derecho.

Al igual que todos los derechos humanos, el derecho a la vivienda impone tres tipos de obligaciones al Estado, aplicando para los tres Poderes y los ámbitos local, estatal y federal: respetar, proteger y realizar este derecho. Es decir: no obstaculizar su ejercicio, impedir que terceros lo limiten, sancionar las violaciones, adoptar

medidas adecuadas (legales, de política pública, presupuestarias, educativas, etc.) para su realización, y hacerlo efectivo directamente cuando sea necesario.

## **Derecho al espacio público y convivencia social**

El espacio público es un territorio de encuentro común para todos y todas las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México, donde es posible estar y circular libremente, así como a realizar actividades de convivencia social que propicien su uso, goce y disfrute.

Se considera espacio público en la ciudad todo aquel espacio natural o construido al que tiene libre acceso la población y en el que se desarrolla la vida social y comunitaria. El goce individual y colectivo del espacio público es un derecho de las personas que habitan y transitan en la ciudad que debe cumplir con las condiciones de accesibilidad, seguridad, sanidad y funcionalidad para su pleno disfrute.

El espacio público es heterogéneo, como punto de encuentro propicia una identificación de los ciudadanos con un centro urbano y en el que se acogen las diferencias y la comunicación entre culturas y grupos sociales.

El espacio público es una de las condiciones básicas para la justicia urbana, un factor de redistribución social, un ordenador territorial vocacionalmente igualitario e integrador. Todas las zonas de la ciudad deben estar articuladas por un sistema de espacios públicos y visibilizados por elementos propios de su identidad histórica, patrimonial, cultural y simbólica de la ciudad.

El derecho al espacio público considera la participación ciudadana y el libre ejercicio de las libertades democráticas y toma de decisiones sobre los asuntos públicos de las comunidades en cualquier lugar o delimitación territorial que no tiene fines particulares ni especulativos y que tiene libre accesibilidad para los ciudadanos.

Queda prohibida su privatización, así como el cambio de uso de suelo en zonas y bienes históricos, culturales, ambientales,

deportivos, recreativos, arqueológicas, arquitectónicos, y artísticos de la ciudad.

Es obligación del Gobierno y las autoridades competentes cuidar, proteger y fomentar su promoción y utilización. Promoviendo la utilización para la realización de conciertos, espectáculos, actividades educativas, culturales, masivas y gratuitas.

## **Derecho Humano al Agua**

El agua es un bien común y vital, proveniente de la naturaleza, esencial para la supervivencia y desarrollo de vida de la naturaleza y el ser humano, por lo que nunca debe considerarse como una mercancía.

El acceso equitativo y sustentable es un derecho humano, fundamentalmente vinculado al derecho a la alimentación, la salud y la vivienda. el derecho a la salud, al medio ambiente sano, el derecho a la alimentación y a la vivienda adecuadas, los derechos culturales, etc.

El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida; es necesaria para diversas finalidades, aparte de los usos personales y domésticos, pero en su asignación debe concederse prioridad a estos ya que es indispensable para la satisfacción de las necesidades básicas.

El Derecho al Agua debe ejercerse de modo sostenible para que pueda ser disfrutado por las generaciones presentes y futuras.

Sin el disfrute del derecho al agua no es posible vivir dignamente. Para que todas las personas puedan disfrutar plenamente del Derecho al Agua es necesario que estén garantizados los siguientes elementos: el agua debe ser suficiente, de buena calidad, accesible para todos física y económicamente.

El Gobierno de la ciudad garantizará a todas las personas su distribución, tratamiento, recolección, operación y saneamiento.

Se prohíbe su privatización en cada uno de los procesos posibles de manejo y gestión, incluyendo extracción, captación,

conducción, potabilización, distribución, suministro, tratamiento, recolección, disposición, medición, determinación, facturación, cobro de tarifas, a través de convenios de colaboración público-privados, en cualquiera de sus modalidades.

Respeto por el uso y disfrute preferente de las fuentes de agua por parte de los pueblos originarios de la Ciudad de México, según sus propias formas de organización social, económica, política y cultural, así como la restitución y restauración de sus fuentes históricas.

Participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el manejo del agua, bajo principios democráticos, de planeación consensada desde el nivel local, con transparencia y la rendición de cuentas. Se creará una contraloría social para la ejecución, vigilancia y transparencia para el proceso de distribución, tratamiento, recolección, operación y saneamiento del agua.

El Gobierno de la Ciudad de México garantizará el acceso preferente y equitativo al agua de calidad para uso personal doméstico y servicios públicos por encima de cualquier otro uso o desperdicio por fugas, así como el acceso sustentable al agua de calidad vía la gestión planificada del agua en el territorio, incluyendo el máximo aprovechamiento local de aguas pluviales y residuales, en coordinación con sus habitantes, protegiendo y restaurando zonas y ecosistemas de alto valor hídrico, y eliminando progresivamente la dependencia en la sobreexplotación de acuíferos, la importación de otras cuencas y en el uso intensivo de energéticos.

Respeto por los límites de carga de las cuencas y del sistema hídrico, Incluyendo la no autorización de proyectos de gran escala con fines de control y lucro que comprometan y pongan en riesgo de contaminación de las aguas subterráneas, superficiales, pluviales y cualquier otra fuente hídrica, hasta que no se cumplan con los derechos y necesidades de la población actual.

El Gobierno de la Ciudad de México subsidiará el agua para los sectores de menores ingresos y de la población en situación vulnerable, implicando que las Alcaldías contarán con los atributos y

recursos requeridos para la buena gestión del agua, de tal modo que no solo se pasará al Gobierno Federal los problemas que no podrán resolverse a nivel local.

El Gobierno de la Ciudad de México aplicará el máximo de los recursos disponibles para lograr el cumplimiento progresivo del derecho humano al agua vía políticas fiscales y presupuestales progresivos, criterios objetivos del costo-beneficio, y la prohibición del lucro en la gestión y administración del agua.

## Derecho a la Movilidad

Entendemos el Derecho a la Movilidad como la circulación libre, puntual, rápida y segura de las personas para realizar el conjunto de desplazamientos diarios con la intención de acceder a los espacios de trabajo, educación, abasto, ocio, recreación.

El Gobierno de la Ciudad de México garantizará el ejercicio y goce pleno del Derecho a la Movilidad para las personas que habiten o visiten la Ciudad de México. Garantizando un sistema integrado, accesible, multimodal, ecológico e inteligente de transportes públicos de pasajeros y de mercancías, adecuado a las diferentes necesidades sociales, de género, edad, discapacidad. A un precio razonable que no que no impida ni comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas.

Para el Gobierno de la ciudad de México será prioridad la planeación y regulación de un sistema vial con infraestructura adecuada que garantice la seguridad del peatón, del ciclista y la calidad del transporte público. Prohibiendo cualquier pretensión de privatización que obstaculice el ejercicio del Derecho a la Movilidad.

El gobierno de la Ciudad de México adoptará las medidas legales, de política pública, presupuestarias, educativas adecuadas para sancionar las violaciones y garantizar la plena realización de este Derecho.

Ciudad de México  
Julio de 2016



# ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	<b>5</b>
<b>SESIÓN 1</b> .....	<b>23</b>
Aspiraciones y mejora a la calidad de vida. Del discurso del Derecho a la Ciudad a la concreción Expositor: Georgina Sandoval	
<b>SESIÓN 2</b> .....	<b>37</b>
Ciudad de derechos. Derecho Humano a la Vivienda Adecuada Expositor: Miguel Ángel Gorostieta	
<b>SESIÓN 3</b> .....	<b>67</b>
Acceso al suelo	
<b>SESIÓN 4</b> .....	<b>83</b>
Proyecto metropolitano y Derecho a la ciudad Expositor: René Coulomb	
<b>SESIÓN 5</b> .....	<b>103</b>
La Nueva Gestión Pública en el gobierno de la Ciudad de México Expositor: Armando Ramírez Palomo	
<b>SESIÓN 6</b> .....	<b>115</b>
Evaluación de la política de vivienda del Distrito Federal Expositor: Georgina Sandoval	
<b>SESIÓN 7</b> .....	<b>133</b>
Planeación del Desarrollo integral y sustentable de la Ciudad de México Expositor: Enrique Ortiz Flores	

**SESIÓN 8..... 151**  
**Conclusiones de Seminario de Actualización de cara**  
**al Constituyente de CDMX**  
**Georgina Sandoval**

**ANEXO 1 ..... 163**  
**Acuerdos**

**ANEXO 2 ..... 171**  
**Glosario de las sesiones**

**ANEXO 3 ..... 209**  
**Ejercicios contenidos en el cuaderno de trabajo**

**ANEXO 4 ..... 219**  
**DOCUMENTOS**