

EL DERECHO A LA CIUDAD COMO MARCO DE REFERENCIA PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Christian Manuel Cruz Archuleta¹

I.Contextualización II. Derecho a la ciudad III. Hacia una coherencia de las políticas públicas en la ciudad IV. Limitaciones para una coherencia local V. Conclusiones VI. Bibliografía

Los Derechos Humanos Emergentes (DHE) forman parte de una vertiente del debate del Derecho Constitucional en el que no se ha logrado un consenso sobre su validez y alcance dentro del derecho positivo. Sin embargo, tras la crisis de urbanidad existente, se posiciona como marco de referencia para la elaboración de políticas públicas transversales.

Ante esta situación, este trabajo tiene como objetivo hacer una análisis jurídico y descriptivo del derecho a la ciudad, como marco de referencia para una coherencia de las políticas públicas.

I. Contextualización

Los Derechos Humanos Emergentes (Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, 2009)(en adelante DHE) parecen responder a las fallas y deficiencias del sistema económico y político actual, pues centra su génesis en los *movimientos sociales y culturales de las colectividades*, e intenta propiciar una nueva relación entre la sociedad civil y el poder. Lo anterior contextualizado en una evolución tecnológica, el aumento de la peligrosidad de las armas y los daños tecnológicos y biológico; el discurso del preámbulo parece ajustarse, sobre todo, a todos aquellos

¹ Licenciado en Derecho por la Universidad de Sonora, actualmente estudiante de la Maestría en Ciencias Sociales con especialidad en análisis y evaluación de políticas públicas en El Colegio de Sonora A.C. ccruz@posgrado.colson.edu.mx

que parecieran ser modernos pero solo son la evolución de antiguas dificultades ² que buscan ser resueltas con la amplitud de derechos.

En la Declaración de los DHE se pretende *globalizar la solidaridad, desarrollar proyectos alternativos, imaginar nuevas alianzas, favorecer nuevas formas de resistencia, garantizar efectivamente nuevas propuestas de democracia internacional, de desarrollo sostenible y de la paz y concebir desde la óptica de la sociedad civil los derechos humanos del siglo XXI*; pero a su vez, se pretende privilegiar la local sin dejar de crear comunidades políticas.

Los principios bajo los que se desarrolla todo el catálogo de derechos emergentes expresan claramente que no se pretende abrir el debate para una nueva generación de derechos humanos sino que son concebidos desde el punto de vista *historicista* a través del *Principio de coherencia* que solo busca confirmar y reivindicar los propios derechos. Esto respondería a una de las preguntas planteadas en el inicio de este documento, pues los propios impulsores de la Declaración hacen una connotación hacia lo que se busca sin menospreciar ni quitar los fundamentos del desarrollo de los derechos humanos. Ahora, al hacer una revisión de los derechos contemplados en esta declaración, la mayoría de ellos ya ha sido protegido en los Estados Constitucionales Modernos, solo que, se especifica de manera más clara los alcances de cada derecho en la propia Declaración; dentro de los derechos que no han sido contemplados en los Estados son referentes a los derechos de género, a los de renta básica, de movilidad y de una muerte digna.

Hay tres dimensiones en las que se pudiera englobar los DHE contemplados en la Declaración: el primero son los derechos nuevos, que nunca ha habido una vinculación jurídica ni un precedente; en una segunda dimensión se contemplan los derechos que ya han sido reconocidos, pero necesitan ser vistos a través de los

² Véase por ejemplo que se contemplan los problemas migratorios, de esclavitud, de pobreza y otros que han aumentado quizá en su número de casos, pero que en realidad han crecido en relación a la proporción poblacional mundial.

cambios sociales y modernos, a través de una reinterpretación o en su caso de una ampliación de su propio contenido; y por último, aquellos derechos que se amplían hacia personas o grupos que no habían tenido un reconocimiento ni disfrute de tales.

I. El derecho a la ciudad

Bajo esta introducción de los antecedentes de la evolución de los DHE, su contenido y alcance, de los derechos que más desarrollo jurisprudencial y con mayores debates, se encuentra el derecho a la ciudad (artículo 7.1 de la Declaración de Derechos Humanos Emergentes) que se contempla dentro del Derecho a la democracia participativa, y cuyo alcance es el de asegurar que *todo ser humano y los pueblos en que se integran encuentren en la ciudad las condiciones para su plena realización política, económica, social, cultural y ecológica*.

Hay dos corrientes que se contraponen en la perspectiva en el que se concibe el derecho a la ciudad. La primera corriente es la de Henri Lefebvre que mira a la ciudad como un producto de la *sociedad renovada* en donde los espacios son para el desarrollo cultural, social y político de la comunidad. Para Delgadillo Polanco, es una posición utópica y alejada de la materialización.

Otros como Ozlak, cambian el fin del derecho a la ciudad, pues centran al ciudadano como un agente de influencia en la transformación del territorio habitado, y no tanto como una ciudad que se adapte al ciudadano; es decir, el cambio es del ciudadano a la ciudad, pues de este modo se vuelve tangible y se puede concretar bajo un proyecto temporal.

Sin adentrarnos al debate teórico del derecho a la ciudad, el problema fundamental es el proceso de industrialización-urbanización en donde la vida social la realidad urbana deja de ser un *valor social* para adoptar un valor de *uso y cambio* en un contexto económico determinada (Lefebvre 1991) ; con ello, hay una desubjetivación del sujeto (Wieviorka, 2008) por el mundo de los mercados y de las comunidades. Se le suma el desproporcionado crecimiento de la población en las ciudades, dónde según estimaciones del Foro Social Mundial, para 2050 habrá

aumentado en un 65%; mientras que en latinoamerica se incrementará en un 83% para 2025, en un éxodo de poblaciones rurales a la zona urbana (EFE- Naciones Unidas 2008).

Ante este escenario, ¿cómo puede ser abordado la promoción del derecho a la ciudad para ser un derecho vigente?

Para responder la primera pregunta hay que retomar las visiones del derecho a la ciudad, para que, a partir de este panóptico, conocer la naturaleza y alcances de este derecho.

La primera visión es la clásica y conservadora, donde se privilegia el derecho a la propiedad y hay en demasía protección Estatal. En segundo lugar, encontramos la visión del desarrollo de la ciudad basado en derechos humanos, que busca poner en el centro de la ciudad a las personas

a. Carta de Derecho a la Ciudad

La Carta de Derecho a la Ciudad (CDC) tiene tres ejes donde es basada la propuesta. El primero de ellos es respecto al ejercicio pleno de la ciudadanía, que abarca la producción y gestión social del hábitat; la segunda es sobre la gestión democrática de la ciudad, mediante el cual se busca la participación de la sociedad de manera directa y; por último, la función social de la propiedad y de la ciudad, lo que implica un ambiente sustentable del espacio urbano.

El derecho a la ciudad abarca un gran número de derechos, que pueden ser abordados desde diversas áreas del derecho y de las políticas públicas, pero se parte del principio de que todos estos derechos son interdependientes, pues aunque son de diversas áreas, un individuo se desenvuelve en todas estas áreas de manera constante, no existe de manera aislada el sujeto de derechos políticos al que busca ser protegido en sus derechos laborales, o del que necesita garantías para su movilidad dentro de la propia ciudad.

Siguiendo la clasificación que la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad (Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, 2004) plantea, a continuación, se enlista los derechos que se incluyen en cada una:

Derechos relativos a		
Gestión de la ciudad	Civiles y políticos	Económicos, Sociales, culturales y ambientales
Desarrollo urbano equitativo	Participación política	Transporte y movilidad
Participación en el diseño del presupuesto de la ciudad	Derecho a la asociación, reunión, manifestación y uso democrático del espacio público urbano	Vivienda
Transparencia en la gestión de la ciudad	Derecho a la Justicia	Educación
	Libertad e integridad	
Derecho a la información pública	Derecho a la seguridad pública y a la convivencia pacífica, solidaria y multicultural	Trabajo
		Cultura y esparcimiento
		Salud
		Medio Ambiente

Cuadro 1. Elaboración propia en base a la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad (2004)

Según Borja (2003), el desarrollo y legitimación de los derechos ciudadanos dependerá de un triple proceso:

- Un proceso cultural, de hegemonía de los valores que están en la base de estos derechos y explicitación de los mismos;
- Un proceso social, de movilización ciudadana para conseguir su legalización y la creación de mecanismo y procedimientos que los hagan efectivos;
- Un proceso político-institucional para formalizarlos, consolidarlos y desarrollar las políticas para hacerlos efectivos.

Dentro de estos procesos, son los movimientos sociales los protagonistas, pues el derecho a la ciudad es una respuesta – como lo señala Borja – a la exclusión social y a la segregación espacial generado por el neoliberalismo.

Estos procesos engloban las diversas necesidades de los ciudadanos, quizá no abarcando en su totalidad, pero sí marcando una referencia para incluir las diversas necesidades. Sin embargo, dentro de las políticas públicas hay una infinidad de objetivos para resolver de manera aislada los problemas que surgen en los diversos tópicos.

Es por ello que hay que hablar de una coherencia de las políticas públicas como un mecanismo para garantizar el derecho a la ciudad.

II. Hacia una coherencia de las políticas públicas en la ciudad

Las políticas públicas son toda acción (u omisión) del Gobierno que tiene como fin modificar el *status quo* de determinado problema público. En el caso de las ciudades, son el campo de acción donde convergen diversas políticas públicas, de todos los niveles de gobierno.

El pensar que la coincidencia de espacio-tiempo de las políticas públicas representanta fuerza en la modificación del status quo, parece ser una utopía. No sucede esto de manera automática, pues, aunque las políticas públicas sean aplicadas en los diversos tópicos que abarca el derecho a la ciudad, no significa la existencia de una coherencia entre ellas. Es decir, son acciones dispersas del gobierno – sea cual sea el nivel – para resolver problemas que son entendidos de manera distinta. No pocas veces encontramos políticas incoherentes entre sí, aun cuando cada una atiende de manera efectiva a sus propios beneficiarios (Peters, 1998)

Para abordar este problema, Cejudo y Michel (2016) nos proponen una metaevaluación de las políticas públicas a partir de la coherencia en tres ámbitos: coherencia en las políticas (coherencia interna), coherencia entre políticas (coherencia externa) y coherencia entre espacios de política.

El primer nivel de coherencia interna es de las más usadas en el análisis de políticas públicas, pues busca una coherencia entre la identificación del problema que ha hecho el Estado, en relación con las herramientas que planea utilizar y los efectos esperados.

La coherencia externa se refiere a las políticas que interactúan dentro de un mismo espacio con el objetivo de resolver un mismo problema, de modo que no puede referirse a una política sin hablar de la otra (Majone, 1997). Existirá una coherencia cuando los objetivos de las políticas se complementan, y en la implementación, por lo menos no se estorban (Cejudo et al 2016); además, pueden atender el mismo tipo de población, pero utilizan instrumentos diferentes.

El último nivel de coherencia, señala Cejudo, es cuando los objetivos de dos espacios de políticas son distintos (por ejemplo, el de educación y seguridad) se corresponden, o por lo menos, la consecución de los objetivos del primero no afecta la consecución del segundo. Este tipo de coherencia ha sido estudiada y abordada por organismos internacionales (ver OCDE, 2003; Blouin, 2007).

Ahora, ¿cómo hablar de una coherencia entre las políticas públicas que comparten un espacio dentro de la ciudad? Como se mencionó anteriormente, el derecho a la ciudad es interdependientes, por lo tanto, las políticas públicas deben ser tal c

Antes de responder a esta pregunta, hay que ubicar al municipio dentro de la legislación mexicana. Las facultades otorgadas por el artículo 115 constitucional le dejan al municipio un campo de acción muy pequeño. Sin embargo, dentro de la *gobernanza* que propone relaciones de horizontalidad y coordinación entre las instituciones y la sociedad que se contraponen a la tradición jerárquica de centralidad del poder (Chain, 2007)

Dentro de este reposicionamiento del gobierno local, se habla de la coherencia pero desde la *articulación en la gestión local*, que es

La articulación se produce cuando dos o más organizaciones públicas [...] coordinan políticas públicas que se traducen en acciones concretas, cada una asume una o más tareas específicas y aporta su

propio *know how*, sin que entre ellas existan relaciones de subordinación” (La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas, 2004)

En el mejor de los casos las políticas públicas en los municipios son sectoriales, es decir, una coherencia entre políticas, sin embargo, no hay una coherencia en el espacio propio de la ciudad; como se mencionó anteriormente, el individuo se desenvuelve en diversos ámbitos, es decir, es un ciudadano integral. Por lo tanto, las acciones de gobierno en la ciudad deben aspirar a tener una coherencia de tal modo que se complementen e incentiven el combate a determinado problema.

III. Limitaciones para una coherencia local

Dejar fuera el factor político del diseño de políticas públicas sería un absurdo, pues hay grandes incentivos para *salir del paso* en estos asuntos públicos ((Lindblom, 1993) pero se puede aspirar a utilizar el derecho a la ciudad como una agenda local que tiende a satisfacer muchas de las necesidades de los gobernados.

Otro de las limitaciones es que en el municipio convergen muchos actores de los tres niveles de gobierno para el caso mexicano. Hay programas federales, estatales y los propios municipales. ¿Cómo coordinar a tantos actores para lograr una coherencia en las políticas públicas?

Dentro de todos estos actores e instituciones que comparten el espacio para la implementación de políticas públicas, Cejudo (2016) recomienda que

los tomadores de decisiones reconozcan que sus decisiones tienen un alcance que trasciende el espacio de la política. Y de que los diseñadores de cada política sepan que el éxito de su política depende del buen desempeño de otras políticas en su espacio de políticas y en otros, y se den cuenta que su política puede afectar el éxito de los demás.

Esto significa un trabajo conjunto en todas las etapas de la política pública, desde el diseño hasta la evaluación, en donde exista un objetivo sobre el cual existan intervenciones deliberadas. Para ello, Cejudo propone una serie de pasos para hacerlo:

En primer lugar, definir claramente cuales serán los espacios de política (y las políticas que integran cada uno) cuya coherencia será evaluada. Posteriormente el desafío será diseñar un instrumento lo suficientemente general para que pueda capturar los distintos tipos de coherencia posibles en cada espacio de política (de metas, poblaciones o instrumentos), pero al mismo tiempo, lo suficientemente específico para que de sus resultados se puedan emitir recomendaciones puntuales sobre los aspectos específicos de diseño que deberán ser ajustados para mejorar el grado de coherencia en cada espacio

IV. Conclusiones

Como un primer acercamiento, las políticas públicas parecen ser intervenciones solitarias dentro de la ciudad, que comparten espacio (la ciudad) con otras políticas, pero no existe una coherencia entre ellas para modificar el *status quo* que se haya identificado. Por esta razón, como propuesta de este trabajo, es el tomar el derecho a la ciudad como un marco de diseño e implementación de las políticas públicas.

Los retos que se presentan son enormes, pues la propia cultura de *salir del paso* es uno de los problemas más añejos dentro de la intervención estatal; además, el generar un razonamiento general a los tomadores de decisiones para que reconozcan que sus decisiones pueden trascender en el impacto de otras políticas públicas, es otro de los obstáculos.

Por último, los propios arreglos constitucionales que dejan al municipio con muy poco margen de acción son las limitaciones para implementar esta propuesta.

Sin embargo, se puede buscar una coherencia si desde el diseño de las políticas se reconoce el espacio y acción; además si se diseña un instrumento que permita

desde ese momento identificar los problemas, poblaciones o instrumentos que son similares con otras políticas públicas.

V. Bibliografía

Catalunya, I. d. (2009). Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes., (pág. 124). Barcelona.

Chain, L. I. (2007). Reseña a La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas. *Cuestiones de sociología*.

Cejudo, Guillermo M., & Michel, Cynthia L.. (2016). Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y política pública*, 25(1), 03-31. Recuperado en 24 de octubre de 2016, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000100001&lng=es&tlng=es.

Daniel Cravacuore, Sergio Ilari y Alejandro Villar. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial,.

Delgadillo Polanco, Víctor Manuel. (2012). El derecho a la ciudad en la ciudad de México. ¿Una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal?. *Andamios*, 9(18), 117-139. Recuperado en 24 de octubre de 2016, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632012000100006&lng=es&tlng=es

Lefebvre, H. (1991), *El derecho a la ciudad*, Sao Paulo: Editora Moraes.

Lindblom, C. (1993). La ciencia de salir del paso. En L. F. Aguilar, *La hechura de las políticas públicas* (págs. 201-226). México: Porrúa.

Oszlak, O. (1991), *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)/Humanitas.

OCDE (Organizacion para la Cooperacion y el Desarrollo Economicos) (2011), *Better Policies for Development: Recommendations for Policy Coherence*, disponible en: <http://www.oecd.org/pcd/48110465.pdf>

_____ (2003), *Policy Coherence: Vital for Global Development*, disponible en: <http://www.oecd.org/pcd/20202515.pdf>

Urbano, F. M. (2004). Carta Mundial de Derecho a la Ciudad., (pág. 8). Barcelona.

Wieviorka, M. (2008). *Una sociología para el siglo XXI*. Barcelona: UOC.