

Estudio

Ciudades Sostenibles y Derechos Humanos

Mayo de 2017

Síntesis Ejecutiva



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Coordinación de Humanidades
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad

Coordinación Académica

Dra. Alicia Ziccardi
Directora
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad

Investigación

Dr. Óscar Torres Arroyo
Cynthia Gómez Camargo
Mtra. Mariana Sánchez Vieyra
PUEC-UNAM

Colaboradores de investigación

Lic. Adriana Loya Guerrero
Facultad de Derecho, UNAM

Mtro. Job Luna
Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

Mtra. Marina Contreras
Posgrado en Urbanismo, UNAM

Lic. Teresa Ramírez
PUEC-UNAM

Asistentes de investigación

Alicia Alvarado
Sonia Anguera
Raquel Silva
PUEC-UNAM

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

APAZU	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
AUAS	Asociación de Usuarios del Agua de Saltillo
CCA	Comisión para la Cooperación Ambiental
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
CEIICH	Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades
CENVI	Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CETRAM	Centro de Transferencia Modal
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CONADIS	Comisión Nacional para la Inclusión de las Personas con Discapacidad
CONAFOVI	Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPEVI	Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento
CORETT	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
CUT	Comité de la Unidad Tepozteca
CYTRAR	Confinamiento y Tratamiento de Residuos Tóxicos
DENUE	Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas
DESCA	Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales
DOF	Diario Oficial de la Federación
DUDHE	Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
FIO	Federación Iberoamericana del Ombudsman

FONHAPO	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
FOSOVI	Fondo Social para la Vivienda
FOVISSSTE	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
GEI	Gases de Efecto Invernadero
HIC-AL	Habitat International Coalition, América Latina
IIE	Instituto de Investigaciones Económicas
IMJUVE	Instituto Mexicano de la Juventud
INAPAM	Instituto Nacional De Las Personas Adultas Mayores
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
INMUJERES	Instituto Nacional de Mujeres
INSUS	Instituto Nacional de Suelo Sustentable
INVI	Instituto De Vivienda Del Distrito Federal
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
ITDP	Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo
NAPECA	Alianza de América del Norte para la Acción Comunitaria Ambiental
OCGIAJ	Observatorio Ciudadano para la Gestión Integral del Agua para el Estado de Jalisco
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenibles
OEA	Organización de los Estados Americanos
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PCMB	Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial
PECC	Programa Especial de Cambio Climático
PIDESC	Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMV	Programa de Mejoramiento de Vivienda
PNUD	Programa de Naciones Unidas de Desarrollo

PNUMA	Programa de Naciones Unidas por el Medio Ambiente
PRODDER	Programa de Devolución de Derechos
PROFECO	Procuraduría Federal del Consumido
PROMAGUA	Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua
PROME	Programa de Mejoramiento de Eficiencias de Organismos Operadores
PROSANEAR	Programa Federal de Saneamiento de Aguas Residuales
PROSSAPYS	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales
PSVA	Producción Social de Vivienda Asistida
PTAR	Planta de Tratamiento de Aguas Residuales
PUEC	Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
SEDATU	Secretaría de la Reforma Agraria en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
TPP	Tribunal Permanente de Pueblos
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UPREZ	Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata
VSM	Veces Salario Mínimo

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	1
II. MARCO DE ANÁLISIS	2
2.1 Antecedentes	2
2.2 Políticas públicas y definiciones básicas	5
2.3 Metodología de análisis	6
III. CIUDADES SOSTENIBLES Y DERECHOS HUMANOS	8
3.1 Instrumentos de fuente internacional y nacional	8
3.1.1 Ciudades sostenibles y derecho a la ciudad	8
3.1.2 Derecho a la vivienda	9
3.1.3 Derecho al agua	9
3.1.4 Derecho al medio ambiente	10
IV. PROCESOS DE URBANIZACIÓN EN MÉXICO Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO DE CIUDADES SOSTENIBLES	11
4.1 ¿Hacia un desarrollo urbano sustentable en México?	11
4.1.1 Crecimiento demográfico y procesos de expansión urbana	11
4.2 Implicaciones sobre la falta de disfrute de los DESCAs desde una perspectiva transversal	12
4.2.1 Vivienda y condiciones de habitabilidad en las ciudades	12
4.2.2 Medio ambiente y agua en el contexto urbano	13
4.3 Desigualdad y discriminación: el caso de los grupos sociales en situación de vulnerabilidad	13
4.3.1 Mujeres	13
4.3.2 Niñas, niños y adolescentes	14
4.3.3 Jóvenes	14
4.3.4 Personas adultas mayores	15
4.3.5 Personas con discapacidad	16
V. LOS COMPROMISOS DEL ESTADO FRENTE A LOS ESTÁNDARES DEL DERECHO A LA CIUDAD Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LAS CIUDADES	17
5.1 Políticas en el ámbito federal y local (1994-2016)	17
5.1.1 Políticas urbanas y ambientales nacionales	17

5.1.2 La política nacional de vivienda	18
5.1.3 Las políticas del agua en México	22
5.1.4 Políticas locales en el marco del desarrollo sostenible	23
VI. EXPERIENCIAS LOCALES EN EL MARCO DE LA SOSTENIBILIDAD URBANA	27
6.1 Buenas prácticas y movimientos sociales en materia de vivienda	29
6.1.1 Vivienda para los indígenas en la Ciudad de México	29
6.1.2 El derecho a la vivienda. El caso de Palo Alto, Ciudad de México	29
6.1.3 De la lucha por la vivienda a la lucha ciudadana: UPREZ.	30
6.1.4 Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial	31
6.2 Buenas prácticas y movimientos sociales en materia de medio ambiente	32
6.2.1 Movilidad por bicicletas en ciudades mexicanas	32
6.2.2 Movilidad peatonal en el Centro Histórico de la Ciudad de México	32
6.2.3 Confinamiento y Tratamiento de Residuos Tóxicos (Cytrar)	33
6.2.4 El Comité de la Unidad Tepozteca: la lucha por la defensa de la tierra y un medio ambiente sano	33
6.3 Buenas prácticas y movimientos sociales en materia de agua	34
6.3.1 La Escuela del Agua de Malinalco y el tratamiento de aguas grises	34
6.3.2 Observatorio Ciudadano para la Gestión del Agua: el caso de Jalisco	35
6.3.3 Valle del Mezquital: aguas negras y contaminación	35
6.3.4 La reivindicación del derecho al agua. El caso de la privatización del agua en la ciudad de Saltillo, Coahuila.	36
VII. QUEJAS Y RECOMENDACIONES	37
7.1 Quejas ante la Procuraduría Federal del Consumidor en materia de vivienda	37
7.2 Recomendaciones de organismos públicos no jurisdiccionales de derechos humanos en materia de vivienda, medio ambiente y agua	39
VIII. CONCLUSIONES	44
IX. BIBLIOGRAFÍA	45
X. TALLERES "CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS"	55

I. INTRODUCCIÓN

La noción del derecho a la ciudad hace referencia al desarrollo sostenible y a la prosperidad urbana al integrar todos los derechos que una ciudad pretende garantizar a quienes en ella habitan, trabajan y transitan. En este sentido, el derecho a la ciudad es una apelación colectiva que, más allá del acceso individual a los recursos que la ciudad posee, alude a una profunda transformación urbana impulsada por movimientos sociales para contrarrestar procesos generadores de desigualdad y de segregación entre los sectores de bajos recursos y producir mejores condiciones de vida para el conjunto de la ciudadanía ante dinámicas capitalistas o de una pequeña élite política y económica que tiende a mercantilizar bienes y servicios urbanos (Ziccardi, 2016d).

La justicia social relacionada con el acceso equitativo, oportuno y fácil de recursos para toda la población se podrá lograr en un contexto de igualdad generalizada no sólo ante la ley sino ante las oportunidades de desarrollo urbano (FIO, 2016). De este modo, es necesario trabajar por ciudades inclusivas para garantizar la justicia social y la equidad, así como lograr ciudades habitables y sostenibles (UN-Hábitat, 2015). El derecho a la ciudad sostenible apunta a garantizar el acceso equitativo al suelo urbanizado, pero también se enfoca a crear espacios públicos que fomenten la convivencia, la interacción social y el respeto a la diversidad cultural. El desarrollo urbano sostenible también se dirige a erradicar la pobreza bajo un posible contexto de prosperidad económica incluyente en el que se tienda al ejercicio pleno de los derechos económicos de todas las personas en edad de trabajar. Al respecto, se requieren trabajos decentes y adecuados como condición para el desarrollo económico inclusivo y sostenible de las ciudades en un entorno con ventajas competitivas territoriales e innovación para la cohesión social.

Desde esta perspectiva, en el presente trabajo se propone analizar tres componentes fundamentales del derecho a la ciudad: derecho a la vivienda, derecho al medio ambiente sano y derecho al agua a partir de los instrumentos jurídicos de fuente internacional y nacional, los procesos de urbanización en México y su impacto en las ciudades mexicanas y los compromisos adquiridos por el Estado frente al desarrollo sostenible en las ciudades, así como los alcances que se han logrado mediante la implementación de políticas públicas orientadas hacia la vivienda, el agua y el medio ambiente en el contexto urbano. Asimismo, se presentan casos de buenas prácticas y movimientos sociales que plantean formas y oportunidades de cambio social para mejorar las condiciones de vida de la población.

II. MARCO DE ANÁLISIS

2.1 Antecedentes

El presente estudio deriva del convenio de colaboración suscrito en noviembre de 2016 entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la Universidad Nacional Autónoma de México como máxima casa de estudios, a través del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC), con el propósito de ampliar las fronteras del conocimiento acerca del vínculo entre la realidad urbana del país y el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos, particularmente los denominados derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).

Como parte de sus actividades de protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los DESCAs, la CNDH reconoce la importancia de participar con instituciones de educación superior para coadyuvar en el entendimiento sobre problemáticas contemporáneas que trastocan la dignidad humana, como es el caso del contexto urbano nacional. Y con ello, sentar las bases que permitan incidir en mejores prácticas conducentes a una mayor protección de los derechos humanos.

Actualmente, poco más de la mitad de la humanidad habita en ciudades y para 2030, esta cifra ascenderá a casi el 60%. En México, dicha proporción es mayor dado que en 2010, casi tres cuartas partes de la población habitaba en áreas urbanas. Ello, evidencia la importancia de los centros urbanos como espacios donde cada vez más personas trabajan, estudian y residen, buscando mejorar su calidad de vida y vivir con dignidad. Ahí se satisfacen y ejercen diversos derechos humanos. Sin embargo, según cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el 68% de las personas en situación de pobreza habitan en las ciudades mexicanas. Además, el crecimiento urbano también ha propiciado impactos negativos sobre el medio ambiente.

Por tanto, la planificación, desarrollo y gestión de las ciudades, y su relación con el bienestar de sus habitantes constituye una temática que cobra una especial importancia frente a los compromisos adquiridos por México en la agenda global de los derechos humanos y el deber del Ombudsman Nacional en cuanto a promover, proteger y velar por el goce y disfrute de los DESCAs, particularmente de los grupos en situación de vulnerabilidad como son las niñas, niños y adolescentes; las mujeres; los migrantes y las poblaciones desplazadas, las personas con discapacidad y los adultos mayores.

En el marco de la 12ª Conferencia Internacional del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, realizada en octubre del 2015, los Ombudsmen de 53 países participantes, entre ellos la CNDH, aprobaron la Declaración Mérida “Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: ¿Qué papel tienen las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos?”.

Con ello, se comprometieron con los gobiernos nacionales y locales y otras instancias interesadas, a proporcionar asesoría para la implementación y medición de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre del 2015, como parte de un plan de acción global a favor de la prosperidad humana. Los organismos nacionales de derechos humanos también asumieron mediante la realización de estudios e investigaciones, el compromiso de responder a las demandas ciudadanas y a las denuncias por violaciones de los derechos humanos en el marco del desarrollo y la implementación de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), entre ellos el número 11, que convoca a lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

En octubre del 2016, se realizó en Quito, Ecuador, la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), en la que se convocó a los países miembros para intercambiar información e ideas alrededor del tendiente proceso de urbanización en el mundo y la necesidad de un desarrollo sostenible. En este encuentro se conformó la Nueva Agenda Urbana, documento que funge como guía a los Estados miembros para establecer prioridades e impulsar el desarrollo sustentable de sus ciudades en los próximos años (2030).

La postura del gobierno mexicano en Hábitat III consistió en impulsar la introducción del derecho a la ciudad en la Nueva Agenda Urbana, reconociendo este derecho colectivo en el marco jurídico de México. En esta reunión internacional, el gobierno mexicano expresó claramente su compromiso con el derecho a la ciudad por ser un ideal común para “construir una ciudad para todos” por lo que es necesario que se traduzca en acciones y definir compromisos mínimos visibles que el gobierno debe cubrir.

En este sentido, destaca que el gobierno de México acudió a dicha Conferencia habiéndose aprobado la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, decretada por el Presidente de la República y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016, en la que se incluye el

derecho a la ciudad en el artículo 4º, fracción I, argumentando que “la ciudad debe garantizar a todos los habitantes de un Asentamiento Humano o Centros de Población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia”.

La CNDH también participó en diversas reuniones de trabajo en el marco de la Conferencia Mundial Hábitat III con el objetivo de promover el rol fundamental de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en el diseño, implementación y monitoreo de la Nueva Agenda Urbana. En conjunto con otros organismos de derechos humanos del mundo, el organismo nacional mexicano se pronunció por orientar las acciones globales hacia el desarrollo urbano sostenible en el que el goce y disfrute de los derechos humanos sean una realidad; especialmente, el bienestar de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Durante la reunión especial de trabajo de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) y el Foro Internacional sobre la Exigibilidad y Seguimiento de las Responsabilidades de los Estados frente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ambos eventos llevados a cabo en el marco de las actividades de Hábitat III, la CNDH recordó que desde el ámbito de la promoción y difusión de los derechos humanos, el organismo nacional de derechos humanos en 2016 ha realizado distintos foros regionales sobre el vínculo entre los servicios públicos y los derechos humanos.

El propósito de estos foros ha sido incidir en mejores prácticas administrativas que conlleven a una gestión urbana con perspectiva de derechos humanos asegurando una provisión de servicios apegada a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Asimismo, la CNDH reiteró a la comunidad internacional su vital compromiso para coadyuvar a que los centros urbanos de México y sus zonas suburbanas se constituyan como espacios donde la realización de la dignidad humana y el bienestar colectivo sean la base principal hacia el logro del desarrollo sostenible.

Otro foro internacional en que participó la CNDH en materia de derechos humanos y desarrollo, fue el evento especial denominado “El rol de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los compromisos del Acuerdo de París sobre cambio climático”, el cual se llevó a cabo en noviembre de 2016 en Marrakech, Marruecos en el marco de la 22ª Conferencia de las

Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. En dicho encuentro, las y los titulares de las instituciones de protección y defensa de los derechos humanos de más de una veintena de países se reunieron con el propósito de compartir prácticas innovadoras y exitosas para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 y los compromisos del Acuerdo de París sobre cambio climático con estricto apego a los principios fundamentales de la dignidad humana.

En resumen, el recuento anterior hace evidente el conjunto de preocupaciones y la formulación de diversas propuestas ante las profundas implicaciones que los procesos de urbanización en México y en el mundo tienen sobre el pleno goce y el ejercicio de los DESCAs, la trascendencia global de lograr ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, así como la importancia de cumplir con los estándares de derechos humanos tanto de fuente interna e internacional a favor del desarrollo integral de las personas. De tal modo que el presente estudio representa una primera aproximación alrededor de los grandes retos existentes para construir ciudades sustentables que permitan colocar a la dignidad humana en el centro de las medidas de planificación, desarrollo y gestión urbana.

2.2 Políticas públicas y definiciones básicas

Las políticas públicas se pueden definir como un conjunto de acciones u omisiones gubernamentales o de interés público sobre problemas que socialmente se reconocen y demandan recursos sociales y de los gobiernos en el sentido de dar soluciones específicas (Ozlak y O'Donnell, 1976; Aguilar, 2014; Lahera, 2002, citados en Ziccardi, 2008). Las políticas públicas a diferencia de las gubernamentales se caracterizan por incluir a la ciudadanía, a los diferentes actores públicos, privados y sociales involucrados en la resolución de los problemas que pretende atender. Es decir, son un espacio de participación de distintos actores: organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, empresarios o grupos de académicos junto con los técnicos y representantes políticos que forman parte del aparato gubernamental (Ziccardi, 1998; Prats Catalá, 2004). El gran reto es la construcción de una agenda compleja en el ámbito local que implica un conjunto de medidas que se potencian mutuamente para tener amplios alcances como las innovadoras políticas de promoción económica, bienestar

social y políticas urbanas y territoriales (Brugué y Gomá, 1998). Ello implica un rediseño de políticas sociales buscando la ampliación de la ciudadanía, el fortalecimiento del capital social, un ejercicio de gobierno corresponsable entre los diferentes actores locales para atender asuntos de interés comunitario o fortalecer la gobernanza democrática local incluyendo instancias públicas de los diferentes ámbitos gubernamentales –federal, estatal y municipal- con nuevos instrumentos de participación.

2.3 Metodología de análisis

El presente estudio busca analizar los avances logrados y los obstáculos que persisten para promover y garantizar el pleno ejercicio de los DESCAs en las ciudades mexicanas, en particular los vinculados con el denominado derecho a la ciudad, un derecho colectivo que contempla el acceso a un conjunto de bienes y servicios que ofrece una ciudad. Al respecto, se definen objetivos e hipótesis para el desarrollo del estudio, orientados a tres componentes del derecho a la ciudad: la vivienda, el medio ambiente y el agua. En el estudio se presentan una serie de quejas realizadas por la ciudadanía sobre las viviendas producidas por empresas inmobiliarias como prueba de las diversas inconformidades, demandas y anomalías alrededor de la habitabilidad de los espacios residenciales. Asimismo, se exponen un conjunto de recomendaciones emitidas por los organismos públicos de derechos humanos en el ámbito federal y estatal alrededor de los derechos a la vivienda, el medio ambiente sano y el agua, que reflejan parte de los obstáculos en las distintas entidades de la República para lograr el ejercicio pleno del derecho a la ciudad en el marco de los DESCAs. Por último, se proponen ciertos indicadores –planteados a partir del desarrollo de tres talleres organizados por el PUEC-UNAM- para evaluar el progreso logrado sobre el disfrute del derecho a la ciudad, específicamente en los derechos mencionados con anterioridad.

Objetivos:

a) Estudiar la vinculación entre los procesos de urbanización en México y el ejercicio del derecho a la ciudad, principalmente en tres componentes fundamentales como el derecho a la vivienda, el derecho al agua y el derecho al medio ambiente sano, los cuales son partes integrantes de los DESCAs para ser protegidos y garantizados a través de políticas sociales, urbanas y ambientales en el marco de un proyecto de ciudad sostenible y el derecho a la ciudad;

b) Articular el derecho a la ciudad y propuestas que promuevan el respeto y el ejercicio de los derechos a la vivienda, el medio ambiente sano y al agua para hacer efectivo el derecho a ciudades sostenibles. Para ello se revisan buenas prácticas y experiencias innovadoras en distintas ciudades mexicanas.

Hipótesis:

a) México dispone de un marco legal y normativo robusto donde se establecen mecanismos y se asignan responsabilidades institucionales para hacer efectivo el derecho a la ciudad. Sin embargo, en el ejercicio de las competencias y atribuciones de los tres ámbitos de gobierno –federal, estatal y municipal- existe falta de coordinación institucional, lo cual resta efectividad a la acción gubernamental para garantizar el cumplimiento de estas normas.

b) Los obstáculos para hacer efectivos el derecho a la ciudad y los derechos a la vivienda, al agua y medio ambiente en las ciudades mexicanas poseen causas estructurales, particularmente relacionadas con los bajos salarios, la informalidad en el empleo, lo cual genera condiciones de pobreza y desigualdad experimentadas por la mayoría de la población. Las políticas urbanas, ambientales, de vivienda y del agua, intentan contrarrestar estos efectos para garantizar el ejercicio pleno de los derechos, pero en algunos casos pueden llegar a profundizar esta situación.

c) La identificación de movimientos sociales permitirá observar cuáles son los principales obstáculos que se presentan alrededor del ejercicio pleno de los derechos a la vivienda, al agua y al medio ambiente, y conocer y procesar las demandas de la ciudadanía.

d) La identificación de estudios de casos innovadores para hacer efectivos el derecho a la vivienda, al agua y al medio ambiente sano, permitirá demostrar la posibilidad de hacerlo efectivos y replicar las experiencias innovadoras, a fin de que puedan ser transformados en política pública.

III. CIUDADES SOSTENIBLES Y DERECHOS HUMANOS

3.1 Instrumentos de fuente internacional y nacional

3.1.1 Ciudades sostenibles y derecho a la ciudad

El documento final de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible organizada en Nueva York: “Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, incluyó 17 objetivos. Para los fines de este trabajo, interesa destacar el número 11: “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. El tema del derecho a la ciudad, fue desarrollado más ampliamente en el primer documento de política “Derecho a la ciudad y ciudades para todos”, elaborado durante el proceso preparatorio de la Conferencia Hábitat III.¹ En el mismo, en el numeral 4, se define este derecho como el ejercicio efectivo de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales consagrados en los tratados, pactos y convenciones internacionales de derechos humanos. Y sobre esta base,

“[...] considera las propias ciudades como espacios comunes, y prevé el respeto y la protección de los derechos humanos para todos; el pleno ejercicio de la ciudadanía para todos los habitantes; la dimensión social de la tierra, la propiedad y los bienes urbanos en las ciudades y los asentamientos humanos; la participación política y la gestión de las ciudades transparentes y responsables; economías inclusivas, con derechos al trabajo y medios de vida seguros; la gestión responsable y sostenible de los bienes comunes (entorno natural, construido e histórico, bienes culturales, suministro de energía, etc.), espacios públicos e instalaciones comunitarias suficientes, accesibles y de calidad; ciudades sin violencia, en particular para las mujeres, las niñas y los grupos desfavorecidos; la promoción de la cultura como una palanca de cohesión social, el capital social, la libre expresión y la identidad, la memoria y el patrimonio, y una relación equilibrada entre ciudades y aldeas dentro de las jurisdicciones nacionales, y entre los asentamientos humanos y las zonas rurales más apartadas” (ONU, 2016).

¹ Asamblea General de Naciones Unidas, Documento de política 1: derecho a la ciudad y ciudades para todos (Doc. A/CONF.226/PC.3/14), 6 de junio de 2016.

Un documento que, sin tener haber sido suscrito por los Estados, sirve para definir el alcance y contenido de este derecho es la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005). Esta carta es resultado de un proceso de larga data que inició durante los trabajos preparatorios de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, celebrada en Río de Janeiro en 1992 y en el artículo 1º se define el derecho a la ciudad como “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado” (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2005).

3.1.2 Derecho a la vivienda

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), se reconoció la vivienda como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y fundamental para el disfrute de todos los derechos. Posteriormente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), órgano encargado de la supervisión de la aplicación del PIDESC, elaboró diversas Observaciones Generales sobre el estado que guardaba este derecho y emitió algunas recomendaciones para mejorar su cumplimiento. En la Observación General número 4, se clarifica el alcance del derecho a la vivienda contenido en el artículo 11 del PIDESC; particularmente, en el párrafo 8 se define a la vivienda adecuada a partir de una serie de atributos: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; lugar y adecuación cultural. La actual Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016) en el artículo 4º, fracción I, se fija como principio el derecho a la ciudad para la planeación y regulación de los asentamientos humanos, en el que incluye a la vivienda como parte del derecho y determina la competencia de las entidades federativas y municipios.

3.1.3 Derecho al agua

En relación al derecho al agua, al ratificar el Senado mexicano el PIDESC en 1980, el Estado mexicano aceptó voluntariamente las obligaciones para realizar progresivamente

el derecho al agua que se considera esencial para alcanzar un nivel de vida adecuado. De acuerdo con el Comité DESC, el derecho al agua se desprende de los artículos 11.1 y 12 del Pacto y en la Observación General 15 donde además se ha detallado el contenido esencial de dicho derecho, así como las obligaciones que adquieren los Estados al firmar el instrumento. La Ley de Aguas Nacionales, publicada en 1992, constituye el marco legal que regula el tema del agua en México, dicha ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de aguas nacionales, cuyo objetivo es regular el uso, explotación y aprovechamiento de las aguas.

3.1.4 Derecho al medio ambiente

El párrafo cuarto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho de toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar y que el Estado garantizará el respeto a dicho derecho. En este sentido, la Ley General de Equilibrio Ecológico Protección al Ambiente (1988), acorde al espíritu del Artículo 4º párrafo IV constitucional, en el artículo 3º, fracción I, define al ambiente como: “el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo”. El proceso que México ha realizado en materia ambiental ha sido muy lento, a pesar de los esfuerzos ecologistas para lograr el cambio, los intereses particulares de empresas han prevalecido sobre el bien común. Al no brindarse opciones efectivas para la defensa del derecho al medio ambiente sano, el Estado mexicano deja de ejercer su obligación de respetar, proteger y garantizar este derecho humano.

IV. PROCESOS DE URBANIZACIÓN EN MÉXICO Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO DE CIUDADES SOSTENIBLES

4.1 ¿Hacia un desarrollo urbano sustentable en México?

4.1.1 Crecimiento demográfico y procesos de expansión urbana

En 2010, casi tres cuartas partes de la población habitaba en áreas urbanas y muchas ciudades del país habían incrementado y expandido su territorio en una proporción del doble o más de lo que había aumentado la población. Entre 1980 y 2010 mientras que la población urbana se duplicó, la superficie urbana incrementó 10 veces su tamaño (SEDESOL, 2012). De acuerdo con el mismo estudio, en el país existen zonas metropolitanas que incrementaron su tamaño más del doble y en otras su superficie creció de manera desproporcionada –como Puebla-Tlaxcala, Toluca y Querétaro-, muy por encima del promedio nacional.

De acuerdo con Jaime Sobrino en algunas zonas metropolitanas la población tendió a aglutinarse en áreas centrales o se presentó un proceso de repoblamiento; en otras se presentaron procesos de suburbanización o despoblamiento de áreas centrales. Pero desde la década los ochenta la dinámica del sistema urbano nacional en México se enmarca en un escenario de diversos cambios económicos, sociales y políticos, caracterizados por la inestabilidad económica y política, y el inicio de un proceso de transformaciones estructurales (Sobrino, 2007). El país pasó a tener un mayor peso la migración desde y hacia el sistema urbano nacional (CONAPO, 2012) y en el modelo económico neoliberal las actividades económicas empezaron a orientarse hacia la exportación, el turismo y los servicios integrados al proceso de globalización. Asimismo, en un contexto de bajo crecimiento económico a nivel nacional y con una débil integración de las cadenas productivas regionales, se incrementó la desigualdad en el funcionamiento del sistema de ciudades que se caracterizó durante mucho tiempo por funcionar desde un esquema jerárquico con recursos concentrados en las principales zonas metropolitanas como Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey (Sánchez Almanza, 2016; citado por Ziccardi, 2016).

En general, la urbanización en México se ha apegado a distintos instrumentos legales, normativos y de política que rigen las dinámicas en materia de vivienda, ordenamiento territorial y ecológico. No obstante, tal entramado normativo e institucional en el país poco

ha servido para incidir en un desarrollo urbano equilibrado y sostenible en tanto que las políticas económicas neoliberales, regidas por el sector financiero y la inversión nacional y extranjera, terminaron por dictar formas fragmentadas, dispersas y segregadas de la expansión urbana. De tal modo, que las ciudades de México en los últimos años han experimentado una expansión urbana subordinada a políticas económicas y desarrollos inmobiliarios que operan desde un enfoque financiero y modelos con escasa planeación y ordenamiento territorial (Ziccardi, 2016). Las políticas públicas relacionadas con el desarrollo urbano y de ordenamiento territorial no han favorecido mejores condiciones de vida entre la población.

4.2 Implicaciones sobre la falta de disfrute de los DESCAs desde una perspectiva transversal

4.2.1 Vivienda y condiciones de habitabilidad en las ciudades

En la actualidad, los gobiernos para hacer frente a las nuevas dinámicas urbanas relacionadas con el desarrollo inmobiliario, se han planteado la necesidad de controlar la expansión de las ciudades. A partir de la idea de lograr un desarrollo urbano sostenible, las medidas consisten en la creación de instrumentos para la gestión del suelo, una política sustentable en materia de movilidad, la seguridad de los asentamientos humanos en zonas de riesgo y ante desastres naturales, así como la consolidación de la política nacional de desarrollo regional. Se considera que la mitad del territorio muestra signos de degradación en sus suelos, que en parte se relaciona con la expansión de las ciudades originada por las políticas habitacionales en el país y el desarrollo de los asentamientos irregulares. Se estima que alrededor de 87,7 millones de personas habitan en zonas de riesgo, de las cuales el 70% reside en zonas urbanas; el 34% de la población es vulnerable a los impactos de huracanes y el 59% a las dinámicas sísmicas (Aguilar, 2015). El problema de residir en zonas de riesgo por derrumbe o inundación son las limitadas capacidades de adaptación cuando existen condiciones de pobreza (Sosa, 2015) como los asentamientos irregulares donde predominan viviendas precarias y hogares sin recursos para adoptar estrategias de prevención.

La situación de vulnerabilidad de las ciudades mexicanas también se presenta con una política de vivienda desvinculada de la planeación urbana local y que produjo viviendas apartados del tejido urbano y en lugares inseguros. El modelo de crecimiento urbano

favoreció una expansión urbana -formal e informal- que terminó por deteriorar ecosistemas con importantes servicios ambientales y detonar dinámicas de especulación, segregación y fragmentación territorial. En ciudades portuarias, la expansión urbana combinada con el sector turístico promovió la construcción de complejos inmobiliarios residenciales y recreativos sobre sistemas costeros con profundos impactos en el hábitat natural y el territorio. Esta situación hizo que la población urbana residente en estas áreas se volviera más vulnerable frente a eventos meteorológicos u otros fenómenos naturales (Banco Mundial, 2013: 46).

4.2.2 Medio ambiente y agua en el contexto urbano

Los procesos de urbanización en México han generado un mayor consumo de recursos y energía, y un incremento de emisión de contaminantes y desechos (Ímaz, Ayala y Beristain, 2014). Además, las ciudades mexicanas enfrentan elevados niveles de contaminación por el desperdicio y las formas de gestión del agua, el mal manejo de los residuos sólidos, el consumo creciente de energía basado en combustibles fósiles y los problemas de movilidad. En este contexto amplios sectores de la población son cada vez más vulnerables por localizarse en áreas lejanas del tejido urbano o en zonas de riesgo frente a los efectos del cambio climático como frecuentes inundaciones o deslizamientos por fenómenos hidrometeorológicos (SEDESOL, ONU-Hábitat, 2011). En 1998 el total de zonas metropolitanas aportaba 75.5% de la producción total bruta nacional (SEGOB, CONAPO, 1998).

4.3 Desigualdad y discriminación: el caso de los grupos sociales en situación de vulnerabilidad

4.3.1 Mujeres

México ratificó el Protocolo facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1999) y, posteriormente, se estableció la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006) como el marco jurídico nacional para prevenir la discriminación hacia este sector vulnerable de la población. En materia de vivienda, se impulsó la coordinación y colaboración entre la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) y el Instituto Nacional de Mujeres (INMUJERES) para atender las necesidades específicas de las mujeres en la política habitacional, pero en la

práctica nunca logró concretarse: "las reglas de operación y las normas de los organismos de vivienda limitan mucho el derecho a la vivienda de las mujeres" (HIC-AL, s/f: 39). De acuerdo con esta misma red internacional, a nivel federal y en la mayoría de las entidades de la República, los créditos para organizaciones sociales y colectivos relacionados con la vivienda está suspendidos por no considerarse recuperables, pese a las condiciones que prevalecen en México en el trabajo por la precarización laboral, la falta de empleo y el bajo nivel adquisitivo de una buena parte la población, especialmente entre la población femenina. Incluso leyes y códigos en diferentes estados de la República no diferencian la producción privada de la producción social de la vivienda, que éste último como una forma de producción habitacional más incluyente entre los sectores de escasos recursos y en condiciones de vulnerabilidad (HIC-AL, s/f).

4.3.2 Niñas, niños y adolescentes

En la Convención sobre los Derechos del Niño (2002), que es un tratado de índole internacional, se reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derecho y de responsabilidades que deben ir acorde a su edad, es decir, se vuelven sujetos que tienen una identidad, y se les debe de tratar con dignidad y respeto para que puedan ejercer con libertad sus derechos. Los países que firmaron este tratado –como México- se comprometieron a realizar normas y políticas públicas que busquen asegurar a las niñas, niños y adolescentes el pleno uso de sus derechos y obligaciones para garantizar un pleno desarrollo, físico, emocional y social. Asimismo, en la Ley Federal de los Derechos de Niñas, Niños, y Adolescentes (2014) se hace esta definición como un parteaguas para dejar de ver a los menores como sujetos que sólo gozan de un beneficio, pues al ser una población que se encuentra en condiciones de desarrollo se busca que los miembros de la comunidad vean a las niñas, los niños y los adolescentes desde una perspectiva integral y no paternalista.

4.3.3 Jóvenes

En el ámbito internacional, Estado mexicano firmó la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (2005), pero el tratado internacional aún no es ratificado por las autoridades. Además, en México aún no se logra constituir un instrumento legal específico a nivel federal para la juventud por lo que los derechos de este grupo social se encuentran establecidos en distintas normas y leyes mexicanas alrededor de cuatro derechos: el derecho a la supervivencia, el derecho a la protección, el derecho al desarrollo y el

derecho a la participación. El derecho a la supervivencia incluye la seguridad alimentaria, la salud y la vivienda; el derecho a la protección considera aspectos como la no discriminación, la seguridad legal, el acceso a la justicia; el derecho al desarrollo contempla temas como la educación, los deportes, la cultura, el trabajo y la recreación; y el derecho a la participación refiere a expresar libremente las ideas y opiniones y tomar decisiones que involucran a los jóvenes (UNFPA e IMJUVE, s/f). En gran medida las ciudades mexicanas deben plantearse el compromiso de garantizar los derechos relacionados con el desarrollo y la supervivencia de los jóvenes para su formación y desempeño integral. El derecho al desarrollo y el derecho a la supervivencia de los jóvenes son elementos importantes por estar vinculados a los DESCA, en tanto se vinculan con el derecho a la vivienda adecuada, la recreación, el descanso, el deporte y la práctica de juegos en espacios apropiados, seguros y accesibles; así como servicios educativos y de salud.

4.3.4 Personas adultas mayores

A nivel internacional, México aún no firma la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015), pero dispone de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (2016) y establece en el artículo 3º, fracción I, que “se entenderá por personas adultas mayores, a las que cuenten con sesenta años o más de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional”. Esta misma ley en el artículo 25 establece que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) es la institución del gobierno federal encargada de la política nacional sobre las personas adultas mayores, incluyendo la reducción de las inequidades de género. En este grupo de edad se percibe un mayor contraste entre la situación de los hombres y las mujeres, causado por las condiciones de desventaja económica y social a las que se enfrentan las mujeres con respecto a los hombres a lo largo de su trayectoria de vida, y que sitúa a las mujeres en situación de menores oportunidades: “hay más mujeres analfabetas con menor nivel de escolaridad, que tuvieron menos oportunidades de capacitarse para el trabajo remunerado y tener derecho a una jubilación o de acceder a la propiedad de recursos productivos y vivienda” (INMUJERES, s/f: 33). Además, de acuerdo con INMUJERES, entre las mujeres de este grupo vulnerable se encuentra la mayor carga de trabajo no remunerado, doméstico y de cuidados que junto a las dinámicas asociadas a la reproducción y problemas de salud como cambios biológicos en la etapa post reproductiva, incrementan el riesgo de enfermedades crónicas (INMUJERES, s/f).

4.3.5 Personas con discapacidad

En el ámbito internacional, México forma parte de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo (2006) que refuerzan las tareas para la no discriminación hacia este sector vulnerable de la población. Además, a nivel nacional, se cuenta con la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (2011) que establece el marco para la conformación de políticas públicas dirigidas a este sector. No obstante, las personas con discapacidad no tienen garantizado el pleno ejercicio de sus derechos sociales por sus condiciones de escasa participación en el mercado laboral, limitada atención en los servicios de salud e incipiente accesibilidad a los servicios públicos y privados. Además, este grupo social enfrenta todo tipo de barreras económicas, sociales y físicas en el marco de numerosos episodios de discriminación, escaso desarrollo para una vida independiente y limitadas capacidades productivas (Sedesol, 2016). En general, las personas con discapacidad tienen menores probabilidades que el resto de la población de insertarse en el mercado laboral por tener que enfrentar diversos obstáculos como la carencia de infraestructura para su accesibilidad en el sistema de transporte y en el lugar de trabajo, o los costos vinculados a la búsqueda de trabajo. Asimismo, las personas que nacieron con una discapacidad o la adquirieron en una edad temprana tienen menos posibilidades de acumular capacidades y obtener empleo en comparación de las personas que presentan una discapacidad en edades más avanzadas (Sedesol, 2016).

V. LOS COMPROMISOS DEL ESTADO FRENTE A LOS ESTÁNDARES DEL DERECHO A LA CIUDAD Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LAS CIUDADES

5.1 Políticas en el ámbito federal y local (1994-2016)

5.1.1 Políticas urbanas y ambientales nacionales

En el marco de la adopción de políticas económicas neoliberales se advierte un debilitamiento de la normatividad en materia de desarrollo urbano frente a una robusta política habitacional. Estos procesos presentes en las políticas urbanas tanto del ámbito federal como estatal y local facilitan la acción del capital inmobiliario, de la industria de la construcción, de los proveedores de servicios públicos que operan principalmente con criterios de rentabilidad económica y a los cuales no se les exige definir de qué manera contribuyen al cumplir con los derechos reconocidos en la legislación vigente. En contrapartida, el capital privado se beneficia de los excedentes generados tanto por procesos de redensificación de áreas centrales en las que requieren readecuar servicios públicos e infraestructuras o por dinámicas de expansión urbana con la construcción de viviendas en zonas periféricas y lejanas donde se vuelve más rentable el desarrollo inmobiliario, pero con altos costos sociales, económicos y ambientales (Ziccardi, 2015).

Es importante considerar que la política ambiental tiene un papel central en los asentamientos humanos y en su relación con el entorno urbano y natural, en la calidad de vida de las ciudades y en el logro de la sostenibilidad ambiental. Junto con medidas de desarrollo urbano debe procurarse que los lugares donde la población se asienta sean habitables, seguros y saludables, lo cual depende entre otras cosas de las condiciones de acceso a bienes y servicios urbanos. El desarrollo de un hábitat urbano sustentable mediante una política ambiental genera la posibilidad de prevenir o corregir el impacto humano sobre el medio ambiente natural mediante el diseño y la operación de programas, y en donde confluyen distintos factores y fuerzas que determinan el rumbo de la relación entre sociedad y naturaleza (Lezama, 2010).

Actualmente, la política ambiental se estructura principalmente para enfrentar las problemáticas de contaminación del suelo, el agua y el aire, así como también los efectos que genera el cambio climático, atribuido a la actividad humana que cambia la composición de la atmósfera mundial y que se integra a la variabilidad natural del clima

registrada en determinados periodos de tiempo. Sobre este aspecto del cambio climático cabe destacar la vulnerabilidad en la que se encuentran especialmente los sectores de la población de escasos recursos dado que por la precariedad de las áreas urbanas periféricas ante la falta de infraestructura y servicios son más vulnerables a las inundaciones (Ziccardi y González, 2013). Más allá de las amenazas meteorológicas – como lluvias torrenciales, heladas, sequías prolongadas e inundaciones- que acechan a las ciudades por los efectos del calentamiento global y el aumento de los niveles de gases de efecto invernadero (GEI), se considera que el impacto de los cambios ambientales dependerá más de los niveles de vulnerabilidad de las comunidades que pueden agudizarse por procesos de urbanización desordenada, crecimiento demográfico, pobreza, uso y formas de acceso al agua, entre otros factores. De hecho, los efectos relacionados con este fenómeno a nivel mundial abarcan grandes transformaciones en las economías locales y nacionales, la calidad de vida de la población, los asentamientos y el entorno construido, los ecosistemas, la producción de alimentos y la disponibilidad del agua.

5.1.2 La política nacional de vivienda

Entre los cambios y acciones institucionales más importantes desarrolladas durante el periodo 2000-2006 se encuentran las instrumentadas por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) para recuperar la cartera vencida (Programa de Regularización de Acreditados) y distintos esquemas de financiamiento o programas de estímulos y subsidios para la construcción de vivienda². De este modo la política de vivienda se reprogramó y adquirió un nuevo impulso orientado a la masiva producción de vivienda, sentando las bases para que las empresas constructoras adquirieran grandes reservas territoriales y se generara una expansión urbana dispersa sobre todo tipo de tierras. El número de acciones de financiamientos para vivienda creció, pasando de 461 mil 927 en el 2001 a 1, 177, 204 en el 2006. En total sumaron 4.6 millones de acciones, 67% de las acciones se destinaron a vivienda terminada (60% del total de número de financiamientos) y 49% a mejoramientos y construcción de

² Programa Ahorro INFONAVIT, Programa Apoyo INFONAVIT, Programa COFINAVIT, Programa de Fomento a la Vivienda Económica, Certificados de Vivienda (CEDEVIS) en el mercado de valores, Programa Extraordinario de Créditos para Vivienda a los Trabajadores del Estado (PEC), Programa Financiero de Vivienda (PROFIVI), Arrendamiento Puro, Renta con opción a compra, y el Programa especial de Crédito y Subsidios para la vivienda, Programa de Construcción de Vivienda (PROCOVI), Microfinanciamientos para Mejoramiento de viviendas, Garantía de Primera Pérdida, Garantía por Incumplimiento y Garantía Pago Oportuno (Ziccardi, 2015).

infraestructura. INFONAVIT concentró casi la mitad de las acciones de vivienda (47.8%) (CONAVI, 2015).

Con la creación de la CONAFOVI, el sector empezó a reestructurarse para apegarse a una lógica de gestión "facilitadora" con el apoyo de mecanismos financieros para el desarrollo masivo de las viviendas y a partir de los recursos de los trabajadores disponibles en el INFONAVIT y el Fondo de la vivienda del Instituto y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) (Esquivel, 2006). Las empresas inmobiliarias construyeron en la periferia, lejos del tejido urbano e incorporando suelo barato no urbanizado con el objetivo de incrementar sus ganancias, dinámica que se acompañó de una fuerte inversión destinada a la infraestructura carretera para facilitar el acceso a las viviendas (Ziccardi, 2015: 32).

Ello se tradujo en crear un parque habitacional que reprodujo y aumentó las desigualdades en el acceso a la vivienda y en las condiciones de segregación residencial. Así, la política de vivienda no atendió las condiciones de habitabilidad lo que llevó el abandono masivo de las viviendas. La mayor parte de vivienda deshabitada ha sido construida en el mercado formal y la falta de habitabilidad de los nuevos conjuntos residenciales tiene causas como "la ubicación distante de fuentes de empleo, centros urbanos y escuelas; los sobrecostos asociados a la habitación de la vivienda; los atributos de las viviendas como la mala calidad de los materiales, el tamaño y la falta o deficiencia de los equipamientos y servicios básicos; la migración y la inseguridad" (Ziccardi, 2015). En 2010, se registró un total de 4,997,806 viviendas deshabitadas que representó el 14% del parque habitacional en México (INEGI, 2010).

En el periodo 2006-2012 también se privilegió una política habitacional con criterios financieros que en los hechos impulsó un modelo de ciudad dispersa, territorial y socialmente fragmentada. Asimismo, la política habitacional estuvo vinculada a la política económica y financiera que privilegió la masiva construcción de viviendas a costa de un desarrollo urbano equilibrado y sustentable. Esta producción masiva de viviendas de interés social, nuevas y terminadas se destina principalmente a los asalariados de ingresos medios. En contraste, el financiamiento de los organismos gubernamentales para apoyar procesos mejoramiento de vivienda o producción social de vivienda fue muy pequeño respecto de la línea de vivienda terminada producida por los grandes grupos de desarrolladores (GEO, ARA, Urbi Desarrollos Urbanos, entre otros). El indicador más

importante de alto grado de insatisfacción de quienes compraron estas casas es el elevado número de viviendas deshabitadas que registró el censo de 2010.

En este periodo la creación de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), en sustitución de la CONAFOVI, cumplió la función de liberar los recursos de los trabajadores e incrementar sustancialmente la producción de vivienda social (Ver Tabla 1). Los créditos se duplicaron, se alcanzó una cifra de 8.7 millones, realizando poco más de un millón de acciones de vivienda por año (CONAVI, 2015). Sin embargo, la política de vivienda en este periodo no se orientó a garantizar el acceso de vivienda digna y decorosa para los sectores vulnerables y en condiciones de desventaja social y económica. En el país con el proceso de descentralización que se experimentó a favor de los municipios, se pretendió que los gobiernos locales tuvieran un papel activo en el desarrollo urbano. No obstante, los gobiernos locales carecían de los recursos financieros y humanos para cumplir las funciones que le asigna el artículo 115 constitucional en materia de planeación del suelo y suministro de servicios públicos, a lo que se sumó una política habitacional cuyas decisiones se toman en los organismos del gobierno federal, en particular en la CONAVI y el INFONAVIT, sin que existan espacios para que las autoridades municipales participen en las mismas (Ziccardi, 2016a).

En el gobierno actual (2012-2018) se creó la Secretaría de la Reforma Agraria en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), que incorporó bajo su cargo a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, antes adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social. De acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016), en el artículo 8º se establece que la Federación a través de SEDATU estará a cargo de planificar y ejecutar las políticas públicas de ordenamiento territorial, de vivienda y de desarrollo sustentable en el país (artículo 8º). En esta dependencia federal se incorporaron la entonces Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) –ahora Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS)-, el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). Un balance general del sexenio refleja que se ha impulsado nuevamente la adquisición de vivienda nueva, aunque se reconoce la importancia de otras modalidades de producción de vivienda –como el autoconstrucción, la autoproducción individual y social de vivienda, el mejoramiento y la vivienda en renta- pero aún el monto asignado al financiamiento de las mismas es muy pequeño (Ver Tabla 1). Los financiamientos para estas opciones de vivienda para los

sectores de bajo ingreso son aún muy pequeños o prácticamente inexistentes en comparación de lo que ocurre alrededor de las modalidades de producción de vivienda nueva. Los recursos se concentran principalmente en el financiamiento para la adquisición de viviendas nuevas (CONAVI, 2015).

Tabla 1. Financiamiento para la vivienda por tipo de programa, 2013-2014

Programa/Subprograma		2013		2014	
		Monto	por ciento	Monto	por ciento
Vivienda completa	Nueva	154 020	56.3	172 894	55.8
	Usada	69 895	25.6	81 037	26.1
	Arrendamiento	74	0.0	25	0.0
	Cofinanciamiento vivienda nueva	13 073	4.8	15 284	4.9
	Cofinanciamiento vivienda usada	8 418	3.1	7 019	2.3
Vivienda inicial	Pie de casa	693	0.3	134	0.0
	Autoconstrucción	225	0.1	18	0.0
	Autoproducción	1 323	0.5	960	0.3
	Con disponibilidad de terreno	4 402	1.6	6 292	2.0
Mejoramiento físico	Ampliación	455	0.2	1440	0.5
	Rehabilitación	517	0.2	25	0.0
	Ampliación y rehabilitación	7 752	2.8	8 191	2.6
Mejoramiento financiero	Pago de pasivos	2 960	1.1	9 789	3.2
	Pago de enganche	0	0.0	0	0.0
	Liquidez	3 157	1.2	3 343	1.1
	Garantías	0	0.0	317	0.0
	Refinanciamiento hipotecario	0	0.0	0	0.0
Infraestructura	Adquisición de suelo	3612	1.3	940	0.3
	Urbanización para uso habitacional	0	0.0	1	0.0
	Lotes de servicios	132	0.0	20	0.0
	Insumos para vivienda	2732	1.0	29	0.0
	No especificado			2 198	0.7
	Total	273 440	100	309 957	100

Fuente: Conavi, 2015.

En el presente sexenio, en octubre del 2015, el gobierno federal con el apoyo de SEDATU junto con INFONAVIT, CONAVI y FONAHPO buscó abatir el hacinamiento residencial entre los sectores de escasos recursos por representar un grave problema social en México, por lo que impulsó la estrategia “Un Cuarto Más”. Esta estrategia se trata de un esquema de

coordinación interinstitucional que planteó construir en una etapa inicial un total de 500 mil cuartos adicionales en viviendas con rezago. En general se busca beneficiar a personas de escasos recursos, pero el objetivo principal es la construcción de “habitaciones rosas” para las niñas y las adolescentes, frente a la problemática de la violencia intrafamiliar y el hacinamiento, que en muchas ocasiones derivan en violaciones sexuales, embarazos no deseados y problemas de salud (SEDATU, 2015). En octubre del 2013, la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados discutió una propuesta para que la Ley de Vivienda contemplara el tema de la accesibilidad universal. En el documento se planteaba una coordinación entre el Consejo Nacional para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS) y la CONAVI para establecer en la ley criterios de diseño universal y accesibilidad en la vivienda (Cámara de Diputados, 2013).

5.1.3 Las políticas del agua en México

En los ajustes a la organización del gobierno federal en el periodo de 1994-2000, en 1994 la CONAGUA pasó a ser un organismo desconcentrado de la entonces SEMARNAP, anteriormente se encontraba vinculada con el sector agrícola mediante la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). Desde ese momento, se convirtió en una instancia encargada de elaborar y concretar el Plan Nacional Hídrico desde un enfoque relacionado con la sustentabilidad y el cuidado del medio ambiente. Posteriormente, en 1998 se constituyeron 13 regiones hidrológico-administrativas conformadas por una cuenca o un conjunto de ellas.

Durante el periodo 2000-2006, de acuerdo con la Ley de Aguas Nacionales, artículo 9º, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) pasó a depender de la recién transformada Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) con la finalidad de “administrar y custodiar las aguas nacionales [...] y preservar y controlar la calidad de las mismas, en el ámbito nacional” (Diario Oficial, 2004). Para ello la CONAGUA se conformó en “20 gerencias estatales, 13 gerencias regionales (regiones administrativas), 25 consejos de cuenca (ámbito de acción a nivel de toda la cuenca), 17 comisiones de cuenca (ámbito de acción a nivel subcuenca), 22 comités de cuenca (ámbito de acción a nivel microcuenca), 76 comités técnicos de aguas subterráneas (Cotas) y 27 comités de playas limpias” (Jiménez, et al, 2010: 287). En este periodo se visualizó al agua como cuestión de seguridad nacional y se determinó la necesidad de incorporar al sector privado a la solución de la crisis.

En el periodo de 2006-2012 se impulsó una reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (2007) que consistió en el ordenamiento territorial y en el impacto ambiental de los asentamientos humanos y las obras de infraestructura con su entorno natural. En este periodo el desarrollo humano es incluido dentro de la noción de sustentabilidad, que trata de conciliar el desarrollo económico, las inversiones públicas y privadas y la rentabilidad económica con los recursos naturales (Gobierno de la República, 2007). Además, se impulsa la noción de complementariedad de las políticas que pretende trasladar el desarrollo sustentable a lo económico, lo social y lo político, por lo que diferentes ámbitos gubernamentales deben retroalimentarse mutuamente sobre la base de mantener las fuentes de los recursos y el equilibrio de los ecosistemas. En relación a los programas se construyeron otros centros regionales de atención de emergencia con la finalidad de apoyar a los estados y municipios en el suministro de agua potable y saneamiento ante situaciones de riesgo y se procedió con la rehabilitación de presas para proteger a la población de probables desbordamientos durante la temporada de lluvias, ya que algunas están cerca del límite de su vida útil (PECC, 2012).

Con el actual gobierno, la política nacional del agua continuó con la implementación de programas como Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU) y Programa de Mejoramiento de Eficiencias de Organismos Operadores (PROME), Programa de Devolución de Derechos (PRODDER), Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua (PROMAGUA), Programa Federal de Saneamiento de Aguas Residuales (PROSANEAR), Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS) y Programa de Sustentabilidad Hídrica de la Cuenca del Valle de México (Conagua, 2013). La mayor inversión a través de la CONAGUA entre 2013 y 2015 se presentó en la infraestructura de alcantarillado y agua potable (Conagua, 2016). Asimismo, otras fuertes inversiones se canalizaron a las acciones de mejoramiento de eficiencia y saneamiento.

5.1.4 Políticas locales en el marco del desarrollo sostenible

a. Programa de Mejoramiento de Vivienda (PMV)

El Instituto de la Vivienda (INVI), creado en 1998 en la Ciudad de México, es un organismo público pionero en la creación del PMV con importantes alcances en las

viviendas precarias localizadas en colonias y barrios marginales o populares. De acuerdo con Enrique Ortiz y Georgina Sandoval, en el PMV se otorgaban micro-créditos y se brindaba asistencia técnica a la población de bajos recursos con el objetivo de mejorar la habitabilidad de viviendas deterioradas que se ubican en zonas urbanas marginales, vecindades antiguas o edificios históricos. El Programa se enfocaba a las diversas formas de producción social de vivienda que han surgido en barrios y colonias de escasos recursos como resultado del trabajo personal o comunitario y que representan dos terceras partes de la vivienda existente. Las viviendas se construyen a lo largo de varios años mientras las familias se adaptan a las condiciones precarias de las viviendas como problemas de hacinamiento y desgaste junto todas las anomalías jurídicas y estructurales que se acompañan en este tipo de producción habitacional (Bautista, Ortiz, et al., s/f).

El financiamiento y la asistencia técnica aceleraron procesos de mejora habitacional para su adecuada ocupación por familias de escasos recursos por lo que el PMV constituyó una innovadora política por "poner en práctica novedosas formas de operación institucional: se mantuvo limitado el gasto corriente, se territorializó el presupuesto en las zonas de mayor marginación, se estableció un sistema de crédito blando, se simplificó la operación administrativa, se instalaron oficinas próximas a las zonas de intervención, se organizó la asistencia técnica profesional y facilitaron los permisos de construcción para el mejoramiento de vivienda" (Mier y Terán, 2015: 446).

b. Producción social de vivienda

La producción social de vivienda que incorpora a la ciudadanía de distintas formas en el desarrollo del hábitat urbano. En ella se desarrollan experiencias locales con entidades no lucrativas -como organizaciones no gubernamentales, cooperativas de profesionales, grupos vinculados a gremios, talleres universitarios o cuerpos técnicos- que proporcionan asesoría integral en las dimensiones de lo social, técnico, financiero, legal y administrativo (Ortiz, 2012). También colaboran federaciones de cooperativas de vivienda, que por tratarse de entidades sociales organizadas tienen un papel relevante en el desarrollo y defensa de la producción y gestión social del hábitat.

En estas formas de producción social de vivienda se encuentran las experiencias de la CONAVI, que impulsa la Producción Social de Vivienda Asistida (PSVA) mediante Ejecutoras Sociales y Desarrolladoras Sociales de Vivienda que operan sin fines de lucro y se estimula alianzas con otros actores como microfinancieras que promueven créditos y

subsidios con un buen manejo financiero, así como "actúan en apoyo de los autoproductores sociales individuales o colectivos otorgándoles asistencia integral [...] en la medida en que la complejidad del caso lo requiera" (Ortiz, 2012: 82).

La producción social de vivienda es un proceso al que han recurrido la mayor parte de los hogares mexicanos y que junto con posibilitar el acceso a un derecho humano, conlleva a largo plazo impactos positivos en la economía de las familias, pues se calcula que "por cada peso invertido en la construcción de su casa las familias logran un patrimonio habitacional tres o cuatro veces superior" (Torres, 2006: 12). Asimismo, el proceso de producción social de vivienda permite a los propietarios participar activamente desde las primeras fases del proceso habitacional produciendo viviendas que responden a las necesidades de sus propietarios y están abiertas al cambio (Ortiz, 2012). Además, se generan empleos en zonas marginadas, detona economías locales y al mismo tiempo fomenta la organización social y los lazos comunitarios (Torres, 2006).

c. Medio ambiente y agua

México tiene experiencias de trabajo comunitario en la gestión del agua, en la que los actores locales resuelven sus necesidades básicas de consumo a partir de sus propios recursos. Ello implica el manejo de saberes acumulados y prácticas aplicadas por generaciones, que incorporan innovaciones o conocimientos nuevos mediante de proceso de aprendizaje constante al interior de un sistema social, económico y político. Un modelo de apropiación y uso sustentable de los recursos hídricos generado por el manejo comunitario del agua es el que se presenta con los Comités Comunitarios de Agua en la entidad de Michoacán. La administración y ejecución del manejo social del agua por actores locales -comunidades indígenas, grupos de campesinos, organizaciones vecinales urbanas o de la sociedad civil- se traduce en prácticas de organización comunitaria y cooperación entre los miembros con el objetivo de atender las necesidades básicas de las personas al margen de las restricciones de la lógica de la ganancia o comercio (Sandoval-Moreno, 2011).

Cuando los actores locales comunitarios están encargados de la gestión del agua intercambian recursos -materiales, de información y de capacidades- para interactuar en un territorio común: "la gestión social del agua [implica] diseño, formulación, administración de recursos financieros, manejo y ejecución de acciones, y resolución de conflictos para el uso equitativo del recursos hídrico como bien común, con la

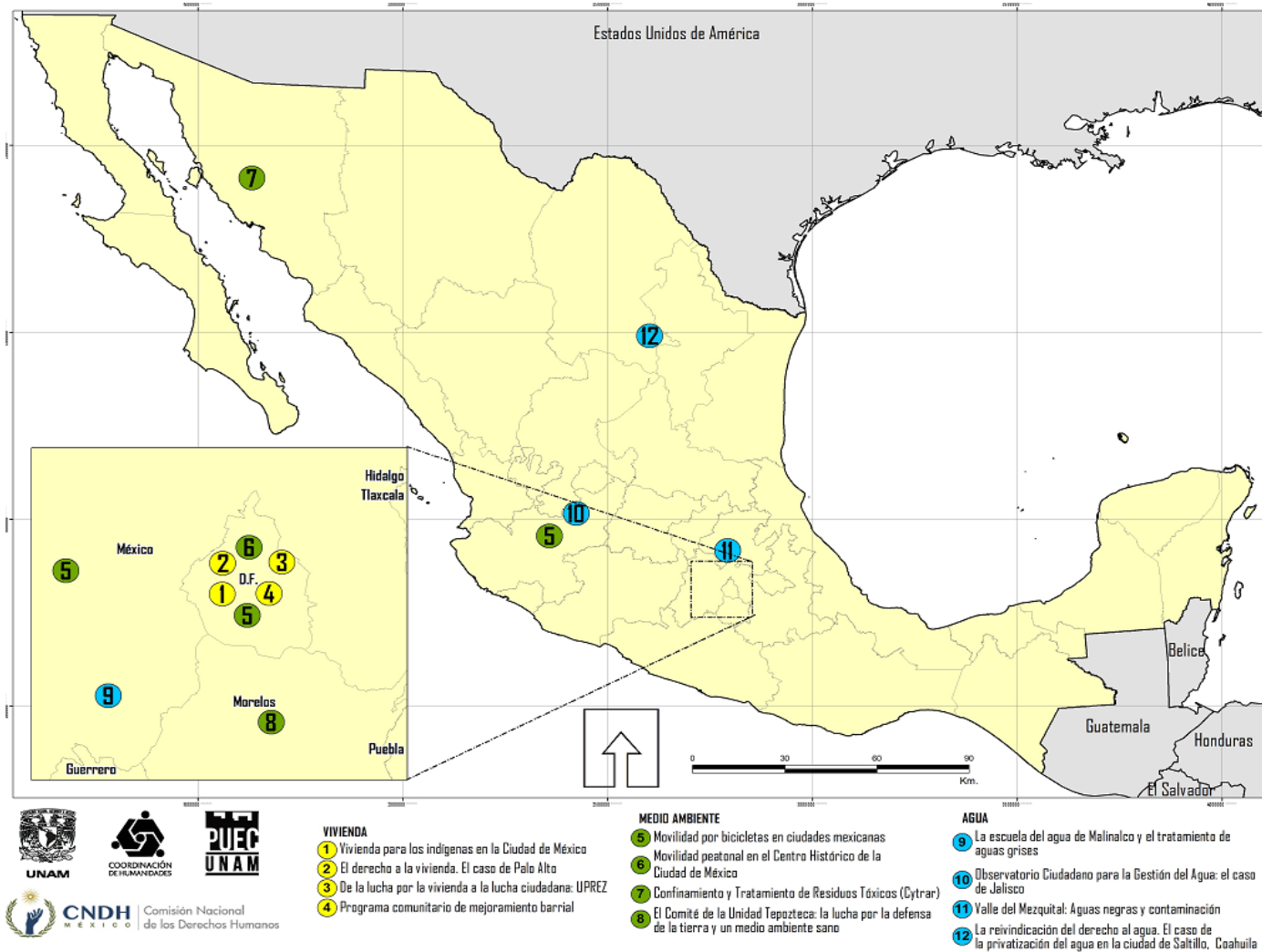
participación coordinada de los diversos actores locales" (Sandoval-Moreno y Günther, 2013). También existen otros órganos de participación social, como son las Comisiones, Comités de Cuenca y Comités Técnicos de Aguas Subterráneas, que se articulan bajo la estructura de la CONAGUA.

VI. EXPERIENCIAS LOCALES EN EL MARCO DE LA SOSTENIBILIDAD URBANA

En esta sección se presentan buenas experiencias locales alrededor de prácticas de producción social de vivienda, de gestión de protección del medio ambiente y gestión del agua. Asimismo, se abordan casos de movilizaciones y movimientos sociales generados a partir de conflictos relacionados con la lucha por acceder a la vivienda, al medio ambiente sano y al agua y el saneamiento (Ver Mapa 1). El abordaje de estas experiencias locales tiene como propósito resaltar la importancia de las acciones protagonizadas por los sectores populares con el apoyo y la asesoría de organizaciones no gubernamentales y/o instituciones académicas, las cuales encierran valiosas enseñanzas para el lograr hacer efectivo el derecho a la ciudad.

En este sentido, las políticas públicas no sólo deben incorporar en su discurso la participación de la ciudadanía sino también apoyar de manera decidida las experiencias locales de gestión social del hábitat en las que la ciudadanía tenga un papel activo para mejorar su calidad de vida. De este modo, las políticas de vivienda en México deben diversificar sus líneas de acción e incrementar sus recursos hacia experiencias de producción social de vivienda y procesos de mejoramiento barrial en las comunidades con el apoyo de universidades y organizaciones de la sociedad civil. Las políticas ambientales y las políticas de agua también deben dirigir sus esfuerzos en el sentido de incorporar en la toma de decisiones a la ciudadanía y fomentar la participación de universidades, donde existe una gran capacidad de investigación científica y tecnológica para garantizar el acceso y la calidad de los recursos naturales y con ello plenamente los derechos humanos reconocidos constitucionalmente.

Mapa 1. Buenas prácticas y movilizaciones sociales



6.1 Buenas prácticas y movimientos sociales en materia de vivienda

6.1.1 Vivienda para los indígenas en la Ciudad de México

Los sismos de 1985 ocasionaron el derrumbe de construcciones y el abandono de predios en la zona central de la Ciudad de México. A uno de estos predios, ubicado en la colonia Roma, llegaron a asentarse una década más tarde 33 familias de una comunidad otomí (ñhañus), construyendo vivienda precaria con materiales efímeros, pero con acceso a la infraestructura, dinámica económica y bienes de la ciudad central. Los nuevos vecinos, en situación de pobreza y con usos y costumbres diferentes, provocaron el rechazo de algunos habitantes de la colonia. Durante varios años la comunidad buscó regularizar los predios ocupados y acceder a una vivienda digna (Valverde, 2009). En 2003, gracias al apoyo del INVI y la asesoría de organizaciones civiles, se logró la construcción de vivienda digna para la comunidad otomí: se construyeron cuatro edificios con un costo por departamento de 355 mil pesos mexicanos, del cual las familias residentes deben reembolsar un crédito de 166 mil pesos mexicanos, otorgando 15,932 pesos anuales. A partir de esta experiencia y gracias a la gestión de la comunidad indígena, en alianza con organizaciones civiles como Casa y Ciudad A.C., se logró impulsar un modelo de intervención que ha sido replicado por el INVI por el Convenio de Coordinación para Apoyo a la Vivienda para los Indígenas Urbanos del INVI, el cual, al cierre de 2013 se encontraba en proceso de construcción de 11 inmuebles que podían beneficiar a 869 familias, “8 están en la etapa de elaboración de proyecto ejecutivo y trámites de permisos y licencias e iniciarán su desarrollo este año, y 3 ya iniciaron obra” (INVI, 2014). En 2007 la CDHDF publicó un Informe especial sobre los derechos de las comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México, en el cual reconoce las acciones necesarias para atender sus derechos humanos. Actualmente la Constitución de la Ciudad de México reconoce la naturaleza intercultural, pluriétnica, plurilingüe y pluricultural de la ciudad, así como los derechos de los indígenas y de los migrantes.

6.1.2 El derecho a la vivienda. El caso de Palo Alto, Ciudad de México

Al oriente de la Ciudad de México, cerca del complejo urbano de Santa Fe con asentamientos residenciales y edificios corporativos de lujo, se localiza el complejo habitacional autoconstruido por la Cooperativa de Vivienda “Unión de Palo Alto”. Esta

cooperativa se creó en la década de los 1970's por un grupo de migrantes, trabajadores de las minas que anteriormente operaban en Santa Fe, que arrendaron un pedazo de tierra para construir su vivienda. Uno de los grandes aciertos de la cooperativa "Palo Alto" fue la participación social, en especial de las mujeres, y con el tiempo fue la creación de campañas de alfabetización y actividades culturales dentro de la comunidad. Además, esta cooperativa promovió el autoempleo, contratando a los mismos habitantes de la comunidad en tareas de albañilería, plomería y electricidad. En cuanto a la autogestión financiera buscaron la contribución de organizaciones internacionales y el ahorro interno. En suma, su esfuerzo fructificó en el abaratamiento de los costos de producción de vivienda dentro de la misma comunidad y el impulso de iniciativas contra el analfabetismo, la insalubridad y el alcoholismo. Durante la última década del S.XX, un conflicto ocasionado por miembros que buscaron tramitar escrituras individuales, llevó a la pérdida del registro legal de la cooperativa, aunque se mantiene en funcionamiento (Dávalos, 2006). En resumen, la cooperativa de Palo Alto es un caso de lucha popular por la reivindicación del derecho a la vivienda digna que pone de manifiesto la presión antagónica que ejerce el capital financiero, representado por empresas inmobiliarias para dismantelar proyectos sociales de autoproducción de vivienda. Hoy por hoy, lo significativo de la cooperativa "Palo Alto" en el marco del derecho a la ciudad junto con la lucha por el derecho a la vivienda es que se sustentó en una activa participación comunitaria y un proceso de construcción de ciudadanía, en la que las mujeres han tenido un rol central en la comunidad.

6.1.3 De la lucha por la vivienda a la lucha ciudadana: UPREZ.

Desde 1992, la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata como parte del movimiento urbano popular (MUP), no sólo ha demandado ante las autoridades mejoras de vivienda y servicios urbanos y desarrollado exitosos casos de producción social del hábitat también consolidó negociaciones con diferentes instituciones encargadas de la vivienda como INFONAVIT, FOVISSSTE, FIVIDESU y FONHAPO para—lograr gestionar y obtener viviendas para sectores de la población de bajos recursos. Además, ofreció apoyo y resolución a problemas de créditos, pagos, compra de terrenos, créditos para edificación, técnicas de construcción y orientación sobre tecnologías más sustentables con el ambiente, entre otras tareas (Lara, 2012) en la Ciudad de México y el Estado de México. De esta manera, la organización ha trabajado de manera coordinada con otras

organizaciones de la sociedad civil como son el Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos (CENVI), Casa y Ciudad, COPEVI y Fondo Social de la Vivienda (FOSOVI). Asimismo, ha apoyado en la formación de escuelas de nivel primaria, secundaria y preparatoria para niños y jóvenes que habitan en comunidades bajo condiciones de pobreza y marginación. La Unión ha considerado fundamental, impulsar una cultura sustentable de los recursos naturales como son el agua, la tierra y el medio ambiente para su mejor manejo y accesibilidad y se ha pronunciado en contra de las medidas de privatización de tales recursos. En el año 2015, se unió a la firma de la Carta de la Ciudad por el Derecho a la Ciudad y la organización, a pesar de ser apartidista, se ha insertado en el escenario político como movimiento social, replanteando problemáticas y objetivos a alcanzar (Duarte, Magaña, 2001).

6.1.4 Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial

El Programa Mejoramiento Barrial y Comunitario –antes Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB)- está enfocado a la recuperación de espacios públicos y mejoramiento urbano de pueblos, barrios, colonias y unidades habitacionales que presentan grados muy altos, altos o medios de marginación mediante la participación ciudadana con la finalidad de reconstruir el tejido social y fomentar procesos de inclusión. Hasta el año pasado el programa ha logrado financiar alrededor de 1,710 proyectos desde su creación hasta el año 2016, beneficiando alrededor de 900 mil personas en toda la Ciudad de México (Hernández, 2016). En general, el programa también ha tenido una gran aceptación por parte de la población de la Ciudad de México por reflejar en la agenda pública las inquietudes y las necesidades de la ciudadanía, a partir de un proceso participativo donde los principales actores y beneficiados son los grupos vulnerables o desfavorecidos (PUEC UNAM, 2012). Cabe destacar que el programa fue ganador del Premio Mundial del Hábitat, en octubre del 2011, donde se reconocieron los logros en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y el entorno urbano en los barrios, colonias y pueblos de la Ciudad de México. Actualmente, el programa trabaja de manera coordinada con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 y el Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2014-2018 (Ciudad de México, 2016).

6.2 Buenas prácticas y movimientos sociales en materia de medio ambiente

6.2.1 Movilidad por bicicletas en ciudades mexicanas

En 2007 se reconoció el derecho a la movilidad en la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes (DUDHE) indicando que “Toda persona tiene derecho a un tráfico ordenado y respetuoso con el medio ambiente y a moverse con facilidad por la ciudad metropolitana. Toda persona discapacitada [sic] tiene derecho a que se facilite su movilidad y a la supresión de todas las barreras arquitectónicas” (CDHDF & ITDP, 2013: 32). En 2015 se reconoció a ECOBICI (CDMX) como el sistema de bicicletas públicas más grande de América Latina. Actualmente, tiene 452 cicloestaciones, más de 6,000 bicicletas y brinda servicio de lunes a domingo a más de 100 mil usuarios en 43 colonias de tres delegaciones, dando cobertura en un área de 35 km²,—llegando a más de 40 millones de viajes a principios del 2017 (SEDEMA, s/f). Asimismo, se ha construido diversos biciestacionamientos en ciertos Centros de Transferencia Modal (CETRAM) de la Ciudad de México. Entre las fortalezas de estas experiencias de transporte no motorizado es que se han acompañado de la visión de expertos y de algunos estudios sobre las necesidades de desplazamiento de la población, pero aún falta por ser incluidos en el proceso de diseño de rutas y campañas educativas. Entre los principales desafíos que resaltan en estas experiencias de movilidad son la falta de una cultura vial que vulnera a los usuarios de este medio de transporte y la necesidad de una mayor inversión en infraestructura para llegar a la mayoría de la ciudadanía.

6.2.2 Movilidad peatonal en el Centro Histórico de la Ciudad de México

El 13 de julio del 2010 se firmó oficialmente la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, la cual argumenta que para lograr la construcción de una ciudad incluyente es necesario disfrutar el derecho al transporte público y a la movilidad urbana. Además, indica que para garantizar el disfrute democrático, equitativo y sostenible en la ciudad se debe construir, ampliar y dar mantenimiento a vías peatonales y ciclistas con materiales de calidad, señalización e iluminación, promover el uso de la bicicleta y otros vehículos no contaminantes. Actualmente, algunas de las calles peatonales más concurridas son Francisco I. Madero, principal arteria del centro histórico; Regina, inaugurada como corredor cultural; San Jerónimo que—incluye una plaza y usada comúnmente para eventos culturales y artísticos; Motolinía, una calle que incluye varios

espacios recreativos nocturnos donde incluso se realizan conciertos; Dr. Mora, calle donde se suelen realizar exposiciones de fotografía y arte; 16 de septiembre, calle semipeatonal que alberga estacionamientos públicos y privados; Talavera, espacio con plaza y en el que predomina el comercio popular y otras calles como Moneda, Seminario, República de Argentina, la Alhóndiga y (MXCity, 2014). En todos los casos, una de las principales limitaciones para el óptimo desarrollo de las calles peatonales es una correcta culturalización respecto a la infraestructura inclusiva en el espacio público, siendo atendido por medio de algunas campañas informativas.

6.2.3 Confinamiento y Tratamiento de Residuos Tóxicos (Cytrar)

El Cytrar fue construido en la década de los 1980 por la planta Ford, en la periferia sur de Hermosillo, Sonora, y durante las dos décadas posteriores los derechos de uso pasaron a diferentes empresas (García, 2005). El 14 de febrero del 2001, la Academia Sonorense de Derechos Humanos y Domingo Gutiérrez Mendivil (“Peticionarios”) presentó una petición y señaló que el gobierno de México no había aplicado la legislación ambiental y había cometido graves omisiones en cuanto a la construcción y operación del Confinamiento y Tratamiento de Residuos Tóxicos (CYTRAR). Sin embargo, el entonces gobernador Eduardo Bours Castelo ignoró los reclamos (García, 2005). En 2010 se expuso que había desaparecido el daño ecológico y que por ello se realizaría por completo el desmantelamiento del confinamiento, proyectando oficinas de dependencias de gobierno. En 2015, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) planeó la construcción de un parque recreativo, en el predio contiguo al basurero tóxico donde se almacena alrededor de 127 mil 531 toneladas de desechos peligrosos (Martínez, 2015). Actualmente, se presenta una acelerada expansión de la ciudad y la construcción de numerosos conjuntos habitacionales a menos de tres kilómetros de este confinamiento de residuos sólidos, violando nuevamente las normas ambientales.

6.2.4 El Comité de la Unidad Tepozteca: la lucha por la defensa de la tierra y un medio ambiente sano

En Tepoztlán, municipio ubicado en el norte del estado de Morelos, existen antecedentes de lucha por la defensa de la tierra desde mediados del siglo XX cuando la población se organizó y se manifestó contra la construcción de un teleférico, un periférico y un tren. Además, en 1995 emergió en Tepoztlán, un movimiento social en torno a la defensa del

derecho a un medio ambiente sano y la protección de las tierras comunales del municipio. Este último movimiento social se formó ante la amenaza de construir un mega-proyecto turístico que incluía: campo de golf, casa club, hotel, club de tenis y academia de golf. El proyecto también contemplaba la urbanización de 800 lotes y la edificación de un parque corporativo de alta tecnología. Desde 1994, la empresa KS empezó a gestionar la construcción de este mega-proyecto sin el consentimiento de la población, lo cual generó descontento y la organización de la comunidad en torno al “Comité de la Unidad Tepozteca” (CUT), que logró ser elegido en asambleas de barrio y tener una amplia legitimidad entre la mayor parte de la población de Tepoztlán. Con el tiempo se convirtió en un movimiento social plural que atrajo a niños, mujeres, jóvenes y adultos para luchar hacia un objetivo común: la cancelación de la construcción del mega-proyecto del campo de golf (Cuéllar, 1998).

6.3 Buenas prácticas y movimientos sociales en materia de agua

6.3.1 La Escuela del Agua de Malinalco y el tratamiento de aguas grises

La Escuela del Agua se fundó en 2007 con un grupo de vecinos y vecindados de las poblaciones de Malinalco y Chalmita en el Estado de México (Escuela del Agua, 2009) y uno de los principales proyectos fue el tratamiento y reciclaje de aguas negras y aguas grises para reúso en huertos familiares con la finalidad de reducir la contaminación ambiental. El proyecto se logró consolidar a través de varias acciones como la organización de talleres para sensibilizar a la población sobre la cultura de la sustentabilidad. También se impulsó la construcción de filtros para reducir el impacto de las aguas grises en el medio ambiente y se generaron capacitaciones a los beneficiarios sobre el cuidado y el mantenimiento requerido para prolongar el uso de tales filtros en el mayor tiempo posible. De esta manera, se logró consolidar el proyecto con la creación de huertos familiares y la reutilización del agua tratada de la comunidad. Para formalizar el proyecto y empezar a trabajar con las familias beneficiarias, la Escuela de Agua se asoció con otras organizaciones como la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) mediante la iniciativa de Alianza de América del Norte para la Acción Comunitaria Ambiental (NAPECA por sus siglas en inglés); delegados municipales de las comunidades de San Nicolás, San Sebastián, Amate Amarillo y La Huerta; Grupo de Promotores

Comunitarios Multiplicadores del Agua y Protectores del Río, así como Fundación Comunitaria Malinalco (Escuela del Agua, 2009).

6.3.2 Observatorio Ciudadano para la Gestión del Agua: el caso de Jalisco

En abril del 2014, el gobierno del estado de Jalisco a través del entonces Secretario de Gobierno, anunció la creación del *Observatorio Ciudadano para la Gestión Integral del Agua para Jalisco*, como un órgano colegiado técnico y de carácter ciudadano especializado en materia de agua y capacitado para formular opiniones, dictámenes, propuestas y recomendaciones en la conservación, preservación, mejoramiento y distribución de los recursos hídricos en Jalisco. En este sentido, el observatorio Ciudadano para la Gestión Integral del Agua de Jalisco determinó, con respecto al Proyecto el Zapotillo, que no existen las condiciones hidrológicas en la actualidad ni a futuro para que se haga un trasvase entre cuencas pues ello generaría impactos sociales, económicos y ambientales negativos. Por ello emitió recomendaciones al Gobierno del Estado, así como al Congreso del Estado de Jalisco para que haga las gestiones necesarias ante las autoridades Federales correspondientes para no realizar el trasvase de agua frente a la alta fragilidad y vulnerabilidad hídrica de la región de Los Altos (OCGIAJ, 2014). El Observatorio también ha denunciado que el gobierno estatal y el federal no han seguido los protocolos internacionales para evaluar el impacto social, de consulta ni de participación pública de proyectos como El Zapotillo (Sexenio, 2014).

6.3.3 Valle del Mezquital: aguas negras y contaminación

En 2007, la formalización del “Programa de Sustentabilidad Hídrica de la Cuenca del Valle de México” y la presión de organizaciones civiles, académicas y sociales hizo que la CONAGUA decidiera construir la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) Atotonilco. Con la planta se busca que tanto el Estado de México como la Ciudad de México cumplan las normas concernientes al tratamiento de aguas generadas, mismas que han sido eludidas por ambas entidades desde 1991 (Luege, 2016). La construcción de la planta comenzó de manera formal en 2010 y ha generado conflictos al interior de las comunidades. Una parte se niega a consentir el foco de infecciones de las aguas negras y otra parte –como los campesinos- demanda su derecho al uso de las mismas para riego. En este contexto se originó el Consejo de Usuarios en defensa de las Aguas para Uso Agrícola, formada por alrededor de 50 representantes de diversos municipios

(Contrapuntos, 2016). Las organizaciones han exigido que formen parte de los beneficios del tratamiento de aguas y gocen a su vez de un subsidio gubernamental bajo el argumento de que con el proceso desaparecerá una cantidad considerable de nutrientes y tendrán que invertir en abonos para las cosechas. Sin embargo, las autoridades han asegurado que el tratamiento no disminuiría la cantidad de agua que llega al Valle de Mezquital ni tampoco bajaría la cantidad de nutrientes valorados por los campesinos (CONAGUA, 2011). De acuerdo con las mismas autoridades, será hasta 2018 cuando la planta entrará en funcionamiento. La planta de tratamiento podrá funcionar y limpiar 25 mil litros por segundo y se prevé que beneficie a más de 700 mil habitantes del Valle del Mezquital en Hidalgo.

6.3.4 La reivindicación del derecho al agua. El caso de la privatización del agua en la ciudad de Saltillo, Coahuila.

Un conflicto importante se presentó en 2001 con la privatización del servicio de agua potable en Saltillo, Coahuila, que fue la primera ciudad de México donde se aplicó un esquema de empresa mixta para la distribución del agua. Un rasgo que caracterizó este proceso de privatización fue la existencia de condiciones ventajosas para la empresa y su operación, en detrimento de los ciudadanos y sus posibilidades de acceder al agua potable, en el marco de una fuerte oposición de la sociedad civil. Ese mismo año se formó la Asociación de Usuarios del Agua de Saltillo (AUAS) para vigilar el desempeño de la empresa y documentar los abusos cometidos. En el 2010, la Asociación de Usuarios del Agua de Saltillo denunció a la empresa ante el Tribunal Permanente de Pueblos (TPP) en Madrid, España, por el deterioro de la calidad del agua y las violaciones a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, al hacer inaccesible el servicio de abastecimiento de agua potable para diversas comunidades de Saltillo (Campero y Díaz, 2011). Así, la operación de la empresa AGSA es uno de los casos de privatización del agua con más vigilancia ciudadana local y que más ha sido defendido por organizaciones empresariales.

VII. QUEJAS Y RECOMENDACIONES

7.1 Quejas ante la Procuraduría Federal del Consumidor en materia de vivienda

La Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) es la instancia gubernamental a nivel federal encargada de promover “los derechos de las y los consumidores, buscando garantizar relaciones comerciales equitativas” (PROFECO, 2016). En la práctica, a esta institución llega la mayoría de las quejas de los consumidores mexicanos que buscan recibir una compensación o la prestación de un servicio sobre el cual no quedaron satisfechos, llegan también la mayor parte de las quejas sobre viviendas adquiridas, viviendas de baja calidad, por negarse a devolver el depósito hecho para apartar una vivienda, por un mal servicio contratado para mejorar una vivienda existente y porque la vivienda nueva adquirida carece de las características que los compradores pagaron.

En este apartado se analizan las quejas presentadas y admitidas por la PROFECO del 1º de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2015, relacionadas con los casos de compra de una vivienda nueva o un proceso de mejoramiento de vivienda. En este marco, la vivienda lejos de ser concebida como un derecho, es una mercancía que se intercambia en un acuerdo comercial entre privados, la mayoría de las veces este acuerdo se da entre un individuo y una empresa comercial. Del 2011 al 2015 ante la PROFECO se presentaron 674,312 quejas, de las cuales 3.4% son del sector inmobiliario y están ligadas a un servicio o producto adquirido a corredores de bienes raíces, inmobiliarias y constructoras³. Mientras el número total de quejas aumentó en el periodo analizado, se registra un descenso en el número de quejas presentadas para el sector inmobiliario, lo que se traduce en una disminución continua en el porcentaje conformado por quejas sobre vivienda, que pasó de 4.5% en 2011, a 2.4% en 2015 (ver

³ Cabe señalar que un consumidor o consumidora puede interponer una queja relacionada al mismo hecho, contra más de un proveedor, sin embargo, la PROFECO genera un único expediente de queja

Tabla 2)

Tabla 2. Quejas presentadas ante PROFECO de 2011 a 2015

Año	Total de quejas ante PROFECO	Quejas giro inmobiliario	% del total de quejas en el rubro inmobiliario
2011	124,411	5,611	4.5%
2012	117,255	4,817	4.1%
2013	135,925	4,969	3.7%
2014	143,533	3,967	2.8%
2015	153,188	3,638	2.4%
total	674,312	23,002	3.4%

Fuente: base de datos PROFECO, 2017

Las quejas del sector inmobiliario son en su gran mayoría contra empresas y en menor medida contra personas, muchas de ellas representantes legales de las empresas contra las que se presentaron las quejas. Además, existe una gran concentración de quejas en empresas constructoras, reflejando la dinámica y composición del mercado de la vivienda en México (BBVA Bancomer, 2013). Asimismo, en los primeros cuatro años del periodo se registra una intensa concentración de quejas en ciertas empresas. En los primeros dos años, la quinta parte de las quejas contra empresas se concentra en tres de ellas; en 2013 dos empresas concentran 20% de las quejas, en 2014 el número aumenta a cuatro empresas y finalmente en 2015 las quejas se dispersan y son 13 empresas las que concentran 20%. Conjuntamente, durante el quinquenio las empresas con mayor número de quejas se mantienen relativamente estables. Este es el caso de Corporación Geo, que todos los años ocupó el primer lugar de quejas, y el caso de ARA, que en cuatro años está dentro de los primeros tres lugares de quejas, y en el año restante se ubica en quinto lugar. A este panorama, que indica la existencia de prácticas ventajosas recurrentes por parte de empresas constructoras de vivienda, se suma el hecho de que La PROFECO ha promovido 3 acciones colectivas contra constructoras: una con fallo positivo contra PROVISISA S.A. DE C.V y dos actualmente en proceso, contra casas Geo. De ellas una consiste en una demanda general a casas GEO de distintos estados de la república, que incluye a las distintas divisiones de la empresa inmobiliaria (Guerrero, Baja California, Puebla, Bajío, Morelos, Noreste, Veracruz, Tamaulipas, Jalisco, Monterrey) por “ofrecer inmuebles destinados a casa habitación que carecen de las condiciones, características y calidades ofrecidas” (PROFECO, 2016). Así, este análisis contribuye a mostrar la recurrencia de inconformidades, demandas y anomalías alrededor de la habitabilidad de

los espacios residenciales adquiridos en el mercado formal y al mismo tiempo resalta la vulnerabilidad de las personas al momento de adquirir una vivienda.

7.2 Recomendaciones de organismos públicos no jurisdiccionales de derechos humanos en materia de vivienda, medio ambiente y agua

En el presente apartado se procedió a identificar quejas presentadas por la ciudadanía y recomendaciones en materia de vivienda, medio ambiente y agua que fueron emitidas por los organismos de derechos humanos en un lapso de siete años (2010-2016). De esta manera, se procedió a realizar una sistematización de las recomendaciones de los organismos públicos de derechos humanos del ámbito federal y estatal. Cabe destacar que la CNDH y diferentes organismos públicos de derechos humanos de 19 entidades⁴ (Colima, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán) emitieron un total de 21 recomendaciones alrededor del derecho a la vivienda; 38 recomendaciones en torno al derecho al medio ambiente sano y 47 recomendaciones alrededor del derecho al agua, algunas de estas se suman por acumulación de quejas y resolución de expedientes. En las recomendaciones de estos organismos públicos se suele argumentar las distintas disposiciones jurídicas y tienden a buscar la progresividad de los derechos, acceso a la justicia, producción y acceso a la información, participación de la sociedad civil organizada y población en general en el diseño de las políticas públicas.

a. Derecho a la vivienda

En torno al derecho a la vivienda, las quejas presentadas ante los organismos públicos de derechos humanos que presentaron recomendación destacan problemáticas relacionadas con los cambios de uso de suelo y desalojo, construcción de viviendas y la afectación de servicios públicos, afectaciones del derecho a la vivienda adecuada por desalojos forzosos o falta de habitabilidad, afectación a vías públicas, clausura de obras públicas, falta de respuesta a la solicitud de reubicación de un asentamiento irregular, negación de

⁴ La consulta de las recomendaciones se limitó a 19 organismos públicos de derechos humanos que disponían de información en sus portales de Internet dado que los otros organismos no disponían de informes o recomendaciones publicadas. No se procedió a solicitudes de información a los organismos públicos de derechos humanos por razones de tiempo y alcances del estudio.

un crédito hipotecario e irregularidades en la escrituración de lotes (Ver Tabla 3). En las quejas y recomendaciones se señalaban como autoridades responsables principalmente a autoridades y a distintas instancias del ámbito municipal o delegacional cuando se trata de la Ciudad de México.

Tabla 3. Recomendaciones sobre el derecho a la vivienda y tipo de quejas

Autoridades responsables	Cambios de uso de suelo y desalojos forzosos	Falta de habitabilidad en las viviendas	Afectación a viviendas por obras o invasión de vías públicas	Autorización de obras públicas y/o amenaza de despojo	Autorización para la producción de vivienda	Negación de un crédito hipotecario o irregularidades en la escrituración	Recomendaciones de organismos públicos estatales de derechos humanos
Presidencias municipales / Jefaturas delegacionales	1	5	2	5	1		14
Dependencia delegacional				1			1
Varias instancias gubernamentales	1	1		1	1		4
							Recomendaciones de la CNDH
Organismos públicos descentralizados						2	2

Fuente: Elaborado por el PUEC-UNAM.

En el ámbito federal, destaca la Recomendación 06/2016, emitida en febrero del 2016 por la CNDH, en la que se presenta el caso de un quejoso que no logra obtener un crédito hipotecario ante el INFONAVIT por lo que se pide tomar las medidas correspondientes para otorgar el crédito hipotecario al quejoso y se brinden cursos de capacitación y talleres en materia de derechos humanos al personal. En la Recomendación 52/2016, formulada en octubre del 2016, se presenta el caso por irregularidades o errores en la escrituración de los lotes con viviendas y se solicita regularizar y escriturar los inmuebles, impartir en la CORETT un curso integral de capacitación y formación en materia de derechos humanos, establecer políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, realizar un estudio de la problemática estructural en la CORETT que ha propiciado las prácticas administrativas irregulares e inscribir a los quejosos en el Registro Nacional de Víctimas para los fines de la Ley General de Víctimas. En otros casos de incumplimiento de las recomendaciones, existe una nueva disposición para que la CNDH pueda solicitar al Senado de la República o a las legislaturas locales la comparecencia de servidores públicos –autoridades o funcionarios públicos- para explicar las razones de su negativa.

b. Derecho al medio ambiente sano

Las recomendaciones emitidas por los organismos públicos de derechos humanos se destacan por responder quejas relacionadas con emisión de ruidos y malos olores, mala ejecución de obras públicas, proyectos de obras públicas que puede deteriorar el entorno natural y la calidad de vida de la población, contaminación ambiental por basura y ruido excesivo, ocupación de tierras en suelo de conservación, falta de control en festividades con profundos impactos en el entorno urbano y natural, tiraderos clandestinos y sepultamiento de residuos hospitalarios, omisiones del sistema de recolección, separación y destino final de residuos sólidos urbanos (Ver Tabla 4).

Tabla 4. Recomendaciones sobre el derecho al medio ambiente sano y tipo de quejas

Autoridades responsables	Polución por ruidos, malos olores, materiales o desechos (orgánicos e inorgánicos)	Obras públicas que afectan entorno natural por su mala ejecución o cuidado	Ocupación de espacios públicos, áreas verdes o tierras en suelo de conservación	Omisiones de los servicios de agua, drenaje o recolección y disposición final de RSU	Polución por aguas residuales o contaminación de cuerpos lagunares o ríos	Recomendaciones de organismos públicos estatales de derechos humanos
Autoridades municipales o jefaturas delegaciones	8		2	3	1	14
Dependencias municipales o delegacionales	1				1	2
Dependencia estatal o del DF		1		3		4
Varias instancias gubernamentales	3	3	2	5	3	16
						Recomendaciones de la CNDH
Organismo público desconcentrado					1	1
Autoridades municipales*	1					1

Fuente: Elaborado por el PUEC-UNAM. *Por recurso de impugnación

Entre las recomendaciones de la CNDH destaca la Recomendación 12/2010, emitida en marzo del 2010, sobre el caso de un menor de edad que cayó al río Santiago en Guadalajara (Jalisco) y que perdió la vida por intoxicación aguda por la contaminación de dicho río. La recomendación se dirigió a la Comisión Nacional del Agua para proceder con el resarcimiento a los familiares de la víctima, advertir a los habitantes del estado de Jalisco y en especial a los habitantes que viven en zonas aledañas al río Santiago sobre la contaminación de las aguas y generar políticas públicas en materia de conservación al medio ambiente. También destaca el caso en el que la propia CNDH acepta un recurso de impugnación interpuesto por insuficiencia en el cumplimiento y no aceptación de la

Recomendación 048/2013-3 emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos y dirigida a los presidentes municipales de Jiutepec y Emiliano Zapata por la violación al derecho humano del medio ambiente sano y su vinculación con la contaminación atmosférica. De este modo, la Recomendación 48/2015 emitida por la CNDH en diciembre de 2015 ante el incumplimiento de la recomendación del organismo público estatal de derechos humanos dirigida a tales autoridades locales se relacionaba con el continuo derramamiento y esparcimiento de materiales de construcción en la vía pública generada por plantas industriales y camiones de carga –oficiales y particulares– que circulan en malas condiciones con arena, arenilla, grava y asfalto. Para ello se solicita dar cumplimiento efectivo a la recomendación y colaborar en la presentación y seguimiento de la queja ante la Contraloría Municipal.

c. Derecho al agua

En este rubro los organismos públicos de derechos humanos se destacan por responder quejas relacionadas con corte del servicio de agua; suministro de agua potable en riesgo o contaminada, inadecuada prestación de servicios de agua y limitada capacidad de los servicios de agua potable y saneamiento ambiental (Ver Tabla 5). Entre las recomendaciones emitidas por la CNDH destaca la Recomendación 54/2011, integrada en octubre del 2011, sobre el caso de los quejosos en Tabasco contra los altos niveles de contaminación en el río Usumacinta y en algunas carreteras del municipio de Jonuta. De tal forma que resultan responsables la Comisión Nacional del Agua, el gobernador del Estado de Tabasco y las autoridades del municipio. Al respecto se emiten recomendaciones dirigidas a reparar el daño ambiental ocasionado en la zona y promover un desarrollo sustentable y proporcionar financiamiento para la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales en el municipio de Jonuta.

También sobresale la Recomendación 10/2017, emitida en marzo del presente año, dirigida a los tres órdenes de gobierno ante la contaminación de los ríos Atoyac, Xochiac o Hueyapan y sus afluentes por aguas residuales, en agravio a los habitantes de los municipios de San Martín Texmelucan y Huejotzingo en el estado de Puebla y a los residentes de los municipios de Tepetitla de Lardizábal, Nativitas e Ixtacuixtla de Mariano de Matamoros en el estado de Tlaxcala. En la recomendación se argumenta que la contaminación de los ríos y sus afluentes por sustancias químicas puede provocar profundos daños por sus implicaciones adversas en los sistemas reproductivos,

inmunológicos, endócrinos y desarrollo de los habitantes que se localizan en esas zonas y que usan el agua como sustento de sus vidas.

Tabla 5. Recomendaciones sobre el derecho al agua y tipo de quejas

Autoridades responsables	Suspensión del servicio de agua	Inadecuada prestación de los servicios de agua	Suministro de agua en riesgo o contaminada	Limitada capacidad de los servicios de agua potable y saneamiento ambiental	Recomendaciones de organismos públicos estatales de derechos humanos
Autoridades estatales			6*	1	7
Autoridades municipales	6	3			9
Dependencia estatal		1			1
Sistemas municipales de Agua Potable y Alcantarillado	4		1	1	6
Sistemas estatales de Agua Potable y Alcantarillado	1	1	7*		9
Varias instancias	2		10*	1	13
					Recomendaciones de la CNDH
Varias instancias			1	1	2

Fuente: Elaborado por el PUEC-UNAM. *Por acumulación de quejas y resolución de expedientes

VIII. CONCLUSIONES

En el país la política habitacional impulsó la expansión territorial de las ciudades, registrándose graves déficits en materia de equipamientos, infraestructuras y servicios básicos, generando procesos de segregación residencial y un incremento de las desigualdades urbanas y sociales. También se advierte la transferencia de mayores responsabilidades de gestión y administración urbana a los gobiernos locales, sin fortalecer su institucionalidad. Del tal modo que la acción pública en relación con el desarrollo urbano y de ordenamiento territorial no se ha adecuado a los cambios presentados en la economía, el territorio, la sociedad y política; en particular se advierte su falta de eficacia para generar una mejor calidad de vida al conjunto de la ciudadanía.

El crecimiento de las ciudades debe sujetarse a criterios sustentables para lograr un desarrollo nacional con espacios urbanos incluyentes y habitables. Se necesita apostar por una movilidad urbana sostenible que contemple al peatón, al ciclista y los sistemas de transporte público eficientes y brinde menos apoyo a los combustibles fósiles y el transporte privado. La optimización del espacio debe contemplarse desde condiciones de mixtura urbana, creación de espacios públicos y con usos mixtos, diversificación de soluciones habitacionales. Las políticas ambientales y de eficiencia energética también deben estar presentes en los criterios de ciudades sustentables y resilientes al cambio climático. Pero debe existir una correspondencia entre el marco jurídico y un arreglo institucional avanzado que pueda atender una agenda compleja para tomar acciones concretas. Asimismo, el desarrollo económico debe ser compatibles con la protección ambiental, además de fortalecer las capacidades estatales y municipales de gestión ambiental.

En resumen, la sustentabilidad en las ciudades aún es una tarea pendiente dado que se necesita transformar un modelo económico de extracción y consumo masivo de recursos que compromete el hábitat natural y el desarrollo urbano sostenible y que no incorpora al medio ambiente y a la comunidad como partes integrales en el desarrollo. Al respecto, se requiere de una gestión sustentable del agua para reducir las extracciones de los acuíferos subterráneos sobreexplotados, a partir de la reutilización del agua, la captación de agua pluvial, la mejora física de las redes de distribución, la implementación de tecnologías de desalinización y la conformación de una estructura tarifaria adecuada apegada al volumen consumido y las condiciones socioeconómicas, así como la sistemática promoción de una cultura de ahorro y uso eficiente del agua.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, A.G. (2015). Trayectorias de urbanización e implicaciones ambientales en México. México: INEGI.
- _____ (2004) La hechura de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor, 1992.
- Bautista, Raúl; Ortiz, Enrique *et al.* (s/f). Programa de Mejoramiento de Vivienda. Una experiencia exitosa de producción social de vivienda. México.
- Banco Mundial (2013). Las dimensiones sociales del cambio climático en México. Estados Unidos: Banco Mundial.
- Brugué, Quim y Gomà, Ricard (Coords) (1998). Gobiernos Locales y Políticas Públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio. Ariel Ciencia Política. Barcelona, 1998.
- Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (2011), "Presentación", en La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma, IJ-UNAM, México, 2011, p. IX.
- Cabrero, Enrique e Isabel Orihuela (2012). Retos de la competitividad urbana en México. México: CIDE.
- Caldera, Alex Ricardo, Daniel Tagle y Blanca Paulina Escalante (2016). El derecho humano al agua en México. Un análisis desde la perspectiva de gobernanza y los proyectos políticos. O Social em Questao, Ano XIX, No. 36, 2016.
- Cámara de Diputados (2016). "Se estudia rescatar viviendas abandonadas para familias necesitadas, jóvenes, adultos mayores y madres solteras: Lastiri Quirós". Cámara de Diputados, Boletín Núm. 0964, 17 de febrero del 2016.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) (2012). "Justiciabilidad de los DESCAs asignatura pendiente", Defensor. Revista de Derechos Humanos. Órgano oficial de difusión de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Número 06, año x, junio de 2012, p. 2.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012). Panorama social de América Latina. CEPAL.
- _____ (2016). "Población urbana que vive en tugurios". Bases de datos y publicación estadísticas, CEPALSTAT.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (2016). Propone CNDH llevar posición sólida y de consenso a la Cumbre Mundial Hábitat III, para atender nuevos desafíos de las ciudades con perspectiva de derechos humanos [En línea]. 23 de abril del 2016. Recuperado de:

http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2016/Com2016_112.pdf (Consultado 20/01/2017)

Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) (2015). Financiamientos para vivienda. Detalle por modalidad, Sistema Nacional de Indicadores de Vivienda. México: CONAVI.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2014). Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México. CONEVAL y UNICEF, 2014.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2011). Evolución de la pobreza en México por la dimensión del ingreso, 1992-2012. Anexo Estadístico. México: CONEVAL.

_____ (2013). Evolución y determinantes de la pobreza de las principales ciudades de México, 1990-2010.

_____ (2014a). Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en México. México: CONEVAL.

_____ (2014b). Resultados de pobreza en México 2014 a nivel nacional y por entidades federativas. Anexo Estadístico. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2005). La desigualdad en la distribución del ingreso monetario en México. México: CONAPO.

_____ (2011). Índice de marginación urbana, 2010. México: CONAPO.

_____ (2014). La situación demográfica de México 2014. México: CONAPO.

Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). Situación del subsector Agua Potable, Drenaje y Saneamiento, Edición, 2016. México: CONAGUA.

Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). Situación del subsector Agua Potable, Drenaje y Saneamiento, Edición, 2015. México: CONAGUA.

Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). Situación del subsector Agua Potable, Drenaje y Saneamiento, Edición, 2014. México: CONAGUA.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, ENADIS 2010 México: CONAPRED, 2012.

Cordera, Rolando y Provencio, Enrique (2016). Informe del Desarrollo en México 2015. México: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo.

Delgado, Gian Carlo, Ana de Luca y Verónica Vázquez (2015). Adaptación y mitigación urbana del cambio climático. México: CEIICH, UNAM.

- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2014). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada, 10/02/2014.
- _____ (2013a). Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018 (PROMARNAT) [12 de diciembre de 2013]. México.
- _____ (2014). Programa Nacional Hídrico 2014-2018. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, DOF 08/04/2014.
- _____ (2008). Programa Nacional Hídrico 2007-2012. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, DOF 30/12/2008.
- _____ (2001). Decreto por el que se reforma la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. DOF, 31/ 12 /2001.
- _____ (1998). Acuerdo por el que se determina el número, lugar y circunscripción territorial de las gerencias regionales de la Comisión Nacional del Agua. DOF 19/05/1998
- Domínguez, J. (2010). "Integralidad y transversalidad de la política ambiental". En Lezama, José Luis y Boris Graizbord (Coords.). Los grandes problemas de México. Medio Ambiente. México: El Colegio de México, pp. 257-293.
- Esquivel, María Teresa (2006). "Política habitacional y calidad de vida: impacto de los nuevos desarrollos habitacionales". En Adriana Borjas y Mónica Bucio. La vivienda en México. Construyendo análisis y propuestas. México: Colección Legislado la agenda social, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006.
- Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) (2016). Las instituciones de derechos humanos y la Nueva Agenda Urbana. FIO, 2016.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) e Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) (s/f). Políticas y programas para el desarrollo de los jóvenes. México: Fundación IDEA/UNFPA/IMJUVE.
- Fuentes, N.A. (2007). "Las disparidades municipales en México. Un estudio desde la óptica de la desigualdad". Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, vol. 38, núm. 150, julio-septiembre, pp. 213-234.
- Fundación IDEA, Instituto Mexicano de la Juventud y Fondo de Naciones Unidas para la Población (2012). Evaluación Transversal: Políticas y programas para el desarrollo de la juventud. Diagnóstico de la situación de la juventud en México. Fundación IDEA, IMJUVE y UNFPA, 2012.

- Gobierno de la República (2007) Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012). Poder ejecutivo. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2007
- _____ (2015) Compromisos de mitigación y Adaptación ante el Cambio Climático para el periodo 2020-2030.
- González, Arsenio (coord.) (2011). Evaluación de la política de acceso al agua potable en el Distrito Federal. México: UNAM, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, 2011.
- González, Susana (2015). Cerca de 4 millones de mujeres son jefas de familia: INEGI. La Jornada, domingo 10 de mayo 2015.
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) (2014). Cambio climático 2014. Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.
- Gutiérrez, Raquel (2005). La protección jurídica del agua en México en el contexto de la reforma a la ley de aguas nacionales. Repositorio Institucional de Recursos de Información Académica de la Universidad de Guadalajara (RIUdeG).
- Habitat International Coalition América Latina (HIC-AL) (s/f). El derecho a la vivienda en México. Balance de la instrumentación de las recomendaciones del Relator de la ONU sobre el derecho a una vivienda adecuada (2000-2008). Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina de Coordinación Regional para América Latina (HIC-AL).
- Harvey, David (2013), Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana, trad. J. Madariaga, Madrid: Akal.
- Hiernaux, N. y R. Torres (2008). "Desarrollo territorial en México. Un balance general". En J. Delgadillo (coord.) Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio. México: IIE-UNAM, Plaza y Valdés.
- Ímaz, Mireya (2015). ¿Cómo viven los mexicanos? Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda. Encuesta Nacional sobre de Medio Ambiente. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Colección Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, 2015.
- Ímaz, Mireya, Ayala, D. y Beristain, A. (2014). "Sustentabilidad, territorios urbanos y enfoques emergentes interdisciplinarios". Interdisciplina, núm. 2, pp. 33-49.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2000). Censo de Población y Vivienda 2000. México: INEGI, 2000.
- _____ (2010a). Censo de Población y Vivienda, 2010. México: INEGI.

- _____ (2010b). Población total. Volumen y Crecimiento. Entidad federativa 1895 a 2010. México: INEGI.
- _____ (2012b). Zonas Metropolitanas de los Estados Unidos Mexicanos. Censos Económicos 2009. Monografía. México: INEGI.
- _____ (2014a). La informalidad laboral. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Marco conceptual y metodológico. México: INEGI.
- _____ (2014b). Informe de Cuentas Nacionales y Cuentas Económicas y Ecológicas (Pestaña). 1: Principales resultados e indicadores derivados (Millones de pesos y porcentaje).
- _____ (2014c) Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). México, 2014.
- _____ (2015a). Las Zonas metropolitanas en México. Censos Económicos 2014. Minimonografía. México: INEGI.
- _____ (2015b). Indicadores de medio ambiente. Transporte. Índice de motorización por entidad federativa, 2000 a 2014. México: INEGI.
- _____ (2015c). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE). México: INEGI, 2015.
- Instituto Mexicano de la Juventud (2011). Encuesta Nacional de Juventud 2010, Resultados Generales. México: Instituto Mexicano de la Juventud, 2011.
- _____ (2012) Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012. México: Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto de Investigaciones Jurídicas; Instituto Mexicano de la Juventud.
- Instituto Nacional de las Mujeres (2015) Situación de las Personas Adultas Mayores en México, INMUJERES, 2015.
- _____ (2016). Acciones colectivas promovidas por PROFECO. [En línea]: http://www.profeco.gob.mx/juridico/acciones_grupo.asp (Consultado: 23 enero 2017).
- Lahera, Eugenio, 2004, Introducción a las políticas públicas, FCE, Santiago de Chile.
- _____ (2010). "Sociedad, medio ambiente y política ambiental, 1970-2010", en Boris Graizbord y José Luis Lezama (coords). Los grandes problemas de México, Tomo IV, Medio Ambiente. México: COLMEX, pp. 23-60.
- Mier y Terán, Arturo (2015). "El mejoramiento de la vivienda como política pública. Lecciones del programa de mejoramiento de vivienda del GDF, 1998-2006". En Alicia Ziccardi y Arsenio González (coordinadores). Habitabilidad y política de vivienda en México. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Moreno, J., Garry, S. y Monroy-Gómez, L. (2014). “El salario mínimo en México”. En *Economía UNAM*, vol. 11, núm. 33. México: UNAM.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD por sus siglas en inglés, OCDE) (2013). *Hacer Posible la Reforma de la Gestión del Agua en México*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2014). *El empleo informal en México: situación actual, políticas públicas y desafíos*. Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y El Caribe.

Organización de Naciones Unidas (ONU-Hábitat) (2009) *La actual crisis financiera y del sector de la vivienda*. Informe de la Relatora Especial de la ONU sobre el Derecho a la Vivienda Adecuada, Raquel Rolnik. Presentado en la 10ª sesión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Ginebra, 2 al 27 de marzo de 2009.

_____ (2014) *Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-2015* [en línea] <http://www.onuhabitat.org/Reporte%20Nacional%20de%20Movilidad%20Urbana%20en%20Mexico%202014-2015%20-%20Final.pdf>

_____ (2015). *Decenio internacional para la acción “el agua fuente de vida” 2005-2015* <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=662> (consultado 26 de octubre de 2015).

_____ (2016a). *Reporte nacional de tendencia de la prosperidad urbana en México. Índice prosperidad urbana en la República Mexicana*. INFONAVIT y Sedatu, 2016

_____ (2016c). “Rosario Robles destaca el papel de México durante Hábitat 3” [en línea]. Recuperado de: página institucional de ONU Hábitat México: <http://h3mx.com/index.php/rosario-robles-destaca-el-papel-de-mexico-durante-habitat-3> (Consultado 18/01/2017)

_____ (2016d). “Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)”. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), Quito, 17 a 20 de octubre de 2016.

Ortiz, Enrique (2012). *Producción social de la vivienda y el hábitat. Bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales*. Habitat Internacional Coalition (HIC) y Oficina Regional para América Latina (HIC-AL).

_____ (2008). “Hacia una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad”. En HIC-AL. *El derecho a la ciudad en el mundo*. Compilación de documentos relevantes para el debate. HIC-Hábitat, México, 2008, pp. 17-25.

- Ozlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Doc. CEDES/G.E. Núm. 4, CLACSO.
- Prats, Joan (2007). "Gobernanza y Democracia", en Agustí Cerrillo y Joan Prats (eds.). La Governança a Catalunya. Barcelona, ECAP y UOC, 2007.
- Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) (2017). Nuestra Institución, en página institucional de Profeco. En línea:
<http://www.gob.mx/profeco/acciones-y-programas/nuestra-institucion?idiom=es> (Actualizado 12 de enero 2017).
- _____ (2017a). "Datos abiertos de la Subprocuraduría de Servicios" (Base de datos). En línea:
<http://datos.profeco.gob.mx/#herramientas>
- Programa de Naciones Unidas de Desarrollo (PNUD) (2017). Human Development Indicators. [en línea]. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/es/countries/profiles/MEX> (Consultado: 9, enero, 2017)
- Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC-UNAM) (2013). México: perfil del sector vivienda. México: PUEC-UNAM, UN-Habitat, Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI).
- Rolland, Louise y Vega, Yanny (2010). La gestión del agua en México. POLIS, vol. 6, núm. 2, pp. 155-188.
- Sandoval-Moreno, A. (2011). Entre el manejo comunitario y gubernamental del agua en la Ciénega de Chapala, Michoacán, México. Agricultura, sociedad y desarrollo, Vol. 8, No. 3, Texcoco, Septiembre/Diciembre, 2011.
- Sandoval-Moreno, A., Günther, M. (2013) La gestión comunitaria del agua en México y Ecuador. Otros acercamientos a la sustentabilidad. Revista Ra Ximhai., Vol. 9, Núm. 2, México, 2013
- Save the Children (2012). Hacia una seguridad alimentaria integral. Recomendaciones para el G20 sobre nutrición y protección social. Save the Children, 2012.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) (2015a). Incidencia SEDATU en mitigación y adaptación al cambio climático (COP 21-París, Francia). México: SEDATU.
- _____ (2015b). "Combate Gobierno de la República hacinamiento con estrategia 'Un Cuarto Más', anuncia Rosario Robles". SEDATU, Boletín No. 39, 12 de octubre, 2015.
- _____ (2016). México se preparó para llevar avances concretos como el Derecho a la Ciudad a Hábitat III: Rosario Robles. [En línea]. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sedatu/prensa/mexico-se-preparo-para-llevar-avances-concretos-como-el-derecho-a-la-ciudad-a-habitat-iii-rosario-robles-74686> (Consultado 18, enero, 2017).

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2012). La expansión de las ciudades de México 1980-2010. México: SEDESOL.

_____ (2016). Diagnóstico sobre la situación de las personas con discapacidad en México. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) (2011). Estado de las ciudades en México 2011. México: SEDESOL, ONU-Hábitat.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2012). Catálogo Sistema Nacional Urbano 2012.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2016). Diagnóstico sobre la situación de las personas con discapacidad en México.

Secretaría de Educación Pública (SEP) e Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE). Encuesta Nacional de Juventud, 2010.

Secretaría de Gobernación (SEGOB) y Consejo Nacional de Población (CONAPO) (1998). La situación demográfica de México, 1977. México, Segunda edición.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) (2012). Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018. Resumen Ejecutivo. México: SEMARNAT.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) (2011). Estadísticas del agua en México. México: Gobierno de la República.

_____ (2015) Situación del subsector agua potable, drenaje y saneamiento, 2015. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

_____ (2016) Situación del subsector agua potable, drenaje y saneamiento, 2016. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) e Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (2013). Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero 1990-2010. México: SEMARNAT, IECC, GEF y PNUD.

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Instituto Nacional de Ecología (INE) y Programa de Naciones Unidas por el Medio Ambiente (PNUMA) (2004). Perspectiva del Medio Ambiente en México. GEO México 2004. México: Programa de Naciones Unidas por el Medio Ambiente

Secretaría de Salud e Instituto Nacional de Salud Pública (2010). Encuesta Nacional sobre Percepción de Discapacidad en Población Mexicana 2010. Informe final de resultados.

- Sobrino, J. (2007). "Patrones de dispersión intrametropolitana en México". En Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 22, núm. 3. México: El Colegio de México, pp. 583-617.
- Sosa, R., F. (2015). Política del cambio climático en México: avances, obstáculos y retos. Realidad, datos y espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía, vol. 6, núm. 2, mayo-agosto. México: INEGI.
- Torres, Rino (2006). La producción social de vivienda en México. Su importancia nacional y su impacto en la economía de los hogares pobres. México: Oficina Regional para América Latina (HIC-AL).
- Ziccardi, Alicia (en prensa). Las nuevas políticas urbanas y el derecho a la ciudad. El Derecho a la Ciudad en América Latina. Lima: Perú.
- _____ (2008), Las políticas sociales en las ciudades del siglo XXI. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- _____ (coord.) (2012a). Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social. Ciudad de México, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.
- _____ (2012b). Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México. Gestión y Política Pública, Volumen Temático, pp. 187-226.
- _____ (2014). "Ciudades sustentables". Ciencia, Revista de la Academia Mexicana de Ciencias, Vol. 65, No. 4, octubre-diciembre 2014.
- _____ (2015a). ¿Cómo viven los mexicanos? Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda. Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Colección Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, 2015.
- _____ (2015b). "Pobreza urbana, marginalidad y exclusión social". En Ciencia 75 años, vol. III. Selección de artículos 2005-2015. Academia Mexicana de Ciencias. México, pp. 206-215.
- _____ (2016a). "México. De Hábitat II a Hábitat III: evaluación de los compromisos asumidos". En Michael Cohen, María Carrizosa y Margarita Gutman (editores). Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2016.
- _____ (2016b). Políticas públicas y medio ambiente. Una introducción. Presentación en Diplomado Sustentabilidad y Territorio: políticas públicas en el sureste mexicano. Centro del Cambio Global y la Sustentabilidad en el Sureste, A.C.

_____ (2016c). "Poverty and urban inequality: the case of Mexico City metropolitan region", International Social Science Journal, UNESCO

Ziccardi, Alicia y González, Arsenio (coords.) (2013). Las inundaciones y el cambio climático en la Zona Metropolitana del Valle de México: conflicto y negociación entre sociedad y ámbitos gubernamentales. En Fernando Castañeda, Karla Valverde y Luz Ma. Cruz (coords.) Dinámicas políticas, sociales, económicas y culturales frente al cambio climático. México: UNAM y Colofón.

_____ (2014). "Sustentabilidad y política de vivienda". Ciencia, Revista de la Academia Mexicana de Ciencias, Vol. 65, No. 4, octubre-diciembre 2014.

_____ (2015). Habitabilidad y política de vivienda en México. UNAM, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Facultad de Arquitectura, Facultad de Economía, Primera edición, abril de 2015.

X. TALLERES "CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS"

El 20 de febrero de 2017, en la Unidad de Seminarios "Dr. Ignacio Chávez" en Ciudad Universitaria de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), se llevaron a cabo cuatro talleres cuyo objetivo fue recoger aportaciones e ideas que sirvieran como base para construir indicadores para evaluar el progreso de los derechos humanos a la vivienda, al medio ambiente y al agua, y sobre los desafíos que enfrentan los sistemas de protección civil y adaptación ante el cambio climático en materia de derechos humanos. Se incluyó la visión de funcionarios públicos, provenientes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Comisión Nacional del Agua, el Centro Nacional de Prevención de Desastres y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; académicos de distintas facultades, centros e institutos de investigación de la Universidad Nacional Autónoma de México y otras instituciones académicas como el Colegio Mexiquense, el Instituto Politécnico Nacional y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. También participaron miembros de organizaciones sociales y civiles, entre las que se encuentran Habitat International Coalition, Food and Water Watch, el Movimiento Urbano Popular, IIDEA, entre otros. En total asistieron 37 personas con una participación de 19 hombres y 18 mujeres.

Taller 1. "Derecho a la vivienda"

Se señaló la importancia de que la política nacional de vivienda responda al mandato constitucional en materia de derechos humanos que a partir de 2011 pone en el centro de la acción gubernamental la dignidad humana y que tanto la política, los programas y acciones de gobierno como los indicadores estén orientados por los avances de la normativa internacional que precisan el alcance y los contenidos del derecho a la vivienda. De lo que se trata es que la política de vivienda recupere su carácter de política social y también se puso énfasis en la necesidad de evaluar el grado de coordinación que existe entre los diferentes órdenes de gobierno en los procesos de desarrollo urbano y de vivienda, y si existe o no una visión común en su marco regulatorio, el cual debe estar actualizado.

Se planteó indispensable introducir una perspectiva de género que cruce de manera transversal políticas, programas e indicadores. De este modo, es importante analizar qué tanto las instituciones dedicadas a la vivienda incorporan un enfoque de género y si

existen esfuerzos —y de qué calidad— que aseguren a las mujeres el acceso a una vivienda adecuada, incorporando planteamientos como los de la economía del cuidado. De manera particular, es importante saber si existen programas dirigidos a las mujeres de menores recursos quienes invierten mayor tiempo en la gestión de servicios para la vivienda y que les resta oportunidades para desarrollarse. En el caso de algunas acciones como el “cuarto rosa”, dirigidas a resolver el problema de violencia que enfrentan las niñas, se señaló que su alcance es limitado por la baja calidad de la acción y la falta de una intervención integral.

Además de observar la proporción del gasto público destinado a la vivienda social, se debe considerar que la mayor parte de los recursos provienen de los ahorros de los propios trabajadores. En este sentido, se requiere un examen riguroso acerca de cómo se ejercen todos estos recursos y si responden o no a las necesidades de los propios trabajadores, además de conocer la forma en que operan los organismos nacionales de vivienda y si estos han incorporado un enfoque de derechos humanos en sus planteamientos. Otro eje del debate estuvo relacionado con el acceso al suelo como fundamento para el acceso a la vivienda. Se señaló la ausencia de una acción gubernamental destinada a generar reservas territoriales de calidad para la vivienda social dirigida a los sectores de menores ingresos. En cambio, los desarrolladores inmobiliarios con el apoyo muchas veces de las autoridades locales mediante diversas formas de corrupción, son los únicos con reservas territoriales importantes. En este sentido se planteó considerar como indicador el acceso al suelo seguro, entendiendo la seguridad de manera integral, es decir, como seguridad estructural y seguridad ciudadana.

En la actualidad lo que se observa es una masiva producción de vivienda social localizada en la periferia lejana, carente de servicios y equipamientos urbanos de calidad, así como un importante número de viviendas deshabitadas que produce problemas de inseguridad. En cuanto a la seguridad de la tenencia, se propuso un enfoque que partiera de asegurar todas las formas de posición y no sólo la de propiedad, considerando como deseable el derecho al patrimonio, pero asegurando todas las otras formas de tenencia. En referencia a la disponibilidad de servicios públicos, materiales e infraestructura, se planteó evaluar no sólo la presencia física de estos sino la calidad de los mismos, y si responden o no a las necesidades de las familias. Relacionado con la habitabilidad, se insiste en que se debe considerar la participación de las personas en el diseño de la vivienda. En este sentido, se colocó la posibilidad de proponer indicadores distinguiendo el tipo de

producción de vivienda ya que la producción de vivienda social ha demostrado que ofrece mejores condiciones de habitabilidad además de que propicia un mayor crecimiento personal para quienes participan del proceso.

Sobre la asequibilidad, se puntualizó en la relación entre vivienda y pobreza en tanto que la población más pobre y en asentamientos precarios no puede acceder a la misma, produciendo su expulsión hacia las periferias. Esto se suma a quienes, con muchos esfuerzos, logran acceder a viviendas de interés social, en condiciones precarias y también en la periferia. La población en situación de calle, por su parte, cada vez experimenta esta condición junto con su familia, es decir, ya no son individuos aislado, y no existe una estadística al respecto ni soluciones para estas familias. Respecto a los gastos soportables, se planteó la interdependencia con otros derechos como el derecho al trabajo para que las familias tengan ingresos suficientes para cubrir los gastos relacionados con la vivienda.

Taller 2. “Derecho al Medio Ambiente”

En materia de indicadores, se señaló que en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador instituye un mecanismo seguimiento de los derechos humanos, y que a diferencia del sistema internacional en el que los indicadores están establecidos como un elemento sugerido para los reportes de los Estados, en el Sistema Interamericano los indicadores son obligatorios. En el caso de México, como Estado Parte, se está preparando un informe de medio ambiente ante la OEA para mediados de este año. Para dar seguimiento a los informes se integra un Comité, con diferentes expertos y académicos, y se está de acuerdo en que los Estados no deben presentar informes narrativos que sólo reflejan discursos.

En el tema del nivel de emisiones de GEI, la calidad del aire y los residuos sólidos urbanos han sido temas que han generado polémica en el seno de los gobiernos porque no existen procesos de gobernanza en estas problemáticas. Se identificó que existe una constante tensión al cuestionar a las autoridades sobre el cumplimiento de la normatividad ambiental dado que se identifica la falta de trabajo coordinado entre los diferentes niveles de gobierno, el no cumplimiento de planes de desarrollo y cambios de uso de suelo. La gran cantidad y complejidad de temas que incluye el derecho al medio ambiente sano se indicó que se puede abarcar bajo el enfoque de ciudades sostenibles. Se mencionó el

tema de los servicios ecosistémicos y se señaló que existen muchos problemas en relación con el planteamiento de los indicadores, ya que la autoridad sólo habla de cuánto dinero se asignó al programa en particular. Al respecto se indica que no se pueden medir los parámetros ambientales ya que no se tienen puntos de referencia y se generan indicadores que las autoridades no comprenden por lo que deben construirse indicadores de resultado que reflejen los niveles de bienestar de las personas y su impacto en la sociedad. Se señalan algunos indicadores empleados para conocer las transformaciones en los servicios ecosistémicos: el cambio de uso de suelo y la cobertura vegetal.

En general se enfatizó que la participación social es un eje central en el disfrute pleno del derecho al medio ambiente y el grado de participación de la sociedad en las políticas públicas en términos de su diseño, seguimiento y evaluación se debe establecer como un indicador. La incidencia de la población en las políticas del medio ambiente es muy importante en tanto que no existe transparencia y rendición de cuentas en la materia. Asimismo, se necesita conocer la percepción ciudadana sobre su calidad de vida y el conocimiento que tiene sobre su entorno ambiental y analizar las distintas formas como la ciudadanía puede incidir en el tema. Al respecto, se comentó sobre la Encuesta Nacional de Medio Ambiente, realizada por la UNAM, que mide la percepción de la ciudadanía en materia ambiental respecto a las principales preocupaciones medioambientales (calidad del aire, del agua, deforestación, entre otros). También se abordó en esta encuesta las posibilidades de participación de los mexicanos en los temas ambientales y si estos tenían disposición de participar; así como su percepción acerca de las responsabilidades del gobierno y qué tanto se sabía respecto del cambio climático.

Se planteó evaluar si existen acciones de capacitación de servidores públicos (autoridades, funcionarios y empleados) en el tema del derecho humano al medio ambiente y en su gestión, y cómo esto se traduce en acciones para el cumplimiento del derecho. Al respecto, se indicó que se requiere de un cierto nivel de sensibilización de los servidores públicos en materia de derechos humanos, y se sometan a indicadores de evaluación constante con tareas de apoyo y vigilancia de la ciudadanía. Se comentó que no se tiene el dato de la capacitación constante de los servidores públicos y sus alcances, pero esto debe ir más allá del número duro porque se debe reflejar en formas de sensibilización sobre los múltiples problemas y formas de solución. También se subrayó que el problema de la capacitación es que no permite medir cómo se logra la recepción del derecho en el actuar de los servidores públicos, a lo que se agregó la importancia de

que se tengan determinados perfiles profesionales y conocimientos para la protección del derecho al medio ambiente sano. Asimismo, se indicó que es importante el establecimiento de Observatorios Ciudadanos y la necesidad de incorporar el tema de los derechos humanos en la reforma educativa para tener un cambio más profundo. A su vez, se señaló el papel importante de los mecanismos no jurisdiccionales en la protección del derecho al medio ambiente sano, y la creación de organismos ciudadanos para vigilar y monitorear el cumplimiento de este derecho.

Taller 3. “Derecho al Agua”

En primer lugar, se abordó la problemática del abastecimiento de agua a la población en cantidad y calidad suficiente. La calidad de este recurso es un problema muy latente en el país, que se conjuga con la cada vez menor disponibilidad de agua. En el taller se reconocieron tres dimensiones claves para la progresividad del derecho al agua: la cobertura, el acceso y la calidad. El derecho al agua también implica el saneamiento de este recurso. Se destacó que en el país la atención se centra en la cobertura y se descuida el abastecimiento de agua potable y el proceso de saneamiento. De este modo, se presenta un ciclo incompleto en cuanto al abastecimiento, las aguas residuales no tratadas y el uso de esas aguas residuales.

En materia de disponibilidad se indicó que se deberían asegurar o resguardar los procesos para que el agua esté disponible y que la ciudadanía reconozca el ciclo hidrológico para mantener saludable la disponibilidad del agua. Por ejemplo, mantener los mantos acuíferos sin que estén sellados para que las zonas de recarga se mantengan, se respeten y se tomen medidas. Se plantearon cuestionamientos como cuáles son los parámetros que podemos establecer para dar cumplimiento al derecho al agua porque es un tema complejo frente a las diferencias regionales o por zona al interior de cada ciudad. Es imposible establecer los mismos parámetros para la zona del norte del país y las zonas del sur o sureste.

En general el tema del agua es un tema caracterizado por la escasa información o la tergiversación de los datos lo que dificulta saber la disponibilidad de agua en el país. Tampoco se actualiza la información de forma adecuada para conocer la disponibilidad de agua antes de permitir la construcción de unidades habitacionales, ni existe información sobre la calidad del agua. El INEGI cuenta con análisis detallados en cuanto a la

disponibilidad de agua, pero el Estado mexicano sigue sin informar sobre la calidad del agua y el saneamiento por lo que es necesario saber que está haciendo el gobierno mexicano y realizar un análisis temporal sobre cómo se está en la actualidad y cómo se estaba anteriormente.

En torno a la calidad y seguridad en el suministro del agua es importante considerar la situación de la equidad o igualdad no sólo con el suministro sino también con la calidad porque en algunas zonas hay mucha agua y en otros no existe o existe de muy mala calidad. El agua de tandeo es un agua de mala calidad y ha habido muchas propuestas para resolver el problema, pero no ha deseado impulsar políticas orientadas hacia una mayor equidad porque la situación de los tubos les parece de mayor negocio y no resuelve la situación del derecho. El saneamiento es otro problema porque habría que conocer el funcionamiento de las plantas de tratamiento en las ciudades y a qué capacidad está funcionando. Por ello se requiere evaluar la política hídrica para saber qué tanto ha funcionado y si la implementación de esa política ha implicado el progreso o el retroceso al derecho.

El derecho al agua es un derecho que debe ejercerse diariamente y garantizar el servicio sostenible en la operatividad y abastecimiento, así como cuidar la calidad del agua con exámenes permanentes y promover la sostenibilidad de las fuentes de abastecimiento. El manejo del agua es un proceso complejo en cuanto al manejo y garantía de los servicios y el crecimiento de las ciudades requiere de una complejidad del servicio. Se deben definir graduaciones del derecho humano al agua en pequeñas, medianas y grandes ciudades. También se debe definir las responsabilidades de las autoridades en este proceso porque la participación de la comunidad no resolverá la problemática de la contaminación de pozos ni tampoco resolverá otros problemas.