



QUESTIONES URBANO REGIONALES

Revista del Instituto de la Ciudad • Quito, Ecuador • Volumen 1 • No. 3 • 2013



Questiones Urbano Regionales

Volumen 1 • Nº 3 • 2013

Quito, Ecuador

Augusto Barrera Guarderas

Alcalde del Municipio del
Distrito Metropolitano de Quito

Director

Diego Mancheno

Editor

Juan Fernando Terán

Consejo Editorial

Jorge Albán
Nicanor Jácome
Diego Mancheno
Alexis Mosquera
Francisco Rhon

Consejo Asesor Internacional

Pedro Abramo (Brasil)
Luis Mauricio Cuervo (Chile)
Oscar Alfonso (Colombia)

Diseño

Antonio Mena

Foto de portada

Raúl Moscoso- Instituto de la Ciudad

Impresión

Gráficas V&M

© Instituto de la Ciudad
Venezuela 976 y Mejía
Telf.: (593-2) 3952-300 (ext. 16006)
www.institutodelaciudad.com.ec

ISBN: 978-9978-9995-6-1

Contacto:

maria.mosquera@institutodelaciudad.com.ec

El Instituto de la Ciudad es una corporación social sin fines de lucro dedicada al análisis científico aplicado de los procesos urbanos contemporáneos. Su labor busca apoyar a la formulación de decisiones de política pública en el Distrito Metropolitano de Quito.

Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas por los autores de los artículos no necesariamente reflejan ni representan las visiones del Instituto de la Ciudad y sus directivos.

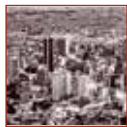
Se autoriza citar o reproducir el contenido de esta publicación con las referencias adecuadas y completas.

Presentación	5
Augusto Barrera Guarderas	
Editorial	7
Diego Mancheno	

EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS



Política social urbana: el caso de México Distrito Federal	11
Pablo Yanes	

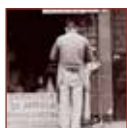


Bogotá y la creación de hábitats de innovación	19
Jaime Acosta Puertas	

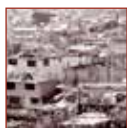


Inserción laboral y producción de espacios: la migración cubana en Ecuador	39
Ahmed Correa	

DEBATES



Pobreza: una mirada desde múltiples dimensiones	67
Fander Falconí Benítez	



El rol de los gobiernos municipales para enfrentar la pobreza	73
Andrés Mideros	



La evolución de la pobreza y la desigualdad en Quito	77
Pablo Samaniego	

ESTUDIOS SOBRE EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO



- La discoteca Factory: estudio de caso sobre la emergencia identitaria del rock** 97
Andrea Madrid



- La Escuela de Bellas Artes en el Quito de inicios del siglo XX: liberalismo, nación y exclusión** 135
Carmen Corbalán de Celis y Mireya Salgado



- Quito, ¿una ciudad diversa o especializada?** 161
Diego Mancheno y María Rosa Muñoz B.

DOCUMENTACIÓN



- Instituto de la Ciudad – Informe de actividades 2010 - 2012** 205
Diego Mancheno



En América Latina, la pobreza y la desigualdad persisten como desafíos para los gestores de la política económica y social a pesar de los importantes logros que se han alcanzado con la consolidación de gobiernos que actúan en representación de las mayorías y, también, de la pérdida de legitimidad de las prácticas e ideologías neoliberales. Hoy los pueblos latinoamericanos reclaman activamente la importancia de reconstruir la autoridad desde el Estado, así como su deber ser en tanto instrumento colectivo de gobierno, de conducción de la economía y de la realización del bienestar de las colectividades.

A nivel macroeconómico, esta nueva filosofía ha propiciado acciones colectivas y políticas públicas en lo local y en lo nacional que vuelven inadmisibles e inviábiles a modalidades de trabajo y comportamientos empresariales que perpetúan la pobreza y la desigualdad; las transformaciones políticas han provocado que el crecimiento económico en varios países de la región no suceda en desmedro de la redistribución de la riqueza.

El siglo XXI será definitivamente el siglo de consolidación de las ciudades como los espacios o lugares en los que habite la mayoría de la población mundial. América Latina presenta la tasa de urbanización más alta del mundo pues, actualmente, en las ciudades habita entre el 70 y el 75% de su población. Por tanto, lo que se haga o deje de hacer en las urbes tendrá incidencia directa en los niveles de pobreza y desigualdad. Este hecho genera una inmensa responsabilidad sobre los gobiernos subnacionales, a saber, proponerse

a sí mismos como los epicentros del cambio. Cuanto mayores son los logros sociales alcanzados en la conducción de los países, se acentúa también la necesidad de un desplazamiento paulatino del contexto de la acción pública hacia lo local.

Este número de la revista *Questiones Urbano Regionales* aporta a la reflexión sobre las diversas manifestaciones y mediciones de la pobreza así como sobre las políticas adoptadas para enfrentarla. Acompañando a esta temática central originada en un evento internacional organizado para tal efecto, se exponen diversos análisis e investigaciones multidisciplinarias que insinúan algunos caminos para un nuevo ejercicio de la gestión municipal latinoamericana, en la misma dirección.

Desde el Distrito Metropolitano de Quito queremos así contribuir a acentuar, acelerar y profundizar las transformaciones que están ocurriendo en nuestro continente en beneficio de sus habitantes



Augusto Barrera Guarderas
Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito



Los resultados del Censo de Población y Vivienda destacan que la ciudad de Quito presenta los índices de necesidades básicas insatisfechas más bajos del país, colocándose a una distancia amplia de Guayaquil y Cuenca. En estrecha correspondencia con esta evidencia, la ciudad presenta la más alta cobertura de servicios básicos, los índices más altos de educación y los niveles más bajos de desempleo. A los responsables de la política pública local, esos logros les plantean nuevos desafíos relacionados con la transformación de las diversas expresiones de inequidad; con la construcción de mecanismos de cohesión social y de sentido de pertenencia en un contexto de amplia diversidad cultural y étnica y, también, con la interpretación del papel de las ciudades metropolitanas en el desarrollo de aquellos espacios con-urbanos, periurbanos y rurales que, si bien se encuentran más allá de las fronteras cantonales, constituyen un continuo geográfico, económico y humano con el núcleo urbano tradicional.

Con el objeto de aportar en esta discusión, el Instituto de la Ciudad organizó el seminario internacional “Pobreza e Inequidad: una mirada desde lo local”, buscando recoger experiencias internacionales así como prácticas y lecturas locales. Si bien no llenó del todo las expectativas planteadas, el seminario sí dejó abiertos grandes cuestionamientos para futuros desarrollos de discusión y de política pública relacionados con este tema.

Este número de *Questiones Urbano Regionales* sistematiza los principales aportes realizados en este seminario y los combina con otras investigaciones efectuadas en el Instituto, buscando así evidenciar la diversidad y complejidad de la problemática planteada. El trabajo sexual callejizado, la migración extranjera y el rock urbano se conjugan en un intento por tejer algunos de los “nuevos elementos” de la exclusión social urbana contemporánea.

En una ciudad, la exclusión y desigualdad no deben ser apreciadas solo desde la insuficiencia de ingresos o desde la inaccesibilidad a los servicios públicos. Aquellos son conceptos, prácticas y resultados relacionados con otras estructuras y procesos sociales tales como el uso y apropiación de los espacios, la configuración de las distancias y las continuidades sociales o los elementos de solidaridad e interrelación.

Por ejemplo, Pablo Yanes, en su conferencia advierte sobre la urgente necesidad de luchar contra la idea, fuertemente extendida, de que lo público es aquello de uso popular. Destaca que se debe rescatar a lo público como parte del patrimonio común al que el conjunto de la ciudadanía puede acceder para relacionarse, integrarse y reconocerse. La re-construcción de este nuevo imaginario sobre lo “público” como “lo nuestro” es tarea fundamental del hacedor de la política pública, una tarea necesaria para enfrentar de manera creativa temas como la movilidad y el transporte. Ese autor nos invita a no “tener solo una visión instrumental o eficientista de los servicios públicos, ya que estos también construyen ciudadanía, moldean un mundo simbólico con fuerte sesgo horizontalista y pueden constituirse en poderosos instrumentos de integración social”.

Esta revista incluye un artículo sobre la diversidad productiva de Quito que parecería estar fuera de contexto. Este lee la economía de la ciudad desde una nueva perspectiva en la cual el espacio económico no se reproduce auto-centradamente sino que lo hace para y desde “su afuera”. Ese espacio económico no es una delimitación política geográfica contenida sino un territorio que rebasa su frontera y se “convierta en un continente” por el conjunto de relaciones que ha tejido a lo largo de los años, sea desde la economía, desde lo social, desde lo laboral e, incluso, desde lo político. Desde esa lectura, se advierte la necesidad de lograr un acuerdo y una estrategia para la transformación productiva sobre la base de un nuevo paradigma económico que contenga y potencie su propio desarrollo desde la consolidación y potenciación de sus vínculos extrafronterizos



Diego Mancheno
Director del Instituto de la Ciudad



Experiencias latinoamericanas



Política social urbana: el caso de México Distrito Federal*

Pablo Yanes**

Al hablar de temas de pobreza e inequidad desde lo local, podemos hacer referencia a la experiencia de México Distrito Federal, que arranca con un proceso de cambio político en 1997, cuando los ciudadanos eligen al jefe de Gobierno¹. Este hecho generó una continuidad en las políticas, que se ha mantenido durante los últimos 15 años y que previsiblemente mantendrá sus ejes fundamentales, de la mano del nuevo jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera.

Este proceso ha permitido conocer y valorar algunas problemáticas en términos de la construcción de políticas de inclusión social en ámbitos urbanos. Conviene tener presente que lo local puede tener escalas muy distintas, es decir, podemos referirnos a Ciudad de México como lo local en tanto es parte de un país, aun cuando, en sí mismo, tiene dimensiones muy grandes. Hablar de Ciudad de México como experiencia local, tiene por ello que ser contextualizado y relativizado.

El contexto de México Distrito Federal

México ha experimentado un proceso de urbanización muy acelerado. Se estima que en 364 ciudades vive alrededor del 65% de la población, y que en 80 de estas ciudades se concentra el 56% de la población total del país. En contraste, hay 180 mil localidades con menos de 100 habitantes. Es decir, México es una sociedad con concentración policéntrica, hiperconcentración e hiperdispersión.

También se ha verificado una tendencia a la metropolización: de 56 zonas metropolitanas, seis tienen más de un millón de habitantes. Esto ha ido acompañado

* El texto corresponde en esencia a una intervención del autor en el seminario internacional “Pobreza e inequidad: una mirada desde lo local”, Quito, 25 y 26 de septiembre del 2012.

** Jefe de la Unidad de Desarrollo Social de la CEPAL - México. Las opiniones incluidas en el presente texto no necesariamente coinciden con las de las Naciones Unidas.

1 Antes era nombrado directamente por el Presidente de la República y se le denominaba Jefe del Departamento del Distrito Federal o Regente de la Ciudad.

de altas tasas de crecimiento en las ciudades medias, mientras que en la zona metropolitana del valle de México se experimenta una tasa de crecimiento amortiguada frente al resto del país. Lo curioso es que las mayores tasas de crecimiento urbano se verifican en las antípodas del territorio nacional, en Tijuana y Cancún.

El Distrito Federal tiene una población cercana a los 9 millones de habitantes, mientras que el conjunto de la Zona Metropolitana suma alrededor de 19.5 millones. Hablando estrictamente del universo del Distrito Federal y viéndolo figurativamente como un país, podríamos considerarlo como un espacio desarrollado pues genera un producto per cápita de más o menos 23 mil dólares. Sin embargo, si observamos la estructura de distribución del ingreso en la ciudad, el Coeficiente de Gini oscila (según el año de referencia) entre 0.47 y 0.51. Esto da cuenta de la existencia de un gran pastel, mal repartido: en el Distrito Federal el problema central se debe a una brecha distributiva profundamente inequitativa. Si el Distrito Federal fuese un país, el tamaño de su economía ocuparía el lugar 35 entre las economías más grandes del mundo.

En este marco, en el Distrito Federal se combinan una economía muy grande (superior a los 200 mil millones de dólares) y un mercado considerable, con una estructura distributiva muy desigual y con una tendencia lenta y suave, pero constante, a perder peso relativo en el contexto de la economía nacional. Ciudad de México en las fases de mayor esplendor de la etapa de sustitución de importaciones, representaba cerca del 40% de la economía del país; hoy, según diversos cálculos, se ubica entre el 18% y el 21%.

El Gobierno del Distrito Federal ha señalado sistemáticamente que en el contexto

del Pacto de Coordinación Fiscal, la urbe no ha tenido el tratamiento más equitativo posible, en la relación entre los impuestos que en ella se recaudan y los que recibe vía participación y aportaciones federales. Además, ha sido excluida de diversos fondos y no se le han reconocido los gastos de lo que el Gobierno de la Ciudad denomina “costos de la capitalidad”. Sin embargo de ello, el tamaño del presupuesto del gobierno de Ciudad de México es significativo: más de 10 mil millones de dólares, es decir, 1200 dólares promedio por habitante.

Ciudad de México aporta una parte considerable de la masa fiscal del país², como se ha señalado y recibe de retorno una proporción más pequeña, debido a una estructura fiscal centralizada. El Estado Federal capta y distribuye, mediante diferentes fórmulas, a entidades y municipios que muchas veces se pueden ver beneficiados o, por el contrario, afectados. En suma, el Distrito Federal ha tenido en los últimos años una tendencia declinante en lo que se denomina “las participaciones federales”.

Por otra parte, la vinculación de la economía de Ciudad de México con el mercado mundial es de baja densidad. No es una economía exportadora de bienes, sino que está más orientada a la prestación de servicios de carácter financiero y turístico, sociales y administrativos. De ahí nace la relevancia de un acuerdo y una estrategia sobre la transformación productiva y el nuevo perfil productivo de la urbe, con el fin de detener la tendencia declinante del peso relativo de la economía del Distrito Federal, que se expresa, entre otros elementos, en la ausencia de migración hacia el DF, reportándose por el contrario un saldo migratorio neto negativo.

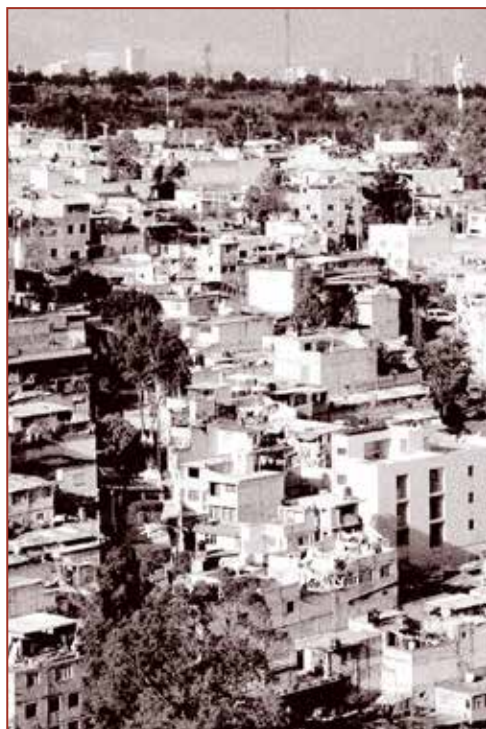
² Ciudad de México tiene la recaudación local más alta de todo el país.

Otras complejidades de México DF

En este contexto de profundas transformaciones en la economía de la ciudad, hay que ubicar la complejidad de la exclusión social urbana contemporánea. La exclusión y la desigualdad social no son solamente un problema de ingresos, accesos y satisfacción de necesidades básicas; también tienen que ver con la dimensión socio-espacial del desarrollo, la dimensión territorial de la calidad de vida, y con otras formas de la desigualdad social que se acumulan, reproducen y consolidan en el contexto de ciudades polarizadas.

En este marco se estima que en Ciudad de México alrededor del 85% del ingreso total de los hogares lo constituyen flujos derivados del trabajo. Por ende, el tema del mercado de trabajo y de los ingresos laborales es un asunto fundamental en términos de la estructura social en su conjunto.

Ciudad de México tiene un alto índice de trabajo informal o de población carente de seguridad social formal, misma que ronda entre el 45 y el 50%. Esto tiene que ver con el proceso de desindustrialización que se ha vivido en los últimos años, siendo anteriormente el empleo en los sectores industrial y público el polo de atracción del mercado de trabajo de la urbe. En el Distrito Federal, por ejemplo, estuvieron instaladas las principales firmas automotrices como Ford, General Motors y Chrysler. Ahora, lo que hay en esos predios son centros comerciales y oficinas. La pérdida del empleo manufacturero industrial, que en el contexto nacional generaba un empleo de buenas condiciones y alta remuneración, estuvo acompañada de recortes en la cantidad y la calidad del empleo en el sector público, particularmente visto desde la perspectiva de las remuneraciones reales, por ejemplo,



en la prestación de servicios sociales que poco a poco fue reduciendo el tamaño de la burocracia de Ciudad de México en términos absolutos, pero sobre todo en términos relativos.

En contraste, se han dado transformaciones importantes hacia la economía de servicios, aunque uno de los rasgos de esta economía, particularmente en el sector bancario y financiero, es la pérdida de empleo derivada de la automatización en los procesos. Se ha dado, además, una explosión de la informalidad vinculada a ventas en las calles y a un fenómeno llamado “la economía del taxi”. Ciudad de México tiene la tasa de taxis per cápita más grande del mundo, puesto que muchos trabajadores una vez liquidados de sus plazas de empleo compraron autos, alquilaron placas y se pusieron a trabajar como taxistas. Hay una explosión de personas dedicadas al servicio de taxi, a

pesar de que los taxistas trabajan en condiciones difíciles, donde muchos no son propietarios de la unidad, sino que son asalariados encubiertos y en donde hay una enorme exclusión en el acceso a la seguridad social.

También es importante referirnos a la segregación socio-espacial. La realidad es que en las ciudades existe segregación territorial determinada, por que no es lo mismo vivir en un lugar que en otro, y en donde se establecen jerarquías de tipo espacial cada vez más fuertes. Además, el hecho de ver al espacio público como una arena de encuentro social, se ha ido deteriorando crecientemente, lo que nos lleva a plantear la necesidad de medir la pobreza y la desigualdad en los sectores urbanos incorporando la dimensión de la segregación socio-espacial.

Si sólo medimos la pobreza por las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) podemos tener dos hogares con la misma condición y lo que explicaría la diferencia social entre ellos sería la ubicación en el territorio. El acceso a servicios públicos en el entorno urbano, la movilidad, la pobreza de tiempo, se vuelven temas fundamentales y estratégicos. En materia de pobreza, desigualdad y exclusión social urbana, el territorio y la localización espacial importan mucho.

A lo anterior se debe también incorporar el tema de la distribución desigual de los bienes urbanos. Es decir, parte de la segregación socio-espacial tiene que ver con el hecho de que no se recibe la misma calidad y cantidad de bienes urbanos en un lugar que en otro. Al hablar de estos equipamientos urbanos, se puede mencionar la calidad de la pavimentación, la calidad, cantidad y continuidad del agua potable, la calidad del drenaje, los servicios de recolección de basura, la iluminación y la desigualdad en el acceso a áreas verdes y equipamientos culturales, entre otros. En general, la calidad

de los equipamientos urbanos en las zonas populares tiende a ser inferior que en las zonas medias residenciales; y en muchas de las zonas populares el acceso a equipamientos culturales o áreas verdes, por ejemplo, es muy limitado.

Servicios públicos, ¿servicios para los pobres?

Otra dimensión a considerar, es la idea fuertemente extendida, de que lo público es lo que usan los pobres; y no que lo público es un patrimonio común al que el conjunto de la ciudadanía puede acceder, relacionarse e integrarse.

Se da, entonces, una distinción entre acceso a los servicios vía mercado, si se tiene los ingresos o el acceso a lo público, pero no como bienes y servicios aspiracionales, sino como espacios de resignación en la medida que no se puede acceder a los otros. Esta idea de deterioro de lo público ha sido uno de los factores más fuertes en la creación de dicotomías sociales en el marco de las sociedades urbanas.

En el caso de Ciudad de México, el Sistema de Transporte Colectivo Metro era –y en alguna medida lo sigue siendo– un elemento de identidad y de orgullo colectivo de la urbe. Sin embargo, en una encuesta reciente, el 20% de la población de la urbe declaró no conocer el Metro, lo que en realidad significa que nunca lo ha usado. Esto es un dato revelador respecto a que la distinción entre lo público y lo privado en Ciudad de México tiende a ser cada vez más fuerte.

Además, con la explosión del crédito bancario para la adquisición de automóviles, se ha dado un proceso de segregación en donde el transporte público es para los sectores pobres que, en realidad, no son sujetos

de crédito para adquirir un coche. Como es bien sabido, la inmensa mayoría del parque automotriz, particularmente de modelos más recientes, es adquirido a crédito.

Surge entonces un desafío muy grande para reconstruir la idea de lo público como un patrimonio colectivo común, y no solamente como un conjunto de servicios deteriorados para personas empobrecidas. No basta con tener solo una visión instrumental o eficientista de los servicios públicos, ya que estos también construyen ciudadanía, moldean un mundo simbólico con fuerte sesgo horizontalista y pueden constituirse en poderosos instrumentos de integración social.

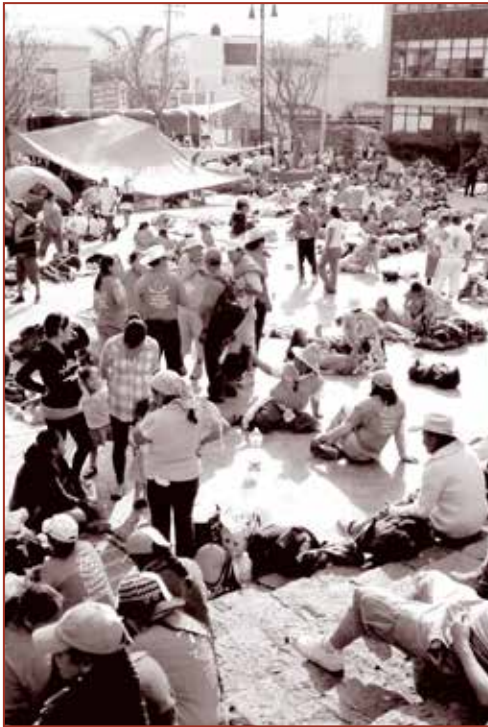
La pobreza y desigualdad urbanas, además de los elementos mencionados, se fortalecen por elementos diferenciales de acceso a los servicios y por la creciente privatización en su acceso. Se debe diferenciar entre servicios públicos que se convierten en servicios privados comprables y la falta de intervención del estado en sectores necesarios. Esto es, entre privatización activa y pasiva. Si no hay una fuerte inversión pública en alguna materia, por ejemplo toda la economía del cuidado, o se resuelve vía la familia, o se la deja en manos del mercado que establece diferentes calidades en los servicios dependiendo del nivel de ingresos de las familias, lo que en los hechos significa reproducir una ciudadanía de tipo patrimonial.

La privatización de los servicios sociales no solo significa vender lo que actualmente está en manos públicas, sino también el desatender áreas de inversión social estratégicas. Si no hay una política activa, entonces por la vía pasiva (el no hacer o hacer insuficiente) la prestación de bienes y servicios fundamentales para el bienestar se familiariza, se mercantiliza, o ambas cosas a la vez.

Otras brechas sociales en México DF

La pobreza de tiempo es otro tema de enorme relevancia en la medida en que se precariza el trabajo, se expande la mancha urbana, se deterioran los servicios públicos y los sectores de menores ingresos disponen de menos tiempo para otra actividad o para continuar con su formación escolar y profesional. La tendencia, por lo menos en Ciudad de México, ha sido que los sectores de menores ingresos tienden a vivir en lugares cada vez más lejanos, agravado lo anterior por el hecho de que ante el encarecimiento del suelo en el Distrito Federal, los organismos locales de construcción de vivienda social determinaron no hacerlo más dentro de los límites de Ciudad de México. Esto ha generado vivienda aislada y lejana, que incrementa la problemática de pobreza de tiempo y que ha dado origen a un tema nuevo, no privativo, pero sí agudo en el Valle de México: el de una gran cantidad de viviendas desocupadas. La magnitud de esta problemática se expresa en los cálculos de 750 mil viviendas deshabitadas en el Estado de México (entidad federativa contigua al Distrito Federal); y en el hecho de que en la pasada legislatura se constituyera en la Cámara de Diputados una subcomisión denominada –precisamente– de “vivienda deshabitada”.

La acumulación de desigualdades y brechas de exclusión por género son otras de las dimensiones constituyentes de la desigualdad social en los ámbitos urbanos. No es lo mismo la *ciudad de los hombres* que la *ciudad de las mujeres*. El tema del desarrollo urbano en términos de las necesidades de las mujeres o de la equidad de género, es un asunto todavía muy incipiente. En Ciudad de México se han hecho cosas importantes en términos de creación de una ley de igual-



dad sustantiva, despenalización del aborto, mejoría en las condiciones de transporte, de seguridad, etc., pero todavía es muchísimo lo que falta por hacer.

La pertenencia étnica y la diversidad cultural son muy relevantes, pero generalmente invisibles. Ciudad de México está viviendo procesos de etnización y pluriculturalización. Uno de los cambios socio-demográficos de los que no se habla lo suficiente, es, sin duda, el proceso creciente de urbanización de los pueblos indígenas. En el caso de México como país, uno de cada tres indígenas vive en las ciudades, lo que significa un desafío muy importante en términos de la política social urbana, ya que la concentración de la pobreza y la desigualdad entre los pueblos indígenas en los ámbitos urbanos es muy alta, así como la reproducción de muy diversas formas de discriminación y racismo que se padecen cotidianamente.

En un estudio que se hizo para el caso de Ciudad de México, los miembros de los pueblos indígenas residentes en la urbe están por debajo de la media en todos los indicadores sociales y –paradójicamente– solo están por encima de la media en el indicador de la cantidad de miembros de la familia que trabajan y la cantidad de horas trabajadas a la semana. Es decir, en los hogares indígenas de la ciudad, más miembros trabajan por más horas y reciben ingresos inferiores a la media de la urbe.

El tema de la discapacidad también es relevante en términos de la acumulación de desigualdades sociales urbanas y de la baja provisión de servicios para este grupo de población. Prácticamente, las estrategias de cuidado residen en las familias y esto en realidad significa que recaen en las mujeres. Asimismo, es todavía incipiente la adecuación del espacio urbano para responder a los requerimientos diversos y muy específicos de las personas con discapacidad. En algunos casos se ha simplificado el problema a la construcción de rampas y barreras arquitectónicas, lo que siendo importante, por supuesto, no soluciona otras necesidades como las derivadas de la discapacidad visual, auditiva o intelectual.

Se debe considerar también el tema de los grupos etéreos, pues no es lo mismo la ciudad para la primera infancia, la niñez, la juventud o las personas adultas mayores. También se construyen brechas de desigualdad en función de la diversidad sexual. Ciudad de México legalizó el matrimonio homosexual con el derecho a la adopción, siendo esta una medida fuerte de política pública y de aceptación de la diversidad sexual. Pero existen otros problemas en términos del desarrollo de las políticas sociales urbanas, como el tema de las diversas formas de violencia, el tema del delito, la

fragmentación social, que influyen directamente en la calidad de la convivencia social.

Hay problemas con el racismo y la discriminación. Además, hay temas que tienen que ver con la homofobia³ y el tema de la salud mental. Este último, no está incorporado como parte de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI), no obstante ser de enorme relevancia en las ciudades ya que entre más grande y compleja es la ciudad, más grande es esta problemática. En Ciudad de México la dotación de servicios públicos e inversión pública en términos de salud mental es muy limitada, por lo que este tema o queda desatendido en las familias, o se lo afronta —en los casos en que los ingresos lo permiten— mediante el acceso a servicios privados ofertados por el mercado. Este es un asunto relevante que debiera empezar a colocarse en la agenda de la construcción de una política de acceso al bienestar desde la dimensión de su complejidad e integralidad.

Enfoques para construir una política de igualdad social

La desigualdad urbana tiene que ver con tres grandes matrices: la desigualdad en el ejercicio de los derechos sociales, las brechas de inequidad social y de género y la distribución de los bienes y servicios urbanos desde una perspectiva territorial. Construir una política de igualdad social implica abordar estas tres dimensiones: igualdad, equidad y territorialidad.

3 A nivel nacional existe el Consejo Nacional para Prevenir y Erradicar la Discriminación (CONAPRED) y en el Distrito Federal está el Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación (COPRED), instancias que desarrollan una actividad intensa en el tema de prevención y atención de la discriminación por homofobia o lesbofobia.

En el caso del Distrito Federal, hay una ley de desarrollo social⁴ que establece como su objetivo primordial promover y garantizar el cumplimiento de los derechos universales y entre sus principios está impulsar la política de desarrollo social de manera participativa, disminuir la desigualdad social en sus diversas formas derivadas de la desigual distribución de la riqueza, avanzar en la definición de mecanismos y procedimientos para la exigibilidad de los derechos y la construcción de una sociedad con enfoque DESC, es decir, en pleno goce de derechos económicos, sociales y culturales.

No obstante, la problemática fundamental está entre un marco normativo potente y la complejidad de su instrumentación. Debe destacarse que entre los principios para la formulación de la política social de Ciudad de México, están los de universalidad, igualdad, equidad de género y equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad.

El tema entonces —en consecuencia—, es cómo se avanza hacia un círculo virtuoso en donde haya institucionalización con leyes, reglamentos, mecanismos, instrumentos de exigibilidad y programas con derechos, pero también derechos con recursos. Dentro de este esfuerzo, Ciudad de México creó el Consejo de Evaluación de Desarrollo Social con la idea de que existan órganos independientes y autónomos para medir la pobreza y la desigualdad. Este consejo está formado por un comité académico de seis personas elegidas por la comisión interinstitucional, que son inamovibles por ley. Ellos están encargados de medir la desigualdad, el grado de desarrollo social de las unidades territoriales y el grado de avance en el

4 Esto, en términos de lo que ha sido la producción legislativa en América Latina, es una novedad.

cumplimiento de los derechos sociales. El consejo tiene también la facultad de hacer la evaluación externa de la política y los programas sociales y la recomendación que emite tiene carácter vinculante. Tal vez este sea el ciclo de institucionalidad social que se requiere construir en América Latina.

Parte del desafío de las políticas sociales urbanas tiene que ver con pasar de políticas compensatorias a políticas redistributivas; de programas focalizados a políticas universales; de la igualdad de oportunidades a la garantía de los derechos; del estado mínimo al bienestar y la protección social para la sociedad compleja del siglo XXI que debe incluir universalidad sin uniformidad, o la necesidad de construir la igualdad en la diversidad; la articulación de igualdad con equidad social y de género; el logro de lo que la CEPAL ha denominado “la igualdad compleja”; y la necesidad de avanzar en el derecho a la ciudad y el reconocimiento de los nuevos derechos urbanos.

Hay un avance importante en Ciudad de México, encabezado por el movimiento urbano popular y un grupo de académicos

y organizaciones civiles que construyeron la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. Es un documento programático generado en un proceso deliberativo de alta intensidad que apunta hacia donde podría seguir avanzando la transformación del Distrito Federal. Fue firmada por el entonces Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard y 16 jefes delegacionales. Probablemente constituirá un documento referencial clave en los debates y la formulación de políticas urbanas y sociales, o, si se prefiere, socio-urbanas, en los próximos años en el Distrito Federal de México.

Quedan pendientes temas cruciales tales como: (i) la exigibilidad y justiciabilidad de derechos sociales para que no tengan solo un carácter declarativo programático; (ii) el desarrollo de una democracia participativa de alta intensidad que significa, en su núcleo duro, intervenir en los procesos de toma de decisiones; y (iii) políticas activas de fortalecimiento del ingreso que van desde el arco de un mercado de trabajo que fomente el empleo de calidad, hasta transferencias monetarias ciudadanas en una perspectiva universalista y no condicionada

