



# Catástrofe social, mercado inmobiliario y derechos humanos

El objetivo de este trabajo es exponer algunos de los principios clave que han orientado el desarrollo de la Ciudad de México en las últimas décadas e intentar visibilizar que los sismos no son “desastres naturales”, sino acontecimientos geológicos que pueden, o no, provocar desastres sociales dependiendo de las mediaciones (normas, políticas) que una comunidad decida, o no, instrumentar.



## Introducción

Los terremotos que ocurrieron a finales del año pasado nos volvieron a recordar con crudeza que nuestra urbe está asentada en una zona sísmica, y que quienes vivimos en ella enfrentamos riesgos geológicos que pueden afectar de forma grave nuestras vidas y las de nuestros barrios. Aunque los sismos suelen caracterizarse como “desastres naturales”, los que ocurrieron el 7 y 19 de septiembre ponen en evidencia que los acontecimientos naturales interactúan con la vida de las personas a partir de las distintas mediaciones (normas legales, decisiones de planeación, política y gestión del territorio) que una comunidad decida, o no, implementar. En otras palabras, el grado de vulnerabilidad que padecen unas personas u otras frente a un suceso natural es socialmente construido. Desde esta posición resulta más preciso denominar a los sismos como sucesos naturales que pueden provocar menores o mayores desastres económicos, sociales y culturales.

En este breve ensayo intento visibilizar que el crecimiento de la ciudad durante las últimas tres décadas ha estado tendencialmente orientado por principios y lógicas de apropiación privada y libre circulación de mercancías, y no por principios de planeación y protección de las personas. Esta circunstancia favorece que los acontecimientos naturales como los ocurridos en septiembre pasado tengan efectos perjudiciales, distribuidos de manera desigual dentro de nuestra ciudad. La tesis que me interesa posicionar es que los principios de libre mercado a los que se ha abandonado el crecimiento de la Ciudad de México, así como los que orientan a los instrumentos legales y de política para la reconstrucción postsismo, no son los más apropiados para combatir la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran miles de personas –en especial las más desaventajadas– y nos exponen a futuros riesgos en acontecimientos similares.





Para exponer lo anterior, en el primer apartado del ensayo habré de aprovechar la categoría “ciudad mercancía” para intentar describir algunos de los rasgos característicos del crecimiento de la Ciudad de México durante las últimas décadas. En el segundo apartado, analizaremos los principales instrumentos previstos en la *Ley para la reconstrucción* y su relación con la ciudad mercancía. En tercer lugar, expongo algunos ejes generales que pueden ser útiles como guía para enfrentar posibles sismos en el futuro desde un enfoque de los derechos humanos, el cual coloca a las personas en el centro de las políticas de reconstrucción y no a los intereses de otros grupos y sus lógicas de reproducción y acumulación de capital.

**Commodities**

Productos de fabricación, disponibilidad y demanda mundial, que tienen un rango de precios internacional y no requieren tecnología avanzada para su fabricación y procesamiento. Ello incluye desde materias primas a granel hasta productos semielaborados o industriales, tales como maíz, soya, trigo, gas, petróleo, oro, plata, etc.

**CDMX, una nueva marca de ciudad en el mercado**

Durante los últimos 40 años en nuestro país se han impulsado, de forma general, reformas legales y políticas públicas cuyo objetivo principal (en algunas ocasiones explícito, en otras no) ha sido constituir o expandir mercados en múltiples ámbitos de la economía. Con dichas reformas se han desmontado instrumentos legales de control estatal que se habían venido construyendo durante décadas para regular segmentos estratégicos de la economía, tales como

la tierra, el subsuelo, la energía, el agua, el petróleo, etc. La reforma constitucional emblemática, que marca un cambio de rumbo de las políticas en el país, fue la que se impulsó en 1992 al artículo 27 constitucional con el objetivo de abrir el mercado de tierras que estaba parcialmente bloqueado por la figura del ejido. A partir de esa fecha se crearon leyes para facilitar la circulación de los minerales del subsuelo mexicano en el mercado mundial de los *commodities*; se aprobaron otras que le otorgaron valor económico al agua, lo que abrió la puerta para que ésta fuera embotellada y vendida, o bien que las redes de tubería subterránea para la distribución del líquido se pudieran transferir a empresas multinacionales; en fecha más reciente se impulsaron reformas estructurales para que el petróleo y la electricidad pudieran ser aprovechados por empresas privadas para reproducir sus ganancias en los mercados de la energía y la electricidad.

Dichas modificaciones forman parte de todo un proyecto económico político, que se instaló con fuerza a escala global en la década de los setenta del siglo pasado y está impactando de forma ostensible la vida de millones de personas. Como nada le es ajeno, también está afectando de forma significativa el crecimiento y desarrollo de nuestras ciudades. El proyecto neoliberal ha calado con fuerza en las políticas públicas urbanas, ha modificado de forma significativa las dinámicas del crecimiento de la ciudad (Ramírez Kuri, 2017) y ha logrado que muchos de los bienes comunes que la conforman (viviendas, calles y vías, cultura, espacio público, entretenimiento, arquitectura) se conviertan en mercancías para generar ganancias, en lugar de ser protegidos como intereses fundamentales para garantizar el bienestar de las personas y los colectivos.

Para entender lo anterior hay que recordar –aunque parezca obvio– que las ciudades son territorios complejos, dinámicos, producidos por las personas en relaciones dialécticas, contradictorias, en las que se conjugan elementos sociales, culturales, ambientales, políticos y económicos. En relación con el ámbito económico, se debe reconocer que, en el marco del capitalismo, el mercado siempre se ha asociado con el crecimiento de las ciudades; sin embargo, en la



actualidad, la forma y la velocidad con que el primero avanza ha adquirido dimensiones preocupantes. Y es que en esta etapa del capitalismo postindustrial, financiarizado, las ciudades se han convertido en una de las soluciones más relevantes a los problemas de sobreacumulación de capital. Como se sabe, el sistema económico dominante, basado en los principios clave de apropiación privada y libre circulación de mercancías, tiene como premisa básica la búsqueda perpetua de aumento de plusvalor. Ello obliga de forma permanente a que los empresarios tengan que invertir los excedentes de la riqueza acumulada para volver a obtener nuevas ganancias. Una dinámica infinita que enfrenta de forma permanente el riesgo de caer en crisis por sobreacumulación.

Dentro de este circuito inacabable, las ciudades y los procesos de urbanización se han convertido en ámbitos centrales para absorber el sobreproducto, y evitar las crisis. En el marco actual de la globalización financiera, los procesos de urbanización son estrategias óptimas para reabsorber el excedente de plusvalía generado por los capitales (Harvey, 2005), muchos de los cuales son transnacionales. Urbanizar se ha ido convirtiendo en una de las vías inmejorables para territorializar los excedentes de capital que en la actualidad son descomunales. Hay miles de millones de dólares circulando en el mundo (capitales vagabundos) y que requieren con urgencia espacios para aterrizar y reproducirse; las ciudades han sido fichadas como sitios inmejorables para hacer esto.

Lo anterior se traduce en un cúmulo de afectaciones graves sobre millones de personas, en tanto que la ciudad es el lugar donde habitamos, y *habitar* no es cualquier verbo, sino uno rodeado de implicaciones vitales profundas con significaciones sociales y culturales de enorme importancia, pero que son golpeadas por las lógicas mercantiles. Las ciudades no son aglomeraciones de calles y edificios; son obras colectivas, creadas por individuos y grupos a lo largo de complejos procesos históricos, a través de los cuales se construyen significados, identidades, cultura, tejidos sociales y económicos, fundamentales para la supervivencia. En las ciudades se conquistan y producen espacios públicos, se realizan fiestas barriales populares, se crean expresiones arquitectó-

nicas y artísticas que dan sentido a las comunidades. Por ello, entre las personas y los lugares que éstas habitan existe una relación bidireccional a través de la cual las poblaciones crean entornos físicos, culturales y ambientales, y éstos a su vez se convierten en elementos fundamentales para la formación de la identidad de los pobladores. Sin embargo, en la actualidad, de manera acelerada, la ciudad está dejando de ser una obra creada por sus ciudadanos y se va convirtiendo, cada día más, en un producto con valor de cambio cuyos bienes se incorporan al mercado (Grijalva, 2016). En este proceso —a través del cual se impone la lógica de la ganancia sobre los principios de bienestar y vida digna— la ciudad se va volviendo extraña y ajena para quienes la han venido construyendo.

La Ciudad de México (CDMX) no es la excepción. Dentro de su territorio se han estado produciendo fenómenos diversos; por ejemplo, el despojo o la expulsión de la población más pobre de los barrios, que obliga a las personas a vivir a decenas de kilómetros de sus centros de trabajo y a tener que invertir hasta cuatro horas (o más) en el traslado diario a sus actividades; los cambios de uso de suelo habitacional a comercial, que encarecen el precio de la vivienda; el desmantelamiento de políticas habitacionales para personas con bajos ingresos; la





focalización de políticas de financiamiento para la mejora de los edificios (con el consecuente deterioro físico de los mismos); o bien la oferta de suelo barato en espacios ejidales periféricos (que antes de la reforma al artículo 27 no podían ser vendidos), lo cual ha conducido a millones de personas a asentar sus viviendas fuera de las delegaciones de la ciudad y desplazarse a los municipios conurbados del Estado de México que conforman la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) (Delgadillo, 2013). En los veinte años que transcurrieron de 1990 a 2010, la Ciudad de México tuvo un crecimiento poblacional de 615 000 habitantes; en ese mismo periodo, en la Zona Metropolitana el crecimiento fue de 4.6 millones de personas. Mientras que las zonas consolidadas de la ciudad, que tienen calles, alumbrado, drenaje y equipamientos, han perdido más de 400 000 habitantes, otras regiones del territorio, que carecen de todos esos servicios, reciben más de un millón de habitantes nuevos (Delgadillo, 2013).

Lo que unifica a todos esos fenómenos es el hecho de que el Estado mexicano (siguiendo lineamientos liberales) se ha replegado, ha hecho caso omiso a sus obligaciones constitucionales en materia de derecho humano a la vivienda —establecido en el artículo 4º de la Constitución— y ha “cedido el terreno” a empresas privadas o a la propia ciudadanía. Por un lado, se fomentó la construcción de millones de miniviviendas de mala calidad por empresas constructoras que desarrollaron inmensos polígonos habitacionales en la periferia urbana, a las cuales se podía acceder a través de créditos del Infonavit

(Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores), que eran sólo para trabajadores en nómina; hoy hay más de 5 millones de viviendas vacías, como muestra del fracaso de ese proyecto. Por otro lado, se abandonó a la población más pobre para que ésta intentara autotutelar ese derecho, con sus escasos recursos, por lo que se provocó una masiva ocupación de espacios ejidales, en suelo de conservación ecológica, para la autoproducción de vivienda, sin mayor planeación urbana ni asesoría técnica a la ciudadanía. En cambio, en lo que el Estado sí ha invertido (y ha permitido la inversión del sector privado) es en la recuperación de algunas zonas de la ciudad y en la modernización selectiva del territorio; esto ha ido provocando procesos de reconquista de barrios populares que por su céntrica ubicación y servicios son óptimos para que los inversores capturen el valor de los predios y se sustituya a la población original por nuevos habitantes con mayores ingresos. La *gentrificación* de algunas zonas de la ciudad, tales como el Centro Histórico, las colonias Roma y Juárez, los barrios y pedregales de Coyoacán, y en fecha más reciente el corredor que está entre Calzada de Tlalpan y Eje Central, son ejemplos documentados de la gradual expulsión de la población de sus entornos y la apropiación por minorías económicas, con el incremento de los procesos de segregación urbana y apropiación desigual del territorio.

Desde el año 2012 está en marcha una anunciada política de “ciudad compacta”, cuyo objetivo es revertir el fracaso de la política anterior que construyó en la periferia, para ahora aprovechar los servicios ya instalados en las delegaciones centrales y acercar a las personas a su trabajo, a través de la intensificación del desarrollo urbano en altura. Por esta razón, los vecinos de distintas colonias de la ciudad están viendo nacer decenas de torres de edificios, algunos descomunales, que ofertan departamentos de lujo a precios inaccesibles para los habitantes de los barrios donde se construyen. Esta nueva política ya ha generado una fuerte inconformidad y conflicto, en tanto que la percepción de distintos movimientos vecinales es que los nuevos procesos de *redensificación* se parecen más a una nueva estrategia para im-

### Redensificación

Instrumento establecido en la *Ley de reconstrucción de la Ciudad de México* que permite elevar la altura de los edificios dañados en un 35%, con el objetivo de que la venta de las viviendas que se construyan en ese nuevo espacio sirva para financiar la reconstrucción de toda la obra afectada. ▶

pulsar los desarrollos inmobiliarios por constructores privados y muy poco a una política pública dirigida a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones originarias, y sobre todo de las más pobres.

### *Ley para la reconstrucción y repliegue del Estado*

Fue dentro de este marco general de producción de los espacios sociourbanos donde se produjeron los sismos del 7 y el 19 de septiembre de 2017. En el último fallecieron 228 personas en la Ciudad de México, colapsaron 38 edificios, 500 quedaron inhabitables y miles resultaron con daños. El fenómeno fue catalogado oficialmente como “destruccion natural” y las respuestas estatales frente a la emergencia fueron, en general, lentas y descoordinadas. No es objeto de este trabajo tratar de demostrar cómo se relacionó el sismo del 19 de septiembre con el *boom* inmobiliario y los procesos de gentrificación que pudieron haber elevado la densidad poblacional en zonas geológicamente frágiles; o bien, cómo dichos edificios están generando mayor presión extractiva del agua sobre un subsuelo que se vuelve talco; o cómo la expulsión de la población pobre, obligada a autoconstruir sin apoyo técnico en zonas de conservación, la deja en una situación de mayor vulnerabilidad frente a los posibles sismos futuros. El propósito es más modesto; sólo busca exponer, a grandes trazos, algunas de las características de los principales instrumentos legales y de política que el gobierno creó para enfrentar la reconstrucción, y mostrar cómo detrás de ellos está la misma lógica mercantil que se aleja de los mandatos constitucionales y de derechos humanos.

El primer día de diciembre de 2017 –dos meses y diez días después del sismo– fue publicada la *Ley para la reconstrucción, recuperación y transformación de la Ciudad de México en una cada vez más resiliente*, sin haber consultado a los grupos y asambleas de vecinos afectados. La norma recibió numerosas críticas por distintos actores, comenzando por los propios vecinos, académicos e incluso un sector de los partidos. Las críticas se centraron en el hecho de que los instrumentos más destacados previstos en la ley para llevar a cabo la reconstrucción no comprometían a las autoridades de una forma fuerte en los procesos,



sino que dejaban en manos de los vecinos la posibilidad de contratar créditos (denominados blandos) para reconstruir; o bien, se abría la puerta para que los negocios inmobiliarios participaran en la reconstrucción al garantizarles hacer negocio con el posible incremento de densidad o altura de los nuevos edificios. Sobre lo primero, fue el artículo 54 de dicha ley el que estableció la posibilidad de que los arrendatarios afectados pudieran acceder a los créditos hipotecarios para la adquisición de una vivienda, implementados por la Sociedad Hipotecaria Federal. En dirección similar, el 64 señala que el Gobierno de la Ciudad de México habrá de celebrar acuerdos con las instituciones de crédito autorizadas, con el fin de establecer esquemas para el acceso a los créditos con tasas preferenciales. Por lo que se refiere a la intervención de las constructoras, el artículo 38 estableció un modelo mixto de financiamiento por medio de la construcción y venta de viviendas adicionales. El artículo prevé que las autoridades pueden otorgar a los predios de los inmuebles dictaminados como no habitables un incremento de altura de hasta 35% respecto de lo anteriormente permitido en la zona; esto, con el objetivo de ofrecer a los propietarios o causahabientes una alternativa económica para la reconstrucción de la vivienda colapsada o demolida. También es importante decir que la ley previó apoyos gubernamentales directos a los afectados (previo estudio socioeconómico) provenientes de los fondos de reconstrucción.



Organizados en asambleas ciudadanas, los vecinos afectados por los sismos han señalado en múltiples ocasiones que una parte importante se encuentra en situación de vulnerabilidad y debilidad económica, incapacitados para acceder a un préstamo, y que al ofrecerles esta vía se abre la puerta para la revictimización de los damnificados; después de haber perdido sus hogares, ahora quedarían obligados a solicitar un crédito que deberán pagar. También subrayaron que el Estado no debería abdicar de sus obligaciones constitucionales y ceder la reconstrucción a constructores privados interesados en hacer negocio con los posibles incrementos de 35% de redensificación. Ello no sólo desdibuja al Estado como sujeto obligado a cumplir mandatos constitucionales e internacionales, sino que podría ir en contra de los planes de desarrollo establecidos en la ciudad y generar efectos inconvenientes en los barrios, puesto que podría aumentar la presión sobre los bienes comunes que están en su límite de **capacidad de carga**, como es el caso del agua o la movilidad en las calles. Además, se dijo, los instrumentos

se centran principalmente en la reconstrucción de los edificios, y no en la vida de las personas y sus entornos. Como puede apreciarse, muchos de estos señalamientos apuntaban a un debate central que está ocurriendo en la ciudad y que se visibilizó con los sismos: el de un Estado que se contrae y cede sus responsabilidades y obligaciones a la ciudadanía o a los actores privados.

**Marco para la reconstrucción con enfoque de derechos humanos**

Todo lo anterior tiene severas contradicciones con lo establecido en nuestra Constitución y lo que se ha ido desarrollando en el ámbito internacional de los derechos humanos respecto de las obligaciones estatales en situaciones posteriores a un desastre. Antes de ir al derecho internacional, no conviene olvidar que nuestra Carta Magna tiene previsto dentro de su artículo 4° el derecho a la vivienda digna, que impone un conjunto de obligaciones irrenunciables al Estado; y aunque no encontramos ninguna men-

**Capacidad de carga**

Número de individuos que un entorno o un bien común puede soportar sin sufrir efectos negativos significativos.



ción explícita en dicha disposición sobre situaciones postdesastre, dicho artículo debió ser interpretado de conformidad con el ámbito internacional de los derechos humanos (como mandata el párrafo segundo del artículo 1° constitucional), donde sí existen lineamientos precisos para enfrentar acontecimientos como los del 19 de septiembre.

El 5 de agosto de 2011, Raquel Rolnik, quien se desempeñaba en ese momento como Relatora Especial sobre la Vivienda Adecuada de las Naciones Unidas, presentó un Informe Especial ante la Asamblea General, donde abordó de forma explícita y profunda el problema de la realización del derecho a una vivienda adecuada en situaciones posteriores a un desastre. El informe coloca en el centro de la discusión el derecho a la vivienda adecuada y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que lo consagra. Sin embargo, un primer señalamiento relevante realizado por la Relatora es que existen muchos otros documentos importantes en el ámbito universal de los derechos que deben ser observados por los Estados,

tales como los *Principios rectores sobre los desplazamientos internos*, así como las *Directrices operacionales sobre la protección de las personas en situación de desastres naturales*, emitidas por el Comité Permanente entre Organismos. Todos estos instrumentos plantean la necesidad de que los Estados atiendan los problemas que padecen los afectados por desastres, no sólo desde la casa que se perdió, sino desde la comunidad en que ésta se encuentra. Subraya Rolnik que los sismos no sólo suponen la destrucción de viviendas, sino que pueden involucrar problemas graves de desplazamiento, desintegración de redes y relaciones sociales, así como la pérdida de condiciones para la reproducción material de las condiciones de vida. Por ello, nos recuerda, los derechos de los afectados no deben limitarse a la recuperación de las casas, sino que se tiene derecho a reconstruir el lugar en el que se habita y que el entorno sea restituido en la medida de lo posible.

Otro elemento que el documento de Rolnik posiciona con fuerza es el de la *seguridad de la tenencia*, que poco tiene que ver con la propiedad privada.





Este concepto implica la obligación del Estado de garantizar la estabilidad de las personas en el lugar que habitan, independientemente de su condición de propietarios, poseionarios, arrendatarios u ocupantes. Como se sabe, en la Ciudad de México hay miles de personas que por distintas razones –sobre todo por pobreza– nunca han tenido la oportunidad de regularizar su situación en la vivienda que habitan. Hay muchos que han ocupado predios, que nunca concluyeron los trámites sucesorios, que arriendan en asentamientos irregulares o que se han asentado en terrenos bajo acuerdos de palabra. Todas esas personas tienen el derecho a que se les proteja y garantice la seguridad de la tenencia, que es un elemento central del contenido del derecho a la vivienda. Sin embargo, la *Ley para la reconstrucción* se centra de forma prioritaria en los propietarios, y deja a un número enorme de personas en situación de gran vulnerabilidad.

Finalmente, interesa destacar que la Relatora también alerta sobre algunos riesgos que surgen después de los sucesos naturales y subraya el hecho de que suelen haber grandes intereses ocultos detrás de los proyectos de reconstrucción. En casos documentados –como los del tsunami del Océano Índico en 2004, el huracán Katrina en 2005, el terremoto de Chile en 2010–, los urbanizadores aprovecharon la tragedia para apropiarse de predios en los que se elevaron torres de lujo o complejos turísticos que desplazaron a los pobladores originarios.

La ciudadanía tendría que estar muy atenta a exigir el derecho a la participación en los procesos de reconstrucción que están en marcha para evitar que las lógicas de la ciudad mercancía vuelvan a

sobreponerse a las de los derechos humanos, y ello provoque que miles de personas queden en situación de mayor vulnerabilidad de la que ya tenían frente a posibles riesgos derivados de futuros acontecimientos sísmicos.

### Rodrigo Gutiérrez Rivas

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

rodgut@unam.mx

#### Lecturas recomendadas

- Delgadillo, V. (2013), *Ciudad de México, política pública, negocios inmobiliarios y malestar social* (documento de trabajo). Disponible en: <<http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/blogs/re-hab/wp-content/blogs.dir/9/files/2013/11/VDelgadillo.pdf>>, consultado el 8 de mayo de 2018.
- Grijalva, M. S. (2016), “La ciudad mercancía”, en M. S. Grijalva, *Ausencias en el espacio andino. Desterritorialización y reterritorialización del Centro Histórico de Quito. La calle Cuenca* (tesis de maestría), Quito, FLACSO.
- Harvey, D. (2005), “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión”, en L. Panitch (ed.), *Socialist register 2004: El nuevo desafío imperial*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 99-129.
- Ramírez Kuri, P. (2017), “El espacio público en la ciudad neoliberal”, en P. Ramírez Kuri (coord.), *La erosión del espacio público en la ciudad neoliberal*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, p. 43.
- Rolnik, R. (2011), *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, ONU.



Comunicaciones libres

Debate

Noticias de la AMC

Política editorial