



VOLUMEN 6

Emilio Duhau  
editor

# Ciudad de México: La construcción permanente de la metrópoli



**OLACCHI**

Organización Latinoamericana  
y del Caribe de Centros Históricos

**Editor general**  
Fernando Carrión

**Coordinador editorial**  
Jaime Erazo Espinosa

**Comité editorial**  
Fernando Carrión  
Michael Cohen  
Pedro Pérez  
Alfredo Rodríguez  
Jaime Erazo Espinosa

**Diseño y diagramación**  
Antonio Mena

**Edición de estilo**  
Alejo Romano

**Impresión**  
Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-27-8

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Tel.: (593-2) 2462 739

[olacchi@olacchi.org](mailto:olacchi@olacchi.org)

[www.olacchi.org](http://www.olacchi.org)

Quito, Ecuador

Primera edición: febrero de 2012

# Contenido

---

|  |     |
|--|-----|
| Presentación . . . . .   | 7   |
| Introducción . . . . .<br><i>Emilio Duhau</i>  | 9   |
| <b>I. El tránsito hacia un nuevo orden urbano</b>  |     |
| Cambios económicos y morfológicos en la Zona<br>Metropolitana del Valle de México . . . . .<br><i>Emilio Pradilla Cobos, Felipe Moreno Galván</i><br><i>y Lisett Márquez López</i> | 49  |
| México 2010: una ciudad que improvisa su globalización . . . . .<br><i>Néstor García Canclini</i>  | 93  |
| <b>II. La producción del espacio urbano</b>  |     |
| La urbanización irregular y el orden urbano en la<br>Zona Metropolitana del Valle de México (1990-2005) . . . . .<br><i>Priscilla Connolly</i>                                     | 111 |
| Los nuevos productores del espacio habitable.<br>Breve historia de una mercancía posible . . . . .<br><i>Emilio Duhau</i>  | 147 |
| El Bando 2: ¿replamiento de la ciudad central? . . . . .<br><i>René Flores Arenales y María Teresa Esquivel Hernández</i>  | 165 |

|   |     |
|---|-----|
| Santa Fe como una nueva forma de producción<br>del espacio urbano . . . . . | 195 |
| <i>Margarita Pérez Negrete</i>  |     |

### III. Habitar la metrópoli

|  |     |
|--|-----|
| Género, pobreza y ciudad . . . . .   | 221 |
| <i>Martha Scheingart</i><br>(con la colaboración de <i>Guadalupe Aguilar y Laura Ortiz</i> ) |     |

|   |     |
|---|-----|
| Conjuntos habitacionales y vida colectiva . . . . . | 255 |
| <i>María Teresa Esquivel Hernández</i>              |     |

|  |     |
|--|-----|
| De los suburbios residenciales a los conjuntos cerrados:<br>espacio local y prácticas de consumo . . . . . | 287 |
| <i>Angela Giglia</i>   |     |

|  |     |
|--|-----|
| Los espacios públicos en la ciudad de México:<br>desafíos de una política de la diferencia . . . . . | 313 |
| <i>Patricia Ramírez Kuri</i>   |     |

### IV. ¿Una metrópoli que se democratiza?

|   |     |
|---|-----|
| La planeación y la gestión urbana frente a la utopía<br>de la ciudad incluyente . . . . . | 345 |
| <i>René Coulomb</i>   |     |

|   |     |
|---|-----|
| Procesos políticos, cultura y participación ciudadana<br>en la ciudad de México . . . . . | 371 |
| <i>Héctor Tejera Gaona</i>  |     |

|   |     |
|---|-----|
| La participación ciudadana y la política de desarrollo<br>social en el Distrito Federal (1997-2010) . . . . . | 411 |
| <i>Cristina Sánchez Mejorada F y Lucía Álvarez Enríquez</i>   |     |

|  |     |
|--|-----|
| ¿Hacia un nuevo modelo de transporte público en la<br>ciudad de México? Un recuento de las acciones en curso . . . . | 455 |
| <i>Bernardo Navarro Benítez</i>  |     |

#### IV. ¿Una metrópoli que se democratiza?

# La planeación y la gestión urbana frente a la utopía de la ciudad incluyente<sup>1</sup>

René Coulomb<sup>2</sup>

## Introducción

Proponer un debate en torno a “la gestión incluyente de las grandes ciudades en la época global”<sup>3</sup> parece ir a contracorriente de una práctica de la investigación urbana que se caracteriza, en su mayoría, por un discurso casi único sobre la polarización social, la dualización del mercado de trabajo, la fragmentación espacial y la segregación residencial de las ciudades sometidas a los procesos de globalización, pero que no dedica muchos esfuerzos a vincular su práctica investigativa con la elaboración de políticas públicas alternativas.

En todo caso, organizar un intercambio académico en torno a “visiones alternas” pareciera remitir, en última instancia, a la utopía de un modelo alternativo de urbanización, en el marco —entonces inevitable— de una visión alternativa al desarrollo del capitalismo en su fase actual de globalización económico-financiera (y de crisis cíclica, en la cual parece estar sumido nuevamente), en el sentido de que “la integración ya no es realizable en los marcos de las sociedades contemporáneas (...) (dadas) las características del capitalismo actual” (Durand, 2008: 313).

1 Publicado originalmente en Álvarez et al. (2010).

2 Profesor investigador en el Área de Sociología Urbana y en la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.

3 Este trabajo se apoya, en gran parte, sobre la ponencia presentada en el seminario internacional que, con ese título, se convocó en la Ciudad de México los días 20-24 de octubre de 2008.

Y, sin embargo, parece tener sentido preguntarse –en el marco de la sociedad urbana actual– sobre la “gestión incluyente” de las grandes ciudades. En primer lugar, porque no es ocioso desvelar las articulaciones entre cierto tipo de gestión urbana y las formas actuales de la división social del espacio, encontrando, en la privatización de la producción del hábitat y del uso de los espacios públicos, así como en la informalidad urbana, rasgos centrales de la gobernabilidad y la gestión urbanas (Duhau, 2008).

En segundo lugar, y coincidiendo aquí con Durand en que “la solución es política” (Durand, 2008), porque podemos sostener –como hipótesis de trabajo– que no puede haber un orden social incluyente, o menos excluyente, sin que se esté dando una nueva forma de hacer política, basada en la transformación de las mayorías (excluidas) en sujetos y actores políticos, a partir de su inclusión en los procesos de diseño, operación y evaluación de las políticas públicas. Cabe decir que esa estrategia de “ciudadanización de las políticas públicas” se inscribe dentro de la muy profunda crisis de legitimidad del sistema político y de las actuales instituciones tanto de representación política (democracia representativa) como de participación social (democracia participativa).

La lucha en contra de la exclusión social en las grandes ciudades es multidimensional. Uno de los campos de actuación de esta lucha consiste en repensar los actuales espacios de la planeación y de la gestión urbana, así como los mecanismos de participación social y de representación política que en ellos se utilizan. Aquí, con el término “gestión”, se designa no a la acción de administrar la ciudad, sino al conjunto de prácticas que se refieren al manejo de las desigualdades, de las contradicciones y de los conflictos que son inherentes al desarrollo económico, social y territorial.

La planeación, por su parte, se entiende como un ejercicio democrático de definición de lo deseable en cuanto a la equidad social, a la eficiencia socioeconómica en la utilización de recursos escasos y a la sustentabilidad medioambiental. Se ha vuelto un lugar común afirmar que la planeación debe ser permanente y que lejos de agotarse en la elaboración de planes y programas, debe verificarse y evaluarse a través de su instrumentación concreta en el desarrollo cotidiano de las prácticas de la gestión urbana. La planeación urbana no tiene más sentido que el de orientar, evaluar y asegurar la continuidad en el tiempo de la gestión urbana.

Las páginas siguientes presentan, entonces, la fuerte limitante de no aportar elementos para la construcción de un modelo radicalmente alternativo a la urbanización capitalista vigente. Proponen, solamente, algunos campos de actuación para la generación de prácticas innovadoras, en materia de planeación y gestión, que sean orientadas, ambas, hacia un desarrollo menos desigual y excluyente que en las grandes ciudades, sobre la base de una participación ciudadana real y de un control social efectivo.

Otra limitación de estas páginas es que pretenden sugerir algunos caminos propositivos, no desde una comprensión global del proceso de urbanización latinoamericano, sino desde la realidad específica de la metrópoli de la Ciudad de México, utilizando, entre otras fuentes de reflexión, algunas ponencias presentadas en el seminario internacional *Repensando la Metrópoli*, convocado por la Universidad Autónoma Metropolitana en la Ciudad de México, en el mes de octubre de 2005.

### Las limitaciones del proyecto de planeación urbana y de ordenamiento del territorio

La “reforma del Estado” y su “adelgazamiento” han impactado, desde la mitad de la década de los ochenta, la planeación del desarrollo nacional en general, y su dimensión territorial, en particular. Sin embargo, y de la misma manera que en el pasado se dio cierta tendencia a sobrevalorar el papel del “Estado urbanizador”<sup>4</sup>, hoy en día no habría que sobrestimar —en sentido contrario— los procesos de privatización, y afirmar, como a veces se puede leer, que México se está encaminando rápidamente hacia la total privatización de la gestión urbana, y a la entrega de la planeación del desarrollo urbano al capital inmobiliario<sup>5</sup>.

Lo que sí es indudable es que a golpe de “menos Estado” y de municipalización sin descentralización efectiva de los recursos, la reforma del Estado fue deslegitimando una planeación territorial sin instrumentos

4 “Un enfoque conceptual que enfatiza la necesaria intervención estatal, poco sirve para estudiar situaciones cuya característica más notable es la ausencia casi total de tal intervención” (Connolly, 1991: 290).

5 “El sector inmobiliario se ha convertido en el gran planificador urbano” (Iracheta y Medina, 2008: 562).



concretos de regulación de los conflictos sociopolíticos articulados con el desarrollo urbano (Duhau, 1988). Y no es menos cierto que, frente a esta deslegitimación de la planeación urbana, las grandes empresas inmobiliarias buscan intervenir cada vez más directamente en la revisión de los programas de desarrollo urbano, en las tablas de usos del suelo y, más ampliamente, en el marco legal y reglamentario del ordenamiento territorial.

En consecuencia, y al lado de las múltiples prácticas clientelares y de corrupción que concurren al no cumplimiento de la normatividad urbana, la planeación territorial se presenta a los ojos de la ciudadanía como una práctica institucional que es incapaz de “ordenar” la dinámica del desarrollo urbano, entre otras razones, por la falta de legitimidad y, por ende, de operatividad, de los planes y programas que pretenden el *ordenamiento del territorio*.

Las formas actuales de participación ciudadana no han logrado, fuera de algunas prácticas innovadoras<sup>6</sup>, constituirse como espacios de legitimación de los procesos de planeación urbana. Más bien, se han restringido a la llamada “consulta pública”, con fuertes deficiencias en cuanto a: información limitada, plazos demasiado cortos para el análisis y elaboración de propuestas, indefinición de la representatividad de los participantes y falta de transparencia en la (no) integración de las propuestas recogidas. No existe un proceso verdadero de planeación del desarrollo que haga explícitos, ante la ciudadanía, tanto sus objetivos como las estrategias para su consecución. Esta falta de proyecto consensuado propicia la toma de decisiones discrecionales y coyunturales, como parte de un esquema sectorizado y descoordinado que no cuenta con los mecanismos adecuados para el control por parte de la representación social.

Si la función de la planificación es diseñar estrategias que permitan construir consensos entre las distintas fuerzas políticas y sociales alrededor de objetivos de transformación globales, con el fin de incluir y no excluir (Carrión, 1994), las limitaciones de las actuales prácticas de planeación son abismales. Pero más allá de las capacidades de los funcionarios a cargo de las instituciones y de los procesos de planeación, las limitaciones de la planeación territorial tienen su origen en que se trata de una práctica que se

6 Para el caso del Distrito Federal, véase, entre otros, el cuaderno de trabajo publicado por el PUEC (2002).

desarrolla sobre la base de un cúmulo de contradicciones y conflictos, que, sin embargo, deben ser asumidos a la hora de la toma de decisiones.

Son evidentes las dificultades que tanto la planeación como la gestión urbana enfrentan para asumir que el territorio metropolitano es altamente diferenciado y desigual porque es producido por una sociedad, así mismo, heterogénea. Las mejores prácticas de planeación democrática chocan de frente con lo que puede designarse como un proceso de “balcanización” de la planeación, de la participación y del territorio (Coulomb, 1993). Se trata de la dificultad de conciliar los intereses de cada barrio y los de “la ciudad”, los intereses locales y no pocas veces excesivamente territorializados, con el interés global de una metrópoli de 19 millones de habitantes. Coincidimos con Duhau y Giglia cuando afirman que “la llamada ‘feudalización’ de la metrópoli contemporánea es una alternativa sin futuro: el orden metropolitano será público o simplemente no será tal” (Duhau y Giglia, 2008: 534-535). Sin embargo, la legitimación del ejercicio de planeación territorial a través de la participación ciudadana no puede ser descartado del todo, a nombre de su posible desvío hacia una “metrópoli de los clubes” (Duhau y Giglia, 2008: 534).

Otra tensión conflictiva que atraviesa tanto la planeación como la gestión de las grandes ciudades es la que se expresa social, política y territorialmente entre “el centro” y “la periferia” de la gran ciudad, entre la ciudad ya existente y la ciudad que se está haciendo, entre la atención que reclaman los procesos de despoblamiento y deterioro urbano de la ciudad central, y los procesos social y medioambientalmente insostenibles de la continua expansión urbana.

Por otra parte, el ritmo de los cambios económicos, políticos y sociales parece haberse acelerado, y con ello, el ritmo con que la sociedad demanda interpretaciones y respuestas a la planeación y al planificador. Esta situación plantea, entre otros desafíos, el de proponer “pronósticos”, o escenarios, con la mayor fundamentación científica posible, en torno a los efectos urbanos de los cambios que se están dando a nivel económico y político: las nuevas tecnologías, la internacionalización de los mercados, la desindustrialización y terciarización de las grandes ciudades, la “crisis financiera” actual y las crisis económico-financieras reiteradas en México durante las últimas tres décadas, la inseguridad y el narcotráfico, los reclamos democráticos, etc.

Sociedad y Gobierno piden a la planeación urbana explicitar hacia dónde va el proceso de urbanización, y no tanto de dónde viene, como suele ser el caso, todavía, de la mayor parte de los apartados de “diagnóstico” de los planes y programas de desarrollo urbano. Para responder a esta demanda, es evidente que se requieren nuevas herramientas de análisis de la dinámica urbana en sus distintas y complejas dimensiones demográficas, territoriales, económicas, sociopolíticas, medioambientales o culturales. De esta exigencia nació, en 1992, en la UAM-A, el Observatorio Urbano de la Ciudad de México, proyecto que se propuso constituirse como un observatorio permanente de las dinámicas socioespaciales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, y que recientemente buscó replicarse en distintas ciudades de la República Mexicana, bajo el impulso de la Secretaría de Desarrollo Social.

Es probable que una de las fuentes de la dificultad de la planeación territorial para asumir escenarios futuros de la dinámica urbana, y su permanente reformulación, surja de la tensión que se presenta entre el corto y el largo plazo. Existe, de hecho, una importante brecha entre los actores e instituciones a cargo de la gestión y los que están del lado de la planeación, entre la gestión que se inscribe en el corto plazo (¡el plazo de gestión municipal es de solo tres años!) y el sentido del esfuerzo planificador, que se encuentra en el mediano y largo plazos. Esta brecha, por razones obvias, suele ser monopolizada por la lógica político-electoral de la gestión cortoplacista.

Pero —tal vez lo más importante— las tensiones y desafíos anteriores tienen como escenario una organización político-administrativa de la metrópoli que no ha sabido (¿o querido?) adaptarse a las transformaciones socioeconómicas y territoriales de la gran ciudad, con la consecuente inadecuación de las estructuras de planeación y de gestión de cara al proceso de metropolización, lo que se expresa en un importante déficit de gobernabilidad. En síntesis, la reforma del Estado, el reclamo democratizador de la sociedad, la aceleración de los cambios económicos, tecnológicos o culturales, así como un conjunto de tensiones difíciles de incorporar hacen que la planeación y la gestión metropolitanas estén enfrentando, hoy en día, el desafío de su radical reconceptualización.

## La planeación urbana y el principio de equidad

El artículo tercero de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) establece que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población tenderán a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante —entre otras estrategias— “El desarrollo socioeconómico sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo, y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso de urbanización” (LGAH, art. 3º)<sup>7</sup>. Aquí está, ciertamente, el primer desafío (y tal vez el principal) de la planeación urbana y el ordenamiento del territorio: planificar un desarrollo metropolitano con equidad requiere, en primer término, asumir la existencia de una metrópoli social y espacialmente polarizada y desigual. La planeación ha utilizado distintas herramientas con el fin de llevar a cabo un análisis diferenciado de la ciudad, generalmente a partir de la información que proporcionan los censos de vivienda y población, y económicos, poniendo en evidencia marcadas desigualdades en cuanto al acceso a bienes y servicios urbanos, para posteriormente proponer subsanar las carencias detectadas con acciones e inversiones públicas.

Con el apoyo reciente de distintos métodos de análisis socioespacial, posibilitados por los sistemas de información geográfica (SIG), la planeación suele concretar el análisis de las diferenciaciones socioterritoriales con la delimitación de territorios y poblaciones que comparten condiciones similares. Con ello, se espera sustentar las propuestas de política pública con la perspectiva de garantizar servicios urbanos, de educación, salud y esparcimiento de manera más universal, o por lo menos mejor distribuida.

Sin embargo, es necesario llevar a cabo una reflexión crítica, y propositiva, en torno a la actual multiplicidad de investigaciones referidas a los procesos de división social del espacio metropolitano. Sin negar la utilidad de los trabajos consistentes en mapear la desigualdad socioespacial, habría que incorporar algunas reflexiones críticas sobre el uso de las herramientas que permiten llevar a cabo la georeferenciación de las múltiples carencias que sufren las mayorías empobrecidas de la metrópoli

7 El énfasis es nuestro.

(Connolly, 2006). En efecto, llama la atención la facilidad con que ciertas investigaciones, por otra parte alimentadoras de políticas públicas, tienden a confundir la representación cartográfica por “zonas homogéneas” de poblaciones marginadas o “excluidas”, con la realidad misma, la cual se caracteriza, en no pocas áreas de la gran ciudad, por distintos grados de heterogeneidad socioeconómica entre los pobladores.

En este sentido, parece necesario profundizar en la evaluación de los logros y las limitaciones de una herramienta de análisis territorial —los SIG— cuya amplia difusión a-crítica en los laboratorios académicos y las oficinas públicas pudiera sugerir que se está llevando a cabo “científicamente” el diseño de políticas sociales equitativas e inclusivas. Sorprende, por ejemplo, cómo muchos ejercicios de zonificación, destinados a delimitar áreas prioritarias de actuación para los programas sociales en el Distrito Federal, utilizan ¡la cartografía electoral! como punto de partida. En realidad, la división social del espacio y los actualmente tan mencionados procesos de “polarización social” y “fragmentación territorial” están fuertemente permeados por una importante heterogeneidad social de los barrios, pueblos y colonias, lo que, sin lugar a duda, exige un mejoramiento sustancial de las herramientas utilizadas para su análisis; lo que parecen desconocer no pocos planificadores territoriales.

Es cierto que los SIG constituyen una herramienta novedosa y útil que puede apoyar el diagnóstico de las problemáticas socioeconómicas con un enfoque territorial, respaldando el diseño de estrategias, la toma de decisiones, así como el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas (Chávez Muñoz, 2005). Pero es no menos cierto que debemos preguntarnos en qué medida los SIG han ayudado al diseño de políticas sociales con mayor equidad, por ejemplo en materia de equipamientos de educación y salud, o en el campo de las políticas habitacionales. Pues están a la vista numerosos estudios que, por una parte, ignoran totalmente la dimensión histórica de los procesos y de los territorios analizados y, por la otra, confunden la representación cartográfica de la realidad con la comprensión de la misma.

Los SIG favorecen la proliferación reciente, en los documentos de planeación del desarrollo urbano, de mapas que cartografían tanto la diferenciación socioespacial de las ciudades como el acceso desigual de los habitantes a los “beneficios del proceso de urbanización” mencionados en



la Ley General de Asentamientos Humanos. El mapa a todo color de “cómo son y dónde están las desigualdades” raramente introduce la pregunta sobre la “razón de ser” de las situaciones observadas y mapeadas. De la falta de legitimidad de la planeación surge, también, un ejercicio centrado en un abundante inventario de carencias, por un lado, y de buenas intenciones, por el otro; sin que hayan identificado (algunos de) los factores que generan un desarrollo urbano desigual y segregado.

Aquí cabe una crítica propositiva. Las instituciones y los programas que tienen a su cargo la formación de recursos humanos en materia de planeación y ordenamiento del territorio (facultades de arquitectura, maestrías y doctorados en Urbanismo o en Diseño de asentamientos humanos) tendrían que revisar sus planes de estudio en dos direcciones: 1) fortalecer la práctica interdisciplinaria, pues el dominio abrumador de las disciplinas de la arquitectura y la ausencia de las ciencias sociales en las oficinas gubernamentales a cargo de la planeación del desarrollo urbano no dejan de ser preocupantes; y 2) vincular el aprendizaje crítico de la planeación con el aprendizaje de la gestión; de lo contrario, se seguirán elaborando planes y programas de ordenación del territorio con “imagen objetivo” con muy escasas estrategias e instrumentos de superación de las causalidades, económicas, políticas y socioculturales, subyacentes al proceso de urbanización que se pretende reorientar.

### Zonificación de usos del suelo y segregación socioespacial

La planeación territorial ha encontrado, en las técnicas importadas de la zonificación (el *zoning*), una poderosa herramienta para sus pretensiones de ordenamiento del territorio. Por ello mismo, el proceso de elaboración de los planos y tablas de usos del suelo (permitidos, condicionados o prohibidos) y sus modificaciones periódicas (previstas en la ley) constituyen un objeto recurrente de la movilización vecinal, pero también el (no) cumplimiento de la norma urbanística.

Es necesario, sin embargo, cuestionarse si cierto uso de la zonificación no está reforzando, o en todo caso “avalando”, la segregación socioespacial, cuando utiliza, por ejemplo, el método de construcción de “zonas homogéneas”. Esta visión homogeneizante de los territorios tiene su origen en

la *Carta de Atenas*<sup>8</sup>, donde Le Corbusier (1957) plantea la separación de cuatro funciones urbanas básicas como principio para corregir los efectos negativos que el proceso de industrialización tenía en las ciudades.

Como explicita el artículo 77 de la *Carta de Atenas*: “Las claves del urbanismo radican en cuatro funciones: habitar, trabajar, recrearse (en las horas libres) y circular”. En cuanto a la planeación, el artículo 78 del mismo texto establece, entonces, que: “los planes determinarán la estructura de cada uno de los sectores atribuidos a las cuatro funciones claves y fijarán su respectivo emplazamiento en el conjunto”. En ese mismo sentido, Le Corbusier define a la zonificación como: “la operación que se realiza sobre el plano urbano con el fin de asignar a cada función y a cada individuo su lugar adecuado”<sup>9</sup>.

A través de la técnica de la zonificación, el urbanismo funcionalista ha propiciado –aunque no siempre de forma consciente– la homogeneidad de los territorios y, por lo tanto, de alguna forma, la segregación de los usos del suelo. Es tiempo de confrontar la ciudad inducida por este tipo de visión con el proyecto alternativo de ciudad, pues se puede sostener que “el principio de la especialización del suelo revestido teóricamente como zonificación por el urbanismo progresista responde al principio de la exclusión” (Martínez, 2001: 90).

¿Que es la ciudad? Entre otras cosas que podemos decir de ella, la ciudad se caracteriza por su capacidad de congregar en un mismo espacio usos tan diversos como la habitación, el gobierno y las expresiones políticas, los intercambios comerciales y culturales, los equipamientos educativos y de salud, la recreación y el ocio. En este sentido, la homogeneidad de uso que exhiben los conjuntos habitacionales periféricos, y aunque se les denomina “ciudades dormitorio”, no son solamente eso, pero tampoco son ciudad. Se trata de “asentamientos” monofuncionales donde el uso habitacional se encuentra segregado de los espacios en que se generan las oportunidades de empleo, incluyendo al llamado “informal”, de los equipamientos públicos y de las ofertas culturales.

8 La *Charte d'Athènes* fue publicada en 1941 por el editor *Plon*, en París, bajo la autoría de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM). Le Corbusier reconoció la autoría del texto en su reedición, en 1957, a cargo de *Éditions de Minuit*.

9 La traducción es nuestra.

Al desvincularse del desarrollo urbano, y de su planeación, la política habitacional induce a la consolidación de la segregación de usos y funciones urbanas y es generadora de importantes deseconomías urbanas, en términos de generación de nueva infraestructura y de costos energéticos, de problemas medioambientales crecientes derivados de una movilidad automotriz irracional y de un deterioro de la calidad de vida y del disfrute del tiempo libre, del deporte y de la cultura. Domina, desde hace tiempo, un enfoque vivendista de las necesidades habitacionales que contribuye a la consolidación de lo que se ha dado en llamar la “ciudad de los flujos” y de los “no lugares”: la nociudad.

Hace tiempo que la sociedad urbana y, con singular responsabilidad, sus principales diseñadores y constructores, llámense urbanistas, arquitectos, legisladores o desarrolladores, se han olvidado de hacer ciudad, la que es heterogeneidad. Es probable que el laboratorio privilegiado para el diseño de una ciudad alternativa más incluyente no se encuentre ya en las áreas de reciente urbanización, sino en las áreas centrales de la metrópoli, en los barrios y colonias que Angela Giglia y Emilio Duhau denominan “el espacio disputado” (Duhau y Giglia, 2008), territorios conflictivos por ser, justamente, portadores de heterogeneidad de usos y de complejas funciones urbanas (los “usos mixtos” asignados por las tablas de usos del suelo a gran parte de las áreas centrales).

### **Heterogeneidad de usos y “mixtura social”: estrategias para hacer ciudad**

La propuesta de una estrategia alternativa al *zoning* urbano y a la segregación de las funciones urbanas puede aplicarse a las políticas y programas de renovación urbana que han producido, en el pasado y aún en el presente, procesos de expulsión de la población residente de menores ingresos, o de “gentrificación”, como resultado recurrente de las políticas de revalorización de ciertas áreas centrales (Smith, 2002). Para contrarrestar una política de renovación urbana excluyente, se plantea, entre otras estrategias, la mezcla de usos vivienda-actividades económicas en los programas de rehabilitación habitacional de los centros históricos (Coulomb, 2007), lo que no implica abandonar, pero sí replantear radicalmente, el



uso del *zoning*, revisando —entre otras prácticas— el uso homogeneizante que la planeación hace de los mapas producidos por los SIG. El repoblamiento (“redensificación”) de las áreas centrales constituyó, estos últimos años, un eje estructurante de la política urbana del gobierno del Distrito Federal. Se ha analizado ampliamente los efectos perversos de esta política, que generó una revalorización excluyente de los valores inmobiliarios de la llamada “Ciudad Central”<sup>10</sup>. En cuanto al centro histórico de la Ciudad de México, su llamado “rescate” se ha vuelto, por su parte, el aparador ampliamente publicitado de una gestión urbana “exitosa”. Sin embargo, las políticas y las estrategias ahí implementadas se sitúan dentro de dos polos opuestos.

- Por una parte, acciones de “rescate” que se fundamentan sobre la revalorización de algunas áreas patrimoniales y su consecuente “gentrificación”, así como —en otras áreas patrimoniales— en la sustitución del uso habitacional por prácticas vinculadas a la actividad turística, y su “boutiquización” (Carrión, 2007: 40).
- Por otra parte, acciones que buscan apoyarse en estrategias innovadoras, sobre la base de la heterogeneidad social de los habitantes, con el convencimiento de que el centro histórico debe conservar los atributos de la urbanidad: la mezcla de actividades y de grupos sociales.

Puede estimarse que la oposición es excesiva. Es cierto que ningún actor, gubernamental o empresarial, ha planteado explícitamente, hasta ahora, la “gentrificación” de la ciudad central y de su centro histórico, es decir la sustitución de los actuales pobladores por sectores sociales de mayores ingresos. Pero es no menos cierto que, en los barrios antiguos, cerrar la brecha cada vez más honda entre el costo de la acción habitacional y los ingresos de la población residente constituye un desafío a la imaginación de los profesionistas comprometidos, y a la lucha social organizada.

El subsidio (a la adquisición del suelo y/o la vivienda) ha sido la principal herramienta para asegurar que los programas de renovación habitacional en áreas centrales no deriven en la expulsión de la población de

10 Uno de los trabajos mejor documentados al respecto es el desarrollado por Pablo Belliure (2008: 63-95).

menores ingresos. Sin embargo, la información difundida en torno a los proyectos “exitosos” no permite, por lo general, conocer con precisión el grado de subsidio manejado, su fuente (financiera, fiscal, filantropía, etc.) y a qué se aplicó (adquisición de suelo, recuperación de los créditos, etc.). Esta limitación es importante pues la cuantía del subsidio proveniente de fuentes públicas (fiscales) puede llegar a cuestionar la replicabilidad de los proyectos y la continuidad de un programa de regeneración habitacional a lo largo del tiempo.

El rechazo a los procesos de “gentrificación” vinculados a programas de renovación urbana hace que se descarte la “solución” de diseñar proyectos según las “reglas del mercado”, entendiéndose por ello la supresión (o fuerte disminución del monto) del subsidio. Pero está demostrado que la escasez crónica de recursos fiscales vuelve necesaria la búsqueda de caminos alternativos, que no sean el subsidio directo a la población beneficiaria de los programas de vivienda. Una opción es la heterogeneidad de los usos del suelo.

Existen ya suficientes experiencias, bajo distintas latitudes, para afirmar que una fuente complementaria al subsidio público se encuentra en el diseño de proyectos que contemplen, a nivel urbano, la mezcla de usos más o menos rentables, es decir que puedan pagar una renta más o menos elevada tanto a los propietarios como a la hacienda local; y también la mezcla de usos a nivel de los inmuebles mismos, en particular la combinación —en un mismo inmueble— del uso comercial / servicios en la planta baja y el uso habitacional en las plantas altas.

Aparte de rescatar, así, un patrón de uso característico de los edificios de las ciudades coloniales, dicha estrategia permite, hasta cierto punto, el “subsidio cruzado”, desde los usos rentables (el comercio) hacia los que lo son menos (la vivienda, pero también los equipamientos, entre otros). Esta mezcla de actividades económicas y vivienda en los inmuebles permite, a su vez, evitar que un centro histórico reproduzca el tipo de desarrollo urbano segregado que conocen las áreas de expansión periférica: la desarticulación espacial entre las áreas de vivienda y las actividades económicas, que se aleja cada vez más de lo que es, o debería ser, una ciudad habitable.

Hasta ahora, esta estrategia ha sido poco aplicada en América Latina por parte de los programas públicos de renovación urbana o de “rescate” de los centros históricos. Por lo general, la rehabilitación (o la

reconstrucción) de los inmuebles se hace sobre la base de un solo uso. Algunos afirman que, en todo caso, se trata de una estrategia muy poco factible, pues violenta la lógica de la segregación entre usos del suelo, segregación impuesta por las rentas diferenciales que los distintos usos generan. Otros señalan los conflictos que esta estrategia ha generado, por ejemplo entre vivienda y usos recreativos, como bares, salones de baile, restaurantes, etc., dentro de un mismo sector urbano. ¡No digamos dentro de un mismo inmueble!

Muy pocos reconocen la sobredeterminación que los sistemas financieros ejercen sobre el diseño de las soluciones arquitectónicas y, en particular, sobre la homogeneización de los usos del suelo en la ciudad. Y sin embargo, no deja de llamar la atención cómo, por ejemplo, en el actual proceso de inversión inmobiliaria en el “corredor” de la avenida Reforma, de la Ciudad de México, se utiliza como argumento de venta la existencia de complejos inmobiliarios de “usos mixtos” (viviendas, oficinas y comercios): Torre Reforma (avenida de la Reforma 483), Reforma 222, etc.

### La gestión financiera de cara a la escasez crónica de los recursos públicos y al financiamiento de la política social

Otra problemática a enfrentar con instrumentos innovadores se refiere a la cuestión de la escasez y la distribución disímil de los recursos públicos para hacer frente a las desigualdades sociales y avanzar hacia un desarrollo metropolitano con equidad. Sabemos que el debilitamiento del Estado, resultado de las políticas neoliberales, ha afectado a los gobiernos locales. La estrechez de las finanzas públicas, la ineficiencia, el burocratismo, la corrupción y el corporativismo sindical hacen que los gobiernos locales carezcan de los recursos fiscales y humanos suficientes para asumir sus responsabilidades políticas y sociales frente a la democracia, no *en* sino *de* la ciudad, entendida esta última como la aspiración de un acceso universal (“de todos”) a los “bienes urbanos públicos” o de “consumo colectivo” (Pérez, 2006: 189).

Los ingresos propios de los gobiernos locales se han basado, tradicionalmente, en el esquema de cobro del impuesto predial, y constituyen un

recurso demasiado débil frente al mandato legal de la distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso de urbanización. Que las finanzas de los municipios conurbados de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México sufran una escasez crónica de recursos no es una novedad. Pero esta carestía se ha ido incrementando de cara a las necesidades crecientes en materia de infraestructura y equipamientos, pues estuvieron recibiendo un porcentaje cada vez mayor de la expansión del área urbana. Mientras, el Distrito Federal (“el DF”) ha mantenido una (muy) relativa fortaleza financiera. Es así como en el DF, los ingresos propios representan más del 41%, mientras que en los municipios del Estado de México, su peso es casi insignificante, llegando apenas al 6% (Santacruz, 2005); a pesar de que, desde 1984, el impuesto predial se trasladó del ámbito estatal al municipal<sup>11</sup>. Esto tiene una doble consecuencia: por un lado, una muy importante dependencia de los recursos federales; y, por otro, un creciente endeudamiento.

En el caso del DF, su estructura fiscal presenta, por otra parte, serias distorsiones. Los ingresos tributarios y por el pago de derechos por la prestación de servicios, aunque deberían constituir la principal fuente de recursos, presentan una debilidad estructural que se ha profundizado en los años recientes. A esta estructura distorsionada de los recursos propios se agrega un alto índice de evasión fiscal, que en el año 2004 fue del orden de 52% (Santacruz, 2005). Según Emilio Pradilla, esta subrecaudación fiscal ha llevado al gobierno del DF a recurrir al endeudamiento creciente, mientras “se rechaza cualquier reforma de fondo a la inequitativa e injusta estructura fiscal para evitar el costo político electoral que esta reforma implica” (Pradilla, 2005).

Otra importante limitación en cuanto al financiamiento del desarrollo urbano se refiere al sobredimensionamiento del gasto administrativo de los gobiernos locales con respecto al gasto en obras públicas, tanto en el Distrito Federal como en los municipios conurbados del Estado de México. El gasto en obras públicas y fomento ha disminuido drásticamente, en los municipios conurbados y en el DF, al pasar de 30,8% y

11 En el año 2004, el ingreso propio del Gobierno del Distrito Federal más importante provenía del impuesto predial (17,3% del total de los ingresos propios), seguido del impuesto del 2% sobre nóminas, que representó el 16,7%.

26,7%, respectivamente, en 1990, a solo 16,7% y 11,1% en el año 2002. En el DF, en 2003, el gasto en obras públicas solo equivalió al 7,8% del gasto global.

El de la fiscalidad es un espacio muy fértil para avanzar hacia una gestión urbana más equitativa y menos excluyente. Las limitaciones actuales pueden resumirse de esta forma: existe una recaudación fiscal a través de distintos impuestos, pero no existe una política fiscal vinculada al desarrollo urbano, es decir, se desaprovecha a la fiscalidad en su potencialidad de constituirse en una poderosa herramienta para incentivar, o gravar, las acciones de los particulares en relación a un desarrollo urbano social, económica y medioambientalmente más sustentable.

Frente a la escasez crónica de recursos fiscales, algunos gobiernos locales –y de forma señalada los últimos gobiernos del Distrito Federal– han preferido otra estrategia, menos conflictiva, en relación con los intereses de la propiedad y del capital inmobiliario: el recorte de los gastos corrientes de su burocracia. Sin embargo, no se sabe a ciencia cierta cuáles han sido, hasta ahora, los alcances reales de esta estrategia, muy publicitada, de “austeridad republicana”, como fuente de recursos adicionales destinados –según se afirma– al mejoramiento de las condiciones de vida de las mayorías empobrecidas, en particular a través de la política social.

En torno a la política social, se han expresado distintos tipos de críticas a programas sociales que se limitan a un mero reparto de dádivas, que inciden solo de forma marginal sobre la inequitativa distribución de la riqueza, pero no atacan sus causas estructurales: la inestabilidad laboral, el desempleo creciente, la degradación del salario real, la baja calificación laboral y la disminución del gasto público en infraestructura y servicios sociales (Pradilla, 1999). Pero son muy escasas las evaluaciones de los programas sociales en cuanto a su (no) participación en la construcción de una ciudadanía participativa y solidaria, construcción que –claro está– difícilmente puede darse en el marco de programas sociales fuertemente permeados por las prácticas clientelares y el corporativismo territorial.

Es probable que las alternativas para la ciudadanización de la política social deban surgir de un debate que, en la actualidad, es prácticamente inexistente. De darse este último, podrían reivindicarse muchas prácticas surgidas con los movimientos sociales urbanos de los años setenta y ochenta, antes de que esas luchas terminaran por alimentar toda suerte de



clientelismos y burocracias legislativas, o distintos niveles de gobiernos locales. Los principios básicos sobre los cuales se desarrollaron estas prácticas fueron<sup>12</sup>:

- la gestión colectiva de recursos públicos provenientes de programas estatales (de vivienda, de abasto, y a veces culturales), sobre la base de la toma de decisiones en asamblea;
- el control de la gestión llevada a cabo por comisiones mandatarias de las asambleas, periódicamente removidas (para evitar las tentaciones de corruptelas en la relación con el aparato estatal); y
- la creación de empresas no lucrativas generadoras de empleo (fábricas de materiales, prestación de servicios comunitarios) para el fortalecimiento de una economía social solidaria.

### La privatización de los beneficios y la socialización de los costos del proceso de urbanización

Otro espacio de actuación para una gestión urbana menos excluyente se refiere a la inversión pública en la ciudad y su articulación con la inversión inmobiliaria privada. La gestión de las grandes ciudades se caracteriza, cada vez, por la voluntad explícita de los gobiernos locales de atraer inversiones, en particular las llamadas IED (inversiones extranjeras directas), como apoyo a grandes proyectos urbanos que generan una mayor fragmentación del territorio, y tienden a consolidar la autosegregación de los estratos de altos ingresos, a priorizar el automóvil frente al transporte público y a consolidar la nointeracción social de la gran ciudad.

En el seminario *Repensando la Metrópoli*, Jordi Borja (2005) pudo diagnosticar que “en el mejor de los casos, se ha hecho política economista pesada, por un lado, y política social ligera, por otro. Y casi siempre ha faltado una política urbana integrada”. La integralidad a la que apela Borja puede expresarse de otra forma: la necesidad moral de evitar que unos cuantos se apropien de los beneficios de la valorización constante del espacio construido, valorización que, en su mayor parte, es el producto de un

12 Véase un trabajo de evaluación de estas prácticas en Coulomb (1992).

esfuerzo de la colectividad. Sin embargo, son todavía muy escasos los instrumentos de gestión urbana utilizados con el fin de concretar la estrategia según la cual una recuperación de la plusvalía<sup>13</sup> derivada de la producción social de suelo podría constituirse en una fuente adicional de recursos para el financiamiento del desarrollo urbano.

Solo recientemente, la planeación urbana se ha preocupado —más bien bajo otras latitudes y muy escasamente en México— por cumplir con el principio de equidad enunciado en el tercer artículo de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), en relación a la valorización, o desvalorización, de la propiedad inmobiliaria generada por los planes y programas de desarrollo urbano. Por ejemplo, se plantea que, además de una necesaria y poco practicada actualización constante del catastro, la base del impuesto predial debería ser el valor del suelo en función del potencial de aprovechamiento de los predios señalado por la zonificación de los programas de desarrollo urbano.

El gobierno mexicano, que en 1976 pudo presumir —en Vancouver, Canadá, en el marco de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos— de ser un gobierno pionero en la materia, ahora exhibe un notable retraso legislativo con respecto a las reformas urbanas emprendidas por otros países latinoamericanos. Al día de hoy, la LGAH todavía no establece algún sistema de subsidio cruzado entre distintos niveles de rentabilidad (como, por ejemplo, en el caso del “Estatuto de la Ciudad”, en Brasil), o de recuperación de las plusvalías generadas por las inversiones públicas aplicadas a determinada porción del área urbana, como en el caso de la Ley de Participación en Plusvalías, en Colombia.

¿A qué se debe la tan escasa capacidad de los ejecutivos y legislativos mexicanos de crear instrumentos innovadores para la administración urbana, en particular para intervenir sobre el mercado inmobiliario? ¿Acaso, entre otros factores explicativos, esta incapacidad no es una consecuencia de las relaciones de poder y de los clientelismos políticos, que se fueron tejiendo y consolidando en torno a la apropiación desigual del recurso estratégico que es la tierra?

13 La *plusvalía* está definida por el diccionario Larousse como el “aumento del valor de un bien mueble o inmueble, por razones distintas al trabajo o a la actividad productiva de su propietario o poseedor”.

De no corregir este retraso, se seguirá asistiendo a prácticas planificadoras que, ejemplificando, al autorizar usos del suelo más rentables en determinada área, impulsan el incremento de los precios del suelo, en beneficio de algunos propietarios y en detrimento de la mayoría de los pobladores. Un proceso que la militancia por el derecho a la ciudad ha denominado, no sin razón: socializar los costos y privatizar los beneficios del desarrollo urbano, contrario al objetivo enunciado por la misma ley.

### **La gobernabilidad metropolitana: herramienta (siempre pospuesta) para una gestión urbana más equitativa**

La necesidad y urgencia de avanzar en la construcción de instrumentos de gestión metropolitana ha sido reiterada hasta el cansancio por investigadores y planificadores urbanos, sin haber podido ser sancionada por las leyes federales y locales. En varios foros, se ha planteado como estrategia “obligar” a los distintos gobiernos estatales, “delegacionales” y municipales” a construir una gobernabilidad común, “metropolitana”, por ejemplo, elevando a rango constitucional la figura de “zona metropolitana”. En realidad, el artículo 115 constitucional ya contempla la situación de la conurbación entre municipios de dos o más entidades federativas, sin utilizar, es cierto, el término “zona metropolitana”, estableciendo así –aunque no explícitamente– la obligatoriedad de su planeación y regulación entre los tres niveles de gobierno. Vale, entonces, preguntar qué se obtendría al hacer más explícita en la Constitución la obligatoriedad de la coordinación en materia de planeación y gestión metropolitana.

En todo caso, es probable que dicha obligatoriedad debiera ir acompañada de mecanismos concretos que la hagan operativa y establezcan, si no un cuarto nivel de gobierno (“metropolitano”) propiamente, distintas modalidades de gobierno –más allá de las “comisiones metropolitanas” y otras formas asociativas (convenios) entre distintos órdenes de gobierno–, entre otras dimensiones, en torno a las cuestiones de fiscalidad y presupuestaria.

Todo indica que ni la “voluntad política” ni la “obligatoriedad” de una gobernanza metropolitana serán suficientes para avanzar hacia una distribución más equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo metropolitano,



evadiendo siempre la discusión en torno al tema de la fiscalidad y de la creación de una hacienda metropolitana. Por ejemplo, es necesario evaluar en su justa dimensión la operación del Fondo de Obras y Servicios Metropolitanos creado de común acuerdo por los gobiernos del estado de México y del Distrito Federal<sup>14</sup>. Aparte de sus dimensiones muy reducidas, dicho fondo no promueve la creación progresiva de una presupuestación metropolitana que involucre, no solo a la Federación y a las dos entidades federativas, sino también a los mismos municipios.

Muy distinto sería un sistema de co-financiamiento entre distintas órdenes de gobierno, consistente en que el gobierno federal aportara recursos condicionados, por ejemplo, a que sean destinados a financiar proyectos conjuntos entre varios municipios, con una aportación presupuestal propia, así sea reducida. Esto contribuiría a relativizar la excesiva dicotomía entre proyectos metropolitanos y proyectos locales, pues muchos proyectos son, a la vez, metropolitanos y locales.

Se ha propuesto, desde hace tiempo, la creación de un ente metropolitano que tenga como objeto expreso contrarrestar la desigual distribución de recursos públicos entre el Distrito Federal y los municipios metropolitanos del estado de México. Se plantearon, entre otras estrategias, la homologación fiscal entre ambas entidades, la puesta en marcha de mecanismos para realizar transferencias intrametropolitanas, e incluso la creación de impuestos metropolitanos. De forma complementaria, se ha sugerido que las participaciones federales deberían canalizarse al nivel metropolitano, para su posterior redistribución entre las distintas demarcaciones político-administrativas de la metrópoli.

Estos y otros planteamientos, para su concreción, se enfrentan a la dificultad, que parece una imposibilidad, de redefinir la distribución de los poderes políticos, burocráticos y técnicos, entre los tres niveles de gobierno. La responsabilidad de los académicos es la de reflexionar más (o mejor, o ambas cosas) sobre cuáles son los obstáculos que impiden avanzar hacia una gestión a nivel metropolitano, sin la cual parece muy difícil que se puedan superar las desigualdades de recursos entre municipios y delegaciones, y enfrentar con éxito el reto de la equidad.

14 El Fondo Metropolitano para todas las zonas metropolitanas del país fue concebido por el gobierno federal en el año 2006.

En resumidas cuentas, no habrá mayores avances hacia la consolidación de la gobernabilidad metropolitana si no se establece constitucionalmente que los distintos componentes político-administrativos de la metrópoli, es decir tanto las dos entidades federativas como los municipios (y hasta ahora las delegaciones), tienen que ceder algunas de sus atribuciones en pro de una mayor gobernabilidad a escala del conjunto. Sin embargo, más allá de las visiones y los intereses particulares de los actores políticos implicados, está actuando también cierto deterioro de la gobernabilidad en la gestión urbana a nivel local, de cara a la emergencia de grupos, organizaciones y/o representantes sociales que exigen ser incorporadas a la gestión de la metrópoli, pero para los cuales todavía no existen los espacios adecuados de participación.

Frente a la evidente parálisis de las instituciones (además de su falta de legitimidad), surge la pregunta de cómo democratizar la participación ciudadana y convertirla en el espacio de innovación de una gestión democrática de la gran ciudad. La participación ciudadana está lejos de ser sinónimo de democracia. Se tiende a idealizar a las organizaciones ciudadanas, cuando en los hechos solamente pueden expresar intereses particulares, en detrimento del bienestar común. ¿Cómo evitar que la participación genere condiciones de ingobernabilidad y legitime así la toma de decisiones tecnocráticas y autoritarias sobre la ciudad? ¿Acaso no tenemos que reafirmar que el Estado es el garante del interés público y del desarrollo con equidad y justicia social?

Se presentan dos alternativas para debatir, aunque estas puedan ser eventualmente complementarias:

- La primera se ha llamado la “ciudadanización de las instituciones” y, por lo general, ha llevado a la creación de una nueva burocracia de comités, comisiones y consejos “ciudadanos”.
- La segunda, para la cual no hay ni sueldos ni agencias de colocación partidista, es un largo trabajo de transformación de habitantes en ciudadanos, es decir en sujetos que aprendan a someter sus intereses particulares al interés general, desde su cuadra, su barrio, su parroquia, su escuela o su asociación.

Por otra parte, ¿cómo salir del dilema entre gestión centralizada, eficiente pero antidemocrática, y gestión descentralizada, participativa pero localista y sin visión de conjunto? Me parece que la respuesta se encuentra en, por lo menos, dos ámbitos. En primer lugar, habría que reconocer que la democracia representativa fue justamente pensada cuando la democracia directa no podía ejercerse mediante la asamblea de ciudadanos. Es decir, habría que retomar la propuesta de creación de un Congreso (o Consejo) Metropolitano colegiado, constituido por los 59 presidentes municipales de los municipios metropolitanos, los 16 delegados del Distrito Federal y los gobernadores del Distrito Federal y el estado de México; previa reforma constitucional para el estatuto de gobierno del Distrito Federal. Esta forma de gobierno legislativo metropolitana existe bajo otras latitudes.

En segundo lugar (aparte de seguir insistiendo en la consolidación de las distintas formas de democracia participativa a nivel de los gobiernos locales), me parece que pueden abrirse algunos espacios de democracia participativa a nivel, si bien no de la planeación, de la gestión a nivel metropolitano. Me refiero a la incorporación de asociaciones de usuarios de servicios urbanos en la estructura administrativa de corporaciones o empresas públicas o mixtas que prestan determinado servicio (agua potable, transporte, seguridad, etc.).

### A modo de conclusión

Se ha vuelto común atribuir a la etapa actual del proceso histórico de globalización del sistema capitalista las situaciones de polarización y exclusión social, de fragmentación territorial y de difusión correlativa del miedo y de la violencia urbana. Sin embargo, desde su existencia misma, la ciudad —y singularmente la ciudad capitalista— ha sido una concentración espacial de conflictos articulados con desigualdades de todo género.

Desde el urbanismo higienista y policíaco del prefecto de París Georges Eugène Haussman, hasta la planeación estratégica que hoy presume de superar la ineficiente planeación urbana del *zoning*, se busca, de distinta manera, pacificar la conflictiva urbana con el diseño de un orden urbano. Las herramientas encontradas tienen en común la consolidación de la homogeneidad

de las funciones urbanas, y la segregación socioespacial de los territorios –aunque articulados funcionalmente entre sí por las autopistas y segundos pisos de los “espacios de los flujos” – y de las redes (vigiladas) que tejen las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

No es que se esté sustituyendo una ciudad antigua de los lugares con una nueva de los flujos (Castells, 1997), sino que se está reordenando, con el apoyo de la planeación urbana, los territorios de las distintas “tribus urbanas” (Maffesoli, 1990), incapaces de construir una mínima convivencia y una gestión democrática compartida (si no consensuada) a escala de la gran ciudad. La ciudad, entonces, se entrega a una planeación y gestión urbanas, homogeneizantes y segregacionistas a la vez, que buscan legitimarse mediante la utópica inserción competitiva de la metrópoli en el concierto de las “ciudades globales”.

Superar tanto la gestión urbana tecnocrática de la competitividad globalizada como la gestión comunitaria “participativa” del gueto barrial obliga a construir espacios alternativos para que se empiecen a practicar nuevas formas de democracia –no solo *en* la ciudad, sino también *de* la ciudad– que posibiliten “vivir juntos en la aldea global” (Touraine, 1998) de una metrópoli de veinte millones de seres humanos.

## Bibliografía

- Álvarez, Lucía et al. (2010). *La gestión incluyente en las grandes ciudades*. México: UNAM / UAM / INAH.
- Belliure, Pablo (2008). “La expansión urbana. Reciclamiento o desbordamiento”. En *La Ciudad de México: a debate*, Jorge Legorreta (Coord.): 63-95. México: UAM.
- Borja, Jordi (2005). Ponencia presentada en el seminario internacional Repensando la Metrópoli, octubre, en Ciudad de México, México.
- Carrión, Fernando (1994). “La gestión urbana: estrategias, dilemas y retos”. *Revista Interamericana de Planificación* N° 27: 17-30.
- Carrión, Fernando (2007). “Dime quién financia el centro histórico y te diré qué centro histórico es”. En *El financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe*. Fernando Carrión (Ed.): 25-58. Quito: FLACSO / Lincoln Institute of Land Policy.

- Castells, Manuel (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura I. La Sociedad Red, una visión global*. Madrid: Alianza Editorial.
- Chávez Muñoz, Alfonso (2005). "Sistema de consulta para la toma de decisiones en la aplicación de recursos con impacto en las cadenas productivas (SCAP 2004)". Ponencia presentada en el seminario internacional Repensando la Metrópoli, octubre, en Ciudad de México, México.
- Connolly, Priscilla (1991). "Sociología urbana en la UAM, Azcapotzalco". *Sociológica* N° 15: 281-319.
- Connolly, Priscilla (2006). "Mapas y democracia: reflexiones críticas sobre la geo referenciación de carencias para la programación de políticas sociales". En *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México*, Lucía Álvarez et al. (Coords.): 433-463. México: UNAM-CIICH / UAM / UACM / INAH / Plaza y Valdés.
- Coulomb, René (Coord.) (1992). *Pobreza urbana, autogestión y política*. México: Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos / CENVI.
- Coulomb, René (1993). "Hacia la balcanización de la planeación urbana y del territorio". *Ciudades* N° 20: 48-56.
- Coulomb, René (2007). "Construyendo utopías desde el centro". En *Hábitat popular en los centros antiguos de Iberoamérica*, R. Mesías, A. Suárez Pareyón y V. Delgadillo (Coords.): 16-28. México: CYTED / CENVI.
- Duhau, Emilio (1988). "Planeación metropolitana y política urbana municipal en la Ciudad de México". *Estudios Demográficos y Urbanos* vol. 3, N° 1: 115-142.
- Duhau, Emilio (2008). "División social del espacio y exclusión social". En *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, México, Siglo XXI, Rolando Cordera et al. coords.): 199-211. UNAM-IIS.
- Duhau, Emilio y Ángela Giglia (2008). *Las reglas del (des)orden: habitar la Metrópoli*. México: Siglo XXI / UAM, Azcapotzalco.
- Durand Ponte, Víctor Manuel (2008). "Nueva exclusión social y ciudadanía". En *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, Rolando Cordera et al. (Coords.): 313-320. México: Siglo XXI / UNAM-IIS.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso y Susana Medina Ciriaco (2008). "El fenómeno de la irregularidad del suelo urbano en México: una síntesis". En *Irregularidad y suelo urbano*, Alfonso Iracheta y Susana Medina



- (Coords.): 561-568. México: El Colegio Mexiquense / SEDESOL / UNHABITAT.
- Le Corbusier (1957). *La charte d'Athènes*. París: Éditions de Minuit.
- Maffesoli, Michael (1990). *El tiempo de las tribus*. Barcelona: Icaria.
- Martínez, Emilio (2001). "Centros históricos en perspectiva. Observaciones sociológicas al análisis y la planificación territorial". *Revista Catalana de Sociología* N° 14: 87-103.
- Pérez, Pedro (2006). "Ciudad democrática. Una mirada desde la gestión urbana". En *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, Lucía Alvarez et al. (Coords.): 187-207. México: UNAM-CHICH / UAM / UACM / INAH / Plaza y Valdés.
- Pradilla, Emilio (1999). "Gestión económica y financiera, gobierno con responsabilidad social y combate a la pobreza, la exclusión y la inequidad social". *Cuaderno de trabajo* N° 52. Quito: Programa de Gestión Urbana / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo / Oficina Regional para América Latina.
- Pradilla, Emilio (2005). "Ciudad de México: la ciudad de la esperanza... perdida". Ponencia presentada en el seminario internacional Repensando la Metrópoli, octubre, en Ciudad de México, México.
- PUEC-Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (2002). *El papel de la planeación ciudadana en la elaboración de programas parciales de desarrollo urbano*. México: PUEC-UNAM.
- Santacruz Fabila, Iris (2005). "Finanzas públicas de la ZMCM". Ponencia presentada en el seminario internacional Repensando la Metrópoli, octubre, en Ciudad de México, México.
- Smith, Neil (2002). "New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy". *Antipode*, vol. 34 N°3: 427-450.
- Touraine, Alain (1998). *¿Podremos vivir juntos? La discusión pendiente: el destino del hombre en la aldea global*. Buenos Aires: FCE.

## Documentos

- Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH). Diario Oficial de la Federación, 21 de julio de 1993.