

La articulación de las políticas urbanas
Hacia un nuevo paradigma de ciudad y de políticas públicas

(trabajo en proceso)

Guillermo Ejea Mendoza¹

2018-2019

Presentación

Este reporte de Investigación, “La articulación de las políticas urbanas. Hacia un nuevo paradigma de ciudad y de políticas públicas”, del Guillermo Ejea Mendoza, está vinculado al Proyecto de Investigación *Mercado inmobiliario y morfología urbana en la Ciudad de México y su Zona Metropolitana 1950-2010. Alcances y límites de la regulación estatal*, registrado ante la Coordinación Divisional de Investigación con el número **1026** y aprobado en la Sesión 322 del Consejo Divisional realizada el 31/10/2012. La línea de Generación y Aplicación del Conocimiento es Economía Urbana.

El reporte contiene una propuesta de planeación para el desarrollo urbano, económico y social de la Ciudad de México con base en la articulación de las políticas urbanas mediante una nueva concepción del desarrollo local y las políticas públicas. Entre sus reflexiones finales, el autor anota que la sincronía del cambio de gobierno a nivel nacional, metropolitano y municipal con la misma plataforma ideológica es una gran oportunidad para iniciar un giro histórico en el modelo de ciudad y en el de las políticas públicas de la Ciudad de México. Además, puede hacerse en sintonía con los nuevos planteamientos de ONU Habitat, que ha constatado el fracaso del enfoque facilitador promovido desde los años noventa en todo el mundo. Se trata, ahora, de construir una ciudad igualitaria en el sentido estructural y trascendental del término.

Dr. Sergio Cámara Izquierdo
Encargado del Departamento de Economía

¹ Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco
(gem@azc.uam.mx)

Preámbulo

Este trabajo forma parte de una investigación relacionada con el desarrollo de políticas públicas territoriales encaminadas a reorientar las políticas urbanas hacia una ciudad igualitaria, en el marco del proyecto de investigación *Mercado inmobiliario y morfología urbana en la Ciudad de México y su Zona Metropolitana 1950-2010. Alcances y límites de la regulación estatal* (proyecto #1026, aprobado en la Sesión 322 del 31/10/2012).

Introducción

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU Habitat) llevó a cabo en los últimos años una revisión de los resultados de la Conferencia Habitat II (Estambul, 1996) para formular recomendaciones que sirvieran de base a las orientaciones de Habitat III (Quito, 2016) de donde se desprendió la *Nueva Agenda Urbana* (2017). Esto en el marco de la sustitución de los *Objetivos del Milenio* por los de la *Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible* acordada por la ONU en 2015. Quizás lo más destacado del nuevo planteamiento es que implica un cambio de paradigma en la concepción del desarrollo urbano, una forma distinta de relacionar el desarrollo con la “buena urbanización” y asignar a los gobiernos locales un papel más preponderante en la orientación del proceso.

Por otro lado, de 1997 a 2018 la Ciudad de México fue gobernada por un partido político identificado con la izquierda, pero las políticas de desarrollo urbano aplicadas durante ese período no pudieron zafarse del modelo neoliberal, o esquema facilitador según la denominación de ONU Habitat. En 2018 llegó al gobierno local el Movimiento de Renovación Nacional (MORENA) basado en un discurso que impugna las estructuras de privilegios que han dominado las instituciones del país y a favor de políticas orientadas al bienestar popular. También se ha aprobado una nueva Constitución Política para la Ciudad de México con un perfil marcadamente progresista. Estos hechos abren la puerta a la posibilidad de un cambio de fondo en el desarrollo de la Ciudad.

Ambas circunstancias han inspirado esta reflexión acerca de los criterios de formulación de un conjunto de políticas cuya articulación puede configurar un paradigma distinto de ciudad. En términos metodológicos, esta reflexión no se hace *sobre* sino *en* el proceso de las políticas públicas y en la fase de definición de los *cursos de acción* estratégicos, y se intenta superar la sectorialización tradicional mediante un tratamiento transversal de los mismos.

El trabajo contiene una propuesta sobre el modo como pueden articularse las diferentes políticas que inciden en la transformación de un territorio urbano: económica, social, urbana, política-política, etc., pues comúnmente tienden a concebirse e instrumentarse de modo separado o inconsistente, limitando sus alcances. A partir del Enfoque de Políticas Públicas, se toma el caso de la Ciudad de México y la idea del nuevo paradigma de ciudad, según su Constitución de 2017 y ONU Habitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos).

La reflexión se centra en la Ciudad de México (antes Distrito Federal) por ser el ámbito de circunscripción político-administrativa donde se deciden las políticas públicas, pero indudablemente, en un nuevo esquema como el que aquí se describe, es indispensable que las acciones se lleven a cabo a nivel metropolitano².

Por supuesto, en un escrito de estas dimensiones no es posible abarcar todos los aspectos ni profundizar demasiado en los temas examinados. Aquí se han seleccionado algunos que parecen cruciales.

La primera sección del ensayo se refiere brevemente al tipo de ciudad que se busca. La segunda, a las políticas y agentes principales del proceso de cambio, así como al marco teórico que se utiliza al referir las políticas públicas. La tercera sección comprende los componentes que pueden servir para articular las políticas: a) participación ciudadana a nivel de barrio; b) uso de reservas inmobiliarias internas y política de vivienda; c) definición de la población objetivo; d) la función social de la propiedad y las esferas normativas según el interés social; e) desarrollar el oriente

² Abordar esta dimensión espacial excede los objetivos y límites de este trabajo. Para comprender la perspectiva metropolitana puede verse Iracheta (2016).

de la ciudad; f) considerar que el espacio público es el tejido básico de la trama urbana; g) no descuidar que la ciudad para ser sostenible debe ser productiva, y h) elementos de financiamiento. El trabajo termina con una reflexión final.

1. Premisas

La revisión conceptual que llevó a cabo ONU Habitat en los últimos años acerca de los resultados efectivos de sus planteamientos de 1996³, condujo entre otras conclusiones a dejar atrás el paradigma del “enfoque facilitador”, dar más relevancia al papel de los gobiernos locales como agentes *conductores* y *realizadores* del desarrollo urbano y ver de otra manera la relación misma entre el desarrollo y una “buena urbanización”.

El paradigma del “enfoque facilitador”, es decir, de la operación libre de los mercados, dominante desde los años noventa, si bien permitió algunos avances, fracasó en el objetivo de proporcionar vivienda a amplias capas de la población de bajos ingresos y en el de lograr ciudades sustentables, en todo el mundo. Urbanización desenfrenada sobre expansión territorial ilimitada, segregación social y fragmentación urbana, especulación, movilidad ineficiente, predominio del criterio de rentabilidad en el uso del suelo, megaproyectos para los grupos de ingresos altos, mando del capital inmobiliario y gobiernos locales sin recursos económicos ni autoridad son las principales consecuencias del modelo, además de pobreza y exclusión, sobre todo en metrópolis y ciudades de los países no desarrollados pero también en algunas de los desarrollados. En estos términos la ciudad neoliberal es una “ecuación imposible” de resolver (Belil, Borja y Corti, 2012). La Ciudad de México no escapó a esta condición. Los gobiernos de la época reciente, que pueden ser calificados de izquierda o progresistas⁴, no pudieron superar el modelo neoliberal ni evitar el aumento de la heterogeneidad urbana y la desigualdad social (Ejea, 2014).

³ ONU Habitat (2017, 2016a, 2016b, 2016c, 2016d, 2016e, 2015a, 2015b, 2014 y 2012).

⁴ Las coordenadas de la geometría política siempre son relativas.

Los análisis y las reflexiones de ONU Habitat de 2012 a 2017 son amplios, comprensivos y exhaustivos y su reseña no cabe en este trabajo⁵. Baste reproducir algunos párrafos de la *Nueva Agenda Urbana* de 2017 para tener una idea general de la propuesta. Declaran los signatarios:

25. Reconocemos que [...] la organización espacial, la accesibilidad y el diseño de los espacios urbanos, así como la infraestructura y la prestación de servicios básicos, junto con las políticas de desarrollo, pueden promover la cohesión social, la igualdad y la inclusión, u obstaculizarlas.

26. Nos comprometemos a fomentar un desarrollo urbano y rural centrado en las personas, que proteja el planeta y tenga en cuenta la edad y el género, así como a hacer realidad todos los derechos humanos y libertades fundamentales [...]

27. Reafirmamos nuestra promesa de asegurar que nadie se quede atrás y nos comprometemos a promover el acceso equitativo a las oportunidades y los beneficios que puede ofrecer la urbanización y que permiten a todos los habitantes, independientemente de si viven en asentamientos formales o informales, llevar una vida decente, digna y plena y realizar todo su potencial humano.

32. Nos comprometemos a promover el desarrollo de políticas y enfoques habitacionales integrados que tengan en cuenta la edad y el género en todos los sectores, en particular en los ámbitos del empleo, la educación, la atención de la salud y la integración social, y a todos los niveles de gobierno; políticas y enfoques que incorporen la asignación de viviendas adecuadas, asequibles, accesibles, eficientes, seguras, resilientes, bien conectadas y bien ubicadas, prestando especial atención al factor de proximidad y al fortalecimiento de la relación espacial con el resto del entramado urbano y las esferas funcionales cercanas.

Entonces, es necesario impulsar un nuevo modelo de ciudad orientado explícitamente a la gente, a las personas. Esto significa apostar, en síntesis, por una *ciudad igualitaria*⁶ y de bienestar, que no sólo satisfaga las necesidades básicas

⁵ Con la misma intención de reconceptualización, la CEPAL realizó en 2017 un diagnóstico sobre el estado de las ciudades en América Latina, cuya situación no difiere de lo aquí presentado (Montero y García, 2017).

⁶ El valor de la *igualdad* es una idea fuerza que se constituye como principio normativo y a la vez horizonte estratégico para el desarrollo de la condición de ciudadanía en el campo de los derechos jurídicos, los medios y las capacidades económicas y el reconocimiento relacional (Bárcena y Prado, 2016).

sino también las de integración y desarrollo social de toda la población, y sostenible en el tiempo⁷.

En esa dirección, el modelo urbano a seguir en las próximas décadas es el de una ciudad compacta y densa, mixta (funcionalmente) y mezclada (socialmente), comunicada (movilidad eficiente) y conectada (comunicaciones e interacciones), sustentable y resiliente, segura e incluyente⁸.

A ello hay añadir la necesidad de impulsar un modelo de ciudad productiva y competitiva, que genere los niveles de empleo e ingresos que garanticen el bienestar social *sostenible* de la población.

Es en este sentido amplio e integral que ONU Habitat habla de *ciudades prósperas*: “Una ciudad próspera apoya la productividad, el desarrollo de la infraestructura, la calidad de vida, la equidad e inclusión social y la sostenibilidad del medio ambiente” (ONU Habitat, 2016: 34).

2. Primeros trazos

Irrecusablemente, el nuevo modelo de ciudad requiere del diseño y la aplicación de un nuevo tipo de políticas urbanas.

Debe entenderse que la transformación urbana es condición y vehículo de la transformación social; que la mayor equidad urbana redundará en la mayor equidad social y viceversa. También debe entenderse que la estructura urbana está en la base de la productividad económica, que puede favorecerla o inhibirla según se configure.

⁷ Estos propósitos están contenidos en varios títulos, capítulos y artículos de la Constitución Política de la Ciudad de México de 2017 pero pueden verse resumidos en el artículo 12 referido al “Derecho a la Ciudad”.

⁸ No se trata de imponer la homogeneidad de densidad, compactación, mixtura, mezcla y verticalidad en toda la ciudad, sino, respetando las peculiaridades de cada área, la diversidad, sustituir la idea prevaleciente de la zonificación y que esas características *dominen* la dinámica del desarrollo urbano. En una megaciudad habría que añadir la importancia de desplegar una estructura urbana policéntrica, compatible con los atributos mencionados.

El control de la producción y distribución de los bienes y servicios urbanos es un aspecto fundamental en la construcción social de la ciudad (Pírez, 2013), pero no el único. Es indispensable, asimismo, configurar las instituciones apropiadas para ello.

Conviene precisar aquí que el grado de cohesión social de una sociedad está relacionado con la forma estructural de asignar los recursos materiales y simbólicos entre sus miembros y, por lo tanto, de distribuir las posibilidades del bienestar y el ejercicio de los derechos políticos y culturales. Así, “la política pública puede influir notablemente en la cohesión social mediante la ampliación de oportunidades productivas, el fomento del desarrollo de capacidades personales, la conformación de redes más inclusivas de protección [la universalización del acceso a los servicios públicos de calidad] y una gestión eficiente de las finanzas públicas” (Solís, 2018: 55).

Por lo anterior, es necesario superar la esquizofrenia de las políticas: el hecho de que la política urbana, la política social, la política económica, la política ambiental y la gobernanza vayan cada una por su lado. Debe comprenderse que son facetas del mismo proceso y ser tratadas de modo articulado. Su interacción debe conceptualizarse de acuerdo con el viejo principio de causación circular acumulativa, es decir, unas y otras se retroalimentan mutuamente en una espiral virtuosa.

En lugar de la preeminencia del capital, los agentes principales del nuevo paradigma son el Estado y la Participación Ciudadana. Según ONU Habitat, en materia de desarrollo urbano la rectoría estatal se manifiesta principalmente a través de las acciones del gobierno local (a nivel municipal), apoyadas por los gobiernos nacional y subnacional. En el caso de la Ciudad de México puede aprovecharse la oportunidad que ofrece la coyuntura de gobiernos afines en los tres niveles. A partir de 2018, con el triunfo de Morena, hay concordancia ideológico-programática a nivel nacional, de entidad y en la mayoría de las alcaldías (así como en algunos de los municipios conurbados de la Zona Metropolitana).

Por otra parte, la misma ciudad debe convertirse en un sujeto. La posibilidad de transformación del modelo de ciudad ha sido resultado de la movilización social (la

mayoría electoral), pero la concreción del cambio no puede lograrse sin la participación ciudadana, no es una tarea que competa únicamente al gobierno. La sociedad tiene que hacerse presente en la construcción del nuevo modelo de ciudad porque este nuevo modelo, si bien tiene rasgos ideales que pueden ser de consenso, también tiene que definirse y realizarse en sus detalles poco a poco, en cada alcaldía, colonia, barrio y pueblo, calle a calle, metro a metro y día a día.

Además, la emergencia del nuevo modelo tiene que expresarse no sólo en nuevas prácticas de la población y de las autoridades, sino también plasmarse en leyes aplicables. Se trata de un cambio radical de dirección pero de un cambio gradual en cuanto al proceso.

Si bien la nueva y reciente Constitución de la Ciudad de México contiene un modelo deseado de ciudad, no debe convertirse en letra muerta o una entelequia, como se hizo con la de 1917 a lo largo de los años. Es preciso instrumentar legalmente también el proceso de transformación de la Ciudad. Por eso se necesitan nuevas normas jurídicas a nivel reglamentario y operativo que recojan los impulsos de cambio de la sociedad y contribuyan a su consistencia y permanencia como reglas nuevas de una mejor convivencia y mayor equidad. Esa tarea de re-construcción jurídica será producto del trabajo del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva que mandata la nueva Constitución en su artículo 15.

Por supuesto, la transformación afectará intereses. Por ambos motivos, por la necesidad de sostener el proceso de cambio y por las resistencias que éste producirá, el gobierno requiere del apoyo ciudadano. Requiere de la participación y la movilización de la sociedad, tanto en el discurso como en la defensa práctica de cada porción de ciudad en todo momento.

En última instancia, por otro lado, la garantía de que el gobierno no se desviará de los propósitos señalados reside en la continuidad de la participación ciudadana, ejercida a través de mecanismos legales e institucionales de seguimiento, vigilancia y evaluación, además de su presencia activa en los ámbitos decisorios.

Precisamente, a este aspecto obedece la noción de *políticas públicas* que se utiliza en este trabajo. Política *pública* no es política gubernamental sino estrategia encaminada a resolver un problema *público*: el espacio institucionalizado en el que los ciudadanos o sus grupos representativos dialogan e interactúan con las autoridades para determinar e instrumentar la forma de resolverlo (Lasswell, 1992). Así, una política *pública* es participativa por su propia naturaleza. Por esto mismo, los ciudadanos pueden ejercer sus derechos sobre las acciones del Estado y éste puede actuar de acuerdo con una racionalidad social legítima.

El Enfoque de las Políticas Públicas tiene un sentido eminentemente práctico: se orienta a resolver problemas específicos y, por lo mismo, aunque sigue cierta metodología genérica (el Ciclo de las Políticas), depende enteramente de las circunstancias particulares de la situación que aborda (sociales, políticas, económicas, culturales, históricas, etc.) por lo que exige la concurrencia de diversas disciplinas. En el mismo sentido, la articulación de las políticas, por lo tanto, no se plantea en el ámbito teórico-abstracto sino en el de la realización práctica concreta (Parsons, 2007).

3. Componentes

Los elementos del nuevo paradigma que se presentan a continuación deben entenderse como las múltiples dimensiones del mismo proceso de cambio, por lo que su desarrollo debe plantearse de manera articulada, interdependiente y recíproca. De algunos pueden desprenderse acciones inmediatas pero todos apuntan estratégicamente al mediano y largo plazos (seis, doce y más años, respectivamente).

3.1. La Gobernanza y los Barrios

Desde 1997, además de la elección democrática de sus gobernantes, en la Ciudad de México pueden reconocerse importantes avances legislativos en materia de derechos humanos, incluido el derecho a la ciudad. Sin embargo, hasta 2018 todo ello no se tradujo en otro modelo de ciudad.

Esto se debe, en mi opinión, a los siguientes factores: 1) En la planeación y en las decisiones del gobierno ha predominado la concepción neoliberal de la ciudad, en línea con el modelo económico dominante. De hecho, se creyó que la situación local no podía modificarse hasta que no cambiara la situación nacional. 2) La clase política ha estado más preocupada por la conservación de sus posiciones que por una transformación real de las cosas. 3) Los dos factores anteriores se conjugaron para que la política social haya sido dominada por una estrategia de transferencias que buscó simultáneamente, en lo fundamental, *contener* la pobreza y asegurar sus *clientelas*, mientras que se dejaba a los mercados la decisión sobre la orientación del desarrollo económico urbano. 3) Ante tal extravío de los gobiernos locales, los capitales inmobiliario, comercial y financiero dictaron el modelo de ciudad vigente. 4) La participación ciudadana (no electoral) se ha presentado, en general, a través de movimientos casuísticos, defensivos, focalizados, inmediatistas, aislados y efímeros. Inclusive los que han perdurado y se han ligado entre sí, no han podido trascender sus demandas y propuestas hacia una participación institucionalizada que establezca criterios diferentes para las políticas urbanas.

En la construcción del nuevo modelo de ciudad la participación ciudadana no puede limitarse a las movilizaciones por casos específicos ni la democracia puede reducirse a los procesos electorales. Ambas, la participación ciudadana y la democracia deben materializarse y confluir en una institucionalidad de gobernanza, en el marco de nuestra reciente Constitución, que ha recogido los anhelos de cambio de la ciudadanía.

Por gobernanza entiendo el conjunto de redes formales que interrelacionan instancias de gobierno de diferente nivel con organizaciones representativas de la acción ciudadana también de diferente nivel. En este marco, “las decisiones públicas no corresponden a una actuación aislada por parte del gobierno, sino que son resultado de la participación de una red de actores interdependientes” (Pérez Torres, 2013: 155⁹). Aunque debe tenerse cuidado de no caer en el extremo, donde

⁹ En su texto, el autor describe las diferentes versiones del término pero excluye la que me parece más útil para nuestro tema, la interpretación de la Unión Europea, que indica cinco principios fundamentales que la definen: “El concepto de ‘gobernanza’ designa las normas, procesos y

el peso de los actores privados y sociales desvanece la autoridad gubernamental. Asimismo, la gobernanza no es un punto de partida ni un modelo preestablecido sino un proceso constitutivo de gobernabilidad (Pérez Torres, 2013: 159). Además, la estructura de gobernanza debe ser formal para asegurar la transparencia y no discrecionalidad de las decisiones.

Por lo anterior, es indispensable fortalecer las instituciones de participación ciudadana, empezando por la organización vecinal y su incidencia en las decisiones que afectan a la calle, el vecindario, el barrio, la colonia y el pueblo, así como sus relaciones de coordinación con las instancias de alcance territorial más amplio, los Concejos de las Alcaldías. Más que una jerarquía vertical, el modelo funcional estaría mejor representado por un conjunto de esferas de competencia de diferente ámbito o nivel.

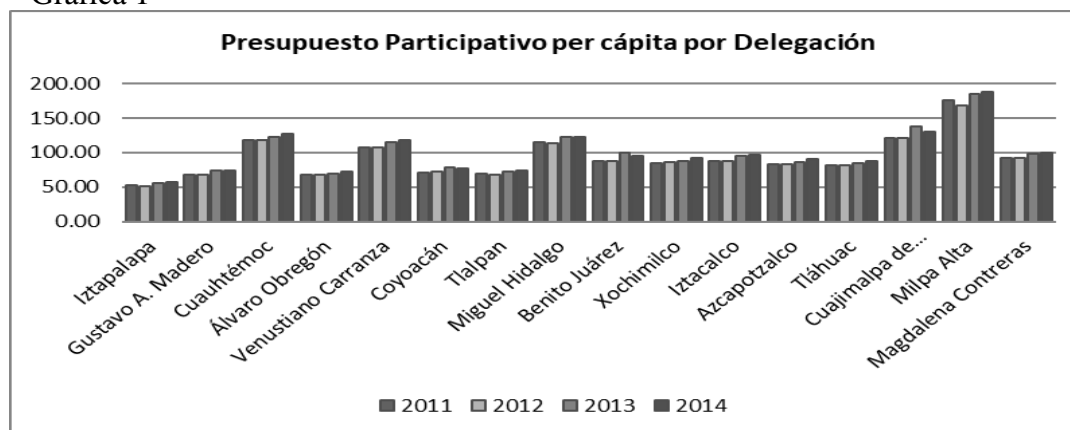
La unidad básica de la gobernanza urbana desde abajo puede ser el barrio (sea vecindario, colonia o unidad habitacional) porque es el espacio de mayor proximidad e intereses territoriales más comunes. Por supuesto, mantener la diversidad de los perfiles socioculturales e identidades de los diferentes barrios que comprende una ciudad compleja es legítimo y necesario, pero no es algo que esté reñido con lograr la homogeneidad de la estructura urbana en cuanto a que toda la ciudad disponga de una accesibilidad similar en cantidad y calidad a los satisfactores ciudadanos. En todo caso, el aterrizaje de las políticas públicas tiene que ser a ese nivel para poder alcanzar el bienestar individual y colectivo de las personas en su entorno inmediato: habitacional, laboral y recreativo. Sin demérito de las grandes obras de infraestructura necesarias para la operación de la metrópoli, en ese contorno urbano

comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia”. Más aún: “Cinco son los principios que constituyen la base de una buena gobernanza y de los cambios propuestos en el presente Libro Blanco: *apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia*. Cada uno de estos principios resulta esencial para la instauración de una gobernanza más democrática. No sólo son la base de la democracia y el Estado de Derecho en los Estados miembros, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local”. (ver COM, 2001: 8, 10).

habría que definir las necesidades de los bienes y servicios públicos, la movilidad y seguridad, el medio ambiente, las inversiones.

En este sentido, cabe mencionar que el modelo de presupuesto participativo debe tomarse más en serio¹⁰. Tres por ciento del presupuesto inicial de cada Alcaldía¹¹ parece exiguo pues sirve para atender necesidades menores y no cambios estructurales. Por ejemplo, si bien las alcaldías de Iztapalapa y Gustavo A. Madero recibían la mayor proporción de recursos por presupuesto participativo debido a sus elevados presupuestos regulares, hay una gran inequidad de la asignación si la cantidad de dinero se cuenta por habitante, como muestra la Gráfica 1, copiada de García (2014: 55).

Gráfica 1



Fuente: García (2014: 55)

Eso significa que el presupuesto participativo no está sirviendo para corregir las inequidades de la distribución presupuestal regular y, por consiguiente, tampoco la heterogeneidad estructural y la desigualdad social. Además, tampoco parece ser ya suficiente para legitimar el supuesto compromiso democrático y popular de las autoridades. Para aumentar el impacto social y urbano de este tipo de recursos, el modelo del presupuesto participativo podría confluir con el del mejoramiento barrial y, adicionalmente, incrementarse el monto conjunto.

¹⁰ Una aguda crítica al modelo del presupuesto participativo de la Ciudad de México puede encontrarse en Montoya (2017).

¹¹ En 2018 el 3% fue de 988.6 millones de pesos. En 2014 fue de 762.9 millones de pesos para 1,769 colonias, \$564,396 por colonia y no más de 200 pesos per cápita en promedio (García, 2014).

3.2. Reservas inmobiliarias internas y política de vivienda

En general, cuando se mencionan las reservas territoriales para el desarrollo urbano a cargo del gobierno, se piensa en las tierras disponibles o apartadas para la expansión horizontal futura de la ciudad más allá de sus límites actuales, especialmente para la edificación de vivienda. Reservas territoriales diferentes, por supuesto, de las áreas protegidas o resguardadas por motivos ambientales.

Pero en un modelo de ciudad densa y compacta las reservas territoriales deben referirse a lotes baldíos o reemplazo de construcciones deterioradas que pueden destinarse al crecimiento vertical y la reordenación de los usos del suelo dentro de la ciudad central. Las políticas de vivienda de los últimos años han apuntado a ese modelo aunque de manera muy ineficaz porque se ha confiado en la bondad de los mercados.

En todo caso, si el gobierno no dispone de inmuebles¹², debe elaborar un plan para adquirir edificios de departamentos ya construidos o lotes para construirlos y llevar a cabo paulatinamente un incremento de la oferta de vivienda tanto en venta como en alquiler y arrendamiento con opción a compra para la población de bajos y medios ingresos en las áreas consolidadas de la ciudad.

ONU Habitat reconoce que el retraimiento del Estado en la orientación del desarrollo de la ciudad, dejando la capitanía de la nave al capital, ha sido perjudicial para la mayoría de la población en términos de la desigualdad urbana y social a que ha dado lugar. Y del deterioro del ambiente. Se recomienda, por lo tanto, una reivindicación y rehabilitación del papel del gobierno, no sólo en materia de regulación del orden o del reordenamiento urbano, mediante aspectos normativos y administrativos, sino también a través de acciones positivas: intervenciones directas en el mercado del suelo y de la vivienda así como en el de crédito.

¹² SERVIMET consigna 80 inmuebles en propiedad o administrados y ningún lote (<https://www.servimet.cdmx.gob.mx/padron-inmobiliario>, 291018) con valor de 375 millones de pesos en diciembre de 2017 (estados financieros). En agosto de 2018 en las Reservas Territoriales de la Ciudad había registradas 19.2 hectáreas de tipo U1 (polígono con acceso al empleo) y 7.9 has de tipo U2 (zona de consolidación urbana), http://sniiv.conavi.gob.mx/Reports/Reservas/RT_x_Contorno.aspx.

El esquema “facilitador” condujo al Estado a dejar la actividad constructiva en las manos de los desarrolladores inmobiliarios y el financiamiento hipotecario en las de las instituciones privadas. Así, los organismos estatales de promoción o fomento de la vivienda sólo tienen la tarea de respaldar a los capitales privados, suponiendo que los mercados funcionan competitivamente de manera natural y que la intervención estatal únicamente los distorsiona. En una economía financiarizada como la mexicana, son evidentes las consecuencias de la subordinación de la política urbana y de vivienda a la lógica financiera y especulativa.

Ante el fracaso del capital en el cumplimiento de objetivos de bienestar, como es el de la vivienda, no son suficientes las transferencias de ayuda social, dispersas en términos programáticos y territoriales, y muy pequeñas en términos individuales (ver recuadro I), sino que hace falta un Estado constructor y arrendador.

Recuadro I

INVI reportó en 2017:

- a) 793 subsidios que van de \$13,831.00 a \$35,480.00 otorgados al mismo número de familias de escasos recursos en situación de vulnerabilidad, para la instalación de equipos y mecanismos que permitan la disminución de emisiones de bióxido de carbono, el ahorro de energía y el ahorro y manejo adecuado de agua en la vivienda;
- b) 2,394 apoyos de \$4,000.00 a \$48,000.00 a familias vulnerables que habitan en situación de riesgo;
- c) 6,002 subsidios aplicados en los créditos que otorga el INVI de \$16.86 a \$243,277.03, y
- d) apoyos de \$3,000.00 hasta \$9,000.00 a 22,724 personas afectadas por el sismo del 19 de septiembre de 2017.

Fuentes: a) *Padrón de Beneficiarios de Ayudas de Beneficio Social del Programa Mejoramiento de Vivienda*, <https://www.invi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5ac/50c/f23/5ac50cf23c146344245270.pdf>; b) *Padrón de Beneficiarios de Ayudas de Renta*, <https://www.invi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5ac/50f/347/5ac50f347ef45717053732.pdf>; c) *Padrón de Beneficiarios de Ayudas de Beneficio Social del Programa Vivienda en Conjunto*, <https://www.invi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5ac/512/3ae/5ac5123ae5c52585502152.pdf>; y d) <https://www.invi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5ad/644/635/5ad644635c614686560212.pdf>

El gobierno debe ser un agente determinante de la oferta de vivienda en venta o en alquiler a precios accesibles a la mayoría de la población en todas las áreas consolidadas de la ciudad. Esto puede lograrse mediante obra directa, esquemas de financiamiento adecuado y normas administrativas (a las Alcaldías toca vigilar que los proyectos cumplan con las normas de construcción establecidas).

También es preciso modificar el paradigma de la escala, dejar de pensar en megaproyectos habitacionales, pues es la hora del urbanismo a nivel micro. Como dice un experto, ya no hay que construir pocos proyectos con miles de viviendas sino miles de proyectos con pocas viviendas¹³. Hay que añadir que esto debe hacerse en la *ciudad central*¹⁴.

Por supuesto, al hablar de vivienda hay que pensarla en términos integrales, esto es, incluyendo el entorno de habitabilidad y sociabilidad. Cada proyecto habitacional debe considerar, además de infraestructura y servicio básicos (agua y drenaje, transporte, limpia), espacios públicos (plazas, aceras, andadores) y áreas verdes, proximidad a centros comunitarios de bienestar o de desarrollo social, canchas deportivas y módulos de seguridad pública, así como infraestructura para conectividad (internet). Los centros comunitarios de bienestar o de desarrollo social constituirían verdaderos órganos de articulación de la cohesión social (ver recuadro II)¹⁵.

Recuadro II

Propuesta de Centros Comunitarios de Bienestar o de Desarrollo Social (CCB o CCDS)

Espacios físicos en cada colonia, pueblo o barrio, destinados a atender y ofrecer soluciones a los problemas y necesidades de individuos, familias y colectivos, relacionados con salud, educación, desarrollo personal e integración social.

¹³ Expresión de Roberto Eibenschutz en su conferencia magistral dentro del Seminario *Repensar la Metrópoli III*, organizado por Cátedra ANUIES *Luis Unikel Spector* y PUEM-UAM, 221018.

¹⁴ En este trabajo *ciudad central* es la comprendida dentro el Anillo Periférico. Para una discusión sobre la definición de *ciudad central*, véase Coulomb (2012 y 2016).

¹⁵ Estos centros son similares a los PILARES establecidos por el nuevo gobierno de la Ciudad de México pero tienen funciones adicionales (cfr. “¿Qué son los PILARES?”, <https://pilares.cdmx.gob.mx>). La propuesta se inspira en el ejemplo español (Lorente, 2017).

Constituyen el primer punto de acceso al Sistema de Protección Social de la Ciudad de México.

Funciones:

- Proporcionar información acerca de los servicios, normas e instituciones de protección y promoción social.
- Orientar a la población acerca de las opciones de atención a problemas de desarrollo personal e integración familiar y social.
- Estudiar, valorar y diagnosticar la situación-problema de personas y familias.
- Gestionar servicios y prestaciones que respondan a las necesidades planteadas.
- Establecer una relación de ayuda, apoyo y acompañamiento con las personas, familias y colectivos para mejorar su situación a través de un plan de intervención personalizado y consensuado.
- Consultas médicas generales y primeros auxilios.
- Talleres de oficios y producción cultural.
- Apoyo a la organización de festividades locales por parte de los vecinos.
- Organización de actividades deportivas.

Todos los CCB/CCDS cuentan con equipos profesionales formados en Medicina, Trabajo Social, Psicología, Pedagogía, cómputo, instructores, promotores y animadores, así como con el equipamiento e instrumental necesarios.

De ser posible, las áreas para deportes deben ubicarse en las mismas instalaciones.

Aunque los CCB/CCDS son administrados por el gobierno local o la alcaldía, su dirección está a cargo de la organización vecinal de la colonia donde se ubican.

El financiamiento corre a cargo del gobierno (85%) y los vecinos (cuyas cuotas individuales suman 15%).

Referencia: *Centros Municipales de Servicios Sociales* (Lorente, 2017)

De hecho, todas las autorizaciones para edificaciones de vivienda en departamentos por parte de los particulares deben contemplar los elementos mencionados (espacios públicos y áreas verdes, centros comunitarios, canchas deportivas e infraestructura para conectividad) integrados o en la misma colonia, y construyéndolos si no existen.

También es deseable que las edificaciones públicas y privadas tengan funciones mixtas, ofreciendo vivienda en los niveles superiores y dejando planta baja y primer piso para actividades terciarias (comercios, servicios y oficinas),

independientemente o en correspondencia con el nivel de ingreso que prevalezca en la zona.

A partir de 2019 todas las construcciones de dos o más niveles deben contar con elevador para facilitar la movilidad de las personas de mayor edad o que tengan dificultades para desplazarse¹⁶.

3.3. Población objetivo

El desarrollo urbano debe enfocarse a las personas y adaptarse a sus requerimientos, pero las personas tenemos necesidades diferentes de acuerdo con factores diversos. La Ciudad de México, a pesar de los programas gubernamentales de los últimos años, sigue siendo una ciudad que urbanísticamente soslaya a la juventud y a la niñez aunque constituyen el 50% de la población¹⁷. Es una ciudad para adultos, una ciudad para el trabajo. Por el contrario, parques y áreas para la recreación y el deporte son indispensables en un modelo de ciudad propicio a la cohesión y el desarrollo social. Por eso, todo proyecto y toda intervención urbana deben considerar explícitamente las necesidades de jóvenes y niñas y niños, sin descuidar, por supuesto, las de las personas mayores, las mujeres y las personas con discapacidades.

Por cierto, cabe señalar que es inexacta la afirmación según la cual la proliferación de áreas deportivas y espacios públicos constituye una estrategia efectiva contra la drogadicción y la delincuencia entre los jóvenes y los niños. En realidad, el efecto es indirecto: espacios públicos e instalaciones deportivas lo que hacen es favorecer la integración y la convivencia social, lo que a su vez puede ayudar a disminuir los motivos y circunstancias que determinan esos problemas. Pero éste es sólo un

¹⁶ El reordenamiento urbano y la nueva política de vivienda deben ir de la mano de una arquitectura apropiada. El diseño del Centro Urbano Presidente Alemán o Multifamiliar Alemán me parece un buen ejemplo a seguir aunque a escalas menores: construido para vivienda de alquiler de diferentes dimensiones, con espacios públicos, áreas verdes, instalaciones deportivas y áreas de comercio y servicios integradas pero visibles desde el exterior y desde los departamentos, así como pasillos exteriores en cada piso, iluminación y ventilación naturales, etc.

¹⁷ En 2010 había 1.9 millones de niños y niñas de 0 a 14 años y 2.2 millones de jóvenes de 15 a 29 años, INEGI, *Tabulados de población total por entidad federativa y grupo quinquenal de edad según sexo*.

factor cuyos resultados son mínimos si no se acompaña de un mejoramiento de los ingresos, las condiciones de habitabilidad y las expectativas de vida de la población.

La política urbana tiene que ser una política social al mismo tiempo. Es necesario, por ejemplo, multiplicar los centros públicos de salud preventiva, curativa y venta de medicamentos subsidiados¹⁸ en todas las colonias populares de la ciudad.

3.4. La función social de la propiedad y las esferas normativas según el interés social¹⁹

En ciertos círculos se insiste en la idea de atribuir una función social a la propiedad privada con el fin de contrarrestar los efectos perversos de la maximización utilitaria egoísta. Esta buena intención se sitúa en el plano de los síntomas. Se discute cuáles son los alcances de las decisiones de los particulares respecto de la sociedad a la que perjudican o, en su caso, podrían beneficiar. Sin embargo, en el fondo, la cuestión reside en la forma de concebir la propiedad.

En nuestras ciudades las políticas urbanas gubernamentales o las políticas públicas, cuando tratan de orientarse al bienestar de la sociedad, es decir, ordenar los usos del suelo de acuerdo con el interés de la mayoría de la colectividad, siempre enfrentan la resistencia de los capitales privados y tarde o temprano las tensiones recaen sobre los derechos de propiedad.

En regímenes jurídicos donde predomina la noción de la propiedad privada de índole absoluta y donde los mecanismos de decisión no son suficientemente representativos, los gobiernos encuentran grandes dificultades, y muy costosas, para impulsar políticas de reordenamiento territorial con sentido social.

Los gobiernos neoliberales en México han promovido ideológica y legalmente esa interpretación a lo largo de más de tres décadas y han sido incapaces de tocar la

¹⁸ Mejor opción que la venta de medicamentos subsidiados sería que los gobiernos federal y local pusieran límites efectivos al manejo oligopólico (sobrepuestos y administración de la escasez) que ejercen los laboratorios productores y las empresas distribuidoras.

¹⁹ Antonio Azuela y Clara Salazar abordaron algunos aspectos de estos temas en sus respectivas conferencias magistrales dentro del Seminario *Repensar la Metrópoli III*, organizado por Cátedra ANUIES Luis Unikel Spector y PUEM-UAM, 231018.

sagrada propiedad privada de los grandes capitales, tanto en el ámbito del suelo agropecuario y minero como en el caso del suelo urbano. Las consecuencias están a la vista.

Afortunadamente, el artículo 27 constitucional sigue diciendo:

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación”.

Añade que la Nación “ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”, pero, dado que su propiedad es originaria, determina:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Como ha señalado Azuela, “Es notable el abismo que hay entre el artículo 27 constitucional, que todavía mantiene el principio de la función social de la propiedad y las prácticas de las últimas décadas, que han dado al capital inmobiliario la conducción de los proceso urbanos, dejando a los gobiernos como meros testigos”²⁰. Por tanto, las políticas de desarrollo urbano tienen que rescatar este sentido *derivado* de la propiedad privada que consagra la Constitución.

No está de más recordar que en el mismo artículo la Ley Fundamental establece la obligación del gobierno:

En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios...

²⁰ Azuela, Antonio (2016) “De aeropuertos, tiempos y constituciones”, diario *Reforma/sección Ciudad/Columna Invitada*, Ciudad de México, 14/03/16.

Hay que comenzar a rectificar en el imaginario social, y sobre todo en el ideario empresarial, la idea de que el suelo urbano es un bien *absolutamente* privado y que los dueños de los predios pueden hacer con ellos lo que quieran en función de su interés particular exclusivo. Por ejemplo, construir sin límites hacia arriba. La Constitución Mexicana hace referencia a la propiedad del subsuelo pero no a lo que hay encima, por lo que es necesario legislar al respecto²¹. Debido a la propia naturaleza del suelo urbano, cualquiera uso que se le asigne tendrá repercusiones más o menos fuertes y duraderas sobre el entorno y los demás habitantes. La utilización del suelo urbano implica forzosamente repercusiones sobre la colectividad, por lo que los propietarios tienen responsabilidad social y obligaciones con la ciudad. Además, entre mayores sean las obras y edificaciones, mayores deben ser los compromisos.

El artículo 27, en la fracción VI, determina:

Las entidades federativas, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. Las leyes de la Federación y de las entidades federativas en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente²².

Así, hay que reivindicar el derecho a la propiedad pública o estatal, la propiedad social y la propiedad mixta del suelo urbano y de los bienes inmobiliarios. La

²¹ Por ejemplo, la Constitución de Ecuador de 2008 establece la soberanía sobre su “espacio suprayacente” y “los segmentos correspondientes de la órbita sincrónica geostacionaria” en su artículo 4, https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp_ecu-int-text-const.pdf

²² La implementación de esta política requiere un proceso previo de actualización catastral para atenuar la inconformidad de los propietarios que pudieran ser afectados, ya que la fracción mencionada añade: “El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas”.

combinación de diferentes tipos de propiedad ayudará a reordenar sus usos y contribuirá a estabilizar los precios²³.

3.5. Mirar al Este

Es sabido que el desarrollo estructural de la Ciudad de México es desigual, con índices de mejor calidad urbana y social, a grandes rasgos, en su cuadrante surponiente, que descienden de modo sucesivo hacia el norponiente, luego el nororiente y, con la peor calidad, en el suroriente. En consecuencia, la reversión de la desigualdad tiene que llevarse a cabo en la dirección inversa: poner el acento prioritariamente en el desarrollo del suroriente, después en el nororiente y luego en el norponiente. En sentido contrario a las manecillas del reloj. No se trata de descuidar las áreas prósperas sino de alterar los énfasis territoriales de la planeación tradicional para lograr un desarrollo más balanceado de la estructura socioeconómica y urbana de la ciudad.

²³ Por lo pronto, la nueva Constitución Política de la Ciudad de México “reconoce la función social del suelo y de la propiedad pública, privada y social en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Gobierno de la Ciudad es responsable de administrar y gestionar el suelo para garantizar la distribución equitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano, el desarrollo incluyente y equilibrado, así como el ordenamiento sustentable del territorio de la Ciudad” (art. 16.C.1); “El desarrollo de obras y proyectos urbanos, públicos o privados, privilegiará el interés público. Las autoridades competentes de la Ciudad de México establecerán en sus programas y políticas, mecanismos para mitigar sus impactos, así como para minimizar las afectaciones sociales y económicas sobre residentes y actividades, y a las urbanas, ambientales, a la movilidad, patrimonio natural y cultural y los bienes comunes y públicos” (16.C.4); “Se promoverá el uso equitativo y eficiente del suelo urbano, privilegiando la vivienda, la densificación sujeta a las capacidades de equipamiento e infraestructura, de acuerdo a las características de la imagen urbana y la utilización de predios baldíos, con estricta observancia al Plan General de Desarrollo y el Programa General de Ordenamiento Territorial” (16.C.5.b); “La regulación del uso del suelo considerará: a. La dotación de reservas territoriales en áreas urbanas consolidadas para destinarlas a la producción social del hábitat y la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios, espacio público, revitalización urbana, movilidad y transformación económica (16.C.7.a), y “La ley regulará la obligación de los propietarios de desarrollos inmobiliarios de pagar una compensación monetaria para mitigar el impacto urbano y ambiental, a fin de contribuir al desarrollo y mejoramiento del equipamiento urbano, la infraestructura vial e hidráulica y el espacio público. La ley establecerá las fórmula y criterios para la aplicación de dichos ingresos en las zonas de influencia o de afectación, en condiciones de equidad, transparencia y rendición de cuentas” (16.C.7.d).

La Ciudad de México no podrá considerarse una ciudad próspera hasta que las personas que viven en la zona oriente no alcancen niveles de bienestar decorosos²⁴. Para lograrlo es necesario que la propia zona genere empleos e ingresos suficientes no sólo para elevar el nivel de vida sino también y por lo mismo para retener a la población, al menos a una gran porción de ella. Esto requiere a su vez del aumento de las actividades productivas y de las condiciones que las favorezcan. En consecuencia, es prioritario ampliar y mejorar la infraestructura y los servicios básicos en el oriente de la ciudad.

Se precisan grandes inversiones que han de estar a cargo del sector público, dada la resistencia de capital a invertir en rubros cuya rentabilidad esté por debajo de la media o a plazos que estén por encima de la media. La financiarización de la economía mexicana ha tenido el doble efecto de mantener elevado el nivel de las tasas de interés y presionar para que las inversiones obtengan rendimientos netos en el menor plazo posible. Las inversiones de infraestructura en la zona oriental de la metrópoli tendrán probablemente buenos rendimientos pero a largo plazo. Así mismo, es necesario incrementar el gasto social en actividades que redundarán en un mejoramiento de las condiciones de vida y laborales de la zona oriente. Por eso, el gran detonante del progreso del Este ha de ser el recurso público. Cinco rubros son prioritarios: agua y drenaje; seguridad pública; transporte multimodal e internet; salud y educación; y producción cultural.

3.6. El espacio público es un tejido: plazas y áreas verdes comunicadas mediante calles peatonales, andadores y ciclistas

La recuperación de espacios públicos se puso de moda en los años noventa, como una de las formas de devolver a los ciudadanos la posesión de la ciudad. Pero la utilización indiscriminada de la consigna desvirtuó el concepto. Uno de los aspectos que se descuidó fue la naturaleza real del espacio público y su significado para la

²⁴ Sólo en la alcaldía de Iztapalapa hay cerca de 2 millones de habitantes, un cuarto de la población de la Ciudad de México. Hay 11 instituciones de educación media, 5 de educación superior y 2 de capacitación para el trabajo, y no todas pueden demostrar buena calidad Secretaría de Educación Pública (SEP) *Sistema Nacional de Información de Escuelas*, <http://www.snie.sep.gob.mx/SNIESC/> (150219).

vida urbana. Debido a la efervescencia mediática y el interés político, no se advirtió que un solo espacio público, o una jardinera, no hace ciudad ni democracia, y menos si se impone de manera solitaria, artificial y autoritaria.

En realidad, de lo que se trata es de que la estructura urbana esté sostenida en múltiples espacios públicos, preferentemente interconectados. En este tema hay que tener cuidado porque agentes privados y públicos tienden a presentar como proyectos para el espacio público lo que en realidad son inversiones para el desarrollo inmobiliario, como el sonado caso del Corredor Cultural Chapultepec hace pocos años.

Además, el espacio público no puede estar ocupado por los automotores públicos y particulares, es decir, las calles y avenidas destinadas a la circulación de automóviles y camiones no cuentan como espacio público, salvo que tengan aceras anchas o camellones amplios que permitan la superioridad del peatón sobre los vehículos motores.

En segundo lugar, el espacio público que se demanda para la recuperación del derecho a la ciudad es no sólo el que funciona para el tránsito a pie de la gente (o en todo caso en bicicletas, patines, etc.) sino también y sobre todo el que sirve para el *estar bien* de las personas: el descanso, la contemplación, la convivencia, el juego (por eso las bancas y bebederos son indispensables en los espacios destinados al uso público).

En esa dirección también es conveniente que haya al menos un espacio público en cada colonia, barrio o pueblo, y que la población del territorio correspondiente comparta la responsabilidad de su mantenimiento y cuidado. La organización vecinal democrática es indispensable.

Por otra parte, debe distinguirse el espacio público del área verde; es deseable que coincidan, pero no es forzoso.

En virtud de lo anterior, para que la defensa y promoción del espacio público no sea un recurso demagógico, el gobierno local debe estar dispuesto a llevar a cabo una

verdadera *remodelación* del trazado urbano desde el nivel barrial, junto con la población por supuesto.

Además, la remodelación de la estructura urbana ha de ser un proceso paulatino por tres motivos principales: uno, la restricción presupuestal; dos, los tiempos de espera para la apertura o adaptación de los espacios adecuados, y tres, el convencimiento de los vecinos acerca de las bondades del cambio y las ventajas de su participación. Esto último corre de la mano del desarrollo institucional de la gobernanza.

En consecuencia, debe formularse un plan estratégico de mediano y largo plazos que señale la ruta espacial de la transformación urbana que habrá de seguirse en los próximos doce años.

3.7. Ciudad productiva y competitiva

La “política económica” del gobierno local ha sido una no-política. Las grandes inversiones se han dejado al capital inmobiliario, comercial y financiero en el ámbito del desarrollo urbano y las acciones realizadas en materia económica pueden catalogarse mejor como política social asistencialista pues más que fomentar el desarrollo económico atienden a contener la pobreza. Por ejemplo, en 2018 el Programa *Yo te Apoyo* para fortalecer a los micronegocios otorga “por única vez” \$2,000.00 (poco más de 100 dólares) a los beneficiarios²⁵; en 2017 el Fondo para el Desarrollo Económico y Social entregó 1,319 “créditos” por 8.6 millones de pesos, a \$6,520.00 por crédito en promedio (343 dólares aproximadamente)²⁶; y en 2012-2018 la Ciudad de México recibió “más de 4,500 millones de pesos del Instituto del Emprendedor (INADEM, organismo federal) mientras que el gobierno local apoyó la creación de nuevas empresas y el fortalecimiento de las ya existentes con 600 millones de pesos del FONDESOS”²⁷.

²⁵ SEDECO, página web.

²⁶ Además, se les ayuda con cursos gratuitos sobre diversos temas (*El Universal*, 060617).

²⁷ *Expansión*, 090818, <https://expansion.mx/emprendedores/2018/08/09/el-nuevo-gobierno-de-la-cdmx-destinara-mas-recursos-a-los-emprendedores>

La política de empleo ha tenido también el carácter de política social. A través de una decena y media de programas se atendió a 100,000 personas entre septiembre de 2017 y septiembre de 2018 (sin contar las asesorías jurídicas); 63,000 fueron colocadas, la mayoría a través del Servicio Nacional de Empleo, y por seguro de desempleo fueron 14,350 las personas beneficiadas, 25% en Iztapalapa y Gustavo A. Madero, 19.3% en Tláhuac y Xochimilco, 18.8% en Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo y 7.1% en Álvaro Obregón²⁸.

A pesar de los montos erogados y la creación oficial de 600 mil empleos formales en 2012-2018, los niveles de ocupación y de ingresos no mejoran. Por ejemplo, en 2015 si bien se indica que el empleo formal creció 16%, el 69% de la población ocupada ganaba hasta 5 salarios mínimos (poco más de \$10,000.00 mensuales) y sólo 8% recibió más de esa cantidad. Además, las cifras indicarían paradójicamente –si se leyeran en frío- que no conviene estudiar en la Ciudad de México pues en ese año la mitad de los desempleados tenía estudios de educación media superior y superior, 39% tenía secundaria, 10% contaba con primaria y sólo 1% no tenía estudios (STFE, 2015). Entre 2015 y 2018 la tasa de desempleo abierto se mantuvo alrededor del 5.0%, pero en ese período la proporción de las personas ocupadas con ingresos iguales o inferiores a cinco salarios mínimos ascendió a 72.6%, mientras que la proporción de quienes percibieron más de esa cantidad descendió a 7.7%.

Cabe advertir aquí que la política social de transferencias que han practicado los gobiernos locales en los últimos años es un parche del modelo neoliberal que sirve para contener la miseria, además de conservar clientelas, pero no para crear empleos y aumentar los ingresos de la mayoría de la población²⁹. Como la desigualdad y la pobreza crecen, esa política es progresiva en sentido negativo: una espiral perversa que quita cada vez más recursos a otros fines y conduce al

²⁸ STFE, *6º Informe. Glosa*. 2018

²⁹ Por ejemplo, sin fijarse en las implicaciones negativas de su “eficacia”, la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo informó que la cantidad de “personas beneficiadas en estado de vulnerabilidad” entre 2008 y 2012 fue de 2,639, mientras que las beneficiadas entre 2013 y 2018 fue de 27,118 (STFE, 2018: 77).

encuentro de sus propios límites: el rubro de transferencias representaba el 6.4% de los egresos totales del gobierno de la ciudad en 1989 y había llegado al 30.2% en 2017³⁰.

Así, más que apoyos pulverizados, la nueva estrategia de desarrollo económico/urbano debe materializarse a través de programas de gran alcance, tanto en su extensión territorial como en sus montos y en su aplicación en el tiempo.

La ciudad tiene que ser capaz de generar los empleos e ingresos que permitan a su población vivir decorosamente³¹. La globalización neoliberal puso énfasis en la idea de las ciudades competitivas en donde el crecimiento económico está liderado por los servicios superiores y depende de atraer inversiones y ganar los mercados externos gracias a la innovación tecnológica y la elevada calificación del trabajo. La hipótesis es que ese tipo de crecimiento redundaría automáticamente en los niveles de empleo e ingresos de toda la población a través un efecto de derrama de sus virtudes.

La tasa anual promedio de crecimiento del Producto Interno Bruto de la Ciudad de México fue 2.6% entre 2004 y 2016, sostenida por la actividad del sector terciario, que en ese período aumentó su participación de 86.4% a 90.1%, mientras que el secundario la redujo de 13.5% a 9.8% y el primario se mantuvo en 0.1%³². Adicionalmente, la variación trimestral del PIB de la Ciudad descendió continuamente de 4% en el tercer trimestre de 2015 a 1.6% en el segundo de 2018.

Las cifras mencionadas sugieren que la economía de la Ciudad no puede calificarse de boyante y que el sector terciario no parece ser la plataforma única para la aceleración del crecimiento³³. Está demostrado que el esquema, si bien acompañó algunos casos de éxito parcial, como el afamado internacionalmente de Curitiba en

³⁰ INEGI, *Finanzas públicas del gobierno de la Ciudad de México*, http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=efipem_festdf

³¹ Las participaciones y transferencias federales representaron el 46% de los ingresos netos del sector público local en 2017 (SFCM, CP 2017).

³² Fuente: INEGI. *Sistema de Cuentas Nacionales de México*.

³³ Naturalmente, más adelante habrá que profundizar en la composición del sector terciario, los efectos del secundario y el estado del primario.

Brasil, en realidad tiende a expandir la pobreza y profundizar la desigualdad social y urbana (como ha sucedido en Curitiba). Es necesario, entonces, apelar a otro modelo. La opción puede ser el *desarrollo autocentrado*.

En nuestro marco, un desarrollo autocentrado significa tener el control de las fuerzas económicas de la ciudad³⁴, e implica no que es autárquico sino que basa su crecimiento en la ampliación del mercado propio y hace de las relaciones con el exterior su complemento. Esta forma de abordar la problemática obliga a los agentes principales de la economía, empezando por el gobierno, a preocuparse no sólo por los factores que elevan la productividad sino también y conjuntamente por los mecanismos de distribución de la riqueza, o en otras palabras: a hacerse cargo de todo lo que los mercados no cubren.

El gobierno tiene que dirigir las inversiones, por acción directa o por orientación de las compras hacia la producción local de los bienes y servicios que pueden satisfacer las necesidades del desarrollo urbano y social, a la vez que estimula la expansión del mercado interno, el empleo y los ingresos e incide en mantener la estabilidad de precios. Los contratos a largo plazo con responsabilidades claras, incluida la calidad y plazos del suministro, son instrumentos muy útiles. Las oportunidades son amplias en la Ciudad de México. Por ejemplo, en materiales de

³⁴ Amin lo concibe como “el control nacional de la acumulación [que] permite a tal efecto la homogeneización de la sociedad”, pues es “susceptible de responder a las necesidades materiales de la totalidad de las clases sociales de la nación, aunque fuera en un marco capitalista” (Amin, 1988: 49, 47). Más aún: “Bajo desarrollo autocentrado entendemos ‘una estrategia de desarrollo político, socioeconómico y culturalmente autodeterminado cuyo resultado se documenta en una sucesiva apertura del mercado interior, acompañado de la formación simultánea de fuerzas políticas e instituciones sociales con elevado grado de capacidad de autogestión’ (Senghaas, 1978). Una economía autocentrada se caracteriza, pues, por el desarrollo dinámico de su mercado interno, en el que se encuentra integrada productivamente la masa de la población, cuyos modelos o estilos de consumo se traducen en una estructura productiva orientada, ante todo, hacia el mercado interno. Estructura productiva cimentada sobre la firme base de la movilización de los recursos disponibles locales, y en la utilización de estos recursos en el lugar de ubicación, así como en el desarrollo y aplicación de los incentivos conducentes a la producción de tecnologías propias. El resultado de una economía autocentrada es la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población, ampliándose y diferenciándose, a medida que se desarrollan las fuerzas productivas, la gama de necesidades consideradas como elementales” (Pérez, 1998: 11). Otros trabajos que abordan la política económica para el desarrollo con base en un modelo autocentrado son Romero (2009) y Etxezarreta (2008).

construcción para la infraestructura, equipamiento y mobiliario urbano, sistemas ahorradores de consumo de energía eléctrica y agua para uso doméstico e industrial; enseres domésticos; agroindustria con alimentos de origen local; artesanías; servicios turísticos, educativos, de salud, de integración y cohesión social, culturales y artísticos, etc.

La política económica local de nuevo tipo tiene que deshacerse de algunos mitos que la inhiben, vinculados con los siguientes temas interrelacionados: micro y pequeñas empresas, actividades industriales de punta, innovación tecnológica; empleo super calificado e intervención estatal. Cada tópico involucra una gran discusión desde diferentes puntos de vista, pero aquí sólo pueden enunciarse las nociones principales.

Una idea fija pero equivocada que debe ser corregida es que el gobierno no puede ser empresario, que la función del Estado se reduce a garantizar la aplicación de las normas y las iniciativas del capital privado porque los mercados funcionan bien a través de la operación libre de las fuerzas de la oferta y la demanda. Esto está muy trillado pero es necesario repetirlo hasta que se asimile. Por una parte, las inversiones y las empresas gubernamentales pueden ser muy eficientes sin estar atadas al propósito de maximización de las utilidades, cumpliendo el papel social que se les asigne. Por otra parte, las inversiones y las empresas gubernamentales pueden actuar por sí mismas o asociarse con inversionistas y firmas del sector privado y del social. El gobierno de la Ciudad de México tiene sólo tres empresas paraestatales³⁵.

Otra visión errónea en las estrategias de desarrollo dominantes en los ámbitos mundial, nacional y urbano es la que preconiza el progreso económico basado *única* o *principalmente* en el florecimiento de los servicios superiores. Este planteamiento se deriva de varias creencias combinadas, entre ellas, como ya mencionamos, que el éxito económico de una ciudad, región o economía nacional depende de competir

³⁵ A dos de las tres Entidades Paraestatales Empresariales No Financieras con Participación Estatal Mayoritaria de la Ciudad de México, Corporación Mexicana de Impresión y SERVIMET, se les asignó un presupuesto de \$1,079.9 millones en 2017; a la tercera, PROCDMX, sólo \$21.1 millones.

eficientemente contra otras gracias a encontrarse en la vanguardia tecnológica. Este planteamiento *hacia afuera* deja de lado, en primer lugar, el papel de la expansión del *mercado interno* o *mercado propio* como eje del crecimiento; en segundo lugar, que no basta con el impulso a la innovación sino que también es muy importante la difusión *hacia adentro* de los avances tecnológicos para que sus efectos se propaguen sobre la productividad, el ingreso y el consumo en todo el entorno para su progreso estructuralmente homogéneo, y en tercer lugar, que el crecimiento económico y el auge de los servicios superiores en realidad están ligados al despliegue de procesos de industrialización.

En consecuencia, las políticas de desarrollo local, junto con las medidas de promoción del avance tecnológico y la mayor calificación del trabajo, deben procurar la diversificación de la economía y revalorar la importancia de impulsar la producción local de las manufacturas de amplio consumo, incluyendo por supuesto aquellas relacionadas con los objetivos de sustentabilidad ambiental, así como establecer mecanismos eficaces para la transmisión de las mejoras tecnológicas³⁶.

La literatura oficial y la académica tienden a sobrevalorar el apoyo a las micro y pequeñas empresas como una estrategia para la creación de empleos y el crecimiento económico. Pero la verdad es que: a) por diversos motivos las empresas nuevas de esa escala tiene índices muy pequeños de sobrevivencia, del orden del 50%, y ciclos de vida muy cortos, de uno a tres años; b) su capacidad de producción y de productividad, pese a los apoyos gubernamentales, en general no alcanza el nivel suficiente para competir con éxito contra las empresas medianas, grandes y gigantes; c) tampoco, por lo mismo, representan una opción de alianza con ellas para la integración horizontal y las “cadenas de valor”; d) es muy alta la proporción de negocios informales porque la informalidad tiene más ventajas que la formalidad; y e) la mayoría de los micro y pequeños negocios formales e informales

³⁶ Además, para lograr el adelanto tecnológico no necesariamente ni sólo hay que actuar sobre la innovación; también y preferiblemente, dadas las circunstancias y otras experiencias, sobre la adopción y la adaptación de tecnología existente. Esto implica, obviamente, una nueva concepción de la política de desarrollo tecnológico.

no es resultado del espíritu emprendedor de sus propietarios sino la salida más fácil que éstos hallaron ante el desempleo.

En suma, el carácter innovador y competitivo de las micro y pequeñas empresas es endeble. No obstante, no se puede dejar de apoyarlas por la alternativa de empleo e ingresos que representan en el estado actual de la economía y por el papel semilla que pueden adquirir en la medida en que se retome el crecimiento económico. En efecto, las micro y pequeñas empresas florecerán con la etapa de expansión que resultará del conjunto de medidas de la nueva política económica local y nacional.

Por lo mismo, las inversiones públicas no deben ser reacias a configurarse también a través de empresas medianas y grandes, sean estatales, privadas, sociales o mixtas. Estas sociedades deben superar los esquemas del modelo actual (PIDIREGAS, Proyectos de Prestación de Servicios, Proyectos de Asociación Público-Privada, etc.) que están orientados fundamentalmente a grandes obras y servicios de infraestructura y sujetos a la rentabilidad privada más que a la utilidad pública.

Con el mismo sentido, ONU Habitat recomienda no combatir el comercio ambulante e informal sino priorizar estrategias para ordenarlo y encauzarlo. En Durban, Sudáfrica, los proyectos *Cato Manor* y *Warwick* aprovecharon la participación ciudadana y la credibilidad del nuevo gobierno local para realizar acciones de nuevo tipo que indujeron soluciones a problemas urbanos y de desempleo³⁷.

3.8. Financiamiento.

El nuevo modelo de ciudad no puede acometerse sin un modelo nuevo de financiamiento del desarrollo y del gasto público. Para empezar, el gasto del gobierno tiene que dejar atrás el mito de las finanzas públicas “sanas” y éstas tienen que comprenderse en sus tres funciones principales: tributaria, redistributiva y de promoción del desarrollo. En el modelo actual subyace la idea de que los impuestos y los desembolsos gubernamentales, como el gobierno mismo, son males necesarios y por ello tienen que ser mínimos. En este marco, se da por sentado que

³⁷ ONU Habita, 2016.

el gasto corriente debe constreñirse en lo posible³⁸ y que el gasto de inversión es admisible en cierta medida porque eleva la productividad de las inversiones privadas.

Esto último no siempre es cierto pues la iniciativa privada del país, en general, es más bien timorata y rentista, pero de cualquier manera debe modificarse el rol económico del Estado para aumentar su efecto multiplicador³⁹. Por ejemplo, el gasto en inversión por parte del gobierno local sólo creció alrededor de 2.5% al año desde 2006 y en 2017 representó únicamente el 3.3% de los egresos totales, menos que el pago de deuda (3.8%)⁴⁰. La participación del sector privado en el producto de la industria de la construcción en la entidad (sin contar la producción de vivienda) pasó del 41.5% en 2010-2016 al 47.9% en 2016-2018, pero sin alcanzar el promedio del 60% que tuvo en 2006-2009⁴¹. La Tabla 1 (siguiente) muestra el descenso tendencial de la participación las obras de edificación (sin viviendas) en los últimos doce años, el gran ascenso de las destinadas a electricidad y telecomunicaciones, el aumento moderado en transporte y urbanización y el exiguo crecimiento en el sistema de agua y drenaje de la ciudad⁴².

Tabla 1

	Participación						Total
	Edificación	Riego y Saneamiento	Electricidad y Telecomunicaciones	Transporte y Urbanización	Petróleo y Petroquímica	Otras	
Ene 2006	49.0	5.8	4.5	15.3	17.9	7.5	100.0

³⁸ El gasto en servicios personales como proporción de los egresos totales del gobierno local se redujo de 29.1% en 1989 a 15.8% en 2017. Fuente: INEGI, *Estadística de finanzas públicas estatales y municipales*, [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=efipem_festdf\(061118\)](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=efipem_festdf(061118)).

³⁹ En 2013 la inversión del sector público representó 1/3 del total y la del sector privado 2/3, esta última 29% con destino residencial y 38% empresarial (INEGI, Censo Económico 2014).

⁴⁰ La inversión del gobierno local descendió continuamente de 20.9% en 1989 a 2% en 2000, se mantuvo alrededor de 2% hasta 2012 y luego comenzó a crecer hasta 4.4% en 2016 (INEGI, *Estadística...*).

⁴¹ INEGI, *Encuesta Nacional de Empresas Constructoras 2018*.

⁴² El rubro Otras incluye las obras complementarias de todas las demás. Íd.

Ago								
2018	27.8	7.2	15.0	24.2	6.1	19.6	100.0	

Elaboración propia con base en INEGI, ENEC.

Es claro, según las cifras anteriores, que el gobierno no debe gastar menos sino más en obra social, transporte masivo, espacio público e infraestructura hidráulica.

Como ya se ha sugerido, más allá de las transferencias a la población más vulnerable, que es una disposición indispensable, el gasto de carácter social -de inversión y corriente pero no sólo transferencias- tiene que incrementarse para poder solventar adecuadamente las necesidades de la población de menores ingresos en todo el territorio local (empezando por el oriente). Esto incluye compras, salarios y obra pública en montos más significativos en educación, salud y vivienda, pero también en producción industrial y manufacturera, en investigación científica y adaptación de tecnología, en producción y acceso a la cultura y en espacios públicos (siempre empezando por el oriente). Todo ello redundará en la multiplicación del empleo, el consumo, la demanda y los ingresos públicos, detonando un círculo virtuoso de crecimiento.

Pero un gobierno de nuevo tipo no puede operar sin la disposición de los fondos requeridos para respaldar las políticas sociales, enderezar el ordenamiento urbano y estimular el crecimiento económico. Para ello deben actualizarse las fuentes que los provean y aplicar criterios distintos de asignación.

Por ejemplo, el impuesto predial constituye apenas el 15.8% de los ingresos propios; si se añade el impuesto por adquisición de inmuebles, se alcanza el 24.7% de ellos⁴³. Lo que debe tenerse presente es que estos impuestos, además de su función tributaria, pueden ser muy útiles en materia de reordenamiento territorial y distribución de la riqueza. No se trata solamente de elevar los impuestos para allegar más recursos al desempeño gubernamental, sin mencionar que debe ser honesto y eficiente, sino también de aprovecharlos como instrumentos de regulación de las actividades urbanas. Por otra parte, es contradictorio que el 23.7% de los ingresos propios del gobierno local dependa del impuesto a las nóminas en

⁴³Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México, *Cuenta Pública 2017 de la Ciudad de México*, <https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/egresos/cp2017/>.

una economía que necesita crear empleos, mientras que las Contribuciones por Mejoras son cero (aunque los empresarios se quejan porque sus pagos están desaparecidos⁴⁴) y el impuesto por servicios de hospedaje, que es un sector en expansión, sólo represente el 0.4% de aquellos⁴⁵.

En suma, es necesario formular un sistema de recuperación de plusvalías dinámico, completo, eficiente y que contribuya a reducir la desigualdad urbana, social y económica. También, en el mismo sentido debe ser revisado el esquema de los montos y la composición de las fuentes de los otros impuestos y de los ingresos no tributarios.

El presupuesto participativo, los proyectos de mejoramiento barrial, la cooperación social en efectivo o especie para el funcionamiento de los centros de desarrollo social, el trabajo comunitario voluntario, las contribuciones tributarias voluntarias y otras modalidades de cooperación ciudadana tienen que aumentar su participación, impacto e importancia en el financiamiento de las obras y actividades de desarrollo de la ciudad, a la par que el fortalecimiento de la gobernanza. La visualización material del uso público de los recursos de la sociedad, de manera transparente y eficaz, acrecentará la confianza de la ciudadanía en sus gobernantes y su disposición a cooperar. Es preciso detonar el círculo virtuoso de la tributación-gasto-bienestar. En ese esquema, el capital privado encontrará su lugar para ser más productivo y dejar su perfil rentista.

Ahora bien, el conjunto de criterios para un nuevo paradigma de ciudad y de políticas urbanas esbozado hasta aquí remite naturalmente al problema de encontrar un financiamiento magno. En esa dirección, es preciso advertir que no se

⁴⁴ La Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (CANADEVI) ha dicho que “en los últimos años” los desarrolladores inmobiliarios han pagado “cerca de” 2,600 millones de pesos “por concepto de aprovechamientos” sin que se hayan realizado las “obras de mitigación” para las que estaban destinados esos recursos (Diario *Excelsior*, 081118). En el rubro Aprovechamientos de la Cuenta Pública de 2017 no aparece esa recaudación, pero hay \$536.3 millones en Aprovechamientos provenientes de obras públicas sobre tierras y construcciones del dominio público que incluyen “operaciones extraordinarias que no se tenían consideradas” y \$2,329.8 millones en Otros No Especificados que incluyen “acciones para prevenir, mitigar o compensar las alteraciones o afectaciones al ambiente y los recursos naturales” (*Íd.*).

⁴⁵ *Íd.*

trata de un modelo donde el financiamiento se consigue y aplica de una vez por todas, sino de un modelo pensado en términos de flujo/proceso.

Como señala ONU Habitat, los esquemas de financiamiento “requieren de un cuidadoso diseño institucional, ajustado a la capacidad y a la apertura política, para que los sistemas puedan evolucionar y madurar con el tiempo. Las ciudades con autoridades locales con buen desempeño y bases fiscales sólidas, por lo general se pueden administrar con menos apoyo de las transferencias del gobierno central” (ONU Habitat, 2016a: 112).

En efecto, de lo que se trata es de entrar en un círculo virtuoso en el que el crecimiento de la economía de la ciudad genera los recursos que ésta necesita para incrementar los niveles de bienestar de sus habitantes actuales, lo que contribuirá a crear las condiciones que producirán los recursos de las generaciones venideras.

Para empezar, debe anotarse que una banca pública manejada con criterios privados es un absurdo. Una banca de desarrollo tiene que enfocarse a... el desarrollo. Sin duda, la Ciudad de México necesita una banca privada orientada a la rentabilidad de acuerdo con la operación eficiente de los mercados, pero también requiere de una banca de desarrollo que, como hemos dicho, se ocupe de todo lo que no cubren los mercados.

En el esquema actual, las instituciones públicas de financiamiento operan en el segundo piso, sufragando los créditos “de interés social” que realiza la banca privada. Esto tiene dos efectos ligados: por una parte, que aquellas estén supeditadas a la lógica de esta última, y por la otra, que el universo de los beneficiarios excluya a quienes más necesitan los apoyos.

La administración eficiente de una banca pública de desarrollo de primer piso no tiene por qué estar reñida con objetivos sociales o de bienestar. Es probable que los volúmenes de captación y crédito con que opere compensen el hecho de que su margen de utilidad esté por debajo de la media del sector.

Por otra parte, es necesario buscar alternativas a las fuentes tradicionales. Por ejemplo, “la mayor parte de los ingresos de Bombay provienen de los gravámenes sobre el consumo de productos comerciales llevados a la ciudad”⁴⁶.

Reflexiones finales a manera de conclusión

La sincronía del cambio de gobierno a nivel nacional, metropolitano y municipal con la misma plataforma ideológica es una gran oportunidad para iniciar un giro histórico en el modelo de ciudad y en el de las políticas públicas de la Ciudad de México. Además, puede hacerse en sintonía con los nuevos planteamientos de ONU Habitat, que ha constatado el fracaso del enfoque facilitador promovido desde los años noventa en todo el mundo. Se trata, ahora, de construir una ciudad igualitaria en el sentido estructural y trascendental del término.

En esa perspectiva, para llevar a efecto las reformas esenciales, se requiere en primer lugar una estrategia coordinada de modo vertical, es decir, entre los tres niveles de gobierno, y también de modo horizontal, entre los gobiernos de las alcaldías. La confluencia de esta doble vertiente, más que producto de la planeación, será resultado del compromiso práctico del gobierno y la participación ciudadana con el proyecto contenido en la nueva Constitución de 2017.

Pero es indispensable también desplegar las políticas urbanas de manera articulada, considerando de manera integral sus múltiples dimensiones (urbana, social, económica, ambiental, política, cultural). En esto consiste el gran reto metodológico de la nueva gobernabilidad: comprender la unidad contradictoria del proceso urbano no sólo en el campo de la investigación analítica o la conceptualización teórica sino también en el terreno concreto de la elaboración e implementación de las políticas. Hasta ahora no hay una experiencia en el mundo que sirva de prototipo; hay, sí, ejemplos parciales de lo que se podría hacer. La tarea es conjugarlos en un proyecto viable.

Este trabajo no ha profundizado en el rol que juega el capital en la configuración de la dinámica urbana. Cuando mucho, se ha hecho alusión a su fuerza decisoria.

⁴⁶ ONU Habitat, 2016.

Empero, se trata de un tema que no puede ser soslayado. Una de las contribuciones más relevantes del nuevo paradigma de ONU Habitat y de la Constitución de 2017 es precisamente el papel determinante que corresponde al Estado en la consecución de un desarrollo urbano más igualitario. La reglamentación de la operación de los mercados urbanos (tanto del suelo y las construcciones, como de los bienes y servicios, de la fuerza de trabajo y del conocimiento) con un enfoque de interés social, implica sin duda imponer restricciones y directrices a la lógica del capital. En este sentido, cabe advertir que la suspensión y cancelación de grandes proyectos inmobiliarios que ha venido realizando el nuevo gobierno local con motivo de haber descubierto irregularidades en ellos, no es todavía la puesta en marcha de un nuevo modelo de ciudad sino apenas un alto a la corrupción desbordada.

La base del proyecto es la participación ciudadana democrática y su propósito fundamental es llevar el bienestar a la mayoría de la población. Se trata de una transformación radical pero no improvisada ni disparatada. Por eso debe cimentarse en el establecimiento y la consolidación gradual de instituciones de nuevo tipo.

Referencias

Amin, Samir (1988) *La desconexión. Hacia un sistema mundial policéntrico*, Madrid, IEPALA Editorial.

Bárcena, Alicia y Prado, Antonio (2016) *El imperativo de la igualdad*, CEPAL/Siglo Veintiuno editores, Argentina.

Belil, Mireia, Jordi Borja y Marcelo Corti (2012) “Sobre el título”, en Belil, Mireia, Jordi Borja y Marcelo Corti, *Ciudades, una ecuación imposible*, Icaria, Barcelona.

Comisión de las Comunidades Europeas (COM) (2001) *La gobernanza europea. Un libro blanco*. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas. <http://www.bioeticanet.info/documentos/GobernanzaEuropea01.pdf>, consulta 10/05/07.

Coulomb, René (2016) “Centralidad urbana e histórica y ‘modelos de ciudad’”, en Coulomb Bosc, René, María Teresa Esquivel Hernández y Gabriela Ponce Sernicharo (coords.) *Habitar la centralidad urbana II. Prácticas y representaciones sociales frente a las transformaciones de la Ciudad Central*, Instituto Belisario Domínguez, México, México, pp. 227-248.

Coulomb, René (2012) “El centro de la ciudad de México frente al desafío de un desarrollo urbano más sustentable”, en Coulomb Bosc, René, María Teresa Esquivel Hernández y Gabriela Ponce Sernicharo (coords.) *Hábitat y centralidad en México. Un desafío sustentable*, Centro de Estudios de la Opinión Pública, México, México, pp. 17-58.

Ejea Mendoza, Guillermo (2014) “Pobreza y desigualdad socioterritorial en la Ciudad de México: el problema estructural y los límites de la política social”, *Sociológica* No. 83, año 29, septiembre-diciembre, pp. 87-127, Ciudad de México, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.

Etxezarreta, Miren (2008) “Hacia un modelo de desarrollo autocentrado”, revista *Apuntes del CENES*, vol. 27, núm. 45, enero-junio, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Boyacá, <http://www.redalyc.org/pdf/4795/479548752008.pdf>, consulta 02/11/18.

García Gutiérrez, Mauricio (2014) *El presupuesto participativo en la Ciudad de México*. Tesina de Maestría, México, CIDE, México.

Iracheta, Alfonso (comp.) (2016) *Metrópolis y gobernanza*. Biblioteca Básica de las Metrópolis #1, Siglo Veintiuno ed., México.

Lasswell, Harold (1992) “Orientación hacia las políticas”, en *Estudio de las Políticas Públicas*, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México, México, Ed. Porrúa, pp. 79-103.

Montero, Laetitia y Johann García (eds.) (2017) *Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe*, CEPAL / Cooperación Regional Francesa para América del Sur, Santiago, Chile.

Montoya Aguirre, María (2017) “Presupuesto ni participativo ni transparente”, en *La brújula. El blog de la metrópoli, nexos*, 14 de marzo, <https://labrujula.nexos.com.mx/?p=1203>, México, México, Nexos, consulta 29/10/18.

Lorente, Raúl (Dir.) (2017) *Diagnóstico de necesidades sociales de la ciudad de Valencia, 2017*. Universidad de Valencia / Ayuntamiento de Valencia. Valencia.

ONU Habitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2017) *Nueva Agenda Urbana Habitat III 2017. Declaración de Quito / Plan de Aplicación*, <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>, consulta 24/03/19.

ONU Habitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2016a) *Urbanization and Structural Transformation*, Nairobi, Kenia, ONU Habitat, <https://unhabitat.org/books/urbanization-and-structural-transformation/>, consulta 29/09/18.

ONU Habitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2016b) *Structural Transformation in Developing Countries: Cross Regional Analysis*, Nairobi, Kenia, ONU Habitat, <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2016/04/Structural-Transformation-in-Developing-Countries-FINAL.pdf>, consulta 29/09/18.

ONU Habitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2016c) *Urbanización y Desarrollo: Futuros Emergentes*, Nairobi, Kenia, ONU Habitat, <https://www.unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/03/WCR-%20Full-Report-2016.pdf>, consulta 01/10/2018.

ONU Habitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2016d) *El camino hacia la prosperidad urbana: Síntesis del Reporte Nacional del Índice de Prosperidad Urbana (CPI) en México*, sin dato de ciudad y país de edición, ONU Habitat, https://unhabitat.org/downloads/es/mexico/cpi1603/Sintesis_resultados_CPI_Mexico.pdf, consulta 03/10/2018.

ONU Habitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2016e) *La Iniciativa de la Prosperidad Urbana*, Quito, Ecuador, ONU Habitat, https://cpi.unhabitat.org/sites/default/files/resources/Quito_Book.pdf, consulta 03/10/18.

ONU Habitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2015a) *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Iniciativa de Ciudades Prósperas*, sin dato de ciudad y país de edición, ONU Habitat, <https://unhabitat.org/los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-y-la-iniciativa-de-ciudades-prosperas/>, consulta 03/10/18.

ONU Habitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2015b) *Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial*, Nairobi, Kenia, ONU Habitat, <https://unhabitat.org/books/directrices-internacionales-sobre-planificacion-urbana-y-territorial/>, consulta 26/10/18.

ONU Habitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) / CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) (2014) *Construcción de Ciudades más Equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina*, sin dato de ciudad, Colombia, ONU Habitat,

http://publicaciones.caf.com/media/39869/construccion_de_ciudades_mas_equitativas_web0804.pdf, consulta 29/09/18.

ONU Habitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2012) *El estado de las ciudades en América latina y el Caribe*, sin dato de ciudad, Brasil, ONU Habitat, https://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/onu//newsletter12/887_spa.pdf, consulta 22/09/18.

Parsons, Wayne (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO-México, México.

Pérez Sánchez, Alfredo (1998) "Estrategia de desarrollo autocentrado desde la perspectiva del análisis histórico del desarrollo", *Afers Internacionals*, núm. 40-41, Fundació CIDOB, pp. 7-30, <https://core.ac.uk/download/pdf/39007799.pdf>, consulta 02/11/18.

Pérez Torres, Daniel Enrique (2013) *Las zonas metropolitanas de México. Estructuración urbana, gobierno y gobernanza*. UAM, México.

Pérez, Pedro (2013) "La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina", en *Andamios*, Ciudad de México, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, núm. 22, vol. 10, mayo-agosto, pp. 45-67. <https://andamios.uacm.edu.mx/index.php/andamios/article/view/266/pdf>, consulta 29/10/18.

Romero Reyes, Antonio (2009) "Hacia el desarrollo autocentrado de base popular en el Perú y América Latina. Parte III (final)", en *Globalización. Revista mensual de Economía, Sociedad y Cultura*, junio 2009, sin dato de ciudad ni país, editada por Colectivo de Colaboradores, <http://rcci.net/globalizacion/2009/fq864.htm>, consulta 02/11/18.

Solís San Vicente, Silvia (2018) "La cohesión social en la agenda de la política pública", en Arteaga Basurto, Carlos y Silvia Solís San Vicente, *Políticas públicas: ¿renovación o crisis?*, Escuela Nacional de Trabajo Social/UNAM, México, pp. 55-75.

STFE (Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo) (2018) *6º Informe de Gobierno. Glosa*, Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, <https://www.trabajo.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5bd/395/a6b/5bd395a6b7502191141722.pdf>

STFE (Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo) (2015) *Reporte Laboral del Primer Trimestre*, Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, <https://www.trabajo.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/577/e02/4a4/577e024a4b49f553348957.pdf>