



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**Participación ciudadana en la planeación
urbana del Distrito Federal, el caso de
Vecinos Unidos por Coyoacán y la Zona de
Desarrollo Económico y Social**

T E S I S

Para obtener el grado de Licenciada en
Ciencias Políticas y Administración Pública

Presenta **Giovanna Ávalos Vázquez**

Directora **Dra. María del Carmen Roqueñí
Ibargüengoitia**



Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi madre, a mi padre y a la UNAM...

Capitulado

Introducción	5
Capítulo I. Urbanización en la Ciudad de México: mediados del siglo XX y siglo XXI	17
1. Características, industrialización, tipo de poblamiento y actores.....	18
2. Sociedad de la información: consecuencias socio espaciales.....	30
Capítulo II. Planeación urbana y participación ciudadana, marco institucional	38
1. Planeación urbana y su relación con el modelo de desarrollo.....	39
2. Planeación urbana democrática.....	43
Capítulo III. Las Áreas de Gestión Estratégica	59
1. Marco jurídico institucional de la participación ciudadana en la planeación urbana.....	60
2. Las Áreas de Gestión Estratégica (AGE). Definición y características.	62
3. Diagnóstico de las problemáticas en el modelo de participación ciudadana de las AGE	74
3.1. Limitaciones de los instrumentos jurídicos, procedimientos y aprobación	78
3.2. Cómo se estructura la agenda de gobierno.	81
Capítulo IV. El caso “La ciudad del futuro”, zona de desarrollo económico y social de Coyoacán	90
1. Condiciones y fuentes del conflicto.	92
2. Características del problema inicial.....	98
3. Expansión del conflicto y redefinición de la problemática.....	106
4. Inserción de las demandas ciudadanas en la agenda de gobierno.....	114
Conclusiones	123
Cronología del conflicto	131
Referencias	141

Introducción

El Distrito Federal al ser la capital del país, ha vivido un constante proceso de urbanización que ha tenido distintas implicaciones en la vida de sus habitantes. Durante el siglo XX y al concentrar las distintas actividades económicas, políticas y sociales, la capital sufrió un crecimiento demográfico significativo, teniendo como consecuencia que sus habitantes y aquellos que llegaban de distintas partes del país en busca de oportunidades se vieran obligados a asentarse en partes consideradas como la periferia de la ciudad.

El crecimiento poblacional, ha traído desde entonces complicaciones en materia urbana, siendo algunas de las más importantes la falta de vivienda, el asentamiento irregular de la población y la provisión de servicios básicos urbanos de estos nuevos asentamientos. De esta manera, el Distrito Federal tuvo en algunos momentos etapas de planeación y gestión urbana para poder dar solución a las problemáticas, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX. No obstante, los esfuerzos no fueron suficientes ante una mancha demográfica que crecía en la ciudad y que buscaba incluirse en sus actividades económicas y de desarrollo. En gran parte esto se debía a la fuerte migración del campo a la ciudad.

El crecimiento y desarrollo de la capital trajo consigo que distintos sectores de la población comenzaran a exigir nuevos procesos que permitieran que las demandas de la ciudadanía fueran atendidas por los gobiernos en turno. El propósito de distintas movilizaciones de estudiantes, profesionistas, trabajadores, así como de la población que exigía la regularización y el otorgamiento de servicios urbanos de asentamientos irregulares, permitió configurar a la capital como el escenario en el cual se comenzaron a exigir procesos de democratización de la vida política y social.

Es en la década de los ochenta cuando la participación ciudadana activa, en forma de movilizaciones y protestas configuró procesos que permitieron a la esfera social ciudadana alejarse del control político que ejercía el Estado en décadas anteriores. Además, en los mismos años comenzaba un proceso mundial de globalización, cuyas consecuencias para el país fueron las reformas administrativas que introdujeron un nuevo proyecto de nación, con marcos normativos que introducían

instrumentos de la nueva gestión pública así como de un sistema de gobierno diferenciado del anterior, en el cual los actores del mercado y la participación social en sus distintas modalidades comenzaron a tener injerencia en la toma de decisiones de la vida pública.

En el Distrito Federal, la participación ciudadana en la planeación urbana tuvo una importante inclusión y atención a partir del sismo del 19 de septiembre de 1985, que dejó a un sinnúmero de familias sin hogares ni viviendas. Es a partir de entonces cuando se comienzan procesos de institucionalización de la participación ciudadana en la materia; los Programas Generales de Desarrollo Urbano de la capital, así como los Programas Delegacionales y Parciales requieren de procesos de inclusión ciudadana por medio de talleres y consultas públicas previa a la aprobación de los mismos.

Sin embargo, en la última década, las reformas en materia de planeación urbana de la Ciudad han dado un viraje en la forma de planear tradicionalmente y han establecido nuevos mecanismos y estrategias de desarrollo, propios de las ciudades globales del siglo XXI para generar mayor atracción de inversión, debido a las condicionantes que el proceso de globalización impone para las urbes que se han constituido como nodos centrales de la economía mundial. La Ciudad de México, como un espacio estratégico en la región latinoamericana para el capital, ha sufrido consecuencias espaciales que se pueden rastrear desde los años noventa, década en la que se inserta plenamente en la economía global.

El paso de la planeación urbana tradicional a la gestión y planeación estratégica del desarrollo urbano mediante proyectos que identifican suelo con potencial económico, de movilidad y de servicios, se ha configurado como la principal forma en que la administración pública de la capital ha emprendido procesos de recualificación y regeneración urbana.

Las consecuencias socio espaciales han constituido un espacio ciudadano segregatorio y dual, donde se realizan actividades económicas terciarias características de los servicios de avanzada, como lo son el desarrollo de tecnologías de la información y de procesos de comunicación y diseño, pero

también se deja de lado a quienes no forman parte del desarrollo económico actual, siendo la población popular el sector más afectado. Aunado a lo anterior, las nuevas centralidades de ciertos espacios que antes eran considerados periferia en la ciudad han adquirido un vitalizado valor en su suelo. Entre estas zonas, los Pedregales de Coyoacán tienen una importancia significativa, ya que se localizan a un costado de los servicios educativos y de investigación más importantes del Estado, además de su cercanía con edificios que se dedican a los servicios de avanzada en avenidas como Insurgentes.

La gestión y planeación urbana estratégica, así como el creciente valor del suelo en distintas zonas, han contribuido a generar nuevos instrumentos para el desarrollo urbano y territorial, entre las cuales se encuentran las Áreas de Gestión Estratégica, definidas en la Ley de Desarrollo Urbano de la capital a partir de 2010. Asociado a lo anterior, se han generado nuevos mecanismos e instrumentos de asociación público-privada para la capital que permiten generar coaliciones entre los actores político administrativos y los agentes del mercado en materia urbana. Esto tiene como consecuencia que el sector ciudadano quede segregado políticamente de la toma de decisiones en instrumentos como las AGE, hecho que se pretende explicar en esta investigación.

El desmantelamiento del sector ciudadano organizado fuera de los instrumentos institucionales de participación ciudadana ha permitido que se creen propuestas de política como las Zonas de Desarrollo Económico y Social, y que se generen proyectos de coinversión en los predios más importantes sin vincular a la población popular que habita los espacios capitalinos que pretenden ser recualificados mediante inversión privada.

Este hecho impone importantes interrogantes para el proceso urbano actual, entre las cuales hay que distinguir, ¿Por qué los procesos de gestión urbana estratégica desvinculan decisoriamente a los vecinos que habitan las zonas en transformación? ¿Qué diferencias hay entre la planeación urbana convencional y la planeación y gestión urbana estratégica? ¿Cuáles son las condicionantes que han permitido la segregación política del sector ciudadano en los proyectos estratégicos? ¿Qué

elementos sociales, históricos, políticos y administrativos deben atenderse en las zonas tendientes a su transformación?

La presente investigación se propone responder a tales interrogantes, haciendo uso del caso de la Zona de Desarrollo Económico y Social de Coyoacán, la cual permite dilucidar las principales problemáticas de proyectos urbanos estratégicos que no toman en cuenta la participación efectiva de organizaciones vecinales en los procesos decisorios. Asimismo, también se hace énfasis en los problemas que implica que no se utilicen los mecanismos tradicionales de consulta ciudadana en estos proyectos estratégicos desde sus primeras etapas, lo cual permite observar el tipo de práctica administrativa actual de las autoridades en la materia.

Las Áreas de Gestión Estratégica como instrumentos del nuevo tipo de gestión urbana, asociada a los mecanismos e incentivos que introduce la nueva gestión pública como modelo post burocrático, han fracasado como herramientas para la conformación de proyectos estratégicos urbanos de interés general. De igual manera, han contribuido a observar las deficiencias existentes del actuar administrativo que no integra un análisis del entorno ni de la complejidad de emprender proyectos en zonas y territorios particulares, entre los cuales destaca no integrar estratégicamente las necesidades sociales ni económicas de la población, contribuyendo así a su exclusión urbana y política en el modelo de desarrollo actual.

Objetivo principal

El objetivo principal de este proyecto de investigación es analizar las dificultades existentes que tiene la ciudadanía para participar efectivamente en los procesos de decisión en las Áreas de Gestión Estratégica en el Distrito Federal, utilizando el caso de la Zona de Desarrollo Económico y Social de Coyoacán.

Hipótesis

La siguiente proposición pretende establecer que el modelo de participación ciudadana en las Áreas de Gestión Estratégica impide una planeación urbana democrática, al dificultar la inclusión de organizaciones ciudadanas y vecinales en

los procesos decisorios, teniendo como consecuencia la formación de resistencias populares a la modificación del espacio urbano de la ciudad.

Objetivos particulares

- Comprender el proceso urbano que ha tenido la ciudad de México, a partir del análisis de sus antecedentes durante la segunda mitad del siglo XX, de su inserción en la dinámica global así como de las orientaciones de desarrollo para la misma.
- Dilucidar los principales conceptos que inciden en la planeación urbana de la capital y cómo se enmarcan en el plano jurídico y en las reformas administrativas en materia de desarrollo urbano y participación ciudadana.
- Definir qué son las Áreas de Gestión Estratégica y comprender sus características en relación con la planeación urbana, a partir de la revisión del marco jurídico y reglamentario que las materializa y la elaboración de un diagnóstico de las problemáticas en su modelo participativo.
- Examinar el caso de la Zona de Desarrollo Económico y Social de Coyoacán “Ciudad del Futuro”, a partir de la crítica en el diagnóstico de las Áreas de Gestión Estratégica y de un modelo particular de análisis de estructuración de la agenda de gobierno.

Aspectos metodológicos

Esta investigación pretende ser un estudio de carácter intensivo, en el cual el objeto de estudio serán las Áreas de Gestión Estratégica de la ciudad (AGE). Descrito lo anterior, la unidad empírica que permitirá observar a la participación ciudadana en la planeación de AGE será el estudio de la dinámica de actores en la Zona de Desarrollo Económico y Social (ZODES) de Coyoacán o también denominada “Ciudad del Futuro”, que forma parte de las propuestas de creación de AGE durante el período de la jefatura de gobierno de Miguel Ángel Mancera.

La elección del caso de la ZODES Coyoacán deriva de tres puntos importantes. El primero de ellos se refiere a la cercanía, pues soy habitante de la zona de los pedregales de Coyoacán, el principal territorio que sería susceptible de sufrir las

consecuencias de la modificación del entorno a partir de la creación del AGE en la delegación. Considero una cuestión de responsabilidad cívica observar y describir los problemas que aquejan a la comunidad en la cual me he desarrollado, esto a partir de la rama de estudio que he aprendido. Los pedregales de Coyoacán han tenido en los últimos años un proceso de reafirmación de identidad territorial y comunitaria a raíz de la modificación espacial que están sufriendo, situación que también estimuló la elección de este proyecto de investigación.

En segundo lugar, la ZODES Coyoacán nunca logró implementarse debido a la politización del tema y las manifestaciones por parte de organizaciones que se consideraron como autónomas, al menos en un primer momento del conflicto. El proyecto estratégico ZODES Coyoacán no consiguió siquiera obtener un plan maestro debido a las manifestaciones y la expansión del problema, lo que refleja la magnitud del conflicto político urbano y permite descifrar también el tipo de práctica política urbana que se desarrolla en la ciudad por parte de la coalición público-privada. Por último, a partir de los estudios políticos se pueden aportar y proponer soluciones al problema expuesto, crear las herramientas que permitan diseñar los medios y procedimientos para los nuevos ámbitos bajo los cuales las organizaciones vecinales demandan nuevos conductos de participación y puedan así canalizar sus demandas. Ello permitiría contribuir, desde la rama de la Ciencia Política, a la observación, indagación y examen de los fenómenos urbanos así como la forma en que se toman las decisiones en esta materia y sus implicaciones. Es por lo anterior que este proyecto de investigación pretende contener una exploración teórica, empírica, pero también crítica y descriptiva respecto al problema planteado.

La presente investigación no pasa por alto el proceso de creación de la Constitución de la Ciudad de México, en el cual se discute el modelo de planeación democrática y se procura la creación de un instituto autónomo de planeación que genere una proyección de la ciudad y un modelo de gestión urbana en los próximos veinte años, por lo cual se entienden las limitaciones de este proyecto. Por tanto, éste se remitirá únicamente a describir las condiciones de la misma unidad empírica de análisis, inserta en un marco jurídico institucional previo a la primera Constitución de la Ciudad, sin dejar de lado que es a su vez producto de una dinámica global-local de

la Ciudad de México y de su modelo de desarrollo, que como tal es meritorio de análisis político y social.

Para poder comprender el objeto de estudio es necesario desagregar sus características, en una dimensión histórica, teórica, jurídico institucional, pero también política y social. Esta investigación pretende por tanto entender el contenido social y espacial de la unidad de análisis, primeramente, por medio de una breve semblanza histórica así como la definición del tipo de urbanización que sufrió la capital del país a partir de la segunda mitad del siglo XX, además de una contextualización de la metrópoli inserta en la dinámica global y el actual modelo de desarrollo, situación que ha tenido consecuencias socio-espaciales en el ámbito local de las ciudades, lo que ha permitido la generación de procesos de resistencia de sectores populares.

Una vez elaborado lo anterior, se propone esclarecer las definiciones conceptuales de los principales conceptos que se utilizan en la investigación, como la planeación urbana, la nueva gestión pública y la gobernanza; la participación ciudadana y los procesos derivados de las reformas administrativas que ha impulsado la nueva gestión pública, a través de la búsqueda de la literatura correspondiente, siendo esta una parte de clarificación analítica y conceptual, acompañándose además de una semblanza sobre las reformas administrativas para la democratización en materia urbana y un breve análisis sobre las implicaciones en la práctica para una planeación urbana democrática.

El siguiente apartado propone la comprensión de las Áreas de Gestión Estratégica por medio de un análisis de la forma en que se materializan jurídica e institucionalmente, para poder caracterizar las principales problemáticas y limitaciones de la participación ciudadana dentro del marco jurídico de las AGE y la forma de estructuración de la agenda de gobierno en la materia, que tiene implicaciones fundamentales para la participación de la ciudadanía. Este último punto ayuda a vislumbrar en el estudio de caso cuáles son las principales características de las prácticas político administrativas para gestionar los proyectos urbanos estratégicos en la ciudad.

Una vez realizada la clarificación conceptual y un aparato que crítica y describe el tipo de participación ciudadana en las AGE así como de las implicaciones políticas, sociales y espaciales del fenómeno de la urbanización, se realiza una descripción e interpretación detallada del caso de la zona de desarrollo económico y social de Coyoacán. Para poder efectuar lo anterior, me sirvo de la propuesta de análisis de Cobb W., Roger y Elder D. Charles en *Participación en política americana, la dinámica de la estructuración de la agenda*. El modelo propuesto por estos dos autores ofrece la posibilidad de retomar los elementos revisados en las otras partes, analizando un conflicto en el cual se disparan mecanismos de disputa, se describen fuentes y condiciones del mismo, así como una redefinición cuando actores ajenos en el inicio se insertan en la problemática.

La dinámica de estructuración de la agenda de gobierno es un momento evidentemente pre decisional. En el caso de la unidad empírica de análisis, la ZODES Coyoacán necesitaba de un plan maestro que fuera aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para iniciar su implementación. El plan maestro que debió haber sido realizado por PROCDFMX (agencia paraestatal) nunca logró materializarse, por lo cual el proyecto fue detenido debido a la politización del tema y redefinido; teniendo como resultado la decisión de una política que no satisfizo a ninguno de los actores. En este sentido, el modelo de estos dos autores permite describir adecuadamente este proceso pre decisional para la implementación del proyecto urbano redefinido, pues la jefatura de gobierno se vio obligada a modificar la decisión previa de creación de ZODES tomada en un primer momento, cuando estructuró la agenda en materia urbana para el período 2012-2018, mediante un modelo de acceso interno a las decisiones. Por último, en las conclusiones se retoman los desenlaces de los apartados de la investigación, teniendo como finalidad discutir el fortalecimiento de los procesos de democratización a nivel local en la planeación urbana de la ciudad.

Los puntos mencionados corresponden a la generación de un aparato que retoma la teoría crítica de distintos autores en materia de sociología urbana, geografía y urbanismo, ya que es posible entender el fenómeno urbano como un fenómeno político, al describir las relaciones y objetivos de los diversos actores o agentes

dentro de la ciudad, la forma en que se toman las decisiones en el modelo de gestión urbana, así como de los conflictos que se generan a partir de ésta dinámica. La proposición de Castells (1973) respecto al concepto sistema urbano, con distintos niveles de análisis, roles y determinaciones que lo posibilitan es un marco general de análisis de las prácticas urbanas que permite describir la problemática en distintas escalas, razón por la cual esta investigación se propone retomar de manera general los elementos metodológicos que el autor propone para el elemento de la gestión de la cuestión urbana:

El elemento gestión articula el sistema urbano con la instancia política y regula las relaciones entre el conjunto de sus elementos. Se define, pues, por su posición en una doble dicotomía global/local (representando el conjunto del sistema político o ligado a las condiciones locales) y se basa bien en uno de los elementos del sistema urbano, o bien, en el conjunto (específico/general). Lo que determina cuatro sub elementos posibles: G1 Agencia urbana, G2 Municipalidad, G3 Organismo de planificación y G4 Delegación de la autoridad central (Gobernador) [...] definir [...] en el interior de cada subelemento, lugares entre los que se repartan los soportes, según su posición en la estructura social. Son precisamente estas diferencias de lugares ocupados por los agentes-soportes, las que explican las prácticas sociales contradictorias y permiten transformaciones en el sistema urbano, que es preciso no solo descomponer en subelementos, sino diferenciar, precisando, en el interior de cada subelemento, niveles y roles. (Castells, 1973:283-284).

Retomar los puntos centrales del análisis de la gestión urbana de Castells, cuyas proposiciones se encuentran dentro de la tradición marxista, no impide que se utilicen otras formas de explicar el problema de la gestión, por lo cual se atiende a la idea que menciona Manuel Perló respecto a las reflexiones de académicos que intentan “[...] despojarse de formas dogmáticas de pensar, aceptar el pluralismo teórico, establecer un verdadero diálogo intelectual entre diversas tradiciones teóricas y experimentar con nuevas metodologías y técnicas de investigación” (1997:31). Debido a esta reflexión se enfatiza en el pluralismo teórico, pues la presente investigación utiliza la teoría crítica mencionada, pero también modelos de análisis del momento predecisional de políticas y de estructuración de agendas

gubernamentales, que permiten formas de comprensión de fenómenos en otros niveles de abstracción.

Las técnicas de investigación incluyen, como se mencionó anteriormente, la revisión bibliográfica y hemerográfica de los principales conceptos y procesos que se describen, pero también la recolección de material empírico para el estudio del caso y la elaboración de una cronología del conflicto. Se investigó en los archivos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en el Diario Oficial del Distrito Federal sobre los puntos de acuerdo, respuestas de los actores involucrados en la ZODES Coyoacán y toma de decisiones de los actores político administrativos; contribuye de manera especial la generación de solicitudes de información pública en la plataforma de transparencia de la ciudad como técnica que permitió indagar sobre el otorgamiento de permisos y concesiones a PROCDMX, y de esta paraestatal a los posibles actores privados que realizarían el proyecto urbano, así como las fechas de redefinición de política del proyecto estratégico y su situación en diferentes etapas, información que tortuosamente ha sido proporcionada por parte de la administración pública de la ciudad.

Además, se revisaron los documentos emanados de asambleas y reuniones, así como pronunciamientos de la organización vecinal. Lo anterior se acompaña de la observación directa del fenómeno, realizada en las distintas etapas del conflicto, así como del acercamiento con la organización vecinal y de las protestas suscitadas en distintos momentos en el espacio afectado en la zona de los pedregales. Se incluye la realización de conversaciones con algunos de los personajes de la organización vecinal, permitiendo comprender algunos aspectos sustanciales de las acciones y estrategias políticas de la participación ciudadana en el conflicto urbano, así como los elementos que definieron y redefinieron su postura.

Por último, es importante mencionar que esta investigación comenzó como un proyecto de tesina, es decir, como una investigación monográfica del transcurso de organización vecinal respecto a un problema urbano de pequeña escala. Sin embargo, el propio proceso de investigación y de indagación del fenómeno urbano me dispuso a configurar la hipótesis mencionada en líneas anteriores, debido a que

la búsqueda de información empírica permitió observar que era un fenómeno que podía ser generalizado en distintos espacios de la Ciudad de México, dadas las características jurídicas y normativas que se explican en el tercer capítulo; sus fundamentos definidos en el proyecto de ciudad del jefe de gobierno en turno, además de las condicionantes históricas del proceso de asentamiento popular, y de las características de la participación ciudadana en este tipo de poblamiento.

Capítulo I. Urbanización en la Ciudad de México: mediados del siglo XX y siglo XXI

El presente capítulo tiene como objetivo comprender el proceso de urbanización de que ha existido en la Ciudad de México, a partir de los elementos que ofrecen las teorías predominantes en la explicación del proceso urbano en América Latina, así como de los antecedentes históricos de la ciudad durante el siglo XX, atendiendo la relación que existe entre los procesos económicos, el crecimiento demográfico y su localización y apropiación en el espacio de la capital y la zona metropolitana.

Comprender los antecedentes mencionados permite entender que el proceso urbano de la Ciudad de México ha tenido distintas formas de expresión de acuerdo a la participación de actores institucionales, populares y del mercado que han colaborado en su realización. Estas expresiones están cargadas de significado social y político y estudiar sus manifestaciones, como lo han sido las colonias populares, son sustanciales para vislumbrar las problemáticas que se tienen actualmente con la participación ciudadana en este tipo de poblamiento (atendiendo a que la unidad empírica de análisis se concentra en colonias populares) y cómo es que se enfrentan a momentos de modificación espacial. Como menciona Azuela, “el proceso de apropiación del espacio, de construcción del medio físico, de asignación de significados del espacio, se transforma” (1997:98), por lo cual se hace significativo entender el proceso histórico que ha llevado a las actuales manifestaciones espaciales de la ciudad capital.

Asimismo, la inserción de la Ciudad de México en la dinámica global neoliberal de finales de siglo XX y principios del siglo XXI, la coloca como una ciudad global y como un referente para los servicios de avanzada en la región. Esta fase de globalización e informacionalización de la economía también tiene consecuencias socio-espaciales que se han presentado en la modificación de distintos lugares de la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), de donde Coyoacán no es la excepción experimentando transformaciones en su suelo, mismas que también

es preciso observar para entender las consecuencias de la forma de gestión del desarrollo urbano.

1. Características, industrialización, tipo de poblamiento y actores

El proceso de urbanización¹ que han sufrido las principales ciudades alrededor del mundo ha sido consecuencia de características particulares, o de historias urbanas diferenciadas en el tiempo; sin embargo, las distintas regiones del planeta han tenido procesos urbanos comunes debido al papel que históricamente han tenido en la dinámica económica mundial, la cual ha experimentado un proceso largo de globalización a partir de la inserción del continente americano en las relaciones económicas mundiales, proceso que puede remontarse a la época colonial. La región latinoamericana, ha asistido por tanto a procesos urbanos que contienen características en común que es preciso señalar.

El grueso de los estudios sobre la urbanización latinoamericana², han adoptado la teoría crítica para la explicación de los fenómenos socio espaciales suscitados en la región. El proceso urbano de la Ciudad de México y en general de la zona metropolitana tienden a contener estas características, mismas que reflejan un problema relacionado con la división internacional del trabajo, cuya consecuencia aunada a condiciones particulares ha sido una fuerte segregación social de un sector importante de la población; la Teoría de la Urbanización Dependiente (TUD) refleja una extensión, al nivel teórico, de la teoría de la dependencia latinoamericana

¹Para efectos de la presente investigación, se entenderá a la urbanización como “proceso a través del cual una proporción significativamente importante de la población de una sociedad se concentra en un cierto espacio, en el cual se constituyen aglomeraciones funcional y socialmente interdependientes desde el punto de vista interno, y en relación de articulación jerarquizada (red urbana)” (Castells, 1983:26).

²Las investigaciones que han pretendido explicar los procesos urbanos en América Latina desde una perspectiva latinoamericana, se remontan a la década de los años 50 y 60. Un trabajo representativo es el de Quijano (1968), quien explora los periodos del proceso urbano dependiente desde la época colonial hasta mediados del siglo XX; artículos que retoman y analizan la discusión sobre la urbanización en América Latina son el de Williams (2009), quien realiza un análisis de la adaptación de la teoría de la dependencia cepalina a las transformaciones espaciales actuales de la región y Jaramillo (1993), quien distingue las distintas escuelas, de las cuales destaca la Teoría de la Urbanización Dependiente, la Teoría de la Marginalidad y la Crítica Singeriana a la TUD. Por otra parte, existen también otras críticas a las posturas de la TUD; por ejemplo, Garza (1985) considera que “el capitalismo no manifiesta la concentración [económica] únicamente en los países subdesarrollados [...] las altas concentraciones son una característica intrínseca del modo de producción capitalista en general” (p. 54.).

al ámbito de la conformación espacial de las principales ciudades de América Latina. Esta señala como una característica significativa el carácter subordinado de los procesos de acumulación de capital en los países de la región, donde Jaramillo (1993), una vez consolidada la independencia política de los Estados latinoamericanos, destaca lo siguiente:

[...] a la independencia política formal de estos países, se contraponen su sometimiento real a partir de la inserción desfavorable en un nuevo esquema de división internacional del trabajo desarrollado por el capitalismo industrial, que se resumía en su especialización en la producción de materias primas y productos agrícolas, y su intercambio desigual por manufacturas producidas en las nuevas metrópolis [...] (p. 22).

Por otra parte, Quijano (2014:118) señala que las estructuras de poder latinoamericanas dependen a su vez de las decisiones que se toman en las sociedades metropolitanas que dirigen los procesos económicos³, y que el perfil urbano de la región latinoamericana contiene como característica un débil desarrollo con altas tasas de crecimiento demográfico que sobrepasan el crecimiento de la economía urbana. En la Ciudad de México y su zona metropolitana, este boom demográfico puede localizarse en las décadas de los años cincuenta, sesenta y setenta, como se muestra en la gráfica 1 que se presenta a continuación:



Fuente: Elaboración propia con base de datos del INEGI.

³ Por sociedad metropolitana se entiende a las principales ciudades del continente europeo que tenían un intercambio de actividades económicas con los países latinoamericanos.

Manuel Castells propone una serie de características que resumen en gran medida la literatura correspondiente respecto al proceso urbano latinoamericano que distinguió a la región a mediados del siglo XX, cuando los países habían entrado ya en un proceso de industrialización y de conformación de grandes aglomeraciones, mismas que representaron importantes problemas para el desarrollo interno nacional de cada Estado y para la gestión del desarrollo urbano, debido a las fuertes inmigraciones que presentaron las ciudades. A manera de síntesis, se especifican los rasgos mencionados (Castells, 1983:71):

- La población urbana supera el nivel productivo del sistema
- No existe una relación entre el empleo industrial y la urbanización
- Desequilibrios en la red urbana en beneficio de la aglomeración preponderante
- Aceleración creciente de la urbanización
- Insuficiencia de empleo y servicios para las nuevas masas urbanas
- Acentuación de la segregación ecológica por clases sociales
- Polarización del sistema de estatificación a nivel de consumo

Como Pérez Negrete lo menciona, la Ciudad de México ha sido históricamente el centro político, económico y cultural, polo de atracción laboral, de desarrollo y ha concentrado a los agentes que han sido símbolo del progreso y modernidad de este país (2008:17). Estas características se remontan a siglos pasados y se observan en las etapas históricas que la ciudad ha experimentado como centro decisonal y de poder. La aceleración creciente de la urbanización del siglo XX tiene que ver con el tipo de políticas centralizadoras de las cuales ha gozado la capital en distintas etapas. Este proceso puede leerse de diversas maneras, desde el tipo de dispersión y concentración de la actividad económica, de las formas y fechas del tipo de poblamiento así como de los actores involucrados y los modelos de participación de estos en el proceso de apropiación del espacio.

En materia económica, la creación de infraestructura del Porfiriato colocó a la ciudad como el principal mercado interno y el nacionalismo revolucionario la siguió

consolidando a mediados del siglo XX como el símbolo de modernidad mexicana⁴, periodo en el cual se deja claro el fomento de la economía de aglomeración⁵, teniendo como consecuencia un proceso gradual de crecimiento y concentración económica y poblacional (Ramírez Hernández, 2016:58). La investigación de Davis (1999:165-166) sugiere que la política de fomento a la concentración de la economía se refleja en la modificación de la legislación en materia industrial y comercial durante el período de gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho. Las reformas contribuían creando incentivos fiscales para la localización de nuevas industrias en el centro del país, y en materia política, mediante la creación de confederaciones industriales y comerciales a nivel federal y regional, lo que permitía al gobierno federal un mayor control político de los actores industriales y comerciales en un modelo de sustitución de importaciones.

La etapa anterior, que Ramírez Hernández (2016) ubica de 1940 a 1970, es la que presenta fuertes transformaciones económico urbanas debido a las enérgicas inmigraciones (propias de las principales ciudades latinoamericanas que tenían un intercambio de actividades económicas con países centrales), pero también debido a la localización industrial en la zona norte y norponiente de la ciudad y a los efectos que estos dos elementos provocaron en materia de abastecimiento de servicios urbanos por parte del Estado, de incapacidad de absorción de mano de obra por parte de la industria y de las actividades económicas; así como por la falta de producción de vivienda para el grueso de la población, misma que realizó asentamientos irregulares en la periferia de la zona central. Núñez destaca que para el primer lustro de la década de los setenta, en la Ciudad de México el 45% de las viviendas eran de un solo cuarto, el 27% de dos y el 28% de tres o más, con un índice de hacinamiento de 4.2 personas por cuarto, así como la existencia de un déficit acumulativo de 678 mil viviendas (1974:114-115).

⁴ Para una revisión sobre los instrumentos de planeación urbana y gestión de la ciudad del nacionalismo revolucionario de las primeras décadas del siglo XX véase Aguilera (2014).

⁵ Una economía de aglomeración tiene como principal característica “la concentración espacial de las actividades económicas y los factores productivos”, que de acuerdo a Manrique (2006:55) “induce un proceso acumulativo de concentración de otros mercados y actividades, como el laboral, la educación, los servicios públicos”.

El tipo de actividad desarrollada en la zona centro de la ciudad ha estado relacionada con el comercio y los diversos servicios que ofrece. También es sede de gran parte de las actividades político administrativas del Estado. La apropiación del espacio por parte de la actividad industrial estuvo localizada, como se mencionó, en la zona norte y norponiente: “los sitios más adecuados para la naciente expansión industrial de la Ciudad de México deberían trazar un arco en torno a su zona central, y que coincidiera con las vías de acceso y transporte ferroviario.” (Hernández, 2016:64). Este punto permite entender cómo el poblamiento de la ciudad en esa época se localizó abrumadoramente en las zonas mencionadas.

La fuerte oleada de inmigraciones al área metropolitana, derivada de la concentración de la actividad económica y los bajos incentivos para la realización de la Reforma Agraria, provocó que rápidamente los asentamientos irregulares tomaran mayor relevancia en la gestión de los problemas de la urbanización acelerada. El poblamiento informal de la ciudad se expresó de manera más enfática, de acuerdo a Rébora Togno, en la década de los cincuenta y sesenta, desbordándose la mancha urbana en un proceso de metropolización: “La expansión urbana del centro a la periferia en la ZMVM se ha dado en forma de mancha de aceite, a lo largo de las principales vías de comunicación, en forma indiscriminada, discontinua, desarticulada, extensiva e incontrolada, con déficit permanente de infraestructura y servicios básicos [...]” (2000:48).

Entre las razones de esta expansión informal de la población se encuentra la falta de oportunidades económicas y políticas que tenían los grupos sociales marginados y migrantes para adquirir suelo y vivienda de manera formal. Núñez destaca que el problema habitacional tuvo su tratamiento mediante las políticas de El Programa Financiero de la Vivienda, la creación del INFONAVIT, la regulación de tenencia de la tierra y el inicio de programas de descentralización como la relocalización industrial en lugares más alejados de la zona centro, destacando Cuautitlán Izcalli (1974:114). Las formas de apropiación popular del suelo se dieron mayormente en zonas ejidales, que hoy constituyen la primera y segunda periferia del centro de la

capital respecto al desarrollo de su actividad económica⁶, siendo Coyoacán uno de los territorios localizados en la primera periferia.

Como se mencionó, los asentamientos irregulares son las principales formas en que se constituyó el poblamiento de la ZMCM y las colonias populares son su expresión territorial. El primer grueso de su construcción se localiza en las fechas de mayor inmigración y estas incluyeron distintos agentes en su formación. Priscilla Conolly destaca la creación de una tipología de tipos de poblamiento, definiendo que las colonias populares contienen como criterios específicos “la irregularidad inicial de la ocupación del suelo, tanto por la falta de títulos como por el carácter no autorizado” así como “el carácter progresivo de la construcción”, donde “las primeras ocupaciones de los predios anteceden la construcción definitiva de las viviendas y la introducción de infraestructura urbana y de servicios” (2005:16).⁷

Se corrobora también que “no existe un patrón de segregación marcada por las colonias populares” destacando entre las razones una “tolerancia política de la ocupación ilegal e irregular” (Conolly, 2005:20). Los mapas del tipo de poblamiento de la ZMCM indican el establecimiento de colonias populares en todas las áreas de la capital, desde el norte en Azcapotzalco y Gustavo A. Madero, el poniente como Álvaro Obregón hasta la zona sur como los pedregales de Coyoacán y la zona oriente con Iztapalapa, territorios que forman el primer contorno de la zona centro.

La tolerancia política tuvo a su vez diferentes razones, entre las cuales destaca la incapacidad institucional de las autoridades político administrativas de la ciudad para controlar la urbanización acelerada por la falta de recursos; además, el fomento de la economía de aglomeración rebasaba el ámbito de acción político administrativa de las regencias de la capital y los objetivos de las autoridades

⁶ Primera periferia: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, A. Obregón, Naucalpan, Nezahualcóyotl; Segunda periferia: Magdalena Contreras, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco, Atizapán de Zaragoza, Chimalhuacán, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Huixquilucan, La Paz, Tlalnepantla de Baz, Tultitlán, Ramírez (2016:84).

⁷ Después de un riguroso análisis de las metodologías de definición de los tipos de poblamiento de la zona metropolitana, Conolly rescata los generados por el OCIM de la UAM, siendo los siguientes: ciudad colonial, expansión de la ciudad central, cascos urbanos, pueblos conurbados, colonias populares, conjuntos habitacionales, fraccionamientos tipo residencial medio, fraccionamientos tipo residencial alto, pueblos no conurbados, uso predominantemente no habitacional, uso no habitacional y áreas no urbanas (2015:14-19).

políticas nacionales no tuvieron como prioridad el control del planeamiento urbano de la zona metropolitana.

Las autoridades federales como agentes del desarrollo priorizaron el crecimiento económico y la creación de infraestructura industrial sin contemplar las responsabilidades urbanas que implicaba y que se requerirían en materia de vivienda y servicios urbanos para la población. Davis destaca por tanto que “el peculiar patrón de crecimiento urbano concentrado en la Ciudad de México es un resultado de luchas políticas locales y nacionales en torno a su tamaño y carácter; y estas luchas, a su vez, configuran las relaciones institucionales existentes entre actores estatales y de clase locales y nacionales” (1999:10), donde los actores institucionales en disputa son los presidentes y sus pretensiones que priorizaron el desarrollo económico industrial, así como las confederaciones obreras, comerciales industriales y populares, y en el ámbito local se refiere a las regencias de la capital, en específico la de Ernesto P. Uruchurtu, quien administró por 14 años la ciudad y quien trató de poner orden e impedir sin resultados el creciente asentamiento irregular de la población, fomentando un urbanismo para los grupos organizados que constituían la base de su apoyo popular, destacando la Alianza de Camioneros y la clase media alta y alta asentada en la zona centro.⁸

De la Torre destaca que el corporativismo mexicano de 1920-1971 marca profundamente la forma de participación de la población y los actores involucrados para el desarrollo urbano de la capital, como un instrumento de acción de Estado para el control político (Seminario Derecho a la ciudad y revolución urbana en la Ciudad de México, 2017). La producción formal del poblamiento estaba dirigida a trabajadores industriales y burocráticos y estuvo mayormente controlada por la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y por los líderes de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), esta última con una fuerte presencia en el Congreso Federal⁹ siendo la principal organización que

⁸ Entre las acciones de Uruchurtu destaca la creación de 150 mercados, el embellecimiento de la imagen de la capital, el ensanchamiento de avenidas importantes, servicios de limpia, entubamiento de ríos y plantas de bombeo y la ampliación de la red del transporte público, entre otros (Villasana y Gómez, 2017).

⁹ “[...] en 1967, en la cúspide del poder de Díaz Ordaz, la CNOP todavía dominaba al Congreso con un 55% de los escaños” (Davis, 1999:279).

propiciaría la culminación de la regencia de Ernesto P. Uruchurtu (en conjunto con el descrédito mediático hacia el Regente después del desalojo masivo de población en Santa Úrsula, Coyoacán).

Las formas de poblamiento formal, como los conjuntos habitacionales, estaban por tanto dirigidas a satisfacer la demanda de vivienda de los grupos organizados en estas confederaciones, que en su mayoría era la población que formaba parte de los ciudadanos integrados al desarrollo económico, dejando de lado a la población constituida dentro de la clase más popular y recién migrada y que se dedicaba al comercio informal, pues los programas de vivienda canalizaban los créditos solo a los asalariados. Otra de las razones por las cuales se toleraban los asentamientos irregulares era el establecimiento de relaciones clientelares de grupos marginados y migrantes con integrantes del Partido Revolucionario Institucional o líderes que buscaron integrarse al mismo. El Estado estaba marcado por fuertes clientelismos que el partido gobernante materializaba de distintas maneras y con distintos actores urbanos. Ello permitía a grupos internos del partido mantener asociaciones como clientelas con el fin del intercambio del voto a cambio del abastecimiento de las necesidades y de los servicios básicos urbanos.

La autoproducción y la informalidad de las colonias populares se gestaban de diferentes formas. Grupos inmobiliarios y de la construcción especulaban con distintas partes del suelo, asociaciones de trabajadores del comercio informal se colocaron en la CNOP en forma de agrupaciones vecinales territoriales, y una vez invadidas propiedades privadas y ejidales, los propietarios exigían el pago de daños, mediante la regularización de la tenencia de la tierra. Para Núñez, los procedimientos de invasión se concretaban de la siguiente manera:

[...] líderes profesionales con intereses políticos organizan la invasión, casi siempre con la connivencia del comisario ejidal y con la garantía que un juez les concederá un documento de amparo para que los "paracaidistas" no sean desalojados del lugar invadido [...] Cuando no hay otras complicaciones (litigios entre diferentes pretendidos propietarios, por ejemplo) el gobierno procede a su regularización con mayor o menor celeridad, según el poder de presión de los agentes interesados. Estos procedimientos no-legales son aceptados por

las diferentes dependencias del gobierno como el método más expedito y "realista" de dotar de terrenos a grandes núcleos de población [...] (1974:131).

Ramírez Kuri destaca también el carácter político del proceso de regularización del suelo:

A través del control de las organizaciones comunitarias barriales, el gobierno fue sentando las bases para el control local del acceso al suelo en los asentamientos irregulares, incorporando a muchos colonos al partido oficial [...] por medio de los líderes que al ser reconocidos por los colonos, adquirirían también poder local para la distribución de lotes [...] (2003:132).

El orden urbano de Coyoacán muestra que el uso de su espacio fue predominantemente habitacional, aunado al desarrollo de funciones educativas y culturales tradicionales y modernas (Ramírez Kuri, 2003:138). La apropiación fue heterogénea de acuerdo al tipo de poblamiento y manifestación espacial que contiene la delegación y los significados asignados al espacio también fueron heterogéneos debido a dicha situación del proceso urbano. Las colonias populares de la delegación se apropiaron de los terrenos pedregosos que no eran aptos para el uso agrícola (Ramírez Kuri, 2003:122). Esta se constituyó mediante la invasión colectiva del territorio, con costos políticos que tendían a ceder el control a líderes comunitarios integrados a las filas del partido oficial, donde la producción del espacio derivó en un primer momento en la autogestión de vivienda y posteriormente en la introducción de servicios básicos urbanos por parte de la autoridad en los territorios invadidos que en su mayoría eran comunales y ejidales.

Este tipo de construcción de la colonia popular permitió generar relaciones políticas de desigualdad entre los actores que estuvieron involucrados en el proceso de formación y de control del territorio, debido a la asociación que los líderes establecían con el partido oficial y con la población. Este proceso de apropiación se constituye como lo que Azuela denomina "urbanización popular": "[...] un proceso conflictivo de transformación de relaciones de propiedad de una estructura agraria

a una estructura urbana” (1997:101), cuyos resultados para los asentamientos irregulares de la demarcación en los pedregales fue la constitución de propiedades privadas mediante los decretos expropiatorios del gobierno federal a la zona y la consecuente política de regularización y asignación de lotes durante los años setenta y ochenta, quedando algunas colonias sin regular, como es el caso del Pedregal de la Zorra.

El ejemplo mayormente citado de formación de colonia popular en la demarcación es el caso de la colonia Santo Domingo, debido a la magnitud de la invasión colectiva. Sin embargo, la primera apropiación espacial mediante este recurso, aunque no de la misma dimensión, se dio a principios de los años cincuenta en la colonia Ajusco (Alonso, 1980), territorio donde se ubica el objeto de estudio de esta investigación.

El marcado problema de la migración rural a espacios urbanos y tendientes a su urbanización provocó que en los años setenta comenzarán los estudios para entender el problema que aquejaba a la zona metropolitana y vislumbrar así las posibilidades de su planificación. Sin embargo, una crítica general de los estudios urbanos es que otros elementos claves que se convertían en graves problemas para el desarrollo absorbieron la agenda tanto nacional como local. Estos problemas se resumen en la crisis de las finanzas públicas del Estado, los cambios en la política económica y la efervescencia política de distintos grupos por impulsar la democratización de la vida social y de las relaciones estatales con la ciudadanía.

Al respecto, esta etapa que se configura durante la década de los años setenta y ochenta, se encuentra marcada por una fuerte participación de la ciudadanía a través de grupos organizados en movimientos sociales, como una estrategia ciudadana frente a los problemas políticos, sociales, económicos y urbanos generados a raíz de la crisis económica y de la falta de legitimidad política.¹⁰ Álvarez Enríquez (2004:86) señala que:

¹⁰ Monsiváis describe “A los movimientos sociales del México en estos años les corresponde un paisaje político y económico en ruinas, que corresponde a la “década pérdida” [...] con los oprobios de la deuda externa, la

[...] la organización de la sociedad en estos años adoptó más la modalidad de movimientos populares reivindicativos y disgregados [...] eran inestables y su vigencia era temporal [...] sus estrategias de acción eran preferentemente radicales y confrontacionistas, y no reconocían la negociación como mecanismo efectivo para la gestión de sus demandas [...].

A este proceso la autora lo considera como la diferenciación gobierno sociedad, como el inicio de cambios en la estructura de oportunidades políticas, cuyos movimientos se constituyeron en “la base para la conformación de un *espacio público no estatal* y para la creación de una *esfera de autonomía social*.”

El Movimiento Urbano Popular (MUP) que tiene su génesis en la década de los setenta expresa en sus inicios las características mencionadas; la participación ciudadana dentro de este movimiento derivó en la conformación de organizaciones, frentes populares y de convenciones independientes que tuvieron alcance a nivel nacional, debido a que el tipo de poblamiento popular tenía también su expresión en ciudades importantes como Guadalajara, Monterrey o Chihuahua, llegando a tener representación en 16 estados del país (Ziccardi, 1998:135-136). Sus demandas en una primera etapa se especificaron en el derecho a la vivienda y al suelo, en la titulación así como en el derecho a los servicios básicos como el agua, drenaje, electricidad y pavimentación de calles.

Contingentes de los pedregales de Coyoacán tuvieron participación en la organización del MUP, en específico Santo Domingo, Los Reyes y la colonia Ajusco al formar parte del Frente Popular Independiente (FPI) y la Unión de Colonias Populares del Valle de México A.C. respectivamente (Tamayo, 1989:49-58). Ello implica que la zona de los pedregales tiene en sus antecedentes históricos una participación activa en los movimientos urbanos de la capital, mismos que fueron recordados por ciudadanos de edad adulta que participaron enérgicamente en las protestas y asambleas contra el decreto expropiatorio del 2013 de la Planta de Asfalto en la colonia Ajusco por parte del gobierno de la ciudad.

inflación, el fracaso de las medidas para redistribuir el ingreso, la burocratización estatal, el desempleo, y les toca también oponerse al autoritarismo del viejo y el nuevo cuño, de los caciques y los tecnócratas” (1987:12).

Tanto Ziccardi (1998) como Álvarez Enríquez (2004) coinciden en que el MUP entra en una segunda fase durante el inicio del segundo lustro de la década de los ochenta, fase que se encuentra marcada profundamente por los acontecimientos del terremoto de 1985. De esta etapa Tamayo rescata que “[...] conscientemente la sociedad se asume plural [...] de una acción espontánea de rescate de víctimas en solidaridad con los damnificados, además del concurso de las organizaciones barriales para reconstruir una especie de ciudad dentro de la otra macrocefálica urbe, se derivó un movimiento ciudadano por la democracia [...]” (2002:131).

La ayuda humanitaria que ejerció la ciudadanía en la capital es un momento significativo que enuncia procesos de solidaridad que no distinguió clases ni colores¹¹. Se ubica como un período de suma importancia para la apertura de una participación ciudadana que rompió con las formas de control social del Estado que habían caracterizado al modelo corporativo. También significa para el MUP el paso de la confrontación y la denuncia a la negociación y discusión de propuestas con las autoridades político administrativas respecto a los problemas públicos urbanos, elemento significativo para los posteriores procesos de participación de la ciudadanía; sin embargo, “la precariedad del marco institucional para garantizar la participación ciudadana autónoma y eficaz se puso claramente en evidencia” (Ziccardi, 1998:137).

En esta década se introducen las reformas políticas que permiten una mayor apertura del sistema de partidos y también las consecuentes reformas a la capital, con las cuales las directrices de la gestión del desarrollo urbano se encuadran en un nuevo marco jurídico e institucional que tiene como objetivo el cambio de relaciones entre los distintos actores del desarrollo, y otorgar de derechos políticos y ciudadanos a la población ampliamente movilizada en el centro del país. Destaca la creación de la Asamblea de Representantes (ARDF) y una nueva opción política con el Partido de la Revolución Democrática (PRD), sujeto político que aglutinó las demandas del contingente del MUP que decidió introducirse en la lucha político

¹¹ Elena Poniatowska (1988) recoge una serie de crónicas que describen ampliamente la reacción humanitaria de los ciudadanos ante la tragedia del 19 de septiembre.

electoral. Para su última etapa, existe un cambio discursivo en algunos grupos integrantes del MUP, lo que provocó escisiones debido a las diferencias políticas. Para Tamayo, en sus inicios “este movimiento pasó a identificarse con una clase, la del proletariado, y ha llegado a reconocerse con un sujeto, el ciudadano, cuya expresión colectiva concreta fue determinándose en el periodo de la globalización” (2002:122).

La modificación de la correlación en el ámbito público entre las autoridades político administrativas, los ciudadanos y los agentes del mercado se enmarcan a su vez en acontecimientos globales que es preciso señalar y que tienen importancia fundamental para entender la forma en que estos producen nuevas apropiaciones espaciales dentro del continuo proceso urbano de la zona metropolitana y las consecuencias que se deriva de ello en materia de segregación social, espacial y política, esta última referida a la participación de sectores populares de la población en la gestión y planeación del desarrollo urbano de la capital.

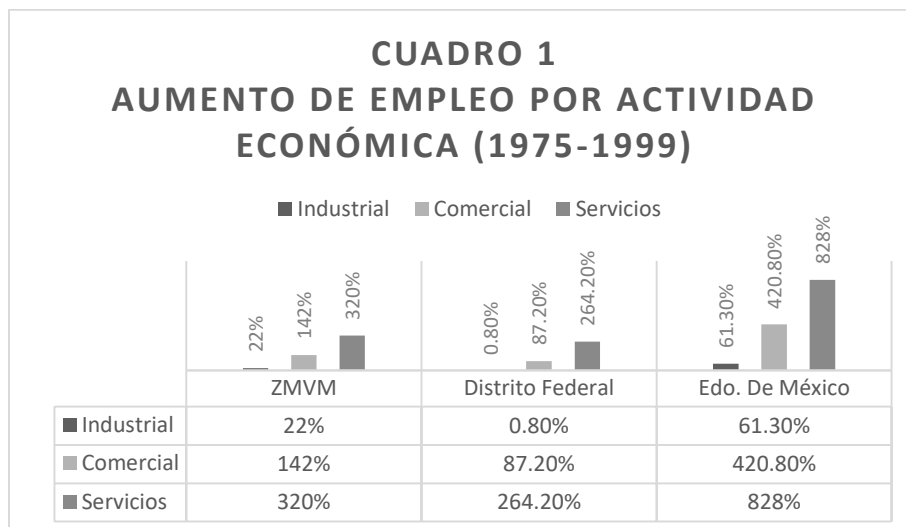
2. Sociedad de la información: consecuencias socio espaciales

Las reformas en materia económica, política y administrativa del país se encuentran marcadas por fuertes condicionantes que actores globales asignaron en la agenda del desarrollo mundial. Los ochentas y los noventas están marcados por una transformación en el modelo de desarrollo nacional gestionado por el ascenso de una nueva élite política que actualmente ha logrado mantener su papel intermediario entre los espacios globales y nacionales así como en el ámbito público y privado (Salas-Porras, 2014). Como menciona Olivera (2014:159), México se consideraba como uno de los países emergentes y como un lugar estratégico para la región latinoamericana en materia económica, por lo cual la Ciudad de México adquirió una importancia fundamental para el desarrollo y la expansión de la economía mundial en el proceso de globalización de la época. Borja & Castells (1999) consideran los fenómenos de la globalización, la informacionalización y la urbanización generalizada como tres procesos estructurales de la sociedad de la información que a nivel mundial marcan de manera significativa la forma de gestión de las ciudades.

Estos fenómenos que actúan de manera interdependiente tienen su materialización en las formas en que las urbes se han adaptado al reciente proceso económico mundial.

Si se retoma la idea de que la actividad económica actúa como unidad operativa planetaria (Borja & Castells, 1999:24), y que son las ciudades y las zonas metropolitanas más importantes del mundo sus principales centros de dirección y desarrollo, los gobiernos estatales y locales se ven condicionados a modificar la estructura institucional y las características de las ciudades con el fin de adaptarlas al proceso económico actual. Esto implica que las principales capitales y metrópolis adopten nuevas formas espaciales y adquieran también importancia política en sus regiones. La Ciudad de México, por tanto, se ha colocado como una de las principales aglomeraciones urbanas que han aglutinado parte de los procesos del desarrollo económico mundial en América Latina, situándose al final de la primera década del nuevo siglo como la ciudad global más importante de la región, seguida por Sao Paulo, Caracas, Buenos Aires y Santiago (Pérez Negrete, 2008).

El análisis de dispersión y concentración económica de la metrópoli de Hernández Ramírez (2016) permite observar que actualmente la Ciudad de México cuenta con una estructura económica policéntrica cuya actividad se ha orientado a la terciarización (fenómeno acelerado por la dinámica económica actual), constatándose en el aumento de empleo por actividad económica, como se muestra a continuación en el cuadro 1:



Fuente: Elaborado con base en el cuadro de empleo por actividad económica, basada en información de los censos económicos 1975-1999, de Ramírez Hernández (2016:83).

La estructura policéntrica de la economía en la metrópoli se refleja también en la creación de subcentros de la actividad comercial y de los servicios al consumidor, al productor así como de los servicios estatales en la capital y la relocalización industrial en el Estado de México.¹² Estos procesos económicos brindan una visión de la manera en que la reciente actividad económica se apropia espacialmente en la capital y la zona metropolitana, así como de los flujos de empleo y de movilidad. Este cambio de la actividad económica de la zona metropolitana, permite retomar la hipótesis de Pérez Negrete, quien considera:

[...] la dinámica de la Ciudad de México forma parte del proceso de reorganización productiva que las ciudades globales han emprendido, en donde actividades fuertemente vinculadas con la generación de capital global se combinan con las de otros sectores productivos de la sociedad en su articulación al sistema mundial [...] La ciudad de México es vista como un espacio diverso y heterogéneo, marcado por los contrastes que dominan el

¹² Al respecto, Hernández Ramírez ubica 5 subcentros que concentran el 80% del empleo en la rama industrial (Industrial Naucalpan, Añil-Granjas México, Industrial Vallejo, Corredor Cuautitlán Izcalli y Vía Morelos, Ecatepec); 4 subcentros comerciales que concentran el 79.7% del empleo en el sector (Corredor Reforma-Centro Histórico, Central de Abasto, Corredor Anillo Circunvalación Merced e Industrial Naucalpan); 3 subcentros del sector servicios que concentran el 88.2% de empleos (Corredor Reforma-Centro Histórico, Polanco-Chapultepec-Palmas y Corredor Insurgentes Sur-Universidad) (2016, 94-109).

contexto urbano y con la presencia de diversos sitios que de forma directa o indirecta se enlazan con el actual régimen capitalista (2008:20).

En el caso de la Ciudad de México, la creación de un nuevo Central Business District en Santa Fe es un claro ejemplo de cómo la economía global crea sus propios espacios en las grandes urbes. A su vez, Parnreiter considera que “Entre 1997 y 2009, la superficie entera de oficinas se duplicó a 6.9 mill.m² [...] Las clases A y A+ suman a más de 3 mill.m², lo que equivale a un 55% de todo el espacio de oficinas. Eso significa que la Ciudad de México tiene más espacios de oficinas de primera clase que las demás ciudades en América Latina [...]” (2011:9). Este punto muestra la importancia que tiene la capital del país como centro de operaciones para empresas nacionales e internacionales.

La ciudad experimenta desde los noventa y actualmente un boom de construcción de la economía inmobiliaria (en esta ocasión con despachos arquitectónicos y urbanos internacionales), misma que ha sido propiciada por la gestión del desarrollo urbano de la ciudad, la cual ha tenido que modificar su legislación en la primera década del siglo XXI para mejorar su nivel de competitividad y de atracción de inversión nacional e internacional. La actividad inmobiliaria en nuestro país ha crecido abrumadoramente en el último sexenio: “Entre 2012 y 2016, las empresas que forman parte de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI) han ejercido alrededor de 21,500 millones de dólares [...] El monto es superior al que ha ejercido el sector históricamente, pues entre 1992 y 2013 solo se ejercieron 19,000 millones de dólares en proyectos inmobiliarios” (Del Valle, 2017). Este dato ofrecido por el presidente de dicha asociación es revelador del cambio en infraestructura urbana del país así como de los agentes que lo están materializando, donde el sitio de inversión preferido es la Ciudad de México con el 43% de la inversión total, de acuerdo a la misma nota.

La apropiación espacial de la actividad económica terciaria tiene también consecuencias en materia del flujo poblacional y de la movilidad, debido a que este tipo de actividad requiere de población profesionalizada y altamente especializada en algunos servicios de avanzada como la contabilidad, la banca y las finanzas, la

publicidad y los servicios legales (Pérez Negrete, 2008:46); como tal, es el segmento de la población que forma parte del actual modelo de desarrollo. Debido a dicha situación, territorios ya constituidos dentro de la ciudad adquieren nueva importancia en materia inmobiliaria y habitacional, siendo receptoras de importantes desarrollos comerciales y habitacionales; en este sentido, los pedregales de Coyoacán se constituyen como un lugar estratégico para el proceso de redensificación y de modificación de usos de suelo¹³.

Las transformaciones de la demarcación son constatables en el creciente número de complejos departamentales, oficinas y de nuevos centros comerciales, entre los que destacan, la torre “High Park Sur Residences” ubicada en el Pedregal de Carrasco, el proyecto inmobiliario “Mitikah” con una inversión de más de 20 mil millones de pesos, a un costado de la zona centro de Coyoacán, el cual es considerado como el proyecto inmobiliario más importante en América Latina¹⁴; y los tres complejos departamentales de Quiero Casa en el Pueblo Los Reyes (a un costado del Pedregal de Santo Domingo)¹⁵, la colonia Avante, en la Calzada de Tlalpan y en el Pedregal de Carrasco respectivamente. Aunado a estos desarrollos, se encuentra la construcción de nuevas oficinas de primer nivel ubicadas también en el Pedregal de Carrasco, a un costado de “High Park Sur Residences”, los conjuntos en avenida Universidad y Eje 10 sur, la remodelación del Estadio Azteca que incluye un complejo comercial así como centros comerciales que ya están en función y recién fueron creados, como el caso de Oasis Coyoacán en Miguel Ángel de Quevedo.

El proceso de “renovación” o “recualificación urbana” en Coyoacán y en las distintas zonas de la metrópoli es parte del fenómeno de la difusión urbana generalizada que comienza a gestarse en las urbes más importantes a nivel global, cuya

¹³ De acuerdo a las discusiones que se tienen en el dictamen del nuevo Programa General de Desarrollo Urbano de la ciudad, tendiente a aprobarse en el segundo semestre de 2017.

¹⁴ Véase El Financiero (28/06/2017: <http://bit.ly/2ujSymO>), consultado el 30 de junio de 2017.

¹⁵ Esta construcción ha desatado una importante movilización ciudadana de habitantes de Santo Domingo, la colonia Los Reyes y la colonia Ajusco denominada #Aztecas215, demandando el derecho humano al agua y el cese de la construcción por la fractura del suelo que está provocando el desperdicio de agua potable de la zona.

materialización se observa en las denominadas megaciudades. Estas megaciudades tienen para Borja & Castells las características de ser ciudades globales, ciudades informacionales (respecto al flujo de información que corre y se trata en dicho nodo de la economía mundial) y también de ser ciudades duales: “[...] en distintos espacios del mismo sistema metropolitano existen [...] las funciones más valorizadas y las más degradadas, los grupos sociales productores de información y detentadores de riqueza en contraste con los grupos sociales excluidos y las personas en condición de marginación” (1999:60). Esta última característica, la dualidad citadina, es la que este proyecto de investigación pretende resaltar.

El problema de la ciudad dual es observable en la ZMVM, entre las colonias populares y las zonas residenciales así como complejos departamentales de lujo en construcción, o entre el notorio contraste que comienza a generar un proceso de segregación espacial metropolitana, donde indica Suárez-Pareyón (2017) que el patrón de poblamiento residencial se localiza en las delegaciones Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Álvaro Obregón, mientras las clases populares se ubican y ubicarán mayormente en el oriente, en zonas como Iztapalapa o Nezahualcoyotl, con una proyección de continuación de poblamiento informal y una política de vivienda que lejos de atender al sector de la autoproducción, se configura como una política urbana que atiende a las fuerzas del mercado en espacios ya urbanizados en décadas anteriores.

El fenómeno de la ciudad dual que segrega social, espacial y políticamente a la mayoría de la población no está dada como parte natural de un proyecto modernizador del siglo XXI. Las generalidades del proceso urbano mundial se agregan y se combinan con los rasgos heredados del pasado, de la propia historia particular de las formaciones sociales (Pradilla, 2014), o su historia urbana diferenciada. Es importante enfatizar la importancia en que esto se combina con los actores hoy involucrados en la gestión de la urbe (quienes integran el grupo decisor en el ámbito público y que no están exentos de valores y prácticas políticas) así

como de los instrumentos y de la política urbana derivados del cambio de paradigma en el modelo de planeación.

Capítulo II. Planeación urbana y participación ciudadana, marco institucional

El presente capítulo tiene como objetivo dilucidar los principales conceptos que inciden en la planeación urbana de la capital y que derivan de las reformas administrativas que se han experimentado. La nueva gobernanza como reciente proceso de hacer gobierno y la gestión pública como modelo organizativo de la administración pública han adquirido importancia significativa para los procedimientos y el tratamiento que ha tenido la gestión urbana de la capital, añadiendo el término de participación social y ciudadana en el marco normativo y administrativo así como los nuevos instrumentos financieros.

Se propone definir a qué se refiere la investigación cuando se habla de planeación urbana así como los principales modelos existentes, debido a que ha sido a través de este instrumento de Estado como se trató de dar ordenamiento al espacio de la metrópoli, mismo que se acentuó de manera significativa durante la década de los setenta. Sin embargo, los procesos de gobierno actuales y que tratan de ubicarse en una dinámica más acelerada del proceso urbano, han contribuido a dejar atrás la idea del planeamiento tradicional en la práctica, dando paso a la gestión y planeación estratégica del desarrollo urbano como forma más idónea de llevar a cabo las transformaciones espaciales actuales por medio de proyectos estratégicos, mismo que también será señalado en el presente capítulo.

Atendiendo a que el proceso urbano de la Ciudad de México se enmarca en una urbanización a nivel global, se describen también cuáles son los principales criterios que definen el tipo de planeación y gestión urbana contemporánea que, según la dinámica internacional, debe tener la capital, detallando los lineamientos que los principales organismos internacionales han establecido para contribuir al desarrollo de las ciudades.

Posteriormente, se retoma la idea de que el movimiento urbano popular de la capital se diluyó y dio paso a la práctica de la participación ciudadana, como nueva forma de introducción y ejercicio de la ciudadanía en los aspectos de la gestión del desarrollo urbano. La participación ciudadana institucionalizada como forma de acercamiento social en aspectos antes considerados únicamente de las autoridades

político administrativas se encuentra en un proceso de reconfiguración, misma que atiende a la principal problemática de la presente investigación, que se refiere a la segregación política o al desmantelamiento del sector ciudadano en el nuevo tipo de planeación y gestión urbana estratégica ejercida en la capital.

1. Planeación urbana y su relación con el modelo de desarrollo

La planeación urbana ha ocupado un lugar importante en la organización de las grandes urbes desde distintas perspectivas. Como instrumento para el desarrollo espacial, económico y social, se ha convertido en una herramienta necesaria para los Estados ya que a partir de ella se realiza el ordenamiento socio espacial que una nación, estado o gobierno local proyecta para un territorio en particular.

Es importante realizar una clara distinción en torno al concepto de planeación urbana, ya que ésta no es un sinónimo de planeación económica y social. Si bien estos distintos tipos se integran cuando se materializan, el elemento fundamental que distingue a la planeación urbana es que esta tiene como objeto de atención “el proceso de configuración socio-espacial que surge de la relación compleja entre la sociedad y la naturaleza y las diversas formas y mecanismos de intervención para su transformación” (Iracheta, 1997:157).

Por su relación con la naturaleza, implica que dos de sus elementos fundamentales son el territorio y el suelo, pues es a través de ellos donde el espacio urbano se produce y establece las condiciones necesarias para la definición y el desarrollo de las actividades económicas y sociales, pero también para la conformación de un lugar que satisfaga las necesidades y mantenga o mejore la calidad de vida de los habitantes de una ciudad. La acepción señalada por Iracheta, lleva a una concepción de la planeación urbana que vincula fuertemente la idea de lo socio espacial y el aspecto físico y natural de los asentamientos. Los desarrollos teóricos sobre el problema de la planeación se describen básicamente en 4 modelos que se puntualizan en el cuadro 2 (Gutiérrez Chaparro, 2014: 27-48):

Cuadro 2. Desarrollo teórico de la planeación urbana como objeto de estudio

Modelo de Planeación	Características	Limitantes	Principales exponentes
Planeación Urbana Moderna (Siglo XIX y primera mitad del XX)	Enfoque racional funcional y físico espacial. Plano regulador como estudio y zonificación como instrumento de intervención	Rigidez en los planes e instrumentos de intervención basados en realidades estacionarias	Le Corbusier y su "Carta de Atenas"
Planeación Racional-Comprehensiva (Segunda mitad del siglo XX)	Incorpora noción de proceso racional y sistemático a partir del seguimiento de etapas, prevalece enfoque físico.	Vulnerabilidad a la dinámica del entorno. Marcado control estatal de la Planeación	Andreas Faludi, "A Reader in Planning Theory"
Análisis de Sistemas (Años ochenta)	Interrelaciones funcionales de las partes de la ciudad que conforman un sistema y a su vez uno más complejo	Alto nivel de abstracción y generalidad Vulnerabilidad a dinámicas del entorno	George Chadwick, "A Systems View of Planning"
Planeación Comunicativa (finales de siglo XX y siglo XXI)	Acepta noción de complejidad de la realidad y pluralidad de actores; propone diálogo y negociación	Sobreposición de intereses y conflictos, en la práctica se magnifican	Patsy Healey, "Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory"

Fuente: Elaboración propia con base en el texto de Gutiérrez Chaparro, Juan José (2014). Balance del modelo de la planeación urbana en México: orientaciones teóricas para evaluar experiencias de intervención en América Latina. Cuadernos del CENDES, pp. 27—48.

Como se observa en el cuadro, tanto el modelo de planeación urbana moderna como el racional-comprensivo son característicos de una planeación que no integra en sus análisis las condiciones sociales y políticas de los territorios a modificar. El carácter social y político de la planeación comenzó a observarse cuando las ciudades en contextos de metropolización y hacia finales del siglo XX reflejaban que la realidad del ordenamiento del territorio y los asentamientos humanos eran procesos más complejos que requerían una mejor solución que la simple creación de un plano urbano. Aunado a las dinámicas de coparticipación entre el sector público, privado y social, las herramientas comunicativas y de negociación entre estos sectores también han tomado relevancia dentro de la planeación urbana.

La planeación urbana ha tenido ciertas diferencias tanto en su elaboración como implementación de acuerdo al contexto histórico en el cual se le ubica y estudia. Como se observó en el capítulo anterior, el proceso de industrialización aunado a la implementación de los regímenes de Bienestar, fenómenos que se desarrollaron de manera paralela en América Latina, provocaron la explosión demográfica de algunas ciudades, lo que hizo necesario establecer estrategias para el ordenamiento de los asentamientos humanos. El pensamiento académico y teórico latinoamericano de la planeación urbana tuvo un fuerte desarrollo durante estas décadas de explosión demográfica debido a que las principales urbes experimentaban problemas públicos relacionados con el abastecimiento de servicios, así como de políticas de vivienda que cubrieran o aminoraran la demanda de la población.

Sin embargo, los problemas de planeación urbana no eran únicos de las ciudades de América Latina (independientemente de que en la región se distinguieran de manera más enérgica), por lo cual el proceso y creación de políticas urbanas de las grandes urbes comenzaron a enmarcarse en dinámicas globales del desarrollo urbano. Las conferencias de ONU-Habitat que se realizan cada veinte años desde 1976 han delineado los modelos de planeación y han establecido los principales criterios que los países miembro han adoptado para gestionar y planear la urbanización. De estas conferencias se destaca la creciente preocupación en las últimas décadas por el factor de la sostenibilidad y sustentabilidad del desarrollo¹⁶.

En Estambul 1996 se adoptaron los puntos que establecían la descentralización y conformación de mecanismos de asociación entre el sector público, privado y social con un enfoque sostenible y de protección de derechos. Los compromisos principales fueron la creación de vivienda adecuada y asequible para la población así como potenciar el desarrollo sostenible de los asentamientos (Informe Preliminar de la conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos,

¹⁶ De acuerdo al informe titulado “Nuestro futuro común” de 1987 de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo se define «el desarrollo sostenible como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades» (Antecedentes del desarrollo sostenible, ONU, 2017).

Habitat II, 1996). La Nueva Agenda de Quito refuerza las directrices de Estambul para el proceso urbano mundial, pero se agregan elementos propios del desarrollo del siglo XXI, como una gobernanza urbana descentralizada con un énfasis en la capacidad y las estrategias que los gobiernos locales y los sistemas de ciudades pueden realizar debido a la importancia que estos han adquirido en la dinámica internacional; se agrega el desarrollo de las economías urbanas y la inclusión del uso de tecnologías para la participación y rendición de cuentas con la población, así como el apoyo a los marcos e instrumentos de financiamiento eficaces (Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, Habitat III, 2016).

México es uno de los países miembro que han decidido adoptar la agenda de las tres conferencias ONU-Habitat. La Declaración de la Ciudad de México Habitat III “Financiar el Desarrollo Urbano: el Reto del Milenio”, como reunión temática previa a la Conferencia de Quito, permitió observar la postura del gobierno de la ciudad y de autoridades federales en la materia respecto a la creación de políticas de financiamiento que tuvieran un enfoque integrador con los actores del mercado financiero nacional e internacional. Asimismo sobresale el problema de los sistemas financieros de las ciudades, los cuales dependen en gran medida de los gobiernos centrales y destaca también que el desarrollo local depende del desarrollo de las economías locales, por lo cual priorizan este último en el proceso urbano global (Mexico City Declaration for Habitat III "Financing Urban Development: The Millenium Challenge", 2016). El último punto, permite observar que la Ciudad de México ha asumido un papel promotor a nivel global para el cofinanciamiento del desarrollo y la planeación urbana con los agentes del mercado. Esto se refleja también en las nuevas agencias paraestatales que en materia administrativa se han creado para llevar a cabo tanto la gestión de los servicios como la creación de lazos con el capital privado para el emprendimiento de importantes desarrollos inmobiliarios, así como en los programas de incentivos fiscales y no fiscales que tienen una estrecha relación con el Programa General de Desarrollo Económico y Social de la ciudad.

A pesar de que México y la ciudad capital han adoptado las directrices globales del desarrollo urbano, la planeación urbana y metropolitana aún sigue teniendo limitantes, entre las cuales destaca una visión sectorizada, no integrativa del fenómeno urbano, la falta de uso e importancia de las instancias de gestión metropolitanas debido a la ausencia de voluntad política y las exigencias de carácter democrático y ciudadano que generan conflictos con la agenda del sector privado en la materia (Negrete Salas, 2010:198-202). Asimismo, Gutiérrez Chaparro (2009:53) critica que el ejercicio práctico de la planeación urbana “ha estado dirigida a engrosar el carácter normativo [...] mientras que el fenómeno urbano avanza y se aleja de las previsiones”. Esta característica de la planeación urbana del siglo XX persiste en los programas de desarrollo urbano de distintas localidades. Suárez-Pareyón (2017) incluso indica que en la zona metropolitana del Estado de México existen ordenamientos y programas municipales con hasta 20 años de retraso, lo que permite observar las graves deficiencias que se tienen en materia de gestión del desarrollo de la urbe por parte de las autoridades en sus distintos niveles.

2. Planeación urbana democrática

La planeación democrática es un término que el Estado Mexicano adoptó y consolidó en su ordenamiento jurídico en la década de los ochenta, cuando la crisis política, económica y social orillaron a las autoridades del Estado a generar nuevos esquemas bajo los cuales emprender la tarea del desarrollo implicaba la inclusión de nuevos actores en la administración pública así como la modificación de las formas de hacer gobierno, superando el modelo de gobernabilidad en el que el gobierno toma sus decisiones sin el consenso de la sociedad. A nivel teórico, son los conceptos de la nueva gestión pública y de la nueva gobernanza los que se introducen para dar forma al reciente modo de concretar y dar solución a los asuntos públicos, entre ellos la política del desarrollo urbano. Aguilar Villanueva los considera como modelos post burocráticos y post gubernamentales de administrar y gobernar respectivamente (2010:189).

Las características principales de la nueva gestión pública tienen una estrecha relación con la crisis de las finanzas públicas y el ajuste fiscal, colocándose como “un conjunto de medidas y técnicas que tienen como propósito hacer eficiente económicamente el funcionamiento del aparato de la AP a fin de restablecer y sostener el equilibrio de las finanzas públicas”¹⁷ (Aguilar Villanueva, 2016:18). En materia de reorganización administrativa implicó “la descentralización de decisiones, la creación de agencias especializadas autónomas, así como la reorganización de procesos del aparato de gobierno” significando en la práctica “una redistribución del poder y de los recursos públicos [...]” (p. 19).

Por su parte, la nueva gobernanza parte de la idea de que en el contexto actual y dada la complejidad de la vida pública, el gobierno o los sujetos político administrativos, como únicos actores de la acción y política pública son insuficientes para llevar a cabo el desarrollo de la sociedad. Aguilar Villanueva considera que la nueva gobernanza:

[...] incluye gobernabilidad, en tanto requiere la acción de un gobierno capaz y eficaz [...] significa el cambio de proceso / modo / patrón de gobierno: el paso de un centro a un sistema de gobierno, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales [...] un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales (2007:9).

Los agentes de esta serie de reformas administrativas e institucionales que ha sufrido México son parte de las transformaciones internacionales y nacionales derivadas de condiciones que se han impuesto y que han incorporado al país en procesos globales.

Entre los factores que permiten explicar el cambio de la forma de administrar y gobernar se considera la crisis y el colapso fiscal, económico y político de los Estados sociales; la percepción social negativa de la Administración Pública tradicional, la complejización de la sociedad, dentro de la cual distintos actores se colocan con relevancia y autonomía en los procesos decisorios, así como la

¹⁷ AP se refiere a la Administración Pública.

globalización (Aguilar Villanueva, 2007:3), que implica la apertura de los mercados nacionales. Las reformas a los modelos de gestión urbana y de coparticipación de actores, así como los instrumentos financieros puestos a su favor, son también reflejo de las nuevas atribuciones de los gobiernos estatales. El proceso de descentralización administrativa a su vez permitió una democratización de la vida local. Como menciona Borja, uno de los objetivos de los procesos descentralizadores es “democratizar al Estado, acercando a las instituciones representativas a los ciudadanos, creando nuevos mecanismos de participación y de consenso y aplicando el principio de que las decisiones se toman al nivel más bajo posible” (1998: 48).

La gestión pública se asume entonces como un trabajo que ya no es realizado únicamente por las instancias de gobierno. Como indica Aguilar, “los gobiernos están ahora sujetos al cuestionamiento valorativo, informativo, operativo y cognoscitivo de centros intelectuales, organizaciones empresariales, organismos civiles y asociaciones políticas” (2016: 77). Sin embargo, la aplicación y el tipo de reformas realizadas pueden tener efectos negativos, sobre todo cuando estas no han tomado en cuenta las implicaciones políticas, culturales e institucionales que se generan dentro y fuera de la administración pública. Como se mencionó, estas incluyen también una redistribución del poder al interior de los gobiernos pero también de manera externa, con organizaciones de la sociedad civil y de los actores del mercado.

En América Latina destaca el comportamiento público con una precaria legalidad y racionalidad, así como un bajo profesionalismo y problemas relacionados con “[...] la imparcialidad del poder público, la honestidad, la igualdad en el trato, la rendición de cuentas, la vitalidad deliberativa y participativa de la esfera pública, la participación ciudadana” (Aguilar Villanueva 2016:31). Si el autor destaca la reactivación de la capacidad administrativa y de la naturaleza pública de la administración pública, así como la calidad institucional y la agregación del valor público de las reformas con un enfoque gerencial, en la práctica se observan sus grandes deficiencias, que tienen que ver con la dimensión de las fuerzas que

distintos actores adquieren y poseen en el marco de las nuevas reformas. A lo anterior se agrega la continua visión internalista de la administración, donde no se considera necesario tomar en cuenta a la población para la toma de decisiones, y también la ausencia de una cultura política y administrativa democrática, elemento que conforma uno de los principales problemas en la gestión pública así como en los nuevos procesos de gobierno, mismos que también se reflejarán en las pocas instancias efectivas de participación ciudadana institucionalizada de los distintos ámbitos de la vida pública y cuya dirección es llevada a cabo por las autoridades.

Sin embargo, las modificaciones experimentadas en la legislación han contribuido a desahogar los conflictos políticos y sociales; además han permitido diferentes formas de actuación de los gobiernos para la gestión y provisión de servicios públicos. En materia urbana y a nivel federal, dos momentos son los que definen la legislación en un intento por modificar las leyes e instrumentos jurídicos para la organización, planeación y desarrollo urbano: las reformas al artículo 27 y la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 (LGAH) y posteriormente las reformas constitucionales a los artículos 73 y 115 que definían nuevas atribuciones para los gobiernos estatales y locales del país (Azuela, 2010:588).

De acuerdo con Antonio Azuela, el punto más importante de la modificación al art. 73 constitucional fue la redefinición de la propiedad, mientras que la LGAH definió cuatro puntos significativos, siendo estos: el régimen de planes, la distribución de competencias, las regulaciones a la propiedad y la participación social en la gestión urbana (2010:590). Estos puntos reformaron los elementos jurídicos para la planeación de las ciudades y las áreas metropolitanas del país. Cabe resaltar que la LGAH de 1976 fue reformada para adecuarse al Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) en 1993¹⁸, y se mantuvo como el argumento jurídico más importante en materia de asentamientos para las ciudades hasta 2016.

¹⁸ La reforma de 1993 recuperaba el lenguaje de la Ley de Planeación de 1983, cambiando de planes a programas. Publicada el 28 de noviembre de 2016, ahora la ley en la materia se denomina Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

La Ley de Planeación expedida en enero de 1983 en el inicio del periodo presidencial de Miguel de la Madrid puntualizó la creación del Plan Nacional de Desarrollo a través del SNPD, así como la sectorización y creación de programas de los diferentes aspectos del desarrollo, entre ellos el desarrollo urbano, lo cual produjo que los alcances de la LGAH de 1976 quedaran limitados a la sectorización de su contenido (Azuela 2010: 591). Lo anterior impidió “la toma de decisiones globales y coherentes para el fenómeno urbano” (Borja, 1998: 287), lo que reafirma la idea de que los programas sectoriales limitan la integralidad y transversalidad de las decisiones en materia urbana. Esta noción o concepto de integralidad permite a su vez analizar la capacidad de las políticas públicas de incorporar la complejidad (Grau-Solés; Íñiguez-Rueda & Subirats, 2011:65) en la observación de los asuntos públicos.

En un segundo momento, las reformas a los artículos 73 y 115 constitucional, permitieron que el proceso de descentralización administrativa otorgara nuevas facultades a los gobiernos municipales. Fue en el ámbito municipal donde se experimentaron nuevas formas de participación social a partir de las nuevas atribuciones, que se encontraban referidas a la provisión de servicios públicos y a la gestión del territorio y consultas para la planeación urbana. Los resultados de esto fueron, por ejemplo, los Institutos de Planeación de los primeros gobiernos locales panistas, o los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal y Municipal (Coplades y Copladem) (Sánchez Mejorada, 2010: 632).

En el Distrito Federal, la legislación urbana también sufrió modificaciones al mismo tiempo que se descentralizaban las atribuciones de la administración pública federal. En 1976 (mismo año en que se crea la LGAH y se reforman los artículos constitucionales) se aprobó la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal que atribuyó al Departamento del Distrito Federal los elementos iniciales para atender las problemáticas del desarrollo urbano. Este ordenamiento jurídico abrogó la Ley de Planeación del Distrito Federal de 1953 y contenía cinco capítulos que reflejaron el pensamiento planificador de la época así como un inicial proceso de descentralización en la materia. Entre sus puntos principales destacan el

establecimiento del plan director del D.F., el sistema de información y evaluación así como los programas parciales (los cuales podían ser propuestos también por delegados, el consejo consultivo de la ciudad, las juntas de vecinos e incluso por partidos políticos) (Sánchez Luna, 1996). Asimismo, destaca la clasificación del territorio del D.F. en áreas de desarrollo urbano y áreas de conservación ecológica.

Debido a las modificaciones en la legislación federal de principios de los años noventa y al marco de reformas políticas a la capital, la LDUDF también tuvo que ser modificada. Lo anterior porque la situación política y administrativa estaba en un proceso de cambio y adecuación a la dinámica descentralizada y participativa, teniendo en 1996 un nuevo ordenamiento en la materia. Esta reforma se constituyó por nueve títulos e incluyó los elementos de participación social y privada en su ordenamiento, destacando el elemento de arraigo de la población en la zona central así como el Consejo Asesor de Desarrollo Urbano y Vivienda, el cual se constituyó como “un organismo permanente de participación social que asesora en la emisión de estudios, propuestas, opiniones, consultas y análisis en materia de desarrollo urbano y vivienda para su impulso, fomento, desarrollo y mejoramiento [...]” (LDUDF, 1996: art. 77), teniendo como integrantes a diversos actores públicos, sociales e incluso privados, en el entendimiento de que el desarrollo urbano constituía un asunto de coparticipación.¹⁹

La definición de atribuciones de cada instancia, la diferenciación entre programas delegacionales y parciales, la adecuación al SNPD, las consideraciones sobre la tramitación, aplicación y evaluación de programas así como la introducción del concepto “áreas de actuación” que permiten la focalización del desarrollo son elementos que también destacan de dicha legislación (Garza, 1997).

¹⁹ Su composición era la siguiente: Secretario de SEDUVI; los presidentes de las Comisiones de Desarrollo e Infraestructura Urbana y de Vivienda de la Asamblea; dos consejeros por cada una de las Comisiones de Desarrollo e Infraestructura Urbana, de Vivienda, de Desarrollo Metropolitano, de Desarrollo Rural y de Población y Desarrollo; integrantes de los colegios de profesionistas afines y de las instituciones de educación superior a invitación de SEDUVI; representantes de otras dependencias de la administración local, entidades conurbadas y representantes del nivel federal, así como integrantes de la sociedad civil y del sector privado en asuntos específicos (LDUDF, 1996).

La planeación urbana ha tenido por tanto un largo proceso de modificación jurídica y normativa que ha intentado adecuarse a las dinámicas de descentralización administrativa y coparticipación con el sector social ciudadano y con los actores del mercado. Sin embargo, el concepto de planeación democrática ha permanecido más en los marcos jurídicos, en la normativa derivada del SNPD y en los discursos políticos. Este hecho ha sido consecuencia de realidades culturales y prácticas políticas y administrativas derivadas del sistema corporativo y clientelar que México experimentó en las décadas de desarrollo y modernización del siglo XX. El concepto de planeación democrática no se ha pensado tampoco como un elemento que permitiría continuar con una transición democrática, la cual no se agota con las reformas político electorales o con el ejercicio de gobierno por parte de otros partidos políticos.

La inclusión de actores en la gestión urbana y la visualización de estos por parte de la administración pública contribuye a la consolidación de un ejercicio y planeación urbana democrática, donde la observación del entorno social y político así como de las caracterizaciones históricas se vuelven también una prioridad y una estrategia administrativa para un ejercicio efectivo de gestión del espacio urbano de la ciudad. En este sentido, se hace prioritario entender a la ciudad como un espacio donde confluyen múltiples actores con capacidad de organización y de protesta ante injusticias y desequilibrios participativos en las decisiones. También se hace prioritario entender que la conformación de la metrópoli, implica que la deliberación sobre una planeación urbana democrática envuelve una reflexión y una actuación administrativa de los estados que componen la aglomeración de la gran urbe.

El enfoque de gobernanza para la planeación democrática se ha convertido en una herramienta para la cimentación de un gobierno y una gestión urbana diferenciadas de la tradicional práctica gubernamental. La integración de actores sociales y privados en procesos de planeación y de decisión tiene como efecto positivo la reducción de los conflictos políticos, económicos y sociales que se están suscitando frente a la modificación del espacio urbano. La gobernanza urbana como forma contemporánea de gobernación en las ciudades, ha sido una práctica que se ha

desarrollado en las últimas décadas. Este tipo de gobernanza se observa, de acuerdo a Jouve:

[...] en relación con las formas de conjugación entre los actores sociales y entre diferentes culturas, dinámicas, en una perspectiva de construcción y de responsabilización [...] por la estructuración de formas y herramientas de conducción y de gestión de tales flujos y dinámicas [...] [en] la atención y construcción de una estructura de coaliciones efectivamente desarrolladas bajo un determinado y nuevo espacio-red de gobernanza (Jouve, 2003 en Seixas, 2008: 123).

Asimismo, el debate en torno al concepto ha generado agendas de estudio sobre la eficacia y eficiencia de las redes de gobernanza así como de la calidad democrática de las mismas (Grau-Solés; Íñiguez-Rueda & Subirats, 2011:63).

En el caso del Distrito Federal, los ejercicios de gobernanza urbana se han realizado a partir de las reformas políticas, sociales y urbanas que se han puesto en marcha en la capital desde los años ochenta. Estas han permitido configurar nuevas formas y herramientas de conducción de las dinámicas inclusivas de actores respecto a diferentes temáticas del entramado urbano. Sin embargo, el ejercicio de gestión urbana en proyectos estratégicos, que aluden a territorios con potencial económico en la ciudad ha segregado la participación política de las organizaciones y grupos vecinales de colonias populares en el proyecto de ciudad. La idea de una gestión y planeación urbana democrática mediante modelos coparticipativos no niega u obstruye la participación de organizaciones empresariales o ciudadanas en la planeación territorial y de asentamientos; al contrario, reconoce que ambos tipos de actores pueden desenvolverse equilibradamente dentro de un proyecto donde se integren sus necesidades, mediante el aseguramiento de las múltiples versiones de la ciudad y de espacios que permitan su intersección y negociación (Grau-Solés, Íñiguez-Rueda y Subirats, 2011:73).

No obstante, el concepto de gobernanza también puede permitir el debilitamiento de ciudadanos y organizaciones sociales en procesos decisionales en materia urbana, debido al creciente poder de grupos financieros e inmobiliarios, o lobbies

relacionados con el desarrollo urbano-regional que influyen en las decisiones de funcionarios en el gobierno que ocupan importantes puestos de decisión en materia política y territorial (Janoschka, 2011:122). Por tanto se comprende que un punto vital para una gobernanza urbana positiva e inclusiva y para una planeación democrática e igualitaria tiene que ver con las formas en que se construyen y definen las herramientas y los espacios para la gestión y planeación urbana, mismas que en conjunto con el tipo de prácticas urbanas particulares conforman las determinaciones del sistema urbano en el que se concretan.

En la mayoría de los casos, las formas de participación ciudadana aluden a procesos de deliberación, de información y de consulta con los gobiernos y con las instancias encargadas de la gestión. No obstante, estos procesos se enmarcan en dinámicas administrativas donde la participación institucionalizada sirve para legitimar las decisiones que son tomadas con anterioridad. No se acercan a momentos donde se ciernen las diferentes visiones sobre los asuntos públicos ni reflejan la tarea gubernamental de acercarse a la complejidad de la realidad política y social. Incluso, las formas de asociación ciudadana institucional, como los comités ciudadanos del Distrito Federal, definidos en la Ley de Participación son generalmente cooptados al grado de que organizaciones territoriales de partidos políticos ocupan dichos espacios de lo que podría ser una práctica de ciudadanía institucionalizada²⁰. Esto ha sido una realidad desde que estos se incorporaron al marco jurídico hace 17 años.

Las definiciones sobre la participación ciudadana varían de acuerdo al contexto y a quiénes las desarrollan. Estas a su vez funcionan para construir instrumentos de participación que pueden ser positivos o negativos de acuerdo al lugar o al espacio que ocupe cada uno de los actores dentro de los procesos sociales, políticos o administrativos de un determinado territorio. Cunill (1991: 74-75), considera que la participación ciudadana se refiere a: “la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas” y que la formación de políticas públicas, el campo relativo

²⁰ Estos comités iniciaron sus trabajos en la coyuntura del proceso electoral del año 2000, lo que de acuerdo a Zermeño (2004: 154) marcó desde el inicio su uso para el desarrollo de campañas de partidos, así como para su organización y control territorial.

a la acción legislativa y la prestación de servicios públicos son los tres campos afectados por la participación en el ámbito estatal.

Canto Chac retoma la definición de Velázquez & González (2004) y alude que la participación es “el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político” (2008: 11). Por su parte Tamayo (2010:90), reflexiona sobre dos nociones principales de participación, una más apegada a las definiciones liberales y otra referida a los movimientos sociales, siendo la primera una “forma de integración y control social que sirve para mantener la gobernabilidad y la estabilidad política de un régimen”; mientras que la definición que apunta a los movimientos la veía como “un conjunto de movilizaciones y formas de lucha que se enfrentan al poder hegemónico, y desafían esa institucionalidad”.

Para efectos del presente estudio, se retomará la definición de Ziccardi (2004:10), quien define que la participación ciudadana es “la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a diferentes temáticas”. Esta definición es pertinente ya que su alto nivel de abstracción permite configurar tipologías, instrumentos y definir espacios de participación como los que Tamayo o Cunill describen en sus propios textos²¹. En este sentido, Ziccardi (1998:36), sostiene que la participación puede ser dividida en institucional, no institucional, autónoma, clientelística e incluyente o equitativa.

Las observaciones realizadas al fenómeno de estudio, que es la participación ciudadana en la planeación urbana de la ciudad a través de las Áreas de Gestión Estratégica permiten considerar a la participación institucional, no institucional y autónoma dentro de los ámbitos de la gestión urbana estratégica contemporánea de la ciudad. Sin embargo es en la participación autónoma donde se ubicará a la unidad empírica de análisis de la presente investigación, ya que en un primer momento, la organización *Vecinos Unidos de Coyoacán* surgió de la protesta

²¹ Con la diferencia de que Cunill considera los intereses particulares como propios del ámbito privado.

genuina y se mantuvo alejada tanto de partidos políticos así como del control institucional para la resolución del conflicto en los Pedregales de Coyoacán.

Otro elemento significativo de los procesos de participación ciudadana del siglo XXI es que estos se han diversificado y han dado lugar a la intromisión de organizaciones ciudadanas en los ámbitos que antes correspondían al Estado. Tal es el caso de asociaciones que buscan la construcción de un parlamento abierto, o de organismos autónomos para la vigilancia y gestión de procesos electorales y de transparencia y acceso a la información. La diversificación de las formas de introducción de la esfera social en el aspecto público estatal es propio de la época. No obstante, el problema o fenómeno de la participación ciudadana debe analizarse tomando en cuenta tres factores fundamentales para el propio proceso de inclusión, que son “la igualdad política, el pluralismo político y la deliberación” (Cunill 1997:152).

Si entendemos que la participación ciudadana es la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios, reconocer la igualdad política de deliberación y decisión de ciudadanos frente a los actores gubernamentales y del mercado mediante un proceso comunicativo es básico para un gobierno cuya finalidad sea la descentralización de decisiones así como la democratización de la vida política y social. No obstante, el reconocimiento de organizaciones ciudadanas vecinales y territoriales en materia de planeación y gestión urbana estratégica se encuentra aún muy limitado. Ello se debe al modelo que sigue privilegiando el discurso técnico-científico y gubernamental burocrático por encima del discurso ciudadano, de sus necesidades y de la importancia que estos tienen para el desarrollo del territorio y de la ciudad.

Los conceptos de deliberación y de pluralismo político se acercan a las proposiciones sobre el modelo de planeación comunicativa de Patsy (1992), quien al igual que Nuria Cunill retoma la teoría comunicativa de Habermas y su objetivo consiste en exponer la teoría de la planeación a los recientes contextos bajo los cuales se desarrolla el ordenamiento espacial. La autora critica el modelo racionalista de la planeación y retoma los postulados sobre el discurso y los diversos

lifeworlds en donde se generan las experiencias humanas. Lo anterior permite retomar el tipo de prácticas sociales y políticas que se insertan en la ciudad y que en sus distintos puntos, con diferentes grupos de ciudadanos así como las temáticas ciudadinas, han moldeado la forma en que se desarrolla la toma de decisiones respecto a la misma. Patsy define por tanto al *planning* de la siguiente manera:

Planning is an interactive and interpretive process; it focuses on deciding and acting within a range of specialized allocative and authoritative systems but draws on the multidimensionality of "lifeworlds" or practical sense rather than a single formalized dimension (1992: 242).

A partir de esta definición, se destaca la pluralidad de las formas en que los actores entienden el espacio por planear o planificar. También se enfatiza la idea de que es un proceso interactivo e interpretativo, ello remite a las posibilidades que se tienen de que en un proceso comunicativo esas diferentes visiones sobre un determinado fenómeno por planear sean identificadas y puedan relacionarse.

Por tanto, las posibilidades de un proceso de participación y comunicación en la planeación urbana de la ciudad son mayores en tanto se entienda que es a través de estas directrices como la ciudadanía puede participar para no dejar de lado las necesidades y demandas del grueso de la población que se asienta en las colonias populares de la ciudad y de la zona metropolitana. No solo se trata del diseño del territorio donde ya existen asentamientos humanos, sino de tomar en cuenta los diversos puntos de vista de actores que se insertan en el espacio urbano, lo cual permite la construcción de proyectos de largo alcance mediante procesos que construyen comprensión, legitimidad e integralidad en la decisión y actuación de los órganos político administrativos, en un modelo de desarrollo sostenible que el gobierno de la ciudad ha decidido adoptar en el papel y en el discurso.

No obstante, se comprende también que las nociones de pluralidad e igualdad política de los actores dentro de la planeación y gestión estratégica de proyectos urbanos aún son muy precarias. Como menciona Dahl (1999:50), "el principio de la igualdad política presupone la idea de que todos los miembros están igual de bien cualificados para participar en las decisiones siempre que tengan adecuadas

oportunidades de instruirse sobre las cuestiones relativas a la asociación mediante la indagación, la discusión y la deliberación”. Hablar sobre la “buena cualificación” de los ciudadanos y las adecuadas oportunidades de instruirse es justo el tipo de discurso limitante en el proceso de deliberación de la ciudadanía u organizaciones vecinales con el sector privado y las autoridades.

La planeación urbana democrática aún sin consolidarse en la Ciudad de México y que tuvo interesantes experimentos durante los procesos de planeación participativa de 1997-2000 para los programas parciales de desarrollo urbano,²² corre significativos riesgos debido al enfoque estratégico con que se observa y se pretende modificar a la ciudad. Estos riesgos tienen su sustento en la modificación a la LDUDF realizada en 2010, que introduce de manera importante nuevas directrices para el proceso urbano de la ciudad, siendo la planeación urbana estratégica centrada en el suelo y no en la población la principal problemática que en la práctica está generando procesos de segregación espacial, social y política.

A las actividades emprendidas en materia de desarrollo urbano (las cuales están profundamente determinadas por la dinámica global en que se inserta la ciudad), se presenta un problema de ausencia de control ciudadano. También, una carencia de valor público agregado para la ciudadanía que sufre la modificación espacial de territorios estratégicos, entendiendo por creación de valor “[...] la acción de gobierno que con respeto del marco legal produce resultados esperados de beneficio público para los ciudadanos y sus comunidades de vida [...]” (Aguilar Villanueva, 2016:51). El marco legal y normativo presenta incongruencias entre el discurso democrático participativo y los instrumentos que posibilitan dicho proceso comunicativo e integrador.

A ello se añade el cuestionamiento de la naturaleza pública de la acción y de la práctica administrativa en la materia, pues una de las agencias paraestatales (PROCDMX), misma que se ha encargado de atender el desarrollo urbano y que se sustentan en la ampliación de la legislación han priorizado el acercamiento con actores del mercado y el uso de instrumentos que la Ley les otorga en la materia,

²² Véase Ziccardi (2003).

sin atender las prioridades del sector popular de la población. El esquema de operación que utiliza el gobierno de la capital es centralizado en materia de estrategia urbana, de mando directivo y en asociación con agentes del mercado tanto nacional como internacional, con una aplicación significativa de la ley respecto a los incentivos que esta le da para estimular la asociación público-privada.²³

De los actuales esquemas de gobernanza urbana de la capital, se destaca la crítica de que en la teoría se considera que todos los actores insertos en la dinámica y el proceso urbano -sean por sector público, social, del mercado o por condición de clase- actúan con base en la existencia de un interés general por mejorar las condiciones del conjunto de la sociedad. La existencia de un interés general por mejorar tales condiciones se rompe cuando en la práctica se prioriza la maximización de la ganancia o la creación de plusvalor de empresas y agentes relacionados con la economía urbana e inmobiliaria, la transformación espacial, la provisión de servicios urbanos y la segregación espacial de población popular, situación que en muchos casos es aplaudida por la población de condiciones socioeconómicas medias altas y altas, teniendo como resultado el continuado asentamiento popular en las nuevas periferias de la metrópoli o la acentuación del conflicto urbano en la exigencia por el derecho colectivo a la ciudad pues, como Álvarez Enríquez, Delgado Ramos y Leal Martínez retoman de Brenner (2013), “El apogeo del “derecho a la ciudad” sugiere que lejos de ser meramente una arena para la lucha política, la ciudad misma es lo que está en disputa en la actualidad” (2016:15).

El derecho colectivo al arraigo, a la ciudad, a habitar las centralidades, a los espacios públicos no privados, así como la conservación de las memorias históricas de las formas de poblamiento y de la construcción del patrimonio de grupos de la población se colocan actualmente como los principales elementos de justicia urbana que las organizaciones vecinales demandan al gobierno de la Ciudad de México.

²³ Es importante mencionar la creación de agencias paraestatales, la modificación del Código Financiero de la capital en 2009 que integra los “Proyectos de Coinversión” y las “Reglas Generales para Determinar la Participación de la Administración Pública del Distrito Federal en Proyectos de Coinversión” publicadas en 2009. Estos elementos representan instrumentos que la nueva gestión pública pone a disposición de los gobiernos para llevar a cabo las tareas del desarrollo.

Las formas de actuación administrativa serán una de las críticas más constantes de los grupos organizados.

Capítulo III. Las Áreas de Gestión Estratégica

La calidad institucional de la gestión urbana y los procesos de segregación de la capital están relacionadas con la regulación existente y con el tipo de interacción que se establece entre los distintos actores urbanos por parte de las autoridades político administrativas, así como de las instancias legislativas. En materia de gestión del desarrollo urbano, el presente capítulo pretende describir el tipo de interacción y regulación existente dentro de las Áreas de Gestión Estratégica de la ciudad, instrumento que ha permitido introducir el enfoque estratégico basado en el espacio y el suelo.

Lo anterior permitirá contribuir a la crítica sobre el desmantelamiento del sector ciudadano y su segregación en el proceso de planeación urbana estratégica de la ciudad. En primer lugar se describe el marco jurídico e institucional de la participación ciudadana en la planeación urbana, tanto a nivel federal como distrital. Posteriormente, se detalla el concepto de Áreas de Gestión Estratégica así como la estrecha relación que tienen con los objetivos del desarrollo económico y social para la Ciudad de México.

Una vez explicada dicha relación se describen los instrumentos de planeación que, definidos en la LDUDF posibilitan su realización, siendo estos los polígonos y sistemas de actuación así como las transferencias de potencialidades. Para la formulación, aprobación y dictamen de AGE se constituye un proceso de interacción entre distintos actores por medio de un Comité de AGE, mismo que será puntualizado y detallado, dando paso a la elaboración de un diagnóstico que contribuya a dilucidar las principales problemáticas respecto al modelo de participación ciudadana.

Finalmente, dando cuenta de los aspectos políticos de la conformación de la política urbana con enfoque estratégico, se relaciona la forma de estructuración de la agenda de gobierno en dicho instrumento de desarrollo y planeación urbana, para dar cuenta de las limitantes que se tienen con este esquema de gobernanza urbana de la capital para el ejercicio y la participación ciudadana de la población que se organiza.

1. Marco jurídico institucional de la participación ciudadana en la planeación urbana

En el ámbito federal el marco normativo de la participación ciudadana en la planeación queda enmarcado, aunque no explícitamente sino como participación social, dentro de los lineamientos de la Ley de Planeación, la cual especifica a través del SNPD la colaboración del sector social por medio de consultas populares para la creación de los programas sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo. Dentro del sector social se incluye a “Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales [...]” (art. 20.). Los foros de consulta popular son realizados por las Secretarías de la administración federal que se encargan a su vez de realizar los programas sectoriales.

En materia de ordenamiento territorial de asentamientos humanos y del desarrollo urbano, la LGAH establece que son las leyes de las entidades, los reglamentos y normas municipales, los medios a través de los cuales se formularán los mecanismos e instrumentos específicos para la participación social en la generación de los distintos programas de desarrollo urbano. No obstante, describe los puntos generales en que se comprenderá dicha participación, entre los cuales se destaca:

- I. La formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano [...]
- II. La determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población; [...]
- V. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, [...];
- VI. La ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población [...] (LGAH 1993: art. 49)²⁴.

A nivel local, la Ley General de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal (LGPDDF) define los lineamientos generales para la creación de los programas de

²⁴ Se especifican los lineamientos de participación social de la LGAH de 1993 debido a que el objeto de estudio de esta investigación se enmarcó dentro de esta Ley y no en la recién publicada en 2016. Esta última refleja también la importancia de la renovación del marco jurídico en la materia.

desarrollo y la correspondiente participación social y ciudadana. En materia de desarrollo urbano, esta facultad corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), mediante la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF) así como su respectivo Reglamento; también se encarga de los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano en colaboración con las jefaturas de las 16 demarcaciones.

Los mecanismos participativos definidos en la LDUDF son los talleres de participación y las consultas públicas en forma de audiencias. Los talleres quedan reservados, de acuerdo a la Ley, al período de elaboración de los programas (art. 38: II). No obstante, el Reglamento (art. 122) también define que “La Secretaría podrá ampliar los mecanismos de planeación participativa mediante talleres de participación ciudadana que se realicen durante la elaboración, revisión y actualización de los Programas”. Esto implica que sí existen los mecanismos institucionales que posibilitan la participación del sector social para la planeación urbana; sin embargo, deja la emisión de convocatorias en manos de la Secretaría. Los agentes participativos del sector social en los talleres y las consultas públicas son las instancias de representación vecinal que la Ley de Participación define.

Por su parte, las consultas públicas son realizadas únicamente cuando se ha terminado la elaboración de los proyectos de programas. La inclusión en estas consultas define que “[...] en ellas podrán participar las demás Dependencias, Órganos y Entidades de la Administración Pública, *el órgano de representación ciudadana que corresponda según la ley de la materia* y cualquier otro ciudadano que solicite formalmente su participación” (LDUDF, art. 38:X).²⁵ El Reglamento también define lo mismo en su artículo 121, siendo estos órganos de representación ciudadana el Comité Ciudadano, el Consejo Ciudadano, el Consejo de pueblo y el Representante de manzana (LPDF, 2004: art. 5).

Como se observa, la LDUDF y el Reglamento establecen mecanismos de participación ciudadana institucionalizados. Sin embargo, entre los problemas de la consulta pública ciudadana para el desarrollo urbano, Coulomb menciona los

²⁵ Cursivas más.

siguientes: “información limitada, plazos demasiado cortos para el análisis y elaboración de propuestas, indefinición de la representatividad de los participantes y falta de transparencia en los criterios de integración de las propuestas [...] la toma de decisiones discrecionales y coyunturales, dentro de un esquema sectorizado y descoordinado [...]” (2010:134).

2. Las Áreas de Gestión Estratégica (AGE). Definición y características

Las Áreas de Gestión Estratégica son una modalidad de gestión del desarrollo territorial y económico urbano que se constituyen a partir de los parámetros que definen los procesos de planeación estratégica de la ciudad. Este tipo de planeación corresponde al modelo que en las últimas décadas se ha posicionado como la forma idónea del desarrollo urbano y prioriza las asociaciones del sector público privado. Las AGE no se encuentran definidas en un ordenamiento jurídico nacional, sino que forman parte de las modificaciones de la legislación urbana del Distrito Federal;²⁶ por lo tanto, la LDUDF define a las Áreas de Gestión Estratégica de la siguiente manera:

Instrumento de planeación y ordenamiento territorial del desarrollo urbano-ambiental, en áreas específicas de la ciudad, cuyos objetivos fundamentales son: incidir positivamente en la regeneración, recualificación y revitalización urbana y/o ambiental; proteger y fomentar el patrimonio cultural urbano y/o el paisaje cultural; acciones multidimensionales y multisectoriales; de gestión participativa; de desarrollo integral y, de interés general; y, definidas por el Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica; [...] (art. 3:III).

Las AGE son instrumentos que se establecieron en la legislación del Distrito Federal en 2010 y son una de las principales modalidades a través de las cuales el gobierno de la Ciudad de México ha propuesto la creación de proyectos urbanos estratégicos, específicamente a partir de la jefatura de Miguel Ángel Mancera. Entre estos,

²⁶ La reforma clave a la LDUDF es presentada por el Ejecutivo local a finales de 2009 durante la jefatura de gobierno de Marcelo Ebrard y es aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en 2010, publicándose en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de julio de 2010.

destaca la creación de las denominadas Zonas de Desarrollo Económico y Social conocidas como ZODES, que son proyectos definidos jurídicamente a través de las AGE mediante proyectos de coinversión y que fueron la principal propuesta de campaña del jefe de gobierno para el desarrollo urbano.

Como se mencionó anteriormente, existen grandes dificultades para emprender procesos de planeación de largo plazo debido al rápido crecimiento que están sufriendo las principales ciudades que se agrupan en zonas metropolitanas. Las necesidades de agentes económicos de la ciudad, así como del capital privado de inversión (sea este nacional o internacional) se convierten en uno de los principales elementos que propician el cambio del programa regulador del desarrollo urbano al proyecto estratégico en áreas particulares y con potencial económico. En la Ciudad de México estos se han buscado materializar a través de las AGE desde 2010.

Las formas de gestión urbana a través de este tipo de proyectos estratégicos “corresponden a esquemas de gobernanza que soportan el desarrollo manejado por el mercado, pues se busca principalmente beneficio económico en proyectos de alta rentabilidad [...]” (Negrete Salas, 2010:199). Las AGE por tanto, corresponden a la instrumentación jurídica para satisfacer la demanda del sector privado en la materia, pues a su vez otorgan estímulos para la inversión privada en los proyectos propuestos con esta forma jurídica. Uno de sus puntos significativos, es que este instrumento se coloca en la misma jerarquía que los programas de desarrollo urbano, por lo cual estos últimos, al ser planeaciones de largo plazo quedan desplazados en su instrumentación, o incluso son modificados para la realización de los nuevos proyectos estratégicos (Seminario Derecho a la ciudad y revolución urbana en la Ciudad de México, 2017).

Las AGE como proyectos de esta naturaleza se colocan también como instrumentos para el desarrollo y ordenamiento de la ciudad neoliberal. Estas áreas estratégicas no necesitan consultas públicas ni talleres para su realización, establecen y hacen visibles los polígonos de actuación privada así como el sistema de transferencia de potencialidades e incrementan la redensificación de áreas específicas de la ciudad

(Seminario Derecho a la ciudad y revolución urbana en la Ciudad de México, 2017), de acuerdo a las prioridades del PGDDF.

Los esquemas de asociaciones público privadas bajo los cuales se han intentado gestionar estas AGE limitan la participación del sector público-social, independientemente de las acciones de gestión participativa que menciona la Ley en su definición. En su intento por materializarlas, priorizan para su definición la información técnica y profesional a través de consultores privados que son pagados por la instancia que en un primer momento operó las AGE, siendo PROCDMX la empresa paraestatal encargada. Los encargados de presentar proyectos por este instrumento son, a partir de 2014, los integrantes del Comité Técnico que define la LDUDF. Los inversores de la iniciativa privada, quienes están en calidad de invitados a la sesión plenaria del Comité, tienen voz (aunque no voto) para la propuesta de proyectos para la ciudad.

Las acciones de desarrollo integral y de interés general de estas áreas estratégicas se ven mermadas por quienes utilizan los recursos jurídicos, políticos económicos y sociales que tienen a su favor para ser quienes efectúen la transformación del espacio y el desarrollo urbano estratégico. Entre estos agentes se encuentran inversores como Artha Capital, Abilia Inmobiliaria, Invex Grupo Infraestructura, Nummaria, etc.,²⁷ mismos que tuvieron acercamientos a estos instrumentos urbanos gracias a la Agencia de Promoción de Inversiones y Desarrollo para la Ciudad de México (PROCDMX), empresa paraestatal encargada, en un primer momento, de la gestión de financiamiento de las AGE con recursos privados por medio de invitación cerrada a inversores, de acuerdo a las “Reglas de Carácter General para Determinar la Participación de la Administración Pública del Distrito Federal en Proyectos de Coinversión”. La paraestatal PROCDMX destaca que las AGE posibilitan:

“El desarrollo humano integral; el mejoramiento de capacidades productivas de habitantes originarios de diversas zonas; la promoción e impulso de inversión, empleo y competitividad económica; la eficiencia en el uso de recursos

²⁷ Respuesta a solicitud de información SEDUVI con núm. de folio 0317700006617.

económicos, sociales y ambientales; la mejora de la infraestructura pública; la articulación de empleo y hogares a redes del transporte público; una orientación hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa; todo con base en diagnósticos de zonas que ya cuentan con infraestructuras servicios y actividades económicas importantes; una focalización de propuestas en zonas con actividades económicas identificables y destacables” (Áreas de Gestión Estratégica, 2014).

La regeneración, recualificación y revitalización urbana por AGE corresponde también a un modelo de desarrollo de la ciudad que pretende el fortalecimiento de nuevas centralidades dentro de la misma, por lo cual la idea de una ciudad policéntrica se reafirma con su materialización. Como menciona Borja, “[...] las condiciones para generar nuevas centralidades requieren una fuerte iniciativa pública para: a) mejorar la accesibilidad por medio del transporte público [...]; b) realizar algunas operaciones inmobiliarias, monumentales y de espacio público [...] c) definir una nueva normativa que facilite el cambio de usos o de intensidad de edificación en los puntos de centralidad [...]” (2003: 90).

Las mejoras al transporte público que se han intentado realizar en los Centros de Transferencia Modal (CETRAM), las vastas operaciones inmobiliarias en la capital y la modificación de la LDUDF en 2010 marcan la tendencia de modificación del espacio urbano en la capital con un enfoque estratégico, propio del contexto neoliberal y de las necesidades de los actores que se insertan en el desarrollo de dicho período. Las centralidades formadas y en reconstrucción dentro de la Ciudad de México corresponden también a la revitalización de las áreas o vocaciones productivas que las componen; por ejemplo, la “Ciudad de la Salud” en la zona de hospitales de Tlalpan, la “Ciudad Administrativa” en la delegación Cuauhtémoc o la renovación de las CETRAM como puntos nodales de la movilidad y accesibilidad urbana en la ciudad.

Las AGE están consideradas como áreas de creación de infraestructura productiva, de conformación de cadenas productivas así como de atracción de inversión del sector productivo terciario en la ciudad. Se encuentran íntimamente relacionadas con las expectativas del Plan Sectorial de Desarrollo Económico y Empleo para el

período 2013-2018 en conjunto con las denominadas Áreas de Desarrollo Económico y con los patrones de ocupación territorial de la ciudad que se hacen explícitos en el PGDDF. Por lo tanto, se han convertido en un instrumento de planeación de suma importancia para el desarrollo urbano y económico de la Ciudad de México en el período de gobierno de Miguel Ángel Mancera. Estas áreas estratégicas han presentado fuertes conflictos sociales y políticos con la ciudadanía que habita los territorios que se han pretendido modificar a través de esta figura. Lo anterior tiene que ver con las limitantes participativas y de acceso a la información que se sustentan en su marco jurídico.

Andamiaje jurídico y reglamentario

Las AGE tienen como principal marco regulatorio la LDUDF así como el Reglamento de su Comité Técnico el cual fue concluido en 2014. Sin embargo, debido al principal uso que se les ha querido proporcionar como Zonas de Desarrollo Económico y Social, la Ley de Desarrollo Económico para el Distrito Federal (LDEDF) también cuenta con elementos significativos a considerar. Entre estos elementos es importante mencionar que la LDEDF contempla a las AGE así como a las Áreas de Desarrollo Económico como espacios urbanos en los cuales se pueden mejorar las vocaciones productivas de lugares estratégicos en la ciudad.

Por lo anterior, la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) es la encargada de desarrollar actualmente la política de inversión en las AGE la cual se encuentra “encaminada a la generación de nuevos empleos, expansión empresarial existente y atracción de inversión nacional o extranjera directa” (LDEDF, art. 31). Asimismo, la política de inversión conforma la generación de incentivos para la inversión en AGE, siendo una de estas:

Fomentar el otorgamiento en donación, venta condicionada, permuta, arrendamiento, comodato, fideicomiso o cualquier otra figura jurídica reconocida por la normatividad vigente [...] de bienes inmuebles con vocación industrial o acorde al giro del proyecto, y condicionado al aprovechamiento en la ejecución del proyecto de inversión en Áreas de Gestión Estratégica,

considerando en todo momento la vocación económica de la zona, las capacidades potenciales y la integración de las micro, pequeñas y medianas empresas locales (LDEDF, art. 33: VII)²⁸.

Por el contrario, ni la Ley de Planeación, ni la de Desarrollo Metropolitano, de Protección al Medio Ambiente u otras relacionadas con la materia tienen alguna especificación sobre este instrumento de planeación²⁹, lo cual permite observar el carácter territorial y económico con que se está tratando para cumplir con los planes del desarrollo del período de gobierno en que se han intentado realizar estos proyectos.

Por su parte, el Reglamento del Comité Técnico de AGE especifica la forma en que funciona y se integra el Comité, además de las facultades, derechos y obligaciones de quienes lo integran; el procedimiento de determinación de AGE, y las acciones multidimensionales y multisectoriales para las mismas; detalla que la gestión y operación de AGE están a cargo de un operador, no específicamente de la SEDUVI (2014: art. 51). El organismo encargado de la creación de los primeros proyectos y atracción de inversión es, como se mencionó, PROCDMX, creada en 2007 durante la jefatura de gobierno de Marcelo Ebrard.

Para poder efectuar estos proyectos urbanos, su ejecución se sirve de otras figuras dentro de la LDUDF, entre las cuales es significativo destacar los sistemas y polígonos de actuación, así como la transferencia de potencialidades y las normas de ordenación. Estas normas también se definen como instrumentos de planeación para la ciudad y pueden ser generales, particulares o de actuación de acuerdo al espacio urbano al cual se pretenden aplicar.

Los sistemas y polígonos de actuación son aquellas figuras jurídicas que definen la participación del sector social y privado para la realización de proyectos estratégicos como las AGE. Estas permiten la generación de asociaciones público privadas para el desarrollo económico y territorial. Por su parte, los sistemas pueden llegar a ser

²⁸ Este último punto se concreta con el Programa de Incorporación Temporal de Bienes (PITB), en el Programa Sectorial de Desarrollo Económico (PGDEDF) 2013-2018.

²⁹ Aunque en la práctica los resolutivos de impacto ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente son significativos para la implementación de los instrumentos.

privados, sociales o por cooperación y utilizan los estímulos fiscales y no fiscales que tienen a su favor. Entre los estímulos no fiscales se encuentra el otorgamiento o concesión de predios para efectos de estimular la regeneración urbana de la ciudad como lo especifica la LDEDF. Lo que diferencia un sistema de actuación privado del social es que el primero se realiza mediante un fideicomiso o asociación privada, mientras que el segundo se materializa con un convenio de concertación entre la administración pública de la ciudad así como el o los propietarios de predios y las organizaciones sociales que asumen el compromiso de actuar conjuntamente.

En el caso de las AGE, la mayoría de estas eran pretendidas en un primer momento mediante sistemas de actuación privada, donde se deja abierta la posibilidad de consultar a los ciudadanos afectados en la realización del plan maestro del proyecto preliminar. Es el caso de los proyectos ancla de las Zonas de Desarrollo Económico y Social. Los sistemas de actuación privada se establecen espacialmente mediante los polígonos de actuación, que son los que definen el área del espacio urbano para que, mediante las normas de ordenación, sean conformadas las AGE.

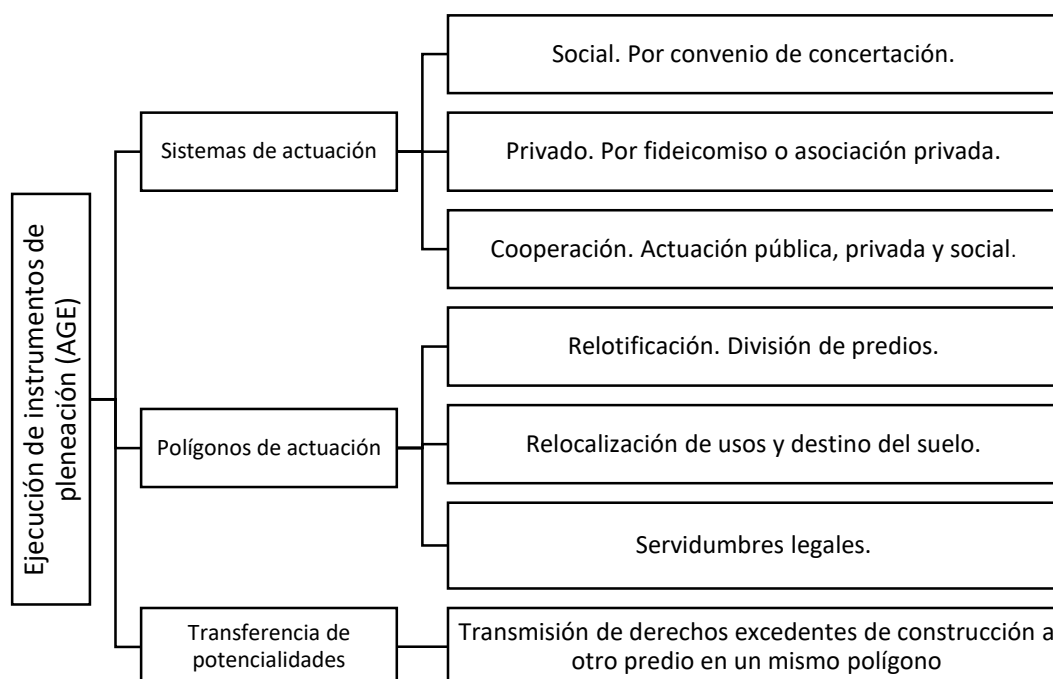
Los polígonos de actuación utilizan, a su vez, la relotificación, relocalización de usos y destinos del suelo así como la servidumbre legal.³⁰ Es importante destacar que los proyectos pretendidos a través de AGE se sirvieron de mejor manera de estos elementos que otros instrumentos de planeación, debido a la prioridad que tenían para el desarrollo urbano y el Programa General de Desarrollo en el que se ubican y también a que han sido coordinadas por la empresa paraestatal que ha buscado la inversión privada en zonas particulares. Estos puntos permiten a un sistema de actuación privada la proposición de redensificar el polígono de actuación a través de la división de predios por relotificación e incluso utilizar predios aledaños por concepto de utilidad pública o privada definidas por la ley en materia de servidumbre legal. Este último punto ha sido una de las preocupaciones vitales de la ciudadanía afectada por las ZODES.

³⁰ La servidumbre legal: "Derecho real consistente en el gravamen impuesto sobre un predio en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño" (Enciclopedia Jurídica, 06 de abril de 2017: <http://bit.ly/23kkz9S>).

Por último, la transferencia de potencialidades definida para el suelo urbano (no de conservación) como el otorgamiento de derechos excedentes en intensidad de construcción permitida y no edificada de un predio a otro (LDUDF, art. 82), permite a las AGE la construcción de grandes edificaciones con niveles mucho más altos que los permitidos por la zonificación autorizada en la zona. Por ejemplo, la construcción permitida en el polígono de la ZODES Ciudad del Futuro, en la delegación Coyoacán, es solo de tres niveles, pero con la transferencia de potencialidades y las modificaciones de uso de suelo, el predio de la Planta de Asfalto (predio más importante de dicha AGE) podría contener hasta 35 niveles de construcción. La norma de ordenación general que permite dicha transferencia es la número 12 del ordenamiento general emitido por la SEDUVI.

Estos tres elementos justificados a través de las normas de ordenación son parte del andamiaje jurídico que las AGE han pretendido utilizar a su favor durante la proyección de proyectos, por lo cual es de vital importancia entenderlos para comprender la desconfianza que se generó por parte de la ciudadanía debido a la falta de acceso a la información respecto a los proyectos preliminares y la baja expectativa ciudadana respecto a las AGE, así como al discurso institucional elaborado para su construcción. El cuadro 3 resume lo expuesto respecto a la ejecución de instrumentos de planeación:

Cuadro 3. Ejecución de instrumentos de planeación



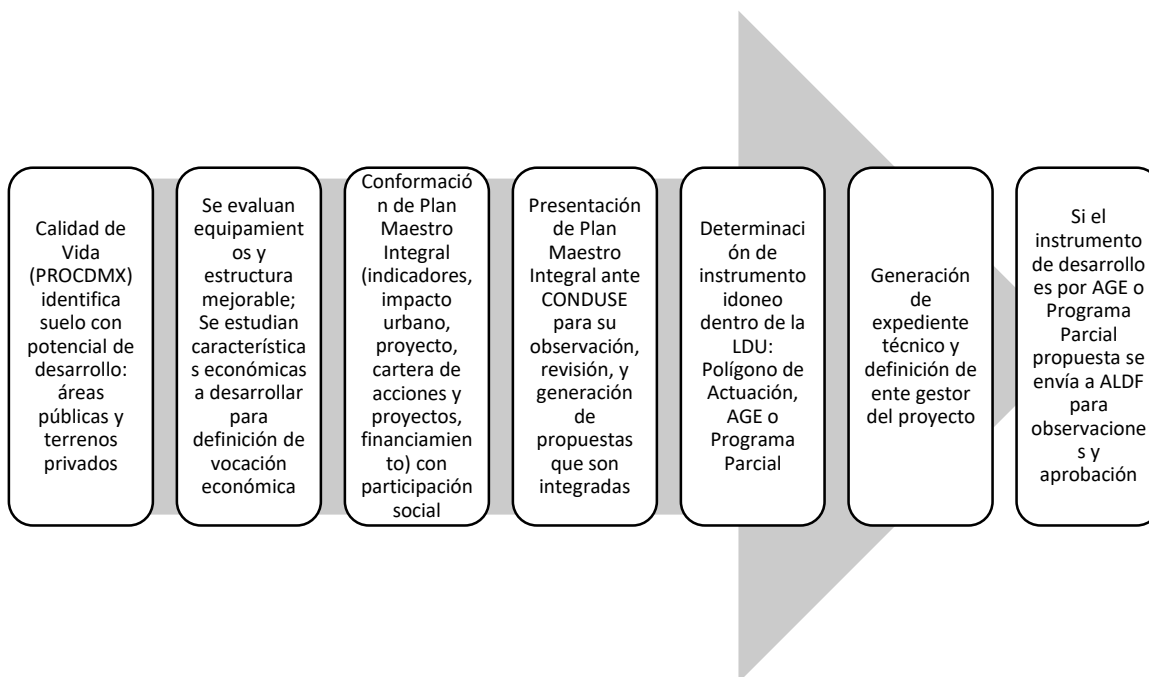
Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la LDUDF y el Reglamento de la LDUDF.

Actores involucrados en la formulación, aprobación y dictamen de AGE

El procedimiento de formulación de las AGE queda específicamente definido en el Reglamento de su Comité Técnico y en la LDUDF. Cabe resaltar que la creación de dicho Reglamento se realizó durante 2014 y se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 18 de diciembre del mismo año, cuando los primeros proyectos estratégicos que se intentaron implementar con esta figura jurídica son anteriores a la emisión de dicho Reglamento (2012 y 2013), lo cual permite observar la falta de ordenamientos específicos y el vacío reglamentario para su materialización, situación que PROCDMX aprovecharía para emprender la gestión y operación de los proyectos ZODES, sustentándose en la LDUDF de 2010. En un primer momento, el proceso de implementación de las AGE-ZODES quedó establecido como se muestra en el cuadro 4:³¹

³¹ Dicha información no logró obtenerse a través de un documento oficial que estableciera la gestión y operación de AGE's, sino por medio de videos generados por la paraestatal para dar a conocer la implementación de los proyectos urbanos estratégicos.

Cuadro 4. Proceso de implementación AGE-ZODES



Fuente: Elaborado con base en Calidad de Vida DF (ZODES Procedimiento de implementación, 2013).

Para la definición de la vocación productiva y del Plan Maestro Integral, Calidad de Vida (PROCDMX) menciona la participación de actores institucionales como: Oficialía Mayor, SEDECO, SEDUVI, SEDEMA, el Sistema de Aguas para la Ciudad de México (SACMEX), la Secretaría de Finanzas (SEFIN) y el Instituto de Vivienda. La participación de los órganos de participación ciudadana quedó integrada en la etapa de creación del Plan Maestro Integral, una vez que fuera definido el suelo y espacio a redensificar, regenerar o recualificar por parte de las autoridades y de los socios inversionistas. Sin embargo, no se especifica la forma de inclusión de la participación ciudadana de quienes habitan los polígonos de actuación definidos y se prioriza la participación social únicamente a través de representaciones y estudios de instituciones académicas y del Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable (CONDUSE).

Actualmente y una vez definido el Reglamento del Comité Técnico de AGE en 2014, la propuesta de creación de AGE puede ser realizada por cualquier entidad de la administración pública de la Ciudad de México. El Reglamento menciona que para

dicha determinación, se tiene que realizar un documento por parte de la entidad administrativa que pretenda una AGE que contenga una solicitud así como la cédula básica con un proyecto preliminar, una propuesta de acuerdo y los documentos necesarios para apoyar su materialización (art. 39: inciso a). Dicho proyecto preliminar contiene tres elementos: la delimitación territorial, la cartera de proyectos sectoriales y el plan maestro, sin los cuales no puede presentarse a los integrantes del Comité (art. 42).

Para la definición de las AGE se deja abierta la participación del sector social y privado a través de acciones multidimensionales y multisectoriales. Las segundas son los convenios de concertación con el sector privado y social, y las multidimensionales se refieren a los estímulos fiscales y no fiscales. El Reglamento no especifica la obligatoriedad de convenios de concertación, ni de sistemas de actuación social o por cooperación para la elaboración de una AGE. Los actores privados pueden ser invitados a las sesiones del Comité e incluso pueden ser incluidos en la conformación de comisiones de trabajo del mismo. El Reglamento señala sus derechos y obligaciones como invitados, de donde se destaca que tienen voz pero no voto decisorio.

Por otra parte, el sector social se encuentra representado en las sesiones del Comité a través de “El Coordinador de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del órgano de representación ciudadana que, de conformidad con la ley de la materia, corresponda a la unidad o unidades territoriales en donde se ubique el Área de Gestión Estratégica de que se trate;” así como de “Dos personas expertos en el tema que puedan ser académicos, gremiales o profesionales [...] quienes serán propuestos por la Secretaría;” (art. 9: I:12 y 13). Estos últimos tres integrantes tienen voz y voto decisorio en las sesiones.

Asimismo, los otros miembros del Comité para participar en las sesiones, discusión y aprobación de AGE son aquellos que integran las Secretarías y otras dependencias de gobierno así como un integrante de la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana de la Asamblea Legislativa (ALDF). Cabe resaltar que la Secretaría de Medio Ambiente de la ciudad (SEDEMA), cuenta con voto definitivo y

vinculatorio para AGE pretendidas en suelos de conservación. El cuadro 5 muestra a los integrantes del Comité involucrados en la elaboración, discusión y aprobación de AGE's que se presentan al Jefe de Gobierno:

Cuadro 5. Integrantes del Comité Técnico de AGE

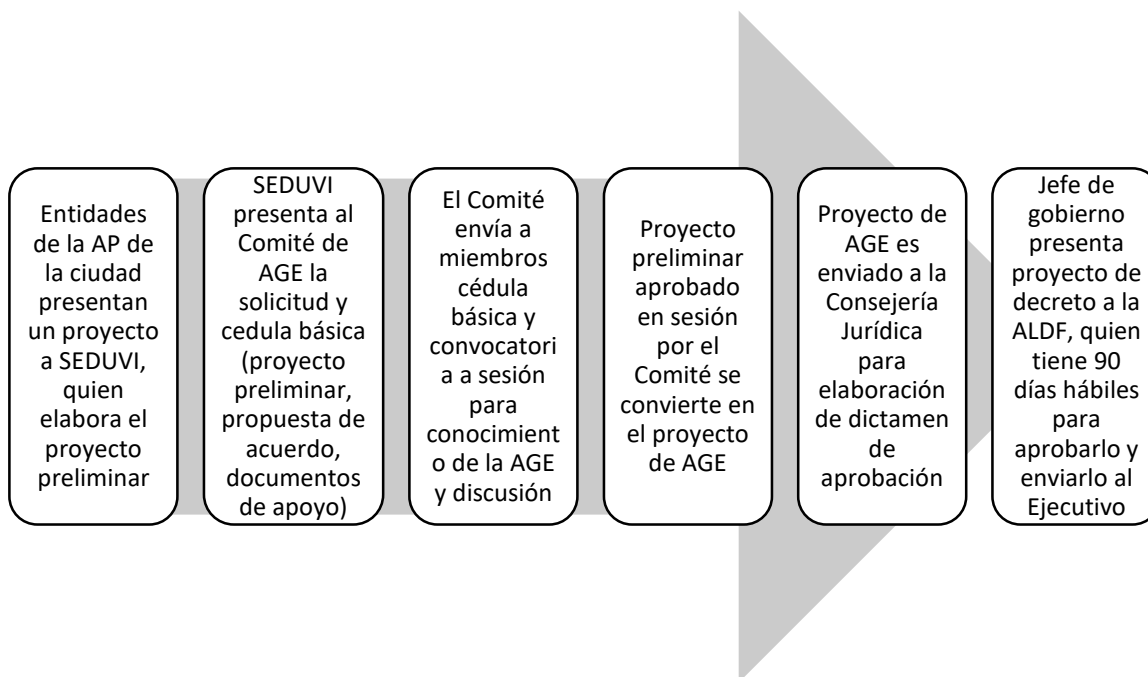
Entidades de la administración pública y ALDF	Sector privado	Sector social
<ul style="list-style-type: none"> •SEDUVI •SEDECO •SEDEMA •SEMOVI •Consejería Jurídica CDMX •Protección civil •Secretaría Cultura •SECGOB •SACMEX •Delegación correspondiente al lugar de la AGE •Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana ALDF 	<ul style="list-style-type: none"> •Se podrá invitar a representantes de la iniciativa privada relacionados con el asunto a tratar, los cuales únicamente pueden integrar comisiones de trabajo y tener voz en las sesiones del Comité. 	<ul style="list-style-type: none"> •El Coordinador de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del órgano de representación ciudadana que, de conformidad con la ley de la materia, corresponda a la unidad o unidades territoriales en donde se ubique el Área de Gestión Estratégica de que se trate. •Dos personas expertos en el tema que puedan ser académicos, gremiales o profesionales [...] quienes serán propuestos por la Secretaría.

Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento del Comité Técnico de AGE.

El proyecto preliminar que es presentado a la sesión y logra la aprobación de sus distintos miembros es enviado a la Consejería Jurídica y de Asuntos Legales de la ciudad para elaborar el proyecto de dictamen que el Jefe de Gobierno presenta a la Asamblea Legislativa. Por su parte, la Asamblea cuenta con 90 días hábiles para la aprobación o presentación de reservas para ser enviadas al Comité. De presentarse estas últimas y terminada la revisión por el mismo en un máximo de 10 días hábiles, se añaden 45 más para su aprobación en la ALDF.

En el siguiente esquema se sintetiza el proceso que debe llevar este instrumento de planeación territorial y económica para su aprobación:

Cuadro 6. Proceso de implementación de AGE



Fuente: Elaborado con base en el procedimiento de determinación de AGE definido en el Reglamento del Comité Técnico de Áreas de Gestión Estratégica y la LDUDF.

Una vez revisados los dos procedimientos de determinación e implementación de AGE, se puede observar que dicho instrumento de regeneración y recualificación urbana no se rige por los elementos que se establecen para los Programas Generales, Delegacionales ni Parciales del desarrollo urbano de la capital. En un primer momento, el desarrollo de los estudios y definición de polígonos y sistemas de actuación quedó a cargo de la paraestatal PROCDMX, sujeto que en diversas solicitudes de información negó ser la instancia operadora de AGE, negándolo también a los puntos de acuerdos respondidos a la ALDF así como a los propios vecinos de los polígonos de actuación.

3. Diagnóstico de las problemáticas en el modelo de participación ciudadana de las AGE

El tipo de prácticas políticas urbanas que se tienen en una ciudad se definen dentro del sistema de prácticas urbanas que tiene la misma. Este sistema es materializado

a su vez por los soportes definidos, que son los sujetos que se insertan en el sistema urbano, y también por las determinaciones del sistema, entre las cuales se destaca la legislación y los reglamentos que definen roles a cada agente o actor en el proceso. Estos sujetos en la actualidad son la administración pública, los actores del mercado y el sector social con sus respectivas variantes y niveles debido al modelo de gobernanza urbana o gestión urbana incluyente. Los problemas urbanos derivan por tanto también de las visiones de cada uno de estos sujetos.³²

Un primer análisis de las problemáticas de la inclusión de intereses de la ciudadanía y de su participación se realiza a partir del sistema de prácticas urbanas vigentes entre los sujetos mencionados. De ello se obtiene que la problemática para la participación ciudadana y vecinal dentro de las Áreas de Gestión Estratégica, ubicando el sistema de prácticas urbanas al nivel de la ciudad procede del tipo de prácticas políticas que se realizan en la misma, donde la legislación y los reglamentos posibilitan su realización. Asimismo se muestra en las AGE la incoherencia entre la materialización de la gestión urbana por el gobierno y su discurso integrador, equitativo y participativo del desarrollo económico y social, reflejando una disputa de actores entre quienes están integrados al desarrollo económico de la actividad económica preponderante y aquellos que no forman parte del modelo de desarrollo actual centrado en las actividades terciarias de servicios avanzados.

Borja establece cuatro características que deben contener los planes estratégicos de las ciudades con contenidos propositivos. Estas características sirven a su vez como criterios para el análisis de las prácticas urbanas que se tienen en un determinado proyecto con tales particularidades. El análisis por tanto considera que estos planes deben ser normativos y expresarse en planos, implicando un conocimiento de condiciones geográficas, ambientales y culturales; también tienen que ser operativos, con análisis de condiciones de partida y costo; han de ser estratégicos en cuanto a los objetivos de la ciudad y el aprovechamiento de

³² Para un mejor entendimiento del sistema de prácticas urbanas véase Castells (1983).

oportunidades; y por último tienen que ser prácticos y sencillos con posibilidad de adaptación de acuerdo al contexto en que se desarrollan (2003:102-103).

A partir de estos cuatro criterios señalados se entiende que las AGE por una parte y en aras de ser normativas y formales, cumplen con la creación de planes y definición de áreas donde la administración pública se propone introducir mayor desarrollo. Sin embargo, el conocimiento de las condiciones ambientales en los anteproyectos y las condiciones culturales de las zonas a modificar, que tienen una estrecha relación con las condiciones de arraigo e identidad de los sujetos que habitan los territorios de AGE, son dejadas de lado con el fin de explotar las vocaciones productivas que el suelo y los agentes del mercado pueden priorizar.

Por otra parte, las AGE de la ciudad no han sido operativas, en tanto que ni siquiera la realización del plan maestro integral y de los proyectos preliminares fue concluida en la mayoría de sus casos iniciales. La incidencia real sobre la población no ha respondido a las necesidades sociales de quienes habitan los polígonos de actuación y la recuperación del espacio público ha estado basado en esquemas de asociaciones público privadas que han propiciado zonas de comercio y zonas residenciales para la población económicamente favorecida, en lugar de la reapropiación del espacio en consenso con los esfuerzos sociales por mejorar la calidad de vida en el área estratégica. Esto refleja la falta de análisis del sector público administrativo acerca de las condiciones de partida y los costos políticos y sociales que tienen estos proyectos para la población que se está viendo segregada social, política y participativamente en la gestión del desarrollo urbano.

Las AGE como proyectos estratégicos cumplen con los objetivos del Plan General de Desarrollo 2013-2018 y con los objetivos del proyecto de ciudad de la jefatura de gobierno, con la creación de nuevas centralidades a partir del desarrollo de vocaciones productivas y reactivación económica. Para Borja lo estratégico se encuentra ligado con las necesidades y las oportunidades de la propia ciudad y de sus sujetos mediante programas consensuados. Sin embargo, el concepto estratégico de las AGE no va de la mano con las necesidades sociales y culturales de quienes habitan estas áreas. El enfoque estratégico de estas AGE es

determinado por el potencial del suelo y por la participación del sector privado en la modificación del espacio, ya que son los que cuentan con los recursos económicos necesarios para emprender los objetivos del desarrollo económico urbano y la creación de competitividad de la propia ciudad con el exterior. Esta situación ha acentuado las desigualdades y la polarización entre los habitantes de la ciudad y ha exacerbado los conflictos urbanos.

Por último, si los proyectos estratégicos deben ser prácticos, sencillos, claros y deben tener capacidad de adaptación, las AGE se encuentran severamente limitadas en estos términos. Entre otros cabe resaltar la dificultad del lenguaje técnico, jurídico y administrativo que imposibilita el entendimiento de la población afectada que, aunado a la clasificación de los archivos y falta de transparencia gubernamental ha conducido al incumplimiento del derecho de acceso a la información pública de la ciudadanía, provocando su sentimiento de exclusión.³³ Como menciona Saldaña Hernández “el legislador debe evitar, a través de la ley, que un exceso indebido de discrecionalidad concedida a los servidores públicos, o un exceso de controles [...] fomenten la arbitrariedad y la corrupción” (2009:53). En los proyectos AGE-ZODES existió un exceso de discrecionalidad respecto a la forma en que PROCDMX operaba y gestionaba los elementos necesarios para implementar las AGE. A esto se agrega, cuestiones como la concentración del poder decisorio, las regulaciones administrativas que permiten la ausencia de procesos de consulta y consenso con la población afectada y la falta de difusión que el mismo autor explicita.

En conjunto, los proyectos ZODES definidos por AGE no asimilaron nunca un proceso de adaptación y reconfiguración una vez que el sector ciudadano manifestó sus inquietudes y demandas mediante organizaciones vecinales autónomas y el apoyo de algunas instancias de participación ciudadana institucionalizada. Proyectos como el Corredor Chapultepec o la Ciudad del Futuro en Coyoacán simplemente fueron cancelados, demostrándose así la incapacidad del diálogo

³³ Al respecto cabe señalar que para 2016, la entidad de la administración pública de la ciudad que tuvo el mayor número de solicitudes de información es la SEDUVI, con un total de 6, 111 solicitudes, representando el 5.4% del total de todos los sujetos obligados de capital (InfoDF, 2016).

entre los distintos sujetos urbanos en el marco de la planeación de la ciudad así como la ausencia de voluntad de los órganos político administrativos para generar procesos participativos en que, sin cancelar los proyectos, se tuviera un rediseño de acuerdo a las necesidades de la población sin menoscabar el proyecto inicial del gobierno.

En materia de derecho de acceso a la información, es destacable la opacidad con que PROCDMX operaba los sistemas de coinversión de los proyectos ancla de las AGE. Este punto deriva de las negativas a ofrecer información explícita sobre la situación y los trámites administrativos en que se encontraban los proyectos estratégicos en 2014, priorizando la comunicación con las instancias públicas encargadas del desarrollo urbano, de los esquemas financieros y en general con las oficinas del Ejecutivo de la capital. Esto tiene una estrecha relación con el tipo de práctica administrativa tradicional en la cual no era necesario transparentar la actuación de gobierno a los ciudadanos, reflejándose la negativa gubernativa para hacer visible la práctica de instituciones o agencias que forman parte de la administración pública en materia urbana: “[...] se ha construido un sistema de difusión de la información que depende más de obtener una evaluación positiva por parte de las instituciones encargadas de valorar las acciones de gobierno, que de poner a disposición del público, de manera efectiva, la información que se detenta” (Saldaña Hernández, 2009:62).

3.1. Limitaciones de los instrumentos jurídicos, procedimientos y aprobación

En cuanto a los dos tipos de implementación de AGE, en la primera forma de gestión y operación, la paraestatal, sin reglamento o Comité Técnico, operaba limitando severamente la participación de organizaciones ciudadanas vecinales de los polígonos de actuación, al señalar la participación social hasta la tercera etapa, en la creación del Plan Maestro Integral y posteriormente al ponerlo a la revisión del CONDUSE. Se dio prioridad a la información proporcionada por empresas que se encargaron de los estudios socioeconómicos y espaciales de las AGE-ZODES, la

práctica administrativa señalada enfatiza por medio del discurso los elementos ofrecidos por las consultorías de planeación, diseño arquitectónico y creación de proyectos conceptuales,³⁴ sin consultas o esquemas de atención a las necesidades vecinales para ser integradas al proyecto previo al Plan Maestro o previo a su presentación ante la CONDUSE.

Las AGE no cuentan con un modelo particular para el desarrollo de la inclusión de grupos ciudadanos en sus procesos de proyección preliminar. Tampoco se especifica la obligatoriedad de consultas públicas ni talleres participativos. La LDUDF y el Reglamento del Comité Técnico (segunda forma de implementación) remiten al sector ciudadano únicamente a un integrante derivado de los mecanismos institucionales de participación definidos por la Ley en la materia. De acuerdo a Pradilla (2010) “los Consejos y Comités técnicos con capacidad de decisión, conducen a una mayor centralización de la planeación en el ejecutivo local”, ello se deriva de que sus Reglamentos no son conducidos a la ALDF para su aprobación. El proceso decisonal centralizado se observa en la forma de elaboración de proyectos de AGE definida en el Reglamento del Comité Técnico.

Se justifica también que la participación de sujetos del ámbito académico, gremial o profesional cumple con los requisitos de participación del sector social. Sin embargo, este último se encuentra limitado en voto decisorio, pues el porcentaje de integrantes del gobierno dentro del Comité es del 73%, pero en momentos decisionales del 78%, debido a que se excluye al invitado privado.³⁵ Se agrega la desigualdad de recursos frente al mismo sujeto. La participación y diálogo de las organizaciones vecinales con los integrantes del Comité que presentan los proyectos preliminares en espacios deliberativos o de concertación no son obligatorios.

Cabe resaltar que son las organizaciones de participación ciudadana autónoma en forma de grupos vecinales las que tienen mayor capacidad de organización en los

³⁴ Entre estas empresas se encuentran Hábil hábitat S.A. de C.V., Código Z JZT S.A. de C.V. y Lmns, S.C.

³⁵ Se añade que los integrantes gremiales o académicos son designados por la misma SEDUVI, lo cual puede limitar la imparcialidad de los mismos.

territorios respecto a otras formas de participación, la cual deriva del tipo de práctica política urbana de los sectores populares en décadas anteriores. La LDUDF menciona que en los sistemas de actuación, la administración pública de la ciudad “respetará y apoyará las diversas formas de organización, tradicionales y propias de las comunidades, en los pueblos, barrios y colonias de la Ciudad [...]” (art. 77). No obstante, en el mismo párrafo indica que estas serán respetadas siempre y cuando estén asociadas de acuerdo a la Ley, demostrándose así la falta de inclusión y segregación de grupos autónomos de los espacios institucionalizados en talleres, mesas de trabajo, consultas o los diversos mecanismos inclusivos que existen.

Por otra parte, el uso de los sistemas y polígonos de actuación de las AGE se han realizado, por lo menos para las ZODES, mediante sistemas de actuación privada, y proyectos de coinversión por asociación público privada, priorizando la participación de empresas que se desempeñan en actividades relacionadas con el desarrollo urbano, inmobiliario y económico,³⁶ aunado a la falta de acceso a la información respecto a los polígonos de actuación en un primer momento, lo que ha provocado la desconfianza de la ciudadanía por el posible desalojo de la población de algunos de los predios. La posibilidad de relotificación y de servidumbre legal de estos se encuentra latente en la gestión urbana estratégica.

Como menciona Ziccardi (2004:259), “La forma como se presenta la oferta de participación es fundamental para transitar hacia la construcción de una democracia participativa”. Sin embargo, las reformas a la LDUDF presentadas por el entonces jefe de gobierno Marcelo Ebrard en 2009 y aprobadas en 2010 por la ALDF, han sido limitativas de un proceso participativo e incluyente con las demandas de quienes habitan y viven la ciudad. Lo anterior se relaciona con la incapacidad gubernamental de incorporar la multiplicidad de visiones del fenómeno urbano de cada uno de los sujetos o actores integrantes de la ciudad en las determinaciones del sistema urbano (la legislación y los reglamentos en específico) y en la forma en

³⁶ Estas se benefician de la liberalización del suelo que los sistemas de actuación permiten, por medio de transferencia de potencialidades para la construcción de mayores niveles en sus proyectos inmobiliarios.

que ha sido estructurada la agenda de gobierno y la política urbana para la gestión capitalina.

3.2. Cómo se estructura la agenda de gobierno

El marco jurídico de 2010 es indicativo del cambio de paradigma de la planeación urbana convencional o tradicional a la planeación urbana estratégica a través de la gestión de proyectos estratégicos de coinversión. Estos cambios son parte de un discurso de gobernanza urbana, forma incluyente de gestionar y de conformar políticas urbanas, una de las principales prioridades de las conferencias de Hábitat Estambul y de Quito para los Estados miembro, y son materializadas mediante los instrumentos que la introducción de la nueva gestión pública como modelo post burocrático ha proporcionado a las autoridades político administrativas, como lo son las asociaciones público privadas y los incentivos fiscales y no fiscales que se tienen para estrechar lazos con la iniciativa de agentes del mercado.

Cobb. R., Keith Ross, y Howard Ross establecen que la construcción de la agenda es el proceso por el cual las demandas de diversos grupos de la población se traducen en elementos que compiten por la atención seria de los funcionarios públicos (1976:126). La construcción de la agenda formal o agenda de gobierno puede tener distintos procesos, fases y características. De acuerdo a la tipología de los autores, estas modalidades pueden ser de iniciativa externa, de movilización o de acceso interno.³⁷

Por las características y el proceso en que se constituyen las AGE, se considerará que la demanda de creación de estos instrumentos de planeación definidos en los elementos que determinan el sistema urbano de la capital deriva de un acceso interno a la agenda formal. Este *inside initiative model* se origina con alguna institución o agencia de gobierno, o con grupos a los cuales les es fácil acceder frecuentemente a los tomadores de decisiones políticas. La agencia de gobierno

³⁷ En el entendido de que en cualquier proceso de conformación de agenda estos tipos suelen combinarse.

encargada del incentivo de proyectos de coinversión en las AGE es la paraestatal PROCDMX, cuyo dirigente es Simón Levy Dabbah.³⁸

Como menciona Kingdon, una ventana de oportunidad para el desarrollo de políticas por medio de soluciones propuestas por actores afecta la agenda formal o de gobierno (2003:166). En el caso de las AGE ZODES, esta ventana de política urbana se presenta en la conformación del PGDDF 2013-2018 así como de los programas sectoriales de desarrollo económico y urbano, teniendo un modelo predecible donde se constata el trabajo previo de las aspiraciones político administrativas del desarrollo de la economía urbana, modificando la Ley en 2010 para el financiamiento de proyectos por la iniciativa privada, de acuerdo a las “Reglas de Carácter General para Determinar la Participación de la Administración Pública del Distrito Federal en Proyectos de Coinversión”, mismas que fueron publicadas por el entonces Secretario de Finanzas Mario Delgado (actualmente senador por el grupo parlamentario de MORENA) en abril de 2009, sin las cuales las AGE no tendrían sentido.

A su vez, para que dichas reglas fueran publicadas, primero se generó la adhesión de un Título Quinto denominado “De los proyectos de Coinversión” al primer libro del Código Financiero de la ciudad, el cual define los proyectos de coinversión de la siguiente forma:

“Los proyectos de coinversión son aquellos encaminados al desarrollo de satisfactores sociales, infraestructura, obras, servicios y adquisiciones requeridos para incrementar la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México, en donde la participación de la Administración Pública del Distrito Federal será mediante la asociación con personas físicas o morales o mediante la aportación de los derechos sobre bienes inmuebles del dominio público o privado a través de las figuras previstas en la Ley del Régimen Patrimonial y

³⁸ Simón Levy fue considerado en 2013 como líder juvenil global por el World Economic Forum. Ha colaborado en el Instituto Internacional de Gobierno Corporativo de la Universidad de Yale, el Banco Mundial y la Agencia para el Desarrollo Internacional y empresas de negocios internacionales. Su formación académica está relacionada con el comercio exterior, el derecho internacional privado y la administración y dirección internacional (Simón Levy-Dabbah, Joven emprendedor, abogado y escritor, 2012).

del Servicio Público y la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal”. (Código Financiero del Distrito Federal: 2008, art. 341b).

Por tanto, Miguel Ángel Mancera como candidato político de la anterior administración y posteriormente como Jefe de Gobierno de la ciudad –con un alto porcentaje de aprobación en sus inicios- representa para PROCDMX la ventana de oportunidad para la continuación de las aspiraciones del desarrollo urbano de la jefatura de gobierno de Marcelo Ebrard. Kingdon (2003:195), sugiere que la probabilidad de que algún tema o proyecto forme parte de la agenda se incrementa si el problema detectado, la propuesta de solución trabajada previamente por algún grupo y la recepción política de la misma se complementan en un solo paquete. En este caso la atracción de inversión y recualificación urbana por vocación productiva, los proyectos de coinversión por sistemas de actuación privada en AGE establecidos entre 2009-2010 y gestionadas por PROCDMX, y la recepción política con el triunfo del candidato de la administración, aunado a su alto nivel de aprobación representan el esquema de Kingdon.

Las problemáticas urbanas detectadas por agentes del poder Ejecutivo de la capital, las soluciones de la paraestatal y el contexto político posibilitaban políticas urbanas mediante procesos de planeación y gestión estratégica. Sin embargo, en el inicio del desarrollo de los proyectos ZODES las organizaciones vecinales autónomas, instancias de participación ciudadana institucional como los comités vecinales, ONG y ciudadanos interesados por la temática del desarrollo urbano y del despojo de territorios modificaron el contexto político y social para las AGE, derivado de la segregación de estos como actores en la gestión del desarrollo urbano. La consecuencia de una gestión estratégica urbana basada en el suelo y la atracción de inversión para la producción del espacio urbano, sin pensar en las condiciones sociales, políticas e históricas de los territorios ha sido la cancelación de los proyectos ZODES por AGE.

Respecto a la creación de infraestructura urbana y megaproyectos, Domínguez sugiere que “la falta de un análisis apropiado sobre vulnerabilidad y riesgos sociopolíticos puede llevar a que se pasen por alto las demandas legítimas y la

capacidad de movilización de algunos actores contenciosos” (2011:74). El contexto modificado por la centralización de decisiones en la gestión del desarrollo urbano derivó en la protesta a la inclusión de la ciudadanía en la gestión estratégica del espacio urbano, la exigencia del derecho a la ciudad, al arraigo y a la identidad de los territorios y de quienes los habitan y por último, provocaron una reestructuración de la agenda urbana del gobierno, así como de la propia paraestatal, la cual presenta en 2017 un proceso de transición de “ una entidad de gestión de financiamiento de proyectos públicos con recursos privados, a la Agencia de inversión, promoción y desarrollo para la Ciudad de México” (Mensaje del Director General, 2017).

Con el fin de esquematizar los problemas, las soluciones y el contexto político y social de la gestión del desarrollo urbano en la capital, se presenta el cuadro 7, retomando el modelo de Domínguez (2011)³⁹:

Cuadro 7. Problemas, soluciones y contexto político en la gestión del desarrollo urbano

	PROBLEMAS DETECTADOS	SOLUCIONES	CONTEXTO POLÍTICO
2000-2009	<ul style="list-style-type: none"> - Atracción de inversión nacional y extranjera. - Revitalización, y recualificación urbana y productiva. - Infraestructura estratégica en bienes, servicios y movilidad con nuevos esquemas financieros. 	<ul style="list-style-type: none"> - Segundos pisos periférico - Supervía poniente - Metrobus - Creación en 2007 de Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México, S.A. de C.V. (PROCDMX), agencia paraestatal. - Reglamentación de proyectos de coinversión y modificación del código financiero. 	<ul style="list-style-type: none"> - Transición democrática y reformas políticas a la capital. - Movimiento social de Atenco, contra el nuevo Aeropuerto Internacional para la ciudad de México. - Frente amplio contra la Supervía Poniente.
2010-2011		<ul style="list-style-type: none"> - Reforma LDUDF. - Creación de áreas de Gestión Estratégica en la LDU. 	<ul style="list-style-type: none"> - Organización de Pueblos, barrios y colonias en defensa de Azcapotzalco cancelan “Foro estadio”.
2012	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de centralidades en 	<ul style="list-style-type: none"> - Cambio de administración con Miguel Ángel Mancera 	

³⁹ Cabe resaltar que el contexto social y político de la ciudad se enmarca también en un ambiente nacional de fuertes movilizaciones estudiantiles y ciudadanas por la desaparición de los 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa, Guerrero. Las asambleas de grupos vecinales de la capital que demandaban la inclusión en la gestión urbana aglutinaron también en sus discusiones los temas de Ayotzinapa, de la Reforma Educativa del Estado, del despojo de los derechos de la Tribu Yaqui al agua, así como del paro estudiantil del Instituto Politécnico Nacional.

	zonas con vocaciones productivas.	con	(VENTANA OPORTUNIDAD PROCDMX).	DE	
2013			PGDDF, PGDEDF y PGDUDF (OFICIALIZACIÓN de la política urbana, ZODES).		Protestas en los pedregales de Coyoacán y Tlalpan. Organización vecinal y ciudadana contra el Corredor Chapultepec.
2014-2015	- Reforma a la LDUDF. - Redensificación de la capital.		Redefiniciones ZODES. CANCELACIÓN DE PROYECTOS.		- Reforma política DF. - Elecciones intermedias y apropiación de demandas por Morena. - Protestas contra la norma de ordenación 26.
2016-2017	Movilidad urbana y accesibilidad. Normas de ordenación. Problema de gestión del desarrollo y planeación urbana persiste.		PROCDMX modifica su misión y objetivos.		- Asamblea Constituyente de la ciudad. - Manifestaciones contra sistemas de actuación por cooperación en las CETRAM. - Protestas por la ausencia de consultas ciudadanas para la conformación del nuevo Programa General de Desarrollo Urbano de la ciudad.

Fuente: elaboración propia.

El modelo de vertientes múltiples que Domínguez rescata de las aportaciones de Kingdon incluye las relaciones que se dan entre estos tres elementos en el tiempo y también demuestra la forma en que la política urbana se desarrolla, indicando que estas no son lineales ni sencillas y que el hecho de no incluir las diferentes visiones de actores (o los *lifeworlds* de Patsy) en la definición del problema público así como los elementos de complejidad que se pueden desarrollar en su implementación (protestas de actores contenciosos, procesos electorales) provocan altos costos para la administración pública. Por tanto, “las propuestas de política pública necesitan ganar el consentimiento público” (Domínguez, 2011:78) y la estructuración de la agenda urbana mediante un modelo de acceso interno por agentes gubernamentales limita en gran medida la aceptación social de políticas urbanas que se construyen de esta manera.

Este tipo de prácticas políticas, consecuencia de la inercia cultural pre democrática y de la forma en que se tomaban decisiones en contextos autoritarios impide una actuación administrativa democrática, incluyente e integradora de las múltiples visiones y formas de habitar la ciudad en la planeación. Las ventanas de

oportunidad de políticas se originan cuando los intereses de dos o más actores confluyen en un determinado momento. Las necesidades de la ciudad se definen de distintas maneras de acuerdo a los agentes que se insertan, y el cómo definir el problema o los problemas que enfrenta la misma a partir de cada uno de estos es de vital importancia para proponer soluciones al desarrollo de la misma. El “¿Quién y cómo define la crisis de la ciudad?” (Seminario Derecho a la ciudad y revolución urbana en la Ciudad de México, 2017), define también el tipo de respuestas que le dan solución.

El diagnóstico definido en el PGDDF 2013-2018 especifica una ciudad segmentada y desequilibrada territorial y productivamente, una calidad inferior a la de la competencia internacional debido a que no ha culminado su transición hacia el nuevo perfil económico de alto valor agregado y servicios que la coloca en el escenario internacional. También enfatiza la problemática del patrón de ocupación territorial y la zonificación monofuncional, lo cual limita la integración de actividades económicas en zonas habitacionales. Las soluciones propuestas pretenden atacar esta problemática utilizando un discurso integrador y participativo que se restringe en cuanto se concretan acciones y políticas, pretendiendo hacer invisible el aspecto político y de disputa dentro de la política urbana.

Los conflictos urbanos han tenido serias restricciones ante la administración pública de la ciudad debido a la falta de negociación de los actores gubernamentales con agentes que protestan y que también se insertan en el sistema urbano; “la presión para modificar normas y procedimientos de representación [...] depende del impacto de movimientos sociales y luchas políticas” (Tamayo, 2010:61), y en la Ciudad de México más que dádivas institucionales y políticas de largo plazo, han sido los procesos de acción colectiva ciudadana los que han empujado la transformación de la capital, sobre todo con la autoproducción informal de los años sesenta y setenta y con el Movimiento Urbano Popular en conjunción con las acciones en el sismo de 1985.

Sin embargo, en la actualidad y en materia de gestión urbana la construcción de redes de organizaciones vecinales autónomas en contra de la transformación del

espacio urbano han sido débiles⁴⁰, esto se debe principalmente a las diferencias entre líderes de coordinadoras, grupos y asambleas y también por diferencias ideológicas respecto a la utilización de recursos que se tienen para hacer frente a la coalición de la visión público administrativa y del mercado, independientemente de los acercamientos de actores como asociaciones civiles y de otros que defienden el derecho al territorio a nivel nacional.

Lo anterior ha provocado que la agenda urbana de la actual jefatura de gobierno respecto a las ZODES no haya reestructurado sus acciones y políticas urbanas de acuerdo con las demandas ciudadanas sobre cómo producir la transformación de su hábitat. Los actores ciudadanos desaprovecharon en ese sentido la ventana que se les había presentado para insertar sus demandas en la agenda. No obstante, en variadas ocasiones, estas manifestaciones más que ser demandas “son una mera expresión reaccionaria con el fin de protegerse de toda alteración de la vida (sub)urbana” (Janoschka, 2011:127). La transformación de la agenda, una vez cancelados los proyectos ZODES ha derivado en buscar nuevas formas de satisfacer la demanda de agentes de la economía inmobiliaria y del tercer sector de la economía que modifican el espacio urbano de acuerdo a sus necesidades, pero no a las necesidades de quienes habitan estas zonas populares tendientes a su transformación, lo cual está generando la salida de sectores populares de las centralidades del territorio capitalino.

El modelo de gobernanza y gestión urbana de la ciudad presenta serios problemas en materia de derecho a la ciudad y de conformación de políticas urbanas igualitarias, deliberadas y de desarrollo con un enfoque inclusivo, transparente, de negociación y de espacios comunicativos. Las consecuencias de la ausencia de una planeación urbana democrática se reflejan en la persistencia de los problemas para gestionar el desarrollo urbano de la capital, que tiene que ver no solo con el financiamiento de la reproducción del espacio urbano, sino con el desmantelamiento

⁴⁰ Sin pasar por alto el valioso proceso de organización que las organizaciones vecinales y las asociaciones ciudadanas de temática urbana están teniendo en junio y julio de 2017, con el actual proyecto que pretende modificar el Programa General de Desarrollo Urbano de la ciudad, mismo que se realizó sin consulta ciudadana alguna, proceso que está especificado en la Ley en la materia.

del sector ciudadano del proceso decisorio en la planeación urbana y la gestión con el enfoque estratégico, así como la creciente segregación espacial y social de quienes no pueden costear el nivel de vida de los proyectos estratégicos, focalizados como política que atiende la satisfacción de la población con un desarrollo social medio alto y alto y que forman parte del actual modelo de desarrollo económico terciario de avanzada.

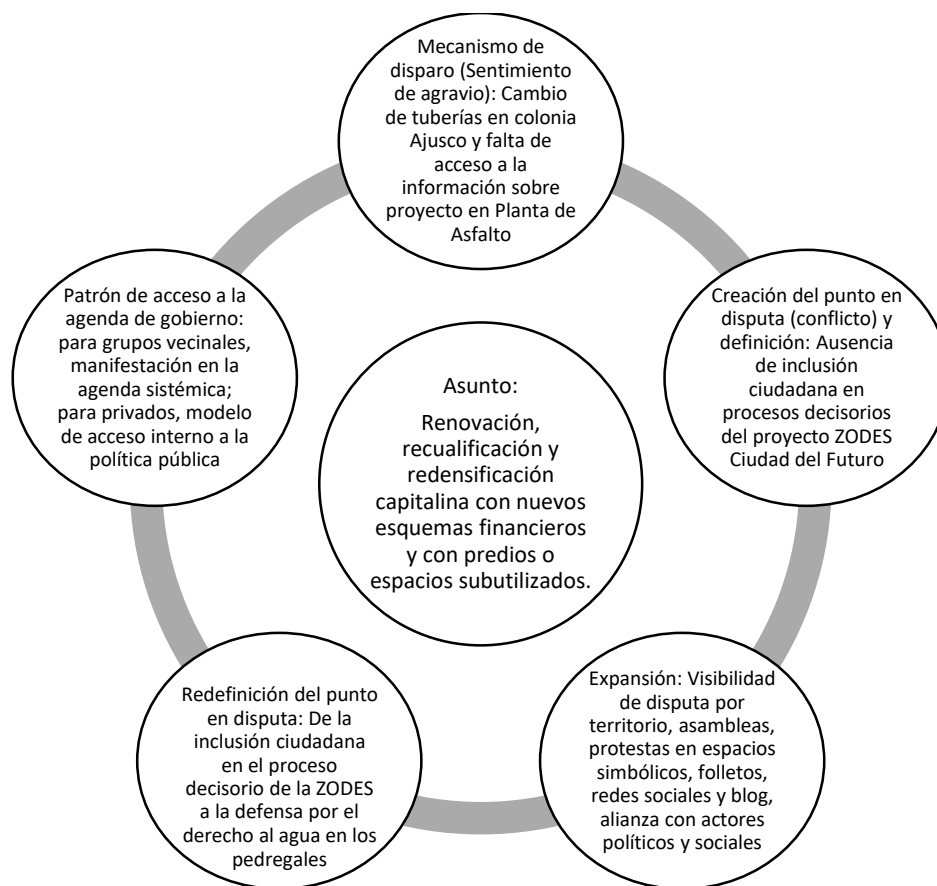
Capítulo IV. El caso “La ciudad del futuro”, zona de desarrollo económico y social de Coyoacán

El presente capítulo tiene como objetivo examinar el caso del AGE ZODES Coyoacán, conocida como “La ciudad del futuro” y posteriormente como “Parque Innovación”, a partir de la crítica en el diagnóstico de las AGE, misma que fue elaborada en el capítulo anterior, así como de un modelo particular de análisis de estructuración de la agenda de gobierno, que se retoma de la propuesta de Cobb W. & Elder D. (1986). El modelo formulado por estos dos autores, independientemente de haberse realizado respecto al sistema político estadounidense, ofrece la posibilidad de retomar los elementos revisados en los capítulos anteriores para describir la situación política de un proyecto de AGE que no logró consolidarse debido al tipo de gobernanza urbana practicada.

La propuesta de análisis contiene un proceso en el que se conjugan la agenda institucional, formal o de gobierno con la agenda sistémica o de controversia en un transcurso dinámico que recupera distintos aspectos a destacar dentro de la formación de la decisión de las autoridades. Cobb W. & Elder D. entienden por agenda formal o de gobierno el “conjunto de asuntos explícitamente expuestos para la consideración activa y seria de los encargados de tomar decisiones” (1986:116). Asimismo, por agenda sistémica entienden que esta “consiste en todos los temas que son percibidos comúnmente por los miembros de la comunidad política como meritorios de la atención pública y como asuntos que quedan dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente” (1986:115).

Es importante atender estas dos definiciones ya que el modelo de análisis obliga a retomar las mismas para comprender el patrón de acceso a la agenda urbana en la Ciudad de México, específicamente en las AGE. Dicho modelo puede comprenderse esquemáticamente de la siguiente manera:

Cuadro 8. Modelo de acceso a la agenda gubernamental



Fuente: Realizado con base en el modelo de Cobb W. & Elder D. (1986)⁴¹.

Retomando la forma en que se estructura la agenda urbana de gobierno para el período 2013-2018 (por medio de un modelo de acceso interno que beneficia la coalición público-privada), en el esquema presentado arriba, el asunto implica la definición de la problemática urbana determinada en los lineamientos generales de política, donde la renovación, recalificación y redensificación de la ciudad por medio de nuevos esquemas financieros se colocan como puntos centrales para la conformación de políticas de desarrollo urbano a través del uso de los instrumentos que la legislación vigente determina desde 2010. Asimismo, este proceso se pretende llevar a cabo en determinados espacios de la ciudad utilizando predios

⁴¹ Adentro de cada uno de los elementos propuestos para el presente análisis, también se considerarán las diversas características que los autores señalan en su modelo explicativo. Estas serán mencionadas en el transcurso del capítulo. También se retoma la idea de que en la realidad el proceso no es lineal, por lo cual se utiliza un esquema circular.

que se consideran “subutilizados” en zonas que tienen un potencial de desarrollo económico y social, ya que es esta la forma en que se determina la participación de la Administración Pública de la capital en las asociaciones público privadas para el desarrollo social y económico.

Las siguientes ideas proporcionan por tanto una descripción a partir del esquema presentado, donde se señalarán los elementos más significativos de la iniciación del conflicto y el mecanismo que dispara el punto en disputa, señalando sus condiciones y fuentes, así como las características que en un primer momento lo definen; las percepciones y objetivos de los actores urbanos insertos en la problemática de la ZODES Coyoacán y el significado, impacto y relevancia social y temporal para los habitantes de la zona conocida como los pedregales. Se comprende también, siguiendo la propuesta de Cobb W. y Elder D. y retomando las vertientes múltiples, que el proceso es dinámico y que su expansión contiene una redefinición de las problemáticas dentro del conflicto urbano en los pedregales, mismo que propicia la reorganización de actores así como el involucramiento de otros grupos ciudadanos no vecinales que fueron ajenos en la etapa inicial, por lo cual esto también será descrito.

Por último, se observa que los patrones de acceso a la agenda urbana de la ciudad son desiguales de acuerdo al lugar que ocupa cada actor en el sistema urbano. Por ello se describirá en la parte final cómo es que no se reconoce la demanda ciudadana a ser incluidos y participar efectivamente en el proceso decisorio en el desarrollo urbano de la zona, detallando el nivel de disposición de las autoridades gubernativas y el tipo de estrategias que, como actores arbitro y parte en el conflicto, utilizaron para tomar una decisión final que no atendió ni solucionó el asunto en disputa, contribuyendo a que la participación ciudadana por medios institucionales siga teniendo grandes limitantes para la conformación de una planeación urbana de proyecto democrático e incluyente en la capital.

1. Condiciones y fuentes del conflicto

El asunto de la redensificación y renovación urbana de la capital es un tema que en el último sexenio ha tomado relevancia, derivado de la continuación de la política

urbana cuyas bases normativas se establecieron en la jefatura de gobierno de Marcelo Ebrard Casaubón. A la par de la agenda institucional de las autoridades, se ha desarrollado en la última década una agenda sistémica o de controversia política que la población y alguna parte de la opinión pública han puesto sobre la mesa, siendo esta el tipo de desarrollo urbano acelerado que está sufriendo la capital y la zona metropolitana, derivado del proceso de cambio de la actividad económica y de las consecuencias que este hecho acarrea para la aglomeración urbana más importante del país.

La inconformidad de la población varía de acuerdo al territorio donde esta se ubica, al tipo de poblamiento en el cual se encuentra y también en ocasiones a la condición de clase de los ciudadanos. En el caso de la delegación Coyoacán, en los últimos años se ha conformado una agenda sistémica local por parte de la población, siendo la temática del desarrollo urbano e inmobiliario una de las principales preocupaciones de un importante sector ciudadano que habita Coyoacán. Como se mencionó en la última parte del primer capítulo, la dinámica de la actividad económica de la ciudad ha tenido implicaciones espaciales para la demarcación y los complejos inmobiliarios actuales se han convertido en los puntos de conflicto en materia urbana, aunado a la falta de instancias de participación ciudadana que permitan a las organizaciones vecinales ser partícipes del proceso decisorio de la planeación del desarrollo urbano así como de la distribución equitativa de los servicios en materia hídrica. Como tal, organizaciones vecinales se sienten desplazadas ante actores que se sirven de su posición y de recursos económicos, sociales y políticos que poseen para consolidar sus propuestas de renovación, recualificación y redensificación citadina.

La agenda urbana de la jefatura de Miguel Ángel Mancera tenía como una de sus principales propuestas la creación de las denominadas Zonas de Desarrollo Económico y Social, mejor conocidas como ZODES. Siendo cinco en total⁴², las ZODES justificadas jurídicamente mediante las AGE se proponían crear polígonos

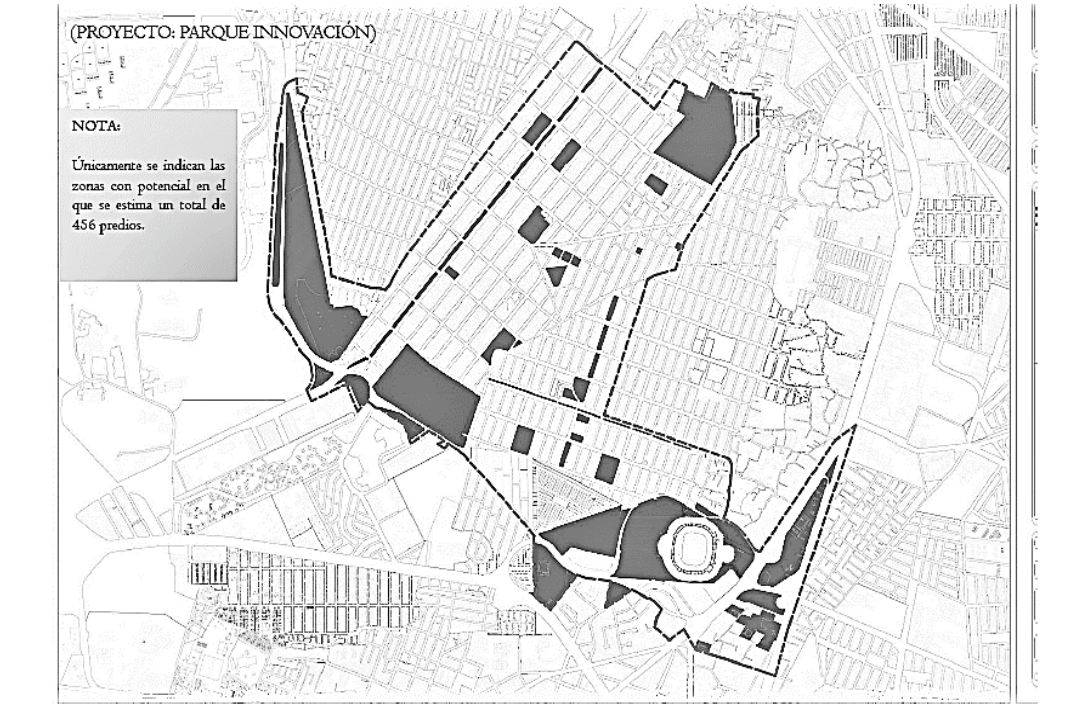
⁴² La ciudad de la salud en la zona de hospitales de Tlalpan, la ciudad administrativa y el corredor cultural Chapultepec en Cuauhtémoc, así como una ciudad verde (sin una locación definida en el territorio capitalino) y la ciudad del futuro en los pedregales de Coyoacán.

de actuación de espacios capitalinos que se consideraron potenciales para el desarrollo económico y urbano respecto a temáticas particulares. En el caso de los pedregales de Coyoacán, la “Ciudad del Futuro” contenía una temática de desarrollo tecnológico, habitacional y científico que se definió por parte de las consultorías contratadas por PROCDMX debido a la cercanía del polígono de actuación con la actividad estatal más importante de la zona, la educación superior y la investigación científica de la UNAM en Ciudad Universitaria.

Con fecha del 25 de octubre de 2013, la paraestatal firma un contrato con LMNS S.C. “[...] para la Delimitación del Polígono y Plan Maestro de la ZODES: Ciudad del Futuro, asegurando la viabilidad de los mismos en términos técnicos, financieros y jurídicos, y que estos se constituyan como hitos urbanos [...]” (Contrato CV/CGA/DA/IR/002/2013, pág.4). Sin embargo, cabe resaltar que el proyecto presentado ante la Secretaría de Finanzas para su registro en la Subsecretaría de Planeación Financiera únicamente se centra en los proyectos ancla, mismos a realizarse en la Planta de Asfalto, no en todo el polígono de actuación. Dicho polígono se muestra a continuación y parece haber sido realizado por Hábil Habitat S.A. de C.V., encargada de los estudios para delimitación del polígono y plan maestro de la zodes ciudad del futuro: análisis socioeconómico y vocaciones productivas complementarias.⁴³ El polígono contiene una figura irregular; las zonas sombreadas en el mapa muestran los espacios dentro del proyecto que se consideraron como subutilizados y que podrían ser manejados para potenciar el desarrollo estratégico de la zona:

Mapa 1. Polígono de actuación de la ZODES “Ciudad del Futuro”

⁴³ De acuerdo a la información de la “Auditoría de Evaluación de Avance del Proyecto Zona de Desarrollo Económico y Social ZODES Ciudad del Futuro (Planta de Asfalto)”, con fecha del 10 de abril de 2015 (posterior al registro del proyecto en la cartera de proyectos de la Secretaría de Finanzas); también se menciona la contratación de Código Z JZT S.A. de C.V., encargada de la realización de proyectos conceptuales de las anclas de las ZODES. Hábil Hábitat S.A. de C.V. es una consultoría de planeación y diseño arquitectónico, gerencia de obra, planeación urbana y sustentabilidad (Hábil Habitat, 2017); Código Z JZT S.A. de C.V. se dedica a la realización de conceptos y diseños arquitectónicos y de interiores (Código Z, 2017).



Fuente: Obtenido del listado y ubicación de predios subutilizados (PROCDMX, s.f.)

El polígono de actuación incluye la colonia Ajusco, el Pedregal de Santa Úrsula, la colonia Ruíz Cortines, Huayamilpas, Pedregal de la Zorra así como el Ex Ejido de Santa Úrsula y excluye al Pedregal de Santo Domingo. El proyecto de AGE definió un total de 456 predios subutilizados en una superficie de 909, 500 m² de acuerdo al listado de predios, en un total de 528 hectáreas, según el documento ejecutivo de difusión. Como se puede notar, los predios más importantes para potenciar las vocaciones productivas de la zona incluían el parque Huayamilpas, el estacionamiento del Estadio Azteca; zonas de oficinas de la Federación Mexicana de Futbol; las instalaciones universitarias que forman parte de la Cantera de Pumas, la CETRAM Huipulco así como la Planta de Asfalto, órgano desconcentrado de la Ciudad de México y principal predio sobre el cual se va a centrar simbólicamente el punto del conflicto.

Por su parte, el gobierno de la capital, en aras de dar paso a la política de las ZODES, realizó el 23 de diciembre de 2013 un decreto desincorporatorio de la Planta de Asfalto, mismo que fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. La publicación también señala en su art. 2º la enajenación a título gratuito del predio

a favor de Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México, hoy conocida como PROCDMX (Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 1761). Esta publicación comenzó a generar cuestionamientos e incertidumbre vecinal sobre lo que se haría en la Planta de Asfalto. Incluso, la entonces diputada local por el PRD de la zona, Ariadna Montiel (en 2016 diputada federal por Morena), emitió en junio de 2014 un punto de acuerdo en la Asamblea Legislativa, solicitando a Calidad de Vida que se proporcionara información respecto al proyecto ZODES Ciudad del Futuro, debido a la absoluta falta de información sobre la intención existente en la Planta de Asfalto. También visitó las oficinas de la paraestatal.

Una de las principales preocupaciones de los habitantes de la zona era la ausencia de regularización de los lotes y las casas en lugares específicos, como el Pedregal de la Zorra y la colonia Media Luna. Este es uno de los primeros sentimientos de agravio de la población, debido a que temían la expropiación de predios. A partir de mediados de junio de 2014 fue cuando comenzaron las primeras movilizaciones de la gente, llegando a cerrar en agosto la avenida del Imán, una de las avenidas más importantes de la zona y en donde se encuentra la entrada del predio de la Planta. Fue en ese momento cuando se exigió tener contacto con las autoridades de la misma y establecer así una mesa de diálogo debido a la carencia de información. Sin embargo, el director de la misma dijo a los vecinos desconocer por completo el proyecto a pesar de la desincorporación, de su otorgamiento a la paraestatal⁴⁴ y de haber sostenido conversaciones sobre la reubicación de la Planta con el Director de Calidad de Vida, como se observa en el acta de la segunda sesión ordinaria de mayo de 2014 de la paraestatal.

En este territorio, el mecanismo de disparo del conflicto entre las autoridades delegacionales y distritales, y los vecinos de los pedregales inició por la falta de acceso a la información sobre lo que se estaba planteando en la zona.⁴⁵ A la par de que no se sabía que ocurría, la gente comenzaba a ver trabajos sobre cambios de tuberías en la colonia Ajusco; otros grupos vecinales temían que sus lotes fueran

⁴⁴ Sin escrituración.

⁴⁵ El inicio del punto de disputa ocurre cuando se establece un vínculo entre un agravio y un iniciador, quien convierte el asunto en un conflicto sea por razones públicas o privadas (Cobb W. & Elder D., 1986:114).

expropiados (como se mencionó en el caso de los vecinos de la Zorra) y además, algunas familias cuyos predios se localizan alrededor de la Planta de Asfalto habían sufrido el aumento del pago predial a precios que se alejaban de lo que comúnmente habían pagado y podían pagar. Estos hechos generaron un sentimiento de agravio e incertidumbre a los ciudadanos, mismos que se comenzaron a reunir en asambleas vecinales en distintas calles de las principales colonias afectadas.



Fuente: Obtenido de No a la ciudad del futuro (s.f.)

Una vez conformadas las asambleas en 2014, los vecinos de los pedregales comenzaron a demandar el derecho de consulta ciudadana, un instrumento definido en la Ley de Participación y que la propia LDUDF establecía para los procesos de planeación urbana tradicional, para la creación de los programas parciales, delegacionales y general de desarrollo urbano. El 29 de septiembre de 2014, vecinos de los pedregales publican una carta dirigida al jefe de gobierno de la ciudad, en la cual exigen la restitución de la Planta de Asfalto a los bienes públicos patrimoniales del D.F.; la realización de una convocatoria a una consulta ciudadana para decidir el uso de la Planta a beneficio de quienes habitan la zona; suspensión las obras y del cambio de tuberías en calle Toltecas así como una reunión con las autoridades del Sistema de Aguas (SACMEX) y la delegación para conocer por qué se estaban dirigiendo las nuevas tuberías a la Planta de Asfalto; por último, la

conformación de una comisión que revisara el problema del impuesto predial y se generara una propuesta para los vecinos (Carta Abierta a Miguel Ángel Mancera, 2014).

De la falta de acceso a la información, la organización vecinal y la participación ciudadana en asambleas, manifestaciones y alianzas con otros grupos vecinales que también veían los cambios en la “Ciudad de la Salud “de Tlalpan, se permitió centrar el conflicto en el hecho de que las autoridades administrativas no tomaron en cuenta a la población que habita los pedregales populares para la creación de un mega proyecto urbano mediante la política urbana de las ZODES. La participación y consulta ciudadana ante el cambio urbano y el no desplazamiento y no despojo del territorio se colocaron como los argumentos centrales de la población, actores que definieron el punto en disputa.

“[...] los ciudadanos fuimos desplazados de nuestra capacidad de decisión, desplazados de nuestra libertad de actuar para forjar nuestro propio destino. Ciudadanizar el desarrollo, como mencionan en el gobierno del D.F. es continuar con este modelo de desplazamientos, de extracción sin generar riquezas, de no permitir que los pobladores incidamos en la construcción de nuestro propio futuro. Ahora cedemos obligatoriamente lo que es de todos, porque en la democracia del siglo XXI lo que es público le pertenece al que más dinero tiene. Por eso decimos: #Noalaciudadelfuturo que representa el desplazamiento de los habitantes del Distrito Federal.” (¿Por qué la ciudad está en venta?, 2015).

2. Características del problema inicial

Una vez que los mecanismos de disparo activaron el punto en disputa, los distintos actores que se insertaron en la problemática particular tuvieron sus propias percepciones y objetivos, mismos que definieron los tipos de solución y acciones de cada uno de estos.⁴⁶ A partir de ello, la dinámica de los vecinos de los pedregales, que se agruparon y se definieron en diversas ocasiones como Vecinos Unidos por

⁴⁶ Como mencionan Cobb W. & Elder D., “El control sobre cómo se definen los puntos de conflicto significa el control sobre la elección de los campos de batalla donde tendrá lugar [...]” (1986:134).

Coyoacán o Coordinadora de Asambleas de los Pedregales, permitió hacer uso de prácticas ciudadanas características de la forma en que la población se manifestó durante los años ochenta para ser partícipes en el proceso urbano.

Los objetivos específicos por parte de la organización vecinal se condensaban emblemáticamente en “No a la ciudad del futuro” y “No ZODES Coyoacán”, y con el paso de las primeras manifestaciones fueron centrándose en la Planta de Asfalto como símbolo de apropiación de lo público por agentes del mercado en complicidad con las autoridades y como una transgresión a los ciudadanos de la zona para decidir sobre el desarrollo de la misma. Por parte de PROCDMX⁴⁷, desde el documento ejecutivo de difusión del proyecto se observa el particular interés por la Planta, debido a la magnitud de su espacio y de la mayor cercanía con Ciudad Universitaria: “Dentro de los predios identificados, se destaca la Planta de Asfalto [...] la cual por su extensión de 15.2 ha, posibilita el desarrollo de proyectos a gran escala, por medio de inversión pública-privada”. (PROCDMX, s.f.). Incluso definen cuáles serían los proyectos potenciales del predio en la tabla núm. 17 de dicho documento, mismos que se muestran en el cuadro 9:

Cuadro 9. Proyectos potenciales, ZODES Ciudad del Futuro

Secretaría de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal
La Biblioteca Digital
Fábrica de Aplicaciones
El Edificio de Gobierno Digital
El Parque Científico
El Tianguis de Aplicaciones
La Bolsa de Patentes de la Ciudad de México
Área de Vivienda Residencial
Áreas Públicas y Comunes de Integración al Entorno

Fuente: Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México (2014)

⁴⁷ Debido a la falta de fuentes de información sobre las percepciones y objetivos de PROCDMX, así como la negativa a responder puntos claros en las solicitudes de información realizadas a dicha entidad, se prioriza en esta investigación la publicación del “Documento Ejecutivo de Difusión ZODES Ciudad del Futuro” así como las entrevistas a Simón Levy (director general) por diversos medios de comunicación, respuestas a puntos de acuerdo de la ALDF e información obtenida vía solicitud de información pública a entidades relacionadas con el conflicto.

El punto seis sobre proyectos detonadores únicamente toma en cuenta el predio mencionado, a pesar de haber puesto en la lista de subutilizados otros espacios de la zona. Esto tiene particular relevancia porque era el predio más fácil de obtener para generar un proceso de asociación público-privada mediante un proyecto de coinversión. A continuación se muestra la estructura del espacio que ocupa la Planta:

Mapa 2. Polígono Planta de Asfalto



Fuente: Obtenido de Google Maps

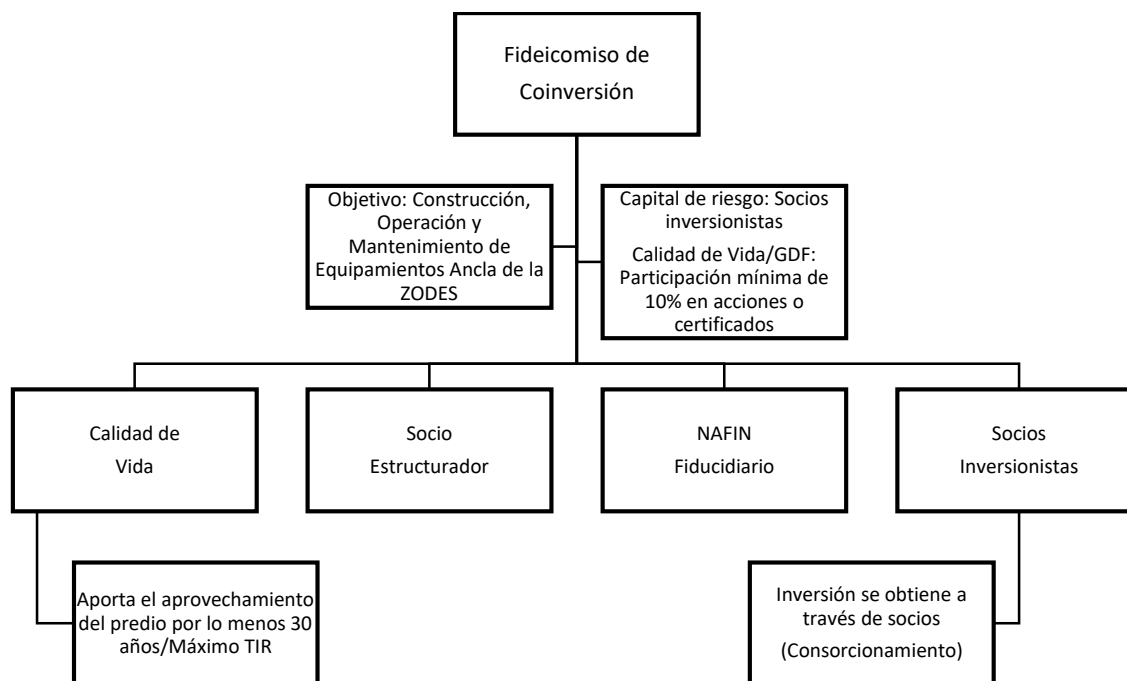
Respecto a los objetivos específicos de PROCDMX en la ciudad del futuro, tienen una definición más ambigua que concreta. Como miembros de la administración pública de la capital, la paraestatal se ampara en el Programa General de Desarrollo 2013-2018, el cual toma en cuenta el desarrollo de estructura urbana que considere capacidades y vocaciones del suelo con el establecimiento de ZODES. Resaltan entre las virtudes del proyecto en Coyoacán la conformación de asociaciones público-privadas “alineadas con los objetivos económicos y urbanos de la ciudad de México”, y también destacan las limitaciones que imponen las normas de ordenación de proyectos estratégicos, la zonificación y la densidad de la zona para llevar a cabo la AGE. La percepción de generar “una ciudad compacta y policéntrica” así como una redensificación de la misma serán los argumentos y símbolos recurrentes en las publicaciones de la paraestatal respecto a la ZODES.

Es importante destacar que PROCDMX únicamente se comunicaba con las instancias públicas necesarias para llevar a cabo el proyecto dentro de la Planta de Asfalto, lo cual habla del tipo de estrategia común del modelo de acceso interno a la política urbana. La paraestatal señala en una respuesta a un punto de acuerdo en la ALDF que “[...] en el ámbito de sus facultades, desarrollará exclusivamente un proyecto de coinversión en la Planta de Asfalto [...] lo relativo a una posible implementación de una Zona de Desarrollo Económico y Social, será evaluado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda” (Calidad de Vida, 2014). Con esta declaración, dejan a SEDUVI la posible construcción de una AGE, independientemente de los trabajos realizados por las consultorías y se centran como agencia que promueve la asociación público-privada en el predio de la Planta.

Asimismo, en la Ficha Técnica para el Registro del “Proyecto de Coinversión Equipamientos Ancla para la ZODES: Ciudad del Futuro”⁴⁸ definen los puntos generales de la propuesta, sus objetivos, la justificación del proyecto, la descripción del predio, del contexto y entorno económico urbano en el que se inserta, así como de la propuesta de coinversión, señalando “[...] un esquema multianual de coinversión público privada” así como la aportación de “un fideicomiso irrevocable para el uso, aprovechamiento y explotación del bien en el que participará el inversionista que resulte ganador” (Ficha Técnica [...], 2014:40-43). A continuación se indica el vehículo de coinversión propuesto por la paraestatal, mismo que detalla que la participación de la administración pública de la capital será mediante el otorgamiento del inmueble a la iniciativa privada:

⁴⁸ Dicho documento fue proporcionado por la Secretaría de Finanzas mediante una solicitud de acceso a la información pública con núm. de folio 0106000208217.

Cuadro 10. Vehículo de coinversión Planta de Asfalto



Fuente: Elaborado con base en la Ficha Técnica para el Registro del "Proyecto de Coinversión Equipamientos Ancla para la ZODES: Ciudad del Futuro" (2014:45).

La Planta de Asfalto como punto de disputa ha tenido una preeminencia significativa y simbólica desde 2013 y el problema del abastecimiento de servicios, de la inclusión de ciudadanos en las decisiones sobre el desarrollo urbano y la transformación espacial, aunado a la falta de comunicación y de acceso a la información para quienes habitan la zona por parte de las autoridades de la ciudad y la delegación se han convertido en las piezas más importantes y profundas del conflicto urbano. La Coordinadora de Asambleas ha expresado en distintas ocasiones la percepción de un desequilibrio y una tendencia favorecedora a la paraestatal por parte de la jefatura de gobierno, lo cual es natural ya que forman parte del Consejo del organismo.

La complejidad del problema en la ZODES Coyoacán se relaciona también con los puntos o propuestas que las autoridades definen de manera sencilla y entendible para la población respecto a su política urbana. Las "nuevas centralidades" y virtudes de las mismas por AGE se alejan mucho de la forma en que se intentó

implementar el proyecto en los pedregales, y debajo de ellos se revela la complejidad de la disputa espacial, puesto que su definición propone elementos de gestión participativa, interés general y desarrollo integral, cuando en la práctica los procesos de regeneración y recualificación urbana se iniciaron mucho antes de generar un desarrollo de gestión participativa. La simple naturaleza jurídica del sistema de actuación privada no implicaba la realización de dicho curso integral, general y participativo.

A lo anterior se agrega el tipo de lenguaje administrativo y técnico especializado,⁴⁹ mismos que complicaron el entendimiento del poco acceso de información a la que las organizaciones vecinales podían acceder. Esta dificultad y desventaja de los sectores populares organizados propició también que se limitara la generación de información concreta y clara por parte de las asambleas y coordinadoras para el resto de la población de la zona. Por último, debajo de las AGE como ZODES se observa la falta de integralidad social respecto a los ciudadanos que habitan los espacios de los pedregales populares.⁵⁰ Como se justifica PROCDMX con los proyectos detonadores de la Planta, estos están enfocados a las actividades de administración y desarrollo científico y tecnológico, no a la transformación espacial que potencie las actividades que habitantes de la zona podrían realizar, o una transformación que genere un proceso de inclusión económica del sector popular de la delegación.

El proyecto implicaba la llegada de unos y el desplazamiento de otros y de sus formas de vida e incluso la pérdida del ingreso monetario de habitantes, pues si la propuesta incluía la creación de conjuntos habitacionales residenciales en el predio de la Planta para los estudiantes de la Universidad Nacional, muchos de ellos habitan en las casas y las colonias de la zona por medio de rentas que la población utiliza para incrementar sus ingresos. El proyecto estratégico no se centra en las necesidades urbanas del ciudadano de los pedregales ni en el mejoramiento de

⁴⁹ El tipo de lenguaje que se utiliza para la definición de un asunto en la agenda es una estrategia para evitar involucrar a un público más extenso en el debate.

⁵⁰ La ficha técnica entregada a la Subsecretaría de Planeación Financiera de SEFIN añade dos proyectos con interés social: el “Instituto Max Planck” para el envejecimiento y la vejez y el “Centro Especializado en Servicios de Imagen e Imagenología” (Ficha Técnica [...], 2014: 7).

espacios de zonas con difícil acceso; tampoco en propuestas ciudadanas o vecinales de ocupación del espacio de la Planta. Como ejemplo de ello, el proyecto ejecutivo excluye al Pedregal de Santo Domingo,⁵¹ cuando es una de las colonias con menor desarrollo social y menor nivel de ingreso de la delegación, teniendo como razones “i) su estructura urbana; ii) el tamaño y configuración de sus manzanas; iii) el reducido tamaño de sus predios; iv) la falta de suelo con potencial de desarrollo; v) por su bajo nivel de accesibilidad [...]” (PROCDMX, s.f.).

De otra parte, se puede justificar también por parte de quienes pretenden emprender estos proyectos que el desarrollo urbano de la zona no puede detenerse por personas que se aferran a que nadie más habite los predios, poniendo como pretextos que ya nadie más cabe en la delegación, que ya no hay agua en la zona que pueda abastecer a los que llegan, o pueden señalar que se aferran a formas de vida que no son propias de una ciudad del siglo XXI y que más que progresar se auto limitan a la posibilidad de vivir en una zona desarrollada y moderna. Sin embargo, el derecho al arraigo y el derecho a la ciudad de quienes llegaron a urbanizar los pedregales mediante la construcción popular del hábitat también son elementos que se añaden de manera implícita en las demandas de quienes han protestado y se han organizado, pues han sido los más viejos, o la población adulta y adulta mayor, así como las mujeres amas de casa los principales actores que se observaban en los diversos eventos contra la ZODES Coyoacán. Posteriormente la definición de la controversia incluyó otros asuntos, tales como el derecho humano al agua, elemento que redefinirá y dará un viraje a la problemática del polígono de actuación del proyecto estratégico en los últimos años, sin dejar de considerar a la Planta como un elemento simbólico y estratégico de las protestas vecinales.

Lo anterior, que señala el proceso de urbanización popular, debido a la falta de planeación urbana de la segunda parte del siglo XX⁵² y las características de la participación ciudadana de aquel entonces (o práctica de ciudadanía, como la define Tamayo), se encuentra íntimamente ligado al concepto de precedencia categórica,

⁵¹ También excluye Santa Úrsula Coapa, San Pablo Tepetlapa, Colonia El Reloj, El Rosario y el pueblito La Candelaria, por lo que las características señaladas también atienden a estas colonias y pueblos.

⁵² En el contexto del modelo de desarrollo basado en la industrialización señalado en el capítulo I.

la cual “indica la extensión en la cual un punto en disputa es un asunto rutinario con precedentes más o menos claros (y consecuentemente, los procedimientos probables para su resolución)” (Cobb W. & Elder D., 1986:132). De aquí se observa las tradicionales prácticas administrativas y prácticas ciudadanas en la zona para las decisiones en materia urbana.

Estos elementos permiten señalar que el conflicto urbano en la ZODES Coyoacán se define también por el tipo de respuestas político administrativas que los ciudadanos han recibido por parte de las autoridades delegacionales y distritales, mismas que tienen una estrecha relación con el tipo de práctica gubernativa hacia la población que fue característica del modelo de desarrollo y de las peculiaridades del sistema urbano anterior, en el cual el gobierno era considerado como el único planificador,⁵³ o como el gran planificador de la vida urbana una vez que se acatan las recomendaciones internacionales.⁵⁴

El problema se define también debido a la ausencia del conocimiento de las condiciones históricas y socioculturales de los pedregales populares de Coyoacán; del proceso de urbanización, del tipo de poblamiento que sufrió y de los mecanismos de participación de la gente en el mejoramiento de la zona en décadas pasadas. Ni la empresa contratada por PROCDMX que se encargó de realizar los estudios socioeconómicos, ni las autoridades político administrativas en la materia atendieron a dicho proceso histórico de la zona. Esto se observa en el tipo de estudio estadístico de población del documento ejecutivo de difusión, así como en los reclamos y manifestaciones de Vecinos Unidos de Coyoacán:

[...] no nos informaron para quién será ese desarrollo. [...] Fue tanto el olvido de las autoridades hacia estas zonas, que hasta hombres y mujeres cargaban piedras desde lejos para hacer las calles y poder transitar en ellas. Ahora que ya hay avenidas, ahora que ya hay calles, [...] agentes externos vienen a

⁵³ A diferencia del actual modelo estratégico y por proyecto donde la iniciativa de actores del mercado define en gran medida el espacio, el uso del suelo y la gestión.

⁵⁴ De la precedencia categórica, se puede también diferenciar, por ejemplo, el tipo de organización vecinal y los recursos que los ciudadanos utilizaron en el caso del Corredor Cultural Chapultepec, con el tipo de práctica político urbana empleada en los pedregales de Coyoacán, la cual tuvo una caracterización más cercana con la participación ciudadana del Movimiento Urbano Popular en sus primeras etapas.

decirnos que nuestras colonias necesitan de un desarrollo. Acaso el señor Levy, presidente de Calidad de Vida [...] o el mismo Jefe de Gobierno, han vivido esa historia de dormir en cuevas, de comer entre la tierra, de cargar agua desde pozos lejanos, de picar piedras para construir avenidas y de construir con sus propias manos las casas que le dan un techo a sus familias, para que nos hablen de lo qué es el desarrollo. [...] El desarrollo es el proceso histórico que hemos vivido en los pedregales, mismos que quieren borrar de sus planes de urbanización pensando que su proyecto de ciudad es mejor que el nuestro. ¿A caso creen que no conocemos de urbanización? [...] fueron nuestros padres y abuelos los que construyeron [...] No entendemos por qué nos dicen que recuperarán zonas con sus proyectos, nosotros nunca hemos perdido nuestras colonias (No a la ciudad del futuro, 2014).

3. Expansión del conflicto y redefinición de la problemática

Las características señaladas acerca de la forma en que fue definido el punto en disputa por parte de las organizaciones vecinales determinaron también en gran medida la expansión del conflicto a otros actores o públicos que permitieron dar visibilidad a la problemática, así como también han colocado una nueva problemática en la agenda sistémica local. La escala organizacional de Vecinos Unidos de Coyoacán (o la Coordinadora de Asambleas), como individuos activos en el conflicto estuvo relacionada con su capacidad de expansión y de hacer visible la disputa por el territorio, con la extensión y la intensidad de las formas comunicativas así como el uso de símbolos y estrategias para que estos lograran transmitir el mensaje de despojo y de ausencia de respuestas de las autoridades al sector popular de la población.

La capacidad organizacional tuvo diversas manifestaciones, sin embargo y como se mencionó, fue la asamblea o junta vecinal el principal método bajo el cual se permitió aglutinar a vecinos y comenzar procesos de organización de actividades de protesta y manifestación, a través de la conformación de comisiones y de personas encargadas de llevar las minutas y redactar los acuerdos. Cabe resaltar que el número de asistentes en las asambleas por calle no era realmente grande,

se pueden considerar docenas de personas. Sin embargo, cuando comenzaron a conformarse las asambleas generales, estas llegaron a tener una concurrencia de alrededor de 80-100 personas.

El activismo propio del MUP así como la búsqueda de vinculación con actores de la Asamblea Legislativa fueron para las organizaciones vecinales estrategias específicas para hacer visible su demanda (en específico la Coordinadora de Asambleas, que se instala en una de las zonas más afectadas en la colonia Ajusco). Las actividades de los vecinos organizados de los pedregales consistían en la creación de eventos y actos culturales y políticos, protestas en lugares simbólicos como la entrada de la Planta de Asfalto, las oficinas principales de la delegación en el centro de Coyoacán e incluso en la entrada de la Asamblea Legislativa de la capital. A ello se agregan los tendedores políticos para señalar a las empresas de la economía inmobiliaria y la complicidad de quienes, para ellos, no estaban representando políticamente a la ciudadanía.

Se añaden las formas de expresión y de comunicación, las cuales iban desde la creación de folletos informativos, hasta pancartas pegadas en puntos de tránsito de los vecinos, como mercados, deportivos o parques públicos. Además, la creación de un “periodiquito” llamado *El tepozán*, el principal medio impreso que se repartía en la zona aledaña a la Planta de Asfalto.⁵⁵ Se incluye el uso de recursos de internet con la creación de perfiles en redes sociales como Twitter (@ZodesNoCoy) y Facebook (Vecinos Unidos Coyoacán)⁵⁶ para señalar el rechazo a las ZODES y la práctica administrativa en materia urbana e hidráulica; así como la conformación de un blog *No a la ciudad del futuro* en WordPress, uno de los principales medios a través de los cuales se difundieron pronunciamientos, minutas de asambleas, acuerdos con otros actores que se involucraron, aclaraciones, columnas de opinión, cartas dirigidas a representantes de la administración pública, las respuestas emitidas por estos y los documentos y solicitudes de información pública relacionados con la ZODES Coyoacán, así como las propuestas y fechas de foros

⁵⁵ Todos los números del periodiquito pueden consultarse en <https://noalaciudadelfuturo.wordpress.com/>.

⁵⁶ El perfil en Facebook se ha convertido en su principal medio de comunicación actual. La Coordinadora de los Pedregales (una de las organizaciones vecinales) es la que lleva el uso de dicho perfil.

político culturales para generar procesos de identidad, cohesión interna y solidaridad.

La estrategia del activismo y la movilización permitió que medios de comunicación periodísticos se acercaran a conocer cuáles eran los puntos en disputa en la zona. Destacan las publicaciones de periódicos como *La Jornada* y la conformación de videos como los de *Subversiones A.C.*, que subrayan el proceso de poblamiento en los pedregales por medio de entrevistas a personas que vivieron la construcción popular de la vivienda; las investigaciones de *Sin Embargo* y la entrevista realizada por dicho medio periodístico a Simón Levy, donde la paraestatal redefine el proyecto estratégico y cambia la denominación del Proyecto de Coinversión en el predio de la Planta de Asfalto a "Parque Innovación". Las tácticas comunicativas y de movilización en calles como recursos de la organización vecinal permitieron la expansión a grupos de identificación y de atención que impulsaron la visibilidad y politización del conflicto.

Por grupos de identificación se comprende al segmento de la población más sensible a las posibles acciones de la paraestatal y de la delegación. En este sentido, los vecinos a los cuales se les ha quitado constantemente el suministro del agua en la colonia Ajusco, por el re direccionamiento de la tubería han sido los principales sujetos que cumplen con la categoría. Por otra parte, las estrategias típicas de una participación ciudadana asociada con la movilización y la protesta no lograron que la jefatura de gobierno estableciera un diálogo abierto con las organizaciones vecinales agrupadas. Los diversos grupos de atención, definidos como aquellos que estaban enterados e informados de la problemática, y que establecieron un interés con el punto en disputa, fueron quienes se convirtieron de alguna manera en interlocutores, a nivel distrital para establecer un diálogo con las autoridades, pero también a nivel nacional, para hacer visible el conflicto con demás organizaciones campesinas y populares.

Entre estos grupos atentos e interesados en la dinámica que se estaba generando en la zona se encuentran asociaciones como la *Coordinadora Nacional Agua para Tod@s*, *Agua para la Vida*, la cual tuvo una fuerte influencia en las decisiones

posteriores de la Coordinadora de Asambleas de los Pedregales y en la redefinición del punto en disputa. Destaca también la asociación con grupos como la *Caravana Nacional por la Defensa del Agua, el Territorio, el Trabajo y la Vida* de la Tribu Yaqui, misma que realizó uno de sus eventos en la entrada de la Planta de Asfalto con diversas organizaciones campesinas, estudiantiles y populares. A todos estos eventos con las distintas organizaciones se añadía un clima de protesta nacional debido a la desaparición de los 43 estudiantes normalistas en Guerrero.

La Coordinadora de Asambleas, como organización que aglutinó a las organizaciones vecinales, ejerció los recursos jurídicos que tenía a su favor, sobre todo en la revisión de las leyes referidas al patrimonio de la ciudad capital, y respecto a los recursos hidráulicos de la zona (donde fueron ampliamente asesorados por *Agua para tod@s, Agua para la Vida*), así como de las formas de participación, las cuales institucionalmente siendo tan limitadas, no fungieron como los principales espacios de protesta y demanda ciudadana. Como recurso político, uno de los grupos de atención que tuvo importancia significativa en el establecimiento del diálogo por parte de las autoridades de la ciudad fue Morena. En medio del proceso electoral federal de 2015, Morena se constituyó como el partido político que retomó la demanda popular de la zona. La asamblea de coordinación del 27 de noviembre de 2014 estableció un debate acerca de la posibilidad de que dicho partido se conformara como sujeto participante.⁵⁷ La minuta de dicha asamblea establece que se acepta que la demanda popular sea retomada por dicho partido, y concluye en uno de sus párrafos que “la lucha contra la ZODES se institucionaliza con Morena”.

A partir de este momento, la organización partidista de la delegación se propuso dialogar con el jefe de gobierno de la ciudad, logrando que Bertha Luján (ex candidata delegacional por Morena) y Martí Batres como dirigente estatal del partido, sostuvieran una reunión con Miguel Ángel Mancera. Los resolutivos de dicha reunión no fueron difundidos a través de los medios y redes sociales; sin

⁵⁷ Desgraciadamente no se cuenta con información suficiente acerca del número de participantes de dicha asamblea. Si bien posteriores pronunciamientos declaran a la Coordinadora como apartidista, existe un claro vínculo entre algunos de los ciudadanos que eran activos al interior de la misma con la organización territorial del partido.

embargo, la Coordinadora aclara que fueron dirigidos a la comitiva de vecinos que acompañaron a los dos personajes políticos. Morena y los candidatos del proceso electoral 2015 (Bertha Luján, Gerardo Villanueva y Josué Alvarado respectivamente) así como Miguel Hernández Hernández, diputado local de Coyoacán, retomaron la demanda a partir de entonces y la han utilizado como recurso para lograr ampliar el número de simpatizantes al proyecto político partidista en la delegación. Incluso, algunas instancias de participación institucional ciudadana de las zonas más afectadas, como los comités ciudadanos, se encuentran integrados por ciudadanos que también militan en el partido. No obstante, algunos miembros significativos de la Coordinadora decidieron mantenerse de manera autónoma.

El hecho anterior provocó una ruptura con quienes no estaban de acuerdo con que el partido político actuara en el punto en disputa. La demanda sobre la consulta ciudadana para decidir el destino de la Planta de Asfalto fue ampliamente divulgada por Morena. Por otra parte, las diversas estrategias comunicativas, políticas y de movilización no lograron que se involucrara gran parte del público masivo de la zona (referido a los vecinos de todas las colonias de los pedregales). Lo que sí lograron fue un importante interés por parte de grupos de atención mencionados y otras organizaciones ciudadanas de protesta que asistían recurrentemente a las asambleas generales. Por tanto se puede concluir que la expansión a un público mayor del punto en disputa estuvo mucho más relacionado con los grupos y medios comunicativos que tuvieron un interés en la temática y no tanto en el nivel de participación ciudadana de los vecinos que habitan en la zona de los pedregales, independientemente de estar informados sobre la protesta de los grupos vecinales de identificación y afectados por las modificaciones en la colonia Ajusco.

El asunto concretamente definido como consulta ciudadana en los pedregales se fue restringiendo para resaltar el derecho humano al agua en la zona. Este elemento (influido por *Agua para Todos*, *Agua para la Vida*), asociado a que los grupos de identificación sufrían el desabasto del líquido vital, fue lo que permitió a la

Coordinadora de los Pedregales redefinir el punto en disputa⁵⁸, el cual pasó de ser específicamente la Planta de Asfalto y la consulta ciudadana respecto a esta, a la exigencia por el derecho humano al agua. PROCDMX también redefinió su proyecto en abril de 2015; pasó de hablar sobre el proyecto estratégico ZODES Ciudad del Futuro a promocionar el “Parque Innovación” únicamente haciendo uso de la Planta de Asfalto. En una entrevista realizada el 20 de junio de 2015 por *Sin Embargo*, Simón Levy mencionó que efectivamente, en la Planta de Asfalto se haría un parque como los vecinos han demandado, donde se planeaba “implementar equipamientos “dedicados a la ciencia y la tecnología”, una zona dedicada a resolver necesidades de infraestructura hidráulica y movilidad, y un espacio de viviendas para alojar a entre 75 mil y 80 mil personas, que serían estudiantes e investigadores [...]” (Los proyectos de desarrollo urbano en el DF no expropiarán predios, asegura Simón Levy, 2015).

A la declaración anterior, se agrega que el Director General de la paraestatal negó que existiera un Plan Maestro definido para el polígono de actuación de la ZODES y que si no había dado información a los ciudadanos interesados en el proyecto, era porque simplemente no había Plan Maestro y no había más información que ofrecer, independientemente de las reuniones que la entidad sostuvo con funcionarios de la Secretaría de Finanzas, con el dirigente de la Planta de Asfalto y con funcionarios de la Secretaría de Medio Ambiente, SACMEX así como de Obras y Servicios, mismas que ya se habían sostenido desde 2014. A lo anterior, se añade la justificación de la participación social en el sistema de actuación, al mencionar que académicos reconocidos se iban a involucrar en el proyecto. Destaca la designación de Xavier Cortés Rocha por parte del ex rector José Narro Robles, académico ampliamente reconocido de la UNAM, y quien en ese entonces se desempeñaba como responsable del campo de diseño arquitectónico de la maestría en Arquitectura de la máxima casa de estudios (Carta dirigida a Simón Levy Dabbah, 2014).

⁵⁸ Esto fue posterior a un taller de participación ciudadana en la que los vecinos tuvieron la oportunidad de externar cuáles eran los elementos que consideraban que tenían que resolverse en la zona, de acuerdo con las pláticas sostenidas con Natalia Lara, integrante de la Coordinadora de Asambleas.

Las formas de actuación por parte de la paraestatal son características del tipo de acceso interno que tienen con funcionarios de las distintas unidades administrativas encargadas del otorgamiento de permisos y del registro de proyectos. Por tanto, el recurso del acceso interno se configuró como la principal forma de expansión del proyecto al interior de la administración pública. Sin embargo, a la par que enfrentaba el conflicto en la zona de los pedregales, también disputaba un aspiración importante del modelo de coinversión y de actuación privada así como de la planeación estratégica con el Corredor Cultural Chapultepec, cuya consulta ciudadana realizada por el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) marca una derrota importante para la paraestatal, pero no el fin de sus proyectos.

Aunado a las declaraciones del director general, así como el tipo de participación ciudadana de la Coordinadora de Asambleas, se rechazó rotundamente cualquier diálogo con la paraestatal PROCDMX. El principal argumento de tal decisión consistía en que PROCDMX simplemente era un agente administrativo que seguía las decisiones que otros actores tomaban para la ciudad, y consideraban que era la jefatura de gobierno y la delegación de Coyoacán quienes debían atender sus demandas. Las autoridades político administrativas por su parte, siempre ofrecían respuestas que no satisfacían el derecho de información de las organizaciones vecinales, o se posponían mesas de trabajo o audiencias y se deslindaban de responsabilidades entre unidades administrativas distritales y delegacionales.

Del punto anterior se entiende también el tipo de expansión que tuvo el asunto en disputa, puesto que a pesar de no existir un precedente de gestión urbana por AGE,⁵⁹ hecho que podía aglutinar a un mayor número de público masivo en la zona, las prácticas de las autoridades gubernativas respecto al desarrollo urbano, la ausencia de información, respecto a la falta de vinculación y de audiencia con los sectores populares para generar propuestas de renovación y recualificación urbana, son experiencias a las cuales el sector popular ciudadano está acostumbrado. Esto tiene relación con el tipo de cultura administrativa que históricamente se ha tenido

⁵⁹ La lucha de vecinos de la delegación Cuauhtémoc en contra del Corredor Cultural Chapultepec se llevaba casi a la par del conflicto en los pedregales.

y con el bajo nivel de cultura democrática en la misma, en la cual la participación ciudadana por espacios autónomos y por medios institucionales para la toma de decisiones y establecimiento de una agenda de gobierno ha tenido un bajo ejercicio y pocas experiencias exitosas y enriquecedoras.

Las estrategias de expansión de los símbolos “No ZODES Coyoacán”, “No a la ciudad del futuro” y el no despojo y defensa del “Territorio” tuvieron el suficiente alcance para lograr detener el proyecto estratégico tanto en el polígono de actuación como en la Planta de Asfalto, pero no los desarrollos inmobiliarios en la zona. La provocación de los símbolos permitió inducir un sentimiento de empatía por parte de grupos de atención y generar así la visibilidad necesaria para llamar la atención de distintos espacios de organización popular, campesina, así como acercar a gente del sector académico y estudiantil. Las marchas, declaratorias y pronunciamientos demostraban el compromiso cuando se realizaban desde el nombre “Coordinadora de Asambleas de los Pedregales”, que en primera instancia, definirse como Coordinadora permite hacer alusión a una organización de organizaciones en la zona, independientemente de que dicho grupo no fuera realmente numeroso. Las estrategias de afirmación del territorio, enfatizaban el compromiso con el espacio construido por madres, padres, abuelos y amigos; reforzaron a partidarios que tradicionalmente luchan en causas con las mismas características y demostraron procesos de solidaridad con otros conflictos urbanos y rurales.

El lenguaje político también es simbólico. La alusión a la “defensa del territorio”, remite al tipo de discurso que se emplea por parte de las movilizaciones de grupos que se constituyen en contra de los megaproyectos de infraestructura en espacios rurales campesinos y también de grupos en contra de proyectos de modificación espacial en zonas urbanas cuyo tipo de poblamiento fue popular. La condición de clase de los habitantes que realizaron este proceso de urbanización popular en el siglo XX fue un recurso gráfico que contribuyó a incidir en la construcción de una identidad colectiva de los grupos vecinales organizados en el territorio de los pedregales. Como mencionan Arellano y Santos “territorio y territorialidad se construyen sobre bases sociales, políticas y culturales, en espacios como la

comunidad, el municipio o la región, que son espacios de confluencia que permiten referencias identitarias” (2016:156). Tanto la Coordinadora, como posteriores organizaciones vecinales, harán uso gráfico y discursivo de estos elementos relacionados con la territorialidad y la condición de clase, que enfatizan y refuerzan las atribuciones políticas del espacio.



Foto tomada en la clausura simbólica de la Planta de Asfalto, 3 de septiembre de 2016.

4. Inserción de las demandas ciudadanas en la agenda de gobierno

El inicio de la lucha contra la ZODES Coyoacán y la redefinición del conflicto por el derecho humano al agua permitieron una reorganización ciudadana y popular en los pedregales respecto a temas relacionados con el desarrollo urbano hídrico. Las declaratorias posteriores que a continuación se señalan se presentarán como estrategias para aminorar el conflicto a los dos años de la desincorporación del predio de la Planta; estas se realizaron en medio de un clima político electoral, pues los partidos políticos en la ciudad se disputaron en junio de 2016 los escaños de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, proceso político derivado de la Reforma Política para el Distrito Federal.⁶⁰

⁶⁰ Cobb W & Elder D. señalan que estas prácticas pueden ser orientadas al grupo organizado o al punto del conflicto; también consideran que estas maniobras por parte de los oponentes en un punto en disputa (en este caso la administración pública) pueden ser directas o indirectas (1986:160-166).

El 23 de diciembre de 2015 se cumplieron dos años del decreto desincorporatorio. De acuerdo a la legislación, la Coordinadora de Asambleas demandó que la Planta fuera reincorporada al patrimonio de la capital, pues la Ley del Régimen Patrimonial y Servicio Público señala que “Si el donatario no iniciare la utilización del bien para el fin señalado, dentro de un plazo de dos años, o si habiéndolo hecho diere al inmueble un uso distinto o suspenda sus actividades por más de un año, sin contar con la aprobación de la Oficialía, la donación será revocada y tanto el bien como sus mejoras pasarán en favor del Distrito Federal” (Capítulo II:art. 47). Asimismo, la Coordinadora declaró en medios estar abierta al diálogo y a la conformación de una consulta ciudadana en donde se recogieran las propuestas de las organizaciones vecinales respecto a la Planta.

Por su parte, el diputado local de la zona por el Partido de la Revolución Democrática, Mauricio Toledo (antes jefe delegacional) y el delegado de Coyoacán Valentín Maldonado repartieron volantes en enero de 2016 indicando que ellos habían detenido las obras de la ZODES Coyoacán, hecho que indignó a las organizaciones vecinales. En un pronunciamiento del mismo mes, La Coordinadora declaró que de acuerdo a la legislación, se tenía que reincorporar el predio a las propiedades de la ciudad para que se pudiera realizar una consulta ciudadana, centrando su argumento en este punto en la siguiente etapa del conflicto e incluso acudieron al IEDF para solicitar que no se emitiera ninguna consulta en tanto no se reincorporara el espacio al patrimonio ciudadano.

En el caso de estudio, los ataques directos se orientaron a deslegitimar la participación ciudadana señalando que las organizaciones vecinales carecían de autonomía política debido a las relaciones de algunos de los integrantes con Morena. Al respecto, se señalan las declaraciones del jefe de gobierno del 11 de enero del mismo año cuando se declara la suspensión de la ZODES Coyoacán, quien argumenta la politización del tema por grupos externos, refiriéndose implícitamente a Morena como lo señalaron diversas notas periodísticas. Su declaración mencionaba: “Lamentablemente (el tema) lo han politizado [...] No me interesa entrar en esos debates políticos, la intención estaba clara.” (Lamenta

Mancera politización de ciudad futura, 2016).⁶¹ El gobierno del D.F. siempre negó la existencia de un conflicto, sin embargo nunca se posicionó como un árbitro de la problemática que atendiera la demanda popular mediante el establecimiento de procesos comunicativos públicos.

Se identifica también el uso de estrategias por parte de las autoridades de la delegación, basadas en la apelación a los vecinos en las declaraciones del delegado y el jefe de gobierno. Valentín Maldonado declaró a los medios la realización de una consulta ciudadana: “Mi postura ha sido muy clara, públicamente lo he dicho, el Gobierno de la delegación Coyoacán siempre apoyará, avalará y respaldará la decisión de los vecinos. En los próximos días voy a tener un encuentro con el Instituto Electoral, con la presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana, estamos acordando la fecha para ver los lineamientos para la próxima consulta” (Proyectan consulta para destino de la Planta de Asfalto en Coyoacán, 2016).

El 16 de mayo de 2016, a menos de diez días de las elecciones para la Asamblea Constituyente, el jefe de gobierno visitó la Planta de Asfalto y publicó el “Acuerdo por el que se ordena el cierre de actividades del órgano desconcentrado Planta de Asfalto de la Ciudad de México y se implementan las medidas que se indican” (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, No. 79 Bis). Este hecho marca la entrada del asunto sobre el conflicto de la ZODES Coyoacán en la agenda del gobierno de la ciudad, pues el Acuerdo señala en la Gaceta el cierre de actividades de la Planta así como su transformación en un lugar de cuidado para el medio ambiente, la cual quedaría a cargo de SEDEMA.

Por su parte, la Coordinadora de Asambleas señala a mediados de junio la ausencia de certeza jurídica respecto a la devolución del predio al patrimonio de la ciudad y critica la práctica administrativa en la cual se emiten acuerdos sin dar a conocer el diseño de políticas ni las formas de implementación. Respecto a la Planta de Asfalto, sus actividades continuaron realizándose independientemente del Acuerdo de mayo, y el 15 de julio de 2016 se publica un Acuerdo más en el cual se señala no sólo a SEDEMA, sino a la Secretaría de Obras y Servicios como sujetos encargados

⁶¹ Véase también el artículo de Reporte Índigo (Inversiones a la deriva, 2016).

de la implementación de un “*Plan Integral de Convivencia con el Medio Ambiente* [...] para convertir las instalaciones que actualmente ocupa el Órgano Desconcentrado Planta de Asfalto de la Ciudad de México en un espacio público industrial que coexista con el medio ambiente” (Gaceta Oficial de la Ciudad de México, No. 116), y señalan que los trabajos de dicho órgano desconcentrado, salvo la producción de mezcla asfáltica, continuaran efectuándose.

Como se observa, el patrón de acceso de las demandas ciudadanas en los pedregales a la agenda del gobierno de la ciudad y la agenda local delegacional pasa por una fuerte manifestación dentro de la agenda sistémica, así como por recompensas simbólicas que en repetidas ocasiones las autoridades delegacionales y de la ciudad ofrecieron a los ciudadanos, sin tener acceso a la información de las acciones que se estaban emprendiendo en la Planta de Asfalto, ni en las calles que sufren el cambio de tuberías y la falta del líquido vital para la población de las colonias populares desde inicios del conflicto, específicamente la colonia Ajusco. Las formas más recurrentes de obtención de información pasaban por las manifestaciones enfrente de las oficinas delegacionales para obtener un diálogo con las autoridades y las solicitudes de información pública que la Coordinadora de Asambleas realizaba a distintas entidades administrativas de la capital.

Además, el IEDF afirmó el acercamiento con vecinos y con autoridades delegacionales para la realización de una consulta, sin embargo explica que esta nunca se solicitó: “[...] es de indicar que a pesar de los acercamientos que mantuvo este Órgano Electoral con diversas autoridades Delegacionales de Coyoacán, así como con diversos vecinos de las zonas aledañas a la "Planta de Asfalto", no medió solicitud formal alguna para la organización de una Consulta Ciudadana para opinar sobre el destino de dicho inmueble.” (Respuesta a la solicitud de información No. 300000067816).

En relación con la paraestatal PROCDMX, que como se mencionó en el capítulo anterior presenta un proceso de transición, los proyectos ZODES por medio de AGE representan un fracaso para el modelo de coinversión y los sistemas de actuación

sustentados en la LDUDF con financiamiento privado. También representan un fracaso en materia de planeación y gestión urbana estratégica para la ciudad, debido a las prácticas administrativas con las cuales se pretendieron realizar dichos proyectos y el modelo de gobernanza urbana que priorizó la asociación público administrativa privada sin ningún tipo de consulta a la población que sería directamente afectada en los polígonos de actuación.

Al final, las autoridades capitalinas determinaron el acceso a la agenda debido a la problemática que implicaba para la delegación en materia de preferencias político electorales, lo cual se observa cuando es a solo días de la jornada electoral de la Asamblea Constituyente cuando se toman las medidas señaladas. También se observa que el rechazo a cualquier tipo de comunicación y de acción por parte de PROCDMX es un importante elemento a retomar en las causas que definen el tipo de acceso a la agenda. Cabe señalar que el tipo y el momento de respuesta del gobierno de la ciudad indica un patrón de acceso determinado por las pautas de extensión del asunto, que fue dirigido a grupos de atención así como al público atento. Como señalan Cobb W. y Elder D.: *“los conflictos que están señalados a los públicos de atención es más probable que lleguen a la agenda por medio de amenazas de sanciones inminentes [...] los conflictos que están confinados al público atento tienen probabilidades de alcanzar la agenda formal a través de canales intermediarios.”* (1986:198-199).⁶²

En el caso de la ZODES Coyoacán, estos elementos se expresan en las implicaciones que tuvo la participación de Morena y *Agua para tod@s, agua para la vida*, como grupos con interés en el conflicto, así como en las muestras de solidaridad de distintas organizaciones campesinas y populares y el uso de medios de comunicación asociados con luchas progresistas, populares y democráticas que permitieron dar mayor visibilidad al punto en disputa.

En cuanto al tipo de ejercicio y participación ciudadana de las organizaciones vecinales, es necesario señalar la fractura que se produjo al interior de la unión de vecinos que dividió a los integrantes iniciales del punto en disputa, entre aquellos

⁶² Cursivas de los autores.

que aceptaban la inclusión de Morena como medio para expandir el asunto y entre aquellos que se negaron rotundamente a que cualquier partido político tomara cartas en el problema, teniendo una práctica de participación ciudadana asociada completamente con las características de los movimientos sociales urbanos.

Actualmente, a la par de que continua el conflicto atrás de la Planta de Asfalto por los entubamientos y la falta de acceso al agua debido a los nuevos complejos inmobiliarios frente a Gran Sur, así como la creación de pozos para los mismos, también se desarrolla un conflicto importante que reclama el derecho al territorio y al agua en Avenida Aztecas no. 215, manifestación que ha tomado gran visibilidad y cuyo referente simbólico de lucha se ha constituido en #Aztecas215, demandando la expropiación del terreno donde se construye un complejo inmobiliario departamental por parte de la empresa Quiero Casa para generar la creación de un manantial en el lugar.

La Coordinadora de Asambleas se ha encargado del primer asunto y ha reducido dramáticamente su nivel de audiencia con los vecinos,⁶³ mientras los encargados del segundo asunto, constituidos como Asamblea General de Pueblos, Barrios, Colonias y Pedregales de Coyoacán han ganado adeptos tanto a nivel local como metropolitano y se han conformado como el grupo vecinal de protesta referente en la zona de los pedregales.

⁶³ Para Natalia Lara, integrante de la Coordinadora, los vecinos suelen participar más activamente cuando se ven severamente afectados por la ausencia de suministro del líquido vital.



Obtenido del perfil Asamblea General de los Pueblos, Barrios, Colonias y Pedregales de Coyoacán (Facebook, 2017)

El estado actual del caso

El 4 de agosto de 2017 el jefe de gobierno Miguel Ángel Mancera visitó una vez más el predio del inmueble para realizar la inauguración de la “Modernización de la Planta de Asfalto y creación de un parque público” de 9 hectáreas. Con presencia del titular de la Planta de Asfalto, Tanya Müller (titular de SEDEMA), el delegado Valentín Maldonado y el líder del PRD Raúl Flores (quien también es ex delegado de Coyoacán), sostuvo que dicha modernización permitiría reducir la emisión de contaminantes de la ciudad y reconoció las medidas implementadas en el predio como uno de los esfuerzos que el gobierno de la capital realiza en materia de cuidado al medio ambiente.

Este hecho marca el final de un episodio que no logró satisfacer las expectativas del PGDDF ni las demandas de ninguno de los actores en disputa. Independientemente de que PROCDMX logró obtener un socio inversionista,⁶⁴ no

⁶⁴ El socio inversionista ganador fue Artha Capital, empresa que cumplió con los criterios de selección enunciados por PROCDMX a los tres desarrolladores invitados al proceso cerrado. Esta empresa se caracteriza por ser una administradora de capital privado en inversiones alternativas, enfocada en el desarrollo, adquisición y operación de activos reales en bienes raíces, infraestructura y energía. En 2013 ampliaron su plataforma al sector inmobiliario. Véase <http://bit.ly/2vqTBGH>.

se realizó ningún Proyecto de Coinversión en la zona; tampoco se realizó un espacio de cuidado al medio ambiente que cumpliera con las demandas vecinales expuestas. Lo que existe en el predio de la Planta de Asfalto es un espacio público industrial que no fue evaluado por estudios de protección civil ni de impacto medioambiental, de acuerdo a la información proporcionada por la misma SEDEMA.⁶⁵

Por su parte, la Coordinadora de Asambleas de los Pedregales ha centrado su atención y esfuerzos colectivos en el tema referido a la política hídrica y al uso clientelar que la delegación le da al recurso líquido, en complicidad con algunos comités de participación ciudadana institucionalizada, motivo por el cual se ha desvanecido la estrategia respecto al predio de la Planta, que actualmente continua con el proceso de extracción industrial aunque de una manera menos contaminante. La agenda sistémica local se ha centrado fuertemente en contra del desarrollo inmobiliario en Coyoacán. Los grupos vecinales organizados en zonas como Copilco, Villa Panamericana, los Pedregales y la zona centro de la demarcación han intentado unir esfuerzos en contra de los proyectos en el territorio.

⁶⁵ Solicitud de información con núm. de folio 0112000075617.

Conclusiones

La investigación realizada tuvo como objetivo analizar las dificultades existentes que tiene la ciudadanía para participar efectivamente en los procesos de decisión en las Áreas de Gestión Estratégica en el Distrito Federal, haciendo uso del caso de la ZODES Coyoacán. Asimismo, tuvo como proposición general que el modelo de participación ciudadana en las Áreas de Gestión Estratégica impide una planeación urbana democrática, al dificultar la inclusión de organizaciones ciudadanas y vecinales en los procesos decisorios, teniendo como consecuencia la formación de resistencias populares a la modificación del espacio urbano de la ciudad. Las siguientes conclusiones, de acuerdo a la investigación desarrollada, permiten corroborar dicha proposición, donde se argumenta también que el problema de la participación ciudadana en la planeación y gestión urbana continuará en la medida en que el sistema urbano actual persista en el proyecto de ciudad de la capital.

La crítica racional, como “medio decisivo para corroborar o refutar una hipótesis en las ciencias sociales” (Suárez-Íñiguez, 2013:50) ha sido la principal herramienta utilizada en este proyecto de investigación. La indagación realizada permitió proporcionar la evidencia necesaria para determinar que el modelo de participación ciudadana de las AGE no es un modelo propiamente democrático que sustente las condiciones de interés general de la población dentro de estos proyectos urbanos. Las razones están en los espacios inclusivos, así como en las prácticas político administrativas del ámbito urbano de la ciudad.

El poblamiento informal en los pedregales de Coyoacán forma parte de los asentamientos irregulares que caracterizaron el proceso urbano de la capital durante el siglo XX, los cuales fueron realizados a partir de una tolerancia política e institucional, debido a la fuerte inmigración por el fomento de la economía de aglomeración. La zona de los pedregales en la demarcación tiene en sus antecedentes históricos una tradición de participación en los movimientos sociales urbanos de la capital. La época del MUP marca la ruptura con el control estatal que ejercían las autoridades sobre la sociedad y permitió configurar, a la par de otras

manifestaciones sociales, las protestas, demandas y denuncias por la democratización de la vida política y social.

Las anteriores dinámicas de protesta social y política se enmarcan en procesos que configuraron el modelo de desarrollo nacional actual. El Distrito Federal, al ser la ciudad capital del país se estableció como un espacio estratégico en la región latinoamericana para el intercambio de actividades económicas, informacionales y para la apropiación del espacio por actores nacionales e internacionales de la economía, materializado a su vez por agentes que antes no formaban parte de las decisiones en la planeación urbana. Este hecho acarrea consecuencias importantes para la gestión urbana de las ciudades, pues la introducción del modelo post burocrático y del modelo post gubernamental para la toma de decisiones ha propiciado nuevas dinámicas entre los actores que se insertan en el sistema urbano de la capital.

El proceso de descentralización administrativa permitió que los gobiernos estatales elaboraran sus propios instrumentos para la gestión del desarrollo de las urbes. En el caso del Distrito Federal, a partir de las manifestaciones sociales y políticas de los años ochenta, y de los procesos de nuevas formas de ser partícipes por parte de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, se comenzaron reformas políticas y administrativas que permitieron introducir en el marco normativo la participación social en los asuntos públicos, entre ellos, los asuntos urbanos. Posterior a la instalación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la planeación urbana de la ciudad se inserta en este modelo de coparticipación para la toma de decisiones, siendo la consulta pública, previa a la aprobación de los programas generales, delegacionales y parciales, el principal instrumento de participación ciudadana institucionalizada que se configuró dentro de la planeación urbana tradicional.

Sin embargo, durante la primera década del siglo XXI, las necesidades de los actores gubernamentales, de generar mayor inversión y atracción en la capital han modificado el panorama para la participación social en la gestión, planeación y transformación de la Ciudad de México, siendo el sector popular el más afectado

respecto a la forma en que actualmente se gestiona el desarrollo urbano estratégico. Por otra parte, los agentes del mercado se han colocado como actores fundamentales para llevar a cabo los proyectos urbanos estratégicos en la ciudad, pues las formas de financiamiento que ha introducido la nueva gestión pública en los diferentes modelos de coparticipación se colocan como instrumentos fundamentales para la modificación espacial de la ciudad.

Estas nuevas formas de modificación espacial de la ciudad, entre las cuales destacan las Áreas de Gestión Estratégica por medio de proyectos de coinversión descritas en esta investigación, reflejan un fuerte vínculo entre actores político administrativos y actores de la economía inmobiliaria tanto nacional como internacional que ha generado un proceso de segregación social, espacial y política de sectores ciudadanos que reclaman el derecho a seguir habitando las centralidades de la ciudad, pues la mayoría de los proyectos estratégicos de recualificación urbana se insertan en espacios que fueron autoconstruidos por aquellos ciudadanos que no formaban parte del modelo de desarrollo anterior, como lo son los Pedregales de Coyoacán.

La importancia estratégica de estos espacios deriva del potencial económico que posee su suelo, pues este nunca se devalúa sino que aumenta su valor con el paso del tiempo. Esta característica estratégica es propia de una política urbana que no enfatiza la creación de estrategias para aminorar la desigualdad de la población que habita dichas zonas populares con potencial económico, tampoco intentan incluirlas en la dinámica económica formal o pretenden mejorar la calidad de vida de quienes habitan en esas zonas. Al contrario, dichas formas de gestión propician el desplazamiento de formas de vida y de población popular a la nueva periferia de la zona metropolitana.

La modificación del marco jurídico e institucional en materia urbana en la última década refleja las tendencias locales e internacionales que se han tenido para la ciudad. Asimismo son indicativas del cambio de paradigma de la planeación urbana convencional o tradicional a la planeación urbana estratégica a través de la gestión de proyectos estratégicos de coinversión. Estas tendencias refuerzan a su vez el

modelo de acceso interno a la agenda de gobierno, donde actores político administrativos y del mercado tienen mayores posibilidades para ser partícipes en el proceso decisorio de cómo gestionar y de quién debe gestionar la ciudad. La paraestatal Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México se colocó como agente interlocutor para la conformación de alianzas público-privadas en la gestión de la ciudad. En ese sentido, la ampliación del marco jurídico institucional ha limitado la participación del sector popular de la población.

Las posibilidades de esta coalición de actores público-privados son también producto del tipo de práctica político urbana tradicional, donde el gobierno era el actor directivo único. Actualmente, se incluye al sector del mercado por las facilidades que ofrece para modificar espacialmente sin ejercer financiamiento público mediante proyectos de coinversión, de acuerdo con los nuevos esquemas de participación pública y privada que fueron habilitados en 2009 por la Secretaría de Finanzas del gobierno de la ciudad, la cual era dirigida en ese entonces por Mario Delgado Carrillo.

Las Zonas de Desarrollo Económico y Social, propuestas de política y de desarrollo urbano de Miguel Ángel Mancera Espinosa representan parte de las nuevas formas que la administración pública ha creado para propiciar la recualificación urbana en la ciudad. Estas propuestas generadas por Calidad de Vida (PROCDMX) como empresa paraestatal, mediante un modelo de acceso interno a la agenda gubernamental fueron ampliamente rechazadas por los sectores de la población que se asentaban donde se intentaron materializar, siendo el “Corredor Cultural Chapultepec” y la “Ciudad del Futuro” de Coyoacán los principales proyectos donde se ha centrado el conflicto urbano en las Áreas de Gestión Estratégica. El caso estudiado de la ZODES Coyoacán refleja las deficiencias de centrar la estrategia de proyectos urbanos únicamente en el potencial económico del suelo. Se refleja además la deficiencia del actuar administrativo, que generó costos políticos y sociales para el jefe de gobierno.

La deficiencia administrativa se manifiesta en el tipo de práctica administrativa, en la discrecionalidad y el secretismo institucional, en la falta de transparencia y de

acceso a la información, así como el tipo de lenguaje técnico y administrativo; en la centralización del proceso decisorio por medio de comités y en las regulaciones administrativas y normativas que propician la ausencia de consultas ciudadanas y la carencia de procesos comunicativos eficientes que atiendan a la complejidad e integralidad del proceso urbano.

La conformación de la agenda urbana de gobierno por medio de un modelo de acceso interno a las decisiones ha limitado en gran medida la aceptación ciudadana de políticas urbanas discrecionales y segregatorias. Los asuntos urbanos de este carácter insertan proyectos público-privados sin pasar por una agenda sistémica y trasladan los aspectos del desarrollo y gestión urbana al ámbito del mercado, dejando así desplazada a la esfera público-social ciudadana. Sin embargo, el marco de acción público privada se restringe en cuanto actores ciudadanos han generado estrategias políticas que limitan la libre acción de la coalición mencionada, independientemente de la preferencia estructural que el sistema urbano les otorga.

Las instancias de participación ciudadana institucionalizada no han fungido como canales de estabilidad del sistema urbano de la ciudad. Por el contrario, la presentación del Programa General de Desarrollo Urbano 2017 no incluyó las consultas ciudadanas que la ley especifica, mismas que deben realizarse de manera previa a la presentación de dicho proyecto en la Asamblea Legislativa de la ciudad. La discusión de este proyecto de Programa General refleja en gran medida las inclinaciones estructurales e institucionales del sistema urbano capitalino, donde los puntos críticos versan respecto a los sistemas de actuación y proyectos de coinversión, la redensificación de la ciudad y las transferencias de potencialidades señaladas en el tercer capítulo, y que se demanda sean derogadas por parte de grupos vecinales y ciudadanos organizados.

Dichas manifestaciones y demandas, desafían la institucionalidad urbana actual no sólo en Coyoacán sino en toda la ciudad para la conformación de una planeación urbana democrática, donde la igualdad política y los procesos comunicativos y de deliberación que incluyan al sector ciudadano y vecinal de manera efectiva se

configuran como los principales puntos de controversia política en el sistema urbano actual.

Aunado a lo anterior, dichas tendencias reflejan también la disputa por el proyecto político de ciudad; mientras el sistema urbano actual está afianzado e íntimamente relacionado con las necesidades de la economía global y se encuentra referido a la participación que actores internacionales tienen en las directrices del desarrollo urbano de las ciudades globales, hay quienes demandan un proyecto político de ciudad más democrático, entendiendo por este la configuración de un régimen más descentralizado, que incluya de manera efectiva a la población popular, aminorando los procesos de desigualdad social y de segregación urbana y política que manifiestan la dualidad que se observa en la Ciudad de México.

Contribuir a la observación, indagación y examen de los fenómenos urbanos, así como la forma en que se toman las decisiones en esta materia y sus implicaciones, fueron propósitos establecidos en la introducción de este proyecto. Sin embargo, cabe mencionar que los mecanismos de participación definidos en la Ley de Participación de la capital no son el problema de la falta de inclusión de ciudadanos en procesos decisorios. Al contrario, el desplazamiento de dichos mecanismos para dar paso a formas centralizadas de decisiones en materia urbana es la problemática central. Es por lo anterior que este proyecto de investigación, una vez concluido, ha sido pensado como un primer análisis para posteriormente examinar el tipo de política y de actuación administrativa que podría implementarse en casos como el observado y estudiado.

Vislumbrar algunas ideas respecto a la atención de los ciudadanos cuando estos se organizan de manera espontánea contra una política de desarrollo urbano, permite pensar en resaltar la conformación de los procesos comunicativos mediante mesas de concertación con la ciudadanía y la participación de las diferentes instancias y niveles de gobierno que se encuentran relacionadas con el asunto público urbano. Sin embargo, la actuación administrativa no podría terminar con una mesa de concertación con ciudadanos. Si bien, las organizaciones vecinales buscan sentirse escuchadas por las autoridades en sus distintos niveles, es también necesaria la

inclusión de los actores económicos que son quienes generalmente elaboran los proyectos estratégicos.

Es necesario también que se den respuestas prontas por parte de los órganos administrativos a las exigencias ciudadanas, ya que no es suficiente establecer un modelo comunicativo que al final no traduzca las demandas de los actores en disputa en un proyecto redefinido. Ello permite el control político del asunto urbano sin menoscabar los intereses de todas las partes, y podría propiciar la conformación de políticas urbanas con un enfoque de gobernanza. Al respecto, la actitud de las autoridades centrales y delegacionales, y la capacidad de escuchar y mediar como juez y parte es fundamental en el proceso comunicativo y democrático.

Cronología del conflicto entre Vecinos Unidos de Coyoacán (Coordinadora de Asambleas de los Pedregales de Coyoacán) y las autoridades político administrativas de la Ciudad de México respecto a la ZODES Coyoacán.

- 14 de diciembre de 2007, Creación de la empresa de participación estatal mayoritaria Calidad de Vida Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México (Calidad de Vida), S.A. de C.V. Hoy se denomina PROCDMX.
- 27 de diciembre de 2007, se publica en la Gaceta Oficial de la ciudad el Decreto por el que se adiciona el Título Quinto del Libro Primero del Código Financiero del Distrito Federal denominado “De los Proyectos de Coinversión”.
- 10 de abril de 2009, se publica en la Gaceta Oficial las “Reglas de carácter general para determinar la participación de la Administración Pública del Distrito Federal en Proyectos de Coinversión”.
- 05 de diciembre de 2012, Discurso de toma de protesta de Miguel Ángel Mancera, donde menciona la implementación del programa ZODES, mediante un urbanismo estratégico que detone las actividades económicas en distintos puntos de la ciudad.
- 08 de agosto de 2013, Comité del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal en su décimo quinta sesión ordinaria dictamina procedente la desincorporación del predio de la Planta de Asfalto, para posterior enajenación a título gratuito a la empresa Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México S.A. de C.V.
- 23 de diciembre de 2013, Decreto de otorgamiento desincorporatorio del inmueble ubicado en Avenida Imán núm. 263, Colonia Ajusco, Delegación Coyoacán (Planta de Asfalto), para destinarlo al Proyecto de Coinversión “ZODES Ciudad del Futuro”.
- 29 de enero de 2014, Calidad de Vida solicita a la Secretaría de Finanzas del D.F. la inscripción del “Proyecto de Coinversión de los Equipamientos Ancla para la Zodes Ciudad del Futuro” en la Cartera de Proyectos.
- 30 de enero de 2014, Subsecretaría de Planeación Financiera recibe la Ficha Técnica del Proyecto de Coinversión Ciudad del Futuro, de acuerdo a las reglas de carácter general para determinar la participación de la administración pública del Distrito Federal en proyectos de coinversión.
- 31 de enero de 2014, Subsecretaría de Planeación Financiera otorga mediante oficio el registro del Proyecto de Coinversión en la Cartera de Proyectos a Simón Levy, director de Calidad de Vida, cuya clave es SF.SPF.CP.PC.001.14.
- 27 de marzo de 2014, Calidad de Vida entrega invitaciones y criterios de selección a las empresas Artha Capital S.A. de C.V., Kapitales (Nummaria S.C.) y Grupo DLG para convertirse en socios inversionistas del Proyecto de Coinversión en la Planta de Asfalto. La invitación fue cerrada de acuerdo a las Reglas de Carácter General para Determinar la Participación de la Administración Pública del Distrito Federal en Proyectos de Coinversión.

- 09 de abril de 2014, SEDUVI expide el certificado único de zonificación de uso de suelo, folio 21316-151DEMA14 que modifica el uso de suelo de la Planta de Asfalto, con número de plano DGPI-PT183-CY/2013.⁶⁶
- 18 de junio de 2014, Se emite un punto de acuerdo por parte de la ALDF, diputada Ariadna Montiel que exhorta a la empresa Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México S.A. de C.V. a proporcionar información respecto al proyecto ZODES Ciudad del Futuro en Coyoacán.
- Agosto de 2014, Primeras manifestaciones importantes en contra de la ZODES ciudad del futuro. Cierre de avenida del Imán y mesa de trabajo con el director de la Planta de Asfalto, quien negó conocer el proyecto Ciudad del Futuro.
- 28 de agosto de 2014, Punto de acuerdo de la entonces diputada local Ariadna Montiel, dirigido a los entonces titulares de SEDATU Jorge Carlos Ramírez Marín, Jesús Sergio Alcántara Núñez de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) y Manuel Ignacio Acosta Gutiérrez titular del Registro Agrario Nacional, que exhorta a la regularización de los predios del pedregal de la Zorra así como la colonia Media Luna.
- 29 de septiembre de 2014, Se emite carta firmada por “vecinos de los pedregales” dirigida al Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera, en la cual se le exhorta a tener una consulta privada con los vecinos afectados por las obras en la colonia Ajusco, en la calle Toltecas. Asimismo, piden la realización de **una consulta ciudadana** a los vecinos de los pedregales respecto al proyecto de la ZODES, así como la no autorización de cambio de uso del suelo de unifamiliar a multifamiliar, y un nuevo cobro del predial en la zona.
- 01 de octubre de 2014, Asamblea en el Pedregal de la Zorra. Se propone la creación de métodos de difusión de información a la ciudadanía, como volantes, tendedores, asambleas nuevas en otras partes de los pedregales y buscar la forma de asesorarse para entender jurídicamente la problemática de la ZODES y el aumento al predial en la zona; se establecen vínculos con el Frente Ciudadano contra las ZODES de Tlalpan y se hablan de los logros realizados, como la recaudación de firmas y la asistencia numerosa de personas a las asambleas.
- 02 de octubre de 2014, Conformación de una **Coordinadora de Asambleas de los Pedregales** y colonias afectadas por el proyecto ZODES Coyoacán.
- 04 de octubre de 2014, Asamblea en el Pedregal de Santa Úrsula. Acuerdan movilizaciones hacia la delegación para el 08, 13 y 17 de octubre en el centro de Coyoacán y a la ALDF en las últimas dos fechas. Se propone establecer una comisión de diálogo con los trabajadores de la Planta de Asfalto.
- 08 de octubre de 2014, 1) Movilización para exigir el proyecto de aguas en las calles de Toltecas y Zapotecas en la colonia Pedregal de Santo Domingo, a las 12:00 horas en el kiosco del Jardín Hidalgo, centro de Coyoacán 2) Reunión pedregal de la Zorra: se informó, después de la protesta en el centro de Coyoacán, acerca de las actividades de información que se habían realizado en distintos puntos de las colonias en los pedregales.
- 09 de octubre de 2014, Se emite un punto de acuerdo en la ALDF de la diputada local Ariadna Montiel, que exhorta a Simón Levy Dabahh, director general de Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México a remitir el plan maestro del proyecto ZODES Coyoacán

⁶⁶ <http://www.sinembargo.mx/12-01-2016/1596460>.

a la ALDF; a responder una serie de preguntas referidas a la movilidad, el impacto y a la expropiación de predios aledaños; y a realizar un recorrido con vecinos de la zona a las 10:00 horas el viernes 24 de octubre de 2014. Este recorrido no ocurrió.

- 11 de octubre de 2014, **Asamblea espontánea en la calle Mixtecas**, surgida por la continuación de los trabajos de entubamiento de agua hacia la Planta de Asfalto, los vecinos exigieron el cese de los trabajos así como el retiro de la maquinaria. Interceptan a un funcionario público delegacional, pero llegan granaderos con el motivo de disipar la asamblea.
- 15 de octubre de 2014, Se acude a la delegación a pedir el proyecto de aguas de la delegación pero les es negado.
- 21 de octubre 2014, la diputada Ariadna Montiel visita las oficinas de Calidad de Vida para obtener información sobre el proyecto ZODES Coyoacán. También se realiza una manifestación en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con el motivo de exigir que la Planta de Asfalto siga perteneciendo a las propiedades de la ciudad y se revoque la decisión de otorgar el predio a Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo de la Ciudad de México.
- 30 octubre de 2014, Asamblea de Coordinación: se nota cierta incertidumbre respecto a la organización de las distintas asambleas en las colonias de la zona, se conforman comisiones y se preguntan a dónde pretenden llegar con lo logrado hasta el momento. 2) pronunciamiento: demuestran su inconformidad ante la falta de compromiso del GDF y la autoridad delegacional por no mostrar el proyecto de aguas de Coyoacán a los vecinos afectados por los entubamientos dirigidos a la Planta de Asfalto. Se respaldan con la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad.
- 01 de noviembre de 2014, Evento de ofrenda contra la ZODES Coyoacán, en el parque la consolación, emiten un pronunciamiento.
- 04 de noviembre de 2014, Se logra tener una reunión con personas de la ALDF, donde fueron recibidos por el licenciado René Salas, confirmando que se apoyaría la creación de foros ciudadanos sobre el tema por parte de la ALDF. Se trataron los siguientes puntos: cita con el subsecretario de gobierno Juan José García Ochoa, cita con la diputada Estela Damián de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, y presentar una propuesta para la elaboración de mesas de trabajo, así como contactar al presidente de la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana, Carlos Hernández Mirón.
- 05 de noviembre de 2014, Asamblea Pedregal de la Zorra, acordaron la creación de un periódico informativo para la divulgación de información; buscar espacios en medios de comunicación y conocer la condición jurídica del Pedregal de la Zorra por tratarse de un ejido en condiciones de ser expropiado. **Simón Levy** director de Calidad de Vida responde al punto de acuerdo de la ALDF donde **menciona que la paraestatal “desarrollará exclusivamente un proyecto de coinversión en la Planta de Asfalto [...] lo relativo a una posible implementación de una zona de desarrollo económico y social será evaluado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda”**.⁶⁷
- 06 de noviembre de 2014, Asamblea de Coordinación, se busca establecer contacto con Suma Urbana para asesoría respecto al plan maestro de la ZODES Coyoacán; se comienza a establecer un plan de acción encaminado a vincularse más con otras organizaciones de la

⁶⁷ Respuesta al punto de acuerdo promovido por Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México, S.A. de C.V. de fecha 05 de noviembre de 2014.

sociedad que se resisten a los cambios en la normativa urbana así como a la autorización del cambio del tipo de uso de suelo y de las mega construcciones en distintas partes de la ciudad; se adhieren a la marcha del 20 de noviembre convocada por la Asamblea Interuniversitaria, con motivo de las protestas de la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa.

- 13 noviembre de 2014, 1) El entonces diputado federal Gerardo Villanueva de Movimiento Ciudadano (hoy integrante de Morena) realiza un punto de acuerdo en la Cámara de Diputados por el que exhorta al GDF a difundir información relativa al proyecto ciudad del futuro o ciudad futura; 2) Asamblea de Coordinación, se hace una reseña de problemas y falta de coordinación de los vecinos frente a la subsecretaría de gobierno, en la junta acordada por las instancias administrativas; se plantea la inclusión de jóvenes, proyectos de patrimonio histórico de los pedregales así como la discusión de la situación política, en el contexto de las manifestaciones por los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa.
- 26 de noviembre de 2014. Se llevó a cabo una asamblea informativa de Morena en el denominado mercado de “La Bola” en la colonia Ajusco, en el cual asistieron los precandidatos de Morena para la delegación, así como el líder nacional del partido AMLO. Uno de los problemas más reiterados de Coyoacán fue la concesión de la Planta de Asfalto por parte del GDF a Calidad de Vida (hoy PROCDMX), integrantes de Vecinos Unidos de Coyoacán asistieron y difundieron la fecha de la asamblea informativa de Morena.
- 27 de noviembre de 2014, Asamblea de Coordinación, información relativa a la falta de agua en la calle Mixtecas, lugar afectado por los entubamientos dirigidos a la Planta de Asfalto. Vecinos aseguraron tener acercamiento con la diputada local por el PRD Ariadna Montiel, porque las pipas de agua enviadas por la delegación no fueron suficientes, se crea un plan de acción para calle Mixtecas. Se hizo un balance de la visita de AMLO al mercado de “La Bola”, así como de los discursos de los precandidatos Gerardo Villanueva y Josué Alvarado, finalizando que se aceptaría que la demanda de los vecinos de los pedregales en contra de la ZODES fuera retomada por Morena Coyoacán, concluyendo **“La lucha contra la ZODES se institucionaliza con Morena”**. Se acordaron líneas de acción para seguir con proyecto de aguas y acercamientos para foros con SEDUVI y se aprobó el documento de propuesta de foro ciudadano en la ALDF.
- 04 de diciembre de 2014, Asamblea de Coordinación, se acuerda difundir propuesta de foros y buscar acercamiento con la diputada local Ernestina Godoy para la realización de tales en la ALDF, Martí Batres se compromete a buscar una audiencia con MAM acerca de la ZODES.
- 27 enero de 2015, Encuentro con Martí Batres y Bertha Luján. Estos dos personajes de Morena sostuvieron una reunión en la cual fueron interlocutores con MAM acerca de la problemática de la ZODES, las respuestas se difundieron con la comitiva de vecinos que acompañaban a Martí y Bertha. No hay información sobre la respuesta.
- 28 enero de 2015, Asamblea de Coordinación. Se analiza la situación de Morena como interlocutor del día anterior y se acepta ese papel para el partido; se propone realización de un plantón en la Planta de Asfalto. Se proyectan líneas de acción conjuntas con vecinos inconformes con mega proyectos en otras delegaciones.
- 21 de febrero de 2015, Primer encuentro de Asambleas de los Pedregales. Al evento asisten distintas organizaciones populares de la Ciudad de México. Se plantean acuerdos y planes de acción para impulsar una movilización popular en el Distrito Federal contra los mega proyectos y el desplazamiento urbano; se plantea la necesidad de incluir en las organizaciones a profesionistas para articular la lucha y consolidarla así como para conformar redes de

comunicación a través de distintos medios para mediatizar las problemáticas; se acepta la asesoría jurídica de la organización “**Agua para todos**” sobre la situación del agua en los pedregales.

- 26 de febrero de 2015, Asamblea de Coordinación. Se establecen y hacen invitaciones a vínculos con otras organizaciones populares como los vecinos de la Colonia Juárez en contra del desalojo y de la delegación Miguel Hidalgo. Se definen líneas para las asambleas y se propone la asistencia a eventos de otras organizaciones.
- 06 de marzo de 2015, Participación en el programa “derecho a la ciudad” de Xeeep Radio Educación, en el cual plantean la problemática de la ZODES y el abastecimiento de agua y acuíferos de la zona con ayuda de la organización “Agua para todos”.
- 14 de marzo de 2015, Segundo encuentro de asambleas de los pedregales, se crearon redes de solidaridad con otras organizaciones populares, Agua para todos tiene una participación activa en las movilizaciones internas de los pedregales. Se realiza una carta abierta a MAM sobre demanda de rendición de cuentas; se crea una carta al Colegio de Urbanistas de México pidiendo su asesoría respecto del proyecto ZODES. Realizan un pliego de proposiciones para el predio en “**Nuestra propuesta para la Planta de Asfalto**”: programa de captación de agua pluvial, planta de generación eléctrica fotovoltaica, plantación de flora y árboles, un centro cultural y de formación para niños, jóvenes y adultos, así como invernaderos para la producción de hortalizas y plantas medicinales atendidos por madres solteras, desempleados y adultos mayores.
- 20 de marzo de 2015, Emiten un pronunciamiento tras las declaraciones de Bertha Luján, integrante del CEN de Morena y candidata a la delegación por el mismo partido, en el cual declaran que la organización sigue siendo apartidista y que existe pluralidad de opiniones y afiliaciones políticas al partido por parte de los vecinos que integran la asamblea.
- 22 de marzo de 2015, Mitin festival en enfrente del estadio de Ciudad Universitaria con Agua para Todos, se parte de la calle Papatzin y Avenida Aztecas, para llegar a Insurgentes y caminar hasta el estadio, emiten un pronunciamiento en pro del derecho humano al agua en los pedregales, dado el problema de falta de agua por más de 3 meses en tiempos electorales así como la disputa entre SACMEX y autoridades de la delegación, argumentando que cada uno de estos pertenecen a corrientes distintas dentro del partido en el poder de la ciudad.
- 30 de abril de 2015, PROCDMX notifica la Subsecretaría de Planeación Financiera el cambio de nombre del Proyecto de Coinversión, el cual denomina a partir de entonces como “Parque Innovación.
- 08 de abril, Protesta en la ALDF en contra de la descentralización de SACMEX, así como la demanda de que no se corte el agua en la colonia Ajusco, tras haber tenido más de 3 meses sin el líquido vital.
- 18 abril de 2015, Tercer encuentro de las asambleas de los pedregales en Mixtecas y Papatzin, se emite un informe de las actividades realizadas a 8 meses del inicio de las protestas en los pedregales contra el mega proyecto urbano; se emite un pronunciamiento para las autoridades correspondientes con puntos y demandas del respeto del derecho al agua en los pedregales y la ciudad y la no privatización de SACMEX;
- 09 de mayo de 2015, Encuentro Extraordinario de los Pedregales, con motivo de la Caravana Nacional por la Defensa del Agua, el Territorio, el Trabajo y la Vida, que organizó la Tribu

Yaqui. Se planteó la organización en los Pedregales de Coyoacán para la bienvenida de la Caravana de la tribu Yaqui, se mencionaron cuáles eran las rutas de la misma, así como las distintas organizaciones que participarían en la caravana en la Ciudad de México, y zonas aledañas.

- 21 de mayo de 2015, **Llegada de la Caravana Nacional por la Defensa del Agua, el Territorio, el Trabajo y la Vida** a la Planta de Asfalto, donde se realizaron eventos culturales y musicales; participaron distintas organizaciones populares de la ciudad y otras OSC como el Comité Cerezo. Se expuso la problemática de los mega proyectos en la ciudad y específicamente la ZODES Coyoacán y el problema de los acuíferos de la demarcación; se pretendió tejer lazos con otras organizaciones populares, campesinas, indígenas y de trabajadores. El evento se llevó con música, y exposición de otras organizaciones, así como alimentos para los caravaneros.
- 01 de junio de 2015, Asamblea General de los Pedregales, se realiza balance sobre la visita y se acuerda discutir la manera en que se abordarán las demandas de la Caravana de la Tribu Yaqui en el territorio de los pedregales, se pretendió la realización de una Coordinadora Nacional y un encuentro de las 250 organizaciones campesinas, populares y de trabajadores que participaron en la caravana nacional. También se acordó la difusión de un encuentro general en el Club de Periodistas, acerca de los megaproyectos impulsados en la ciudad. 2) se dio una reunión en las oficinas de SACMEX con vecinos de las colonias Santo Domingo y Ruiz Cortines para tratar el problema del agua, se les canalizó al departamento de proyectos y agua potable, donde recibieron negativas, se exigió la atención de funcionarios que satisficieran demandas que consistían en creación de 3 pozos más y la rehabilitación de los necesarios.
- 20 de junio de 2015, El medio periodístico **Sin Embargo** publica en su portal una **entrevista a Simón Levy, titular de PROCDMX**, quien menciona que la Ciudad del Futuro solo se encontraba como un anteproyecto, por lo cual aún no era oficial los inicios de las obras en la Planta. Asegura que el **Parque Innovación** no es un renombramiento de la Ciudad del Futuro, sino un proyecto dentro de esta que abarca la Planta de Asfalto y las calles Coras y Papatzin. La intención, es **implementar equipamientos de ciencia y tecnología, hidráulicos, movilidad así como de vivienda para 70 mil u 80 mil estudiantes e investigadores de la UNAM**. Mencionó la coordinación de un comité con la participación de la máxima casa de estudios, a través del arquitecto y ex rector Xavier Cortés Rocha. También afirmó la redensificación de la zona una vez concluidos los proyectos de planeación urbana del lugar.
- 20 de junio de 2015, Asamblea de pedregales emite un pronunciamiento en sus redes sociales en el cual **rechazan las invitaciones** de la empresa paraestatal Calidad de Vida, ahora **PROCDMX**, para tener una reunión con **Simon Levy**, titular de dicho organismo y exigen un diálogo público con MAM, demandando que se revoque el decreto expropiatorio y la Planta de Asfalto siga perteneciendo al Distrito Federal. Se hace hincapié en que el titular de dicho organismo se pronunció en un determinado momento, diciendo que al pasar las elecciones se realizarían los primeros trabajos de construcción de la ZODES.
- 27 de junio de 2015, Cuarta Asamblea de los pedregales, se aborda el rechazo de diálogo con el titular de PROCDMX y se impulsa la demanda del dialogo público con MAM.
- 23 de julio de 2015, Pronunciamiento de inconformidad y molestia en redes sociales por la actuación de la administración de la Ciudad de México, por los recorridos de funcionarios, específicamente el licenciado Ricardo Peralta Oropeza (contralor de la ciudad) en la zona, así

como la afirmación de que las asambleas y protestas de los vecinos están siendo organizadas por otro partido político, rechazando tal descredito.

- 25 de julio de 2015, Quinto encuentro Asambleas de los pedregales, se acordó realizar un documento de propuesta para la planta de asfalto y adjuntarse con una propuesta sobre el problema de los pagos de predial (que en realidad es una crítica a la forma de determinar los pagos), para ser llevados a las autoridades administrativas; se acuerdan trabajos de coordinación con otras organizaciones populares de la ciudad en contra de los mega proyectos, y eventos por comisiones para difundir información. Se propone una marcha al zócalo capitalino y una toma simbólica de la Planta de Asfalto el 22 de agosto.
- 12 de agosto de 2015, Conferencia contra Megaproyectos en el Club de Periodistas de México, A.C. En tal conferencia se reunieron distintas organizaciones vecinales, entre ellos el Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur, la Unión de Colonias Camino Real Santa Fe, el Frente Autónomo Xochimilco, Vecinos Ajusco Medio y el Frente Ciudadano contra las ZODES, además de la Coordinación de Asambleas de los Pedregales. (Escuchar conferencia youtube).
- 22 de agosto de 2015, Se realiza un festival popular por la Planta de Asfalto, en el cual se efectuaron distintas actividades, desde talleres para niños, concursos de ajedrez, música en vivo hasta testimonios que dieron cuenta de la historia y conformación de los pedregales. Participaron agentes externos como el Frente de Pueblos en Defensa de la Madre Tierra Xochicuautla. La frase del evento indicaba “Nosotros hicimos los pedregales, con trabajo, con esfuerzo, por eso son nuestros”.
- 26 de septiembre de 2015, Participación en la conferencia “Encuentro de Resistencias Territoriales en el Distrito Federal y el Estado de México” en la Facultad de Arquitectura de la UNAM. El biólogo Adolfo Lara Vázquez vecino de los pedregales, representó a los mismos en tal conferencia, dando a conocer la problemática de los vecinos. Una de las arquitectas de la conferencia criticó la planeación de las ZODES enumerando características que afectaban no solo a la población sino a la ciudad en su conjunto.⁶⁸
- 14 de octubre de 2015 publicación de video por Subversiones AC para difundir información sobre el proyecto ciudad del futuro.
- 09 de diciembre de 2015, Sexto encuentro de Asambleas de Pedregales, se acuerda generar procesos de discusión respecto a problemáticas capitalinas como el proceso de la Asamblea Constituyente de la ciudad, el Corredor Chapultepec y nacionales respecto a la Reforma Educativa y de Pensionisste. Se organizan proyecciones para el cuidado del agua y una pre posada. Se plantea la solidaridad con los vecinos en contra del corredor Chapultepec en sus eventos.
- 23 de diciembre de 2015, **Se cumplen dos años del decreto desincorporatorio bajo el cual se cedió la Planta de Asfalto a PROCDMX.** De acuerdo a la Ley del Régimen Patrimonial y Servicio Público art. 47⁶⁹, la donación del predio debe ser revocada y debe pasar a manos del

⁶⁸ Participación activa en las manifestaciones por la desaparición de los 43 normalistas. Si bien no dan cuenta de un contingente de los Pedregales, vecinos asistieron con una manta que los denominaba como tal; frecuentemente se abordó el tema en las distintas asambleas y eventos realizados por las asambleas.

⁶⁹ “Artículo 47.- Si el donatario no iniciare la utilización del bien para el fin señalado, dentro de un plazo de dos años, o si habiéndolo hecho diere al inmueble un uso distinto o suspenda sus actividades por más de un

Distrito Federal, debido a que nunca se inició el proyecto para el cual fue destinado el predio a la paraestatal. Vecinos Unidos de Coyoacán exigió que se regresara el predio a manos del gobierno de la ciudad, y se dijeron abiertos al diálogo para debatir sus propuestas para la Planta así como la conformación de una consulta ciudadana.

- Enero de 2016, El diputado local Mauricio Toledo (antes jefe delegacional) y el delegado Valentín Maldonado repartieron volantes en la zona de los pedregales, informando a la ciudadanía que ellos eran quienes habían impedido la construcción de la ZODES, hecho que molesto a la organización vecinal, provocando la emisión de un pronunciamiento en el cual mencionan que fue a través de la organización vecinal que se detuvo la obra. Reclaman que MAM no puede convocar a ninguna consulta sobre el predio en tanto no se regrese el mismo por parte de PROCDMX al gobierno de la ciudad, de acuerdo a la legislación vigente. Anuncian se acudirá al IEDF para reclamar la no consulta en tanto el predio no pertenezca nuevamente a la ciudad.
- Primera semana enero 2016, Natalia Lara, integrante de Vecinos Unidos de Coyoacán publica una petición en Change México “Exigimos se devuelva la Planta de Asfalto al GDF y la cancelación de los proyectos ZODES”, prometiendo asimismo la presentación de un proyecto comunitario para el mismo predio, en el marco del cumplimiento de los dos años en que no se realizó ninguna obra en el lugar.
- 11 de enero de 2016, **Miguel Ángel Mancera anuncia la cancelación del proyecto ZODES así como del funcionamiento de la Planta de Asfalto.** En realidad la Planta continuó funcionando, pero reconoció que el problema se había politizado demasiado, motivo por el cual se cancelaba el proyecto y en cambio propuso la creación de un parque, sin tomar en cuenta las propuestas emanadas de las asambleas de los pedregales, que tiene que ver con la construcción de áreas verdes y los acuíferos para el reabastecimiento de agua en la zona.
- 25 de enero de 2016, El jefe delegacional Valentín Maldonado indica a través de medios como Excelsior y Diario de México que buscará los mecanismos de interlocución con las autoridades del gobierno capitalino para oficializar la reincorporación de la Planta de Asfalto al patrimonio de la ciudad diciendo: “[...] tenemos que oficializar que regrese como patrimonio de la Ciudad de México, en tanto no se haga, este predio está en el limbo”.⁷⁰ También confirma el impulso de una consulta ciudadana realizada por el IEDF.
- 27 de enero de 2016, Se propone punto de acuerdo en la ALDF por parte de diputados de Morena, por el que se solicita al Jefe de gobierno: cancelación definitiva del proyectos Zodes Ciudad del Futuro o Parque Innovación; emita declaratoria para que la Planta de Asfalto regrese al patrimonio de la ciudad; exhortar a las instancias de gobierno a la inclusión y consulta de la ciudadanía respecto del uso y destino de la Planta de Asfalto.
- 11 de febrero de 2016, Vecinos Unidos de Coyoacán acude al IEDF a expresar la negativa de la Asamblea General de los Pedregales de participar en la elaboración de una asamblea, foro o consulta ciudadana mientras no se regrese el predio al GDF. Consideran una simulación de participación ciudadana realizada por Valentín Maldonado, quien indican, sostuvo conversaciones con Carlos González Martínez, consejero del IEDF. Por su parte, dicho

año, sin contar con la aprobación de la Oficialía, la donación será revocada y tanto el bien como sus mejoras pasarán en favor del Distrito Federal”, Ley del Régimen Patrimonial y de Servicio Público.

⁷⁰ Consultado el 10 de octubre de 2016 desde

<http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/01/29/1071924>

consejero negó cualquier contacto en una respuesta a una solicitud de información, así como también negó la existencia de un proyecto de consulta sobre dicho tema.

- 26 de mayo de 2016, Previo al proceso electoral para elegir a miembros de la Asamblea Constituyente, se realiza una **visita de MAM a la Planta de Asfalto**; se publica el “Acuerdo por el que se ordena el cierre de actividades del órgano desconcentrado Planta de Asfalto de la Ciudad de México y se implementan las medidas que se indican” en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Las medidas son: 1) Cierre de actividades de la Planta de Asfalto; 2) Instrucción a la Secretaría de Medio Ambiente de la ciudad a transformar la Planta de Asfalto en un lugar de protección al medio ambiente. Vecinos Unidos buscó tal documento, pero consideran que aún se encuentra falta de certeza jurídica respecto al predio, ya que a través de solicitudes de información pública no obtuvieron respuesta, negándose la Secretaría de Medio Ambiente de la Ciudad, al igual que la Secretaría de Obras y la jefatura de gobierno.
- 16 de junio de 2016, VUC denuncia en su página de internet la inexistencia de un proyecto concreto referido a la creación de un espacio público de cuidado al medio ambiente y se respaldan con solicitudes de información realizadas a las Secretarías de Medio Ambiente y Obras, quienes serían las encargadas de la realización de la reconversión de la Planta. Señalan la falta de certeza jurídica de la devolución del predio al patrimonio de la ciudad y consideran que las políticas urbanas de Mancera se quedan solo en el discurso ya que carecen de diseño, como la situación de la Planta.
- Junio de 2016, El Colectivo Mujeres de Blanco en Defensa de los Pedregales a través de su dirigente Elizabeth Tapia Silva, se pronuncia en contra de la construcción de la ZODES en la Planta de Asfalto y demanda información sobre su situación jurídica a Miguel Ángel Mancera, pues después de la visita del Jefe de Gobierno al predio en disputa, las actividades de la Planta no han dejado de realizarse. Debido a la falta de información se considera que el predio aún sigue en manos de PROCDMX, por lo cual se insta a que se modifique la desincorporación del predio.
- 15 de julio de 2016, Se publica en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el “Acuerdo por el que se instruye a los titulares de la Secretaría de Obras y Servicios y de la Secretaría del Medio Ambiente a implementar las medidas que se indican”, en el cual se instruye a titulares de la Secretaría de Obras y Servicios así como de SEDEMA a implementar el **Plan Integral Verde de Convivencia con el Medio Ambiente** en la Planta de Asfalto.
- 03 de septiembre de 2016, **Clausura simbólica de la Planta de Asfalto**, convocada por el diputado local del distrito XXX, Miguel Ángel Hernández Hernández del grupo parlamentario de **Morena**, así como los promotores de la soberanía nacional del mismo partido, Gerardo Villanueva y Josué Alvarado en el cual exigen al gobierno capitalino la reincorporación de la Planta al patrimonio de la Ciudad de México, así como el cumplimiento de las demandas ciudadanas respecto al predio para crear un parque, planta hidráulica y un centro cultural para los vecinos. Al evento asistieron alrededor de 300 personas, entre simpatizantes de Morena, hijos de quienes eran propietarios de los ejidos de la zona, así como vecinos que habitan desde su construcción a los pedregales.
- 11 de octubre de 2016, Conferencia de Prensa y Clausura Ciudadana del Be Grand en Villa Panamericana. Utilizan la frase “defendamos nuestro territorio” y “¿A dónde se va nuestra agua?”

- 15 de octubre de 2016, Foro Informativo en la primera sección de la Villa Panamericana “¿Por qué oponernos a los mega proyectos en Villa Panamericana?”, sobre las torres Be Grand Alto Pedregal.
- 22 de febrero de 2017, Se emite dictamen del punto de acuerdo propuesto por diputados de morena en enero de 2016.
- 24 de abril de 2017, Se publica en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México la **convocatoria de licitación** Número 909005989-DGOP-L-002-17 [...] 02.- Proyecto Integral para los Trabajos del Parque Público, ubicado en Av. del Imán No. 263, Colonia Ajusco.
- 4 de agosto de 2017, El jefe de gobierno visita la Planta para presentar e inaugurar la “**Modernización de la Planta de Asfalto y creación de un parque público**”. Lo acompañan Tanya Müller García (titular de la SEDEMA), el jefe delegacional Valentín Maldonado y el líder del PRD en la ciudad Raúl Flores (ex delegado de Coyoacán). Enfatizan la disminución de emisiones de la Planta para el cuidado del medio ambiente así como la creación de un parque público de 9 hectáreas.
- 6 de agosto de 2017, la Coordinadora de Pedregales publica en su WordPress “El nuevo parque público en la Planta de Asfalto sigue con irregularidades”, donde menciona la ausencia de certeza jurídica del inmueble, la falta de estudios de protección civil y de impacto medioambiental por la industria de la Planta, así como las falta de cumplimiento de acuerdo de la Secretaría de Gobierno de la ciudad, entidad que por medio de Patricia Mercado aseguraría en una minuta de trabajo de abril de 2016 que antes de cualquier acción vecinos tendrían certeza jurídica de la propiedad del inmueble.

Referencias

- Mexico City Declaration for Habitat III "Financing Urban Development: The Millenium Challenge"*. (2016, marzo 9-11). Retrieved from Habitat 3, Mexico city: <http://habitat3mexicocity.mx/documentos/DeclaracionFinal-borrador/Mexico%20City%20Declaration%20for%20Habitat%20III.pdf>
- ¿Por qué la ciudad está en venta?* (2015, junio 20). Retrieved from No a la ciudad del futuro: <https://noalaciudadelfuturo.wordpress.com/category/opinion/>
- Agilar Villanueva, L. (2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 5-32.
- Agilar Villanueva, L. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera Norte*, 187-213.
- Agilar Villanueva, L. (2016). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Alonso, J. (1980). *Lucha urbana y acumulación de capital*. México: Ediciones de la Casa Chata, CISINAH.
- Álvarez Enríquez, L. (2004). *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*. México: UNAM-CEIICH, Plaza y Valdés editores.
- Álvarez Enríquez, L., Delgado Ramos, G., & Leal Martínez, A. (2016). *Los desafíos de la ciudad del siglo XXI*. México: Senado de la República, IXIII Legislatura, UNAM-PUEC-CEIICH-Programa Universitario de Estrategias para la Sustentabilidad.
- Antecedentes del desarrollo sostenible, ONU*. (2017, febrero 22). Retrieved from ONU: <http://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>
- Áreas de Gestión Estratégica*. (2014, febrero 16). Retrieved from Calidad de Vida DF. YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=bEQrViZc2z4>
- Arellano Amaya, J., & Santos Cervantes, C. (2016). Atenco. Entre el desarrollo regional y la defensa del territorio. In M. Ibarra García, & E. Talledos Sánchez, *Megaproyectos en México. Una lectura crítica* (pp. 155-176). México: UNAM, Editorial Itaca.
- Azuela, A. (1997). Una metodología para el estudio de las colonias populares. In I. B. García Rojas, *Reflexiones metodológicas en torno a la realidad urbana. Seminario Permanente de Antropología Urbana* (pp. 97-107). México: UNAM.
- Azuela, A. (2010). Hechura jurídica de la urbanización. Notas para la historia reciente del derecho urbanístico. In G. Garza, & M. Schteingart, *Los grandes problemas de México, vol. 2*. (pp. 585-616). México: Colegio de México.
- Balbo, M. (1998). La planificación y la gestión urbana local. In R. Jordan, & D. Simioni, *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: Propuestas para la gestión urbana* (pp. 107-126). Chile: Cepal-Ministero degli Affari Esteri-Cooperazione Italiana.

- Beneficios de las ZODES.* (2013, mayo 31). Retrieved from Calidad de Vida DF. YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=LSkYTT0F7YQ&t=2s>
- Borja, J. (1988). *Estado y ciudad: Descentralización política y participación.* España: PPU.
- Borja, J., & Castells, M. (1999). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información.* España: Taurus.
- Calidad de Vida, P. y. (2014, noviembre 05). Respuesta al punto de acuerdo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal promovido por Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México S.A. de C.V. D.F., México.
- Carta Abierta a Miguel Ángel Mancera.* (2014, septiembre 29). Retrieved from No a la ciudad del futuro: <https://noalaciudadelfuturo.wordpress.com/>
- Carta dirigida a Simón Levy Dabbah. (2014, octubre 31). *Secretaría de Servicios a la Comunidad.*
- Castells, M. (1983). *La cuestión urbana.* México: Siglo XXI.
- Cobb W, E., & Elder D, C. (1986). *Participación en política americana, la dinámica de la estructuración de la agenda.* México: Noema Editores.
- Cobb, R., Ross, J., K., & Ross, M., H. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*, 126-138.
- Código Financiero del Distrito Federal.* (2008, diciembre 29). Retrieved from Data Finanzas, CDMX: https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/CodigoFinanciero_2009.pdf
- Código Z.* (2017). Retrieved from <http://www.codigoz.com.mx/home.php>
- Conolly, P. (2005). *Tipos de poblamiento en la Ciudad de México.* Retrieved from <https://leerlaciudadblog.files.wordpress.com/2016/05/connolly-tipos-de-poblamiento-en-la-ciudad-de-mc3a9xico.pdf>
- Coulomb, R. (2010). La planeación y la gestión urbana frente a la utopía de la ciudad incluyente. In L. Álvarez Enríquez, F. Sánchez Mejorada, & C. San Juan Victoria, *La gestión incluyente en las grandes ciudades: estructura urbana, movilidad, seguridad y pluriculturalidad.* México: UNAM, UAM Azcapotzalco, Juan Pablos editor.
- Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y de representación social.* Caracas: CLAD.
- Dahl, R. (1999). *La democracia: una guía para los ciudadanos.* Madrid: Taurus.
- Davis, D. (1999). *El leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX.* México: FCE.
- Domínguez Virgen, J. (2011). Ventanas de oportunidad y coaliciones de política pública. El caso del proyecto para un nuevo aeropuerto en la ciudad de México desde una perspectiva histórica. *Revista de historia y ciencias sociales*, 61-87.

- Evento 1° de noviembre "Ofrenda No a las ZODES, #TodosSomosAyotzinapa"*. (2014, noviembre 1). Retrieved from No a la ciudad del futuro: <https://noalaciudadelfuturo.wordpress.com/page/12/>
- Ficha Técnica para el Registro del "Proyecto de Coinversión Equipamientos Ancla para la ZODES: Ciudad del Futuro". (2014). *Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México S.A. de C.V.* Solicitud de información con núm. de folio 0106000208217.
- Font, J. (2001). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. In *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México, No. 79 Bis*. (2016, mayo 25).
- Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 1761. (2013, diciembre 23). *Decreto desincorporatorio del inmueble ubicado en Avenida Imán número 263, Colonia Ajusco, Delegación Coyoacán [...]*.
- Garza, G., & Schteingart, M. (2010). *Los grandes problemas de México, vol. 2*. México: El Colegio de México.
- Garza, G. (1985). *El proceso de industrialización en la ciudad de México (1821-1970)*. México: El Colegio de México.
- Garza, G. (1997). Normatividad urbanística virtual en la ciudad de México. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, 41-109.
- Grau-Solés, M., Íñiguez-Rueda, L., & Subirats, J. (2011). ¿Cómo gobernar la complejidad? Invitación a una gobernanza híbrida y relacional. *Athenea digital*, 63-84.
- Gutiérrez Chaparro, J. J. (2014). Balance del modelo de la planeación urbana en México: orientaciones teóricas para evaluar experiencias de intervención en América Latina. *Cuadernos del CENDES*, 27- 48.
- Gutiérrez Chaparro, J. (2000). *Planeación estratégica en ciudades: un modelo emergente para el Estado de México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Gutiérrez Chaparro, J. (2009). Planeación urbana en México: un análisis crítico sobre su proceso de evolución. *Revista Urbano*, 52-63.
- Hábil Habitat*. (2017). Retrieved from <http://www.habilhabitat.mx/index.html>
- IEDF. (2016, octubre 17). Respuesta a solicitud de información No. 300000067816.
- InfoDF. (2016, 04 24). *5° Informe de Actividades y Resultados*. Retrieved from Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal: http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/22/7/2016/INFORME_2016_WEB_2.pdf
- Informe preliminar de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Habitat II*. (1996, agosto 7). Retrieved from Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/CONF.165/14>
- Inversiones a la deriva*. (2016, enero 13). Retrieved from Reporte Índigo: <http://www.reporteindigo.com/reporte/df/inversiones-la-deriva>

- Iracheta, A. (1997). Hacia una conceptualización de la planeación urbana. In *Planeación y desarrollo: una visión de futuro* (pp. 149-185). México: Plaza y Valdes.
- Iracheta, A. (2001). Hacia una planeación de la zona metropolitana del valle de México en el contexto de la globalización. In R. García Ortega, *Planeación y gestión urbana y metropolitana en México. Una revisión a la luz de la globalización*. México: Colegio de la frontera Norte y Colegio Mexiquense.
- Janoshka, M. (2011). Geografías urbanas en la era del neoliberalismo. Una conceptualización de la resistencia local a través de la participación y la ciudadanía urbana. *Investigaciones geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*, 118-132.
- Jaramillo, S. (1993). El desenvolvimiento de la discusión sobre la Urbanización Latinoamericana: hacia un nuevo paradigma de interpretación. In S. Jaramillo, & L. Cuervo, *Urbanización latinoamericana: nuevas perspectivas* (pp. 9-44). Bogotá: Escala.
- Kingdon, J. (2003). The Policy Window, and Joining the Streams. In *Agendas, Alternatives and Public Policies* (pp. 165-195). United States: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Lamenta Mancera politización de Ciudad Futura.* (2016, enero 12). Retrieved from 24 Horas: <http://www.24-horas.mx/mancera-cancela-proyecto-ciudad-del-futuro/>
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.* (1996, enero 29). Retrieved from Fimevic DF: http://www.fimevic.df.gob.mx/documentos/transparencia/ley_local/LDUDF.pdf
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.* (2010, julio 15). Retrieved from ALDF: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-cb4a6463c6908c77a616ad4bad534c16.pdf>
- Ley de Planeación.* (1983, enero 5). Retrieved from Cámara de Diputados: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_281116.pdf
- Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.* (2000, enero 27). Retrieved from ALDF: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-604eae1d133287cd2bfc6beff535c47f.pdf>
- Ley del Régimen Patrimonial y Servicio Público.* (2015, septiembre 17). Retrieved from <http://www.aldf.gob.mx/archivo-a9c2375715f4b8c19435340c8138813c.pdf>
- Ley General de Asentamientos Humanos, abrogada.* (1993, julio 21). Retrieved from Cámara de Diputados: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgah/LGAH_abro.pdf
- Los proyectos de desarrollo urbano en el DF no expropiarán predios, asegura Simón Levy.* (2015, junio 20). Retrieved from Sin Embargo: <http://www.sinembargo.mx/20-06-2015/1378157>
- Mancera, M. (2016, mayo 26). *Planta de Asfalto*. Retrieved from Facebook: https://www.facebook.com/pg/MiguelAngelMancera/videos/?ref=page_internal
- Manrique, O. (2006). Fuentes de las economías de aglomeración: una revisión bibliográfica. *Cuadernos de Economía*, 53-73.
- Mensaje del Director General.* (2017, 03 01). Retrieved from PROCDMX: <http://procdmx.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/mensaje-del-director-general>

- Monsiváis, C. (2013). *Entrada libre: crónicas de la sociedad que se organiza*. México: Ediciones Era.
- Negrete Salas, M. (2010). Las metrópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agenda de políticas. In G. Garza, & M. Schteingart, *Los grandes problemas de México, Vol. 2*. (pp. 173-212). México: El Colegio de México.
- No a la ciudad del futuro. (n.d.). Retrieved from WordPress: <https://noalaciudadelfuturo.wordpress.com/>
- Núñez, O. (1974). Intereses de clase y vivienda en la ciudad de México. In M. Castells, *Estructura de clases y política urbana en América Latina* (pp. 111-141). Buenos Aires: Siap.
- Olivera, P. (2014). Neoliberalismo en la Ciudad de México: Polarización y gentrificación. In M. Janoshchka, *La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid* (pp. 151-178). Santiago: Universidad Autónoma de Madrid, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Patsy, H. (1992, 03 08). Plannign Through Debate: the Comunicative Turn in Planning Theory. *The Town Planning Review*, 143-162. Retrieved from Research Gate.
- Pérez Negrete, M. (2008). *La Ciudad de México en la red mundial: articulación al sistema y procesos de diferenciación socioespacial*. México: Universidad Iberoamericana.
- Perló Cohen, M. (1997). Algunas reflexiones en torno a los problemas teóricos para el estudio del fenómeno urbano. In I. García Rojas, *Reflexiones metodológicas en torno a la realidad urbana. Seminario Permanente de antropología urbana*. México: UNAM.
- Pérez, P. (2013). La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina. *Andamios*, 45-67.
- Pradilla, C. E. (2010, abril 15). *Experto cuestiona la Ley de Desarrollo Urbano en foro en la ALDF* . Retrieved from Ciudadanos en Red: <http://ciudadanosenred.com.mx/experto-cuestiona-ley-de-desarrollo-urbano-en-foro-de-la-aldf/>
- PROCDMX. (2017). *Respuesta a la solicitud de información 0317700006617*.
- PROCDMX. (n.d.). *Listado y ubicación de predios subutilizados*. Retrieved from PROCDMX: <http://old.procdmx.gob.mx/pdf/PREDIOSSUBUTILIZADOS-POLIGONOS.pdf>
- PROCDMX. (n.d.). *ZODES Ciudad del Futuro. Documento ejecutivo de difusión* . Retrieved from No a la ciudad del futuro: <https://noalaciudadelfuturo.files.wordpress.com/2014/10/zodes-c-futuro-docu-ejecutivo-difusic3b3n.pdf>
- Proyectan consulta para destino de la Planta de Asfalto en Coyoacán*. (2016, enero 29). Retrieved from Excélsior: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/01/29/1071924>
- Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, Habitat III*. (2016, agosto 17-20). Retrieved from Habitat 3: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Draft-Outcome-Document-of-Habitat-III-S.pdf>

- Quiénes somos.* (n.d.). Retrieved from Artha Capital: <http://www.artha.com.mx/home/category/quienes-somos/>
- Quijano, A. (2014). Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica. In *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/decolonialidad del poder* (pp. 77-124). Buenos Aires: CLACSO.
- Ramírez Hernández, R. (2016). *La expansión metropolitana de la Ciudad de México y la dinámica de su estructura policéntrica. Un análisis de las fuerzas de dispersión y concentración económicas como factores de crecimiento urbano entre 1993 y 2008*. México: IIE-UNAM.
- Ramírez Kuri, P. (2003). *El espacio público, el gobierno local y la organización social en el centro histórico de Coyoacán D.F.* México: UNAM (Tesis para obtener el grado de Doctor en Sociología).
- Réborá Togno, A. (2000). *¿Hacia un nuevo paradigma de la planeación de los asentamientos humanos?* México: Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, El Colegio Mexiquense, Gobierno de la ciudad de México.
- Registro de Proyecto de Coinversión Equipamientos Ancla para la ZODES: Ciudad del Futuro. (2014, enero 30). *Ficha Técnica Anclas Ciudad el Futuro*. Calidad de Vida, Desarrollo y Progreso para la Ciudad de México S.A. de C.V.
- Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.* (2004, enero 29). Retrieved from CEIDOC: http://centro.paot.org.mx/centro/reglamentos/df/pdf/2016/RGTO_DESARROLLO_URBANO_14_01_2016.pdf
- Reglamento del Comité Técnico de Áreas de Gestión Estratégica.* (2014, diciembre 18). Retrieved from Gaceta Oficial del Distrito Federal: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo100059.pdf>
- Salas-Porras, A. (2014). Las élites neoliberales en México: ¿cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 279-312.
- Sánchez Luna, G. (1996). El crecimiento urbano del Distrito Federal (ciudad de México) y su legislación urbanística. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 286-302.
- Sánchez Mejorada, F. (2010). La participación ciudadana. In G. Garza, & M. Schteingart, *Los grandes problemas de México, vol. 2* (pp. 617-657). México: FCE.
- Seixas, J. (2008). Dinámicas de gobernanza urbana y estructura del capital socio-cultural en Lisboa. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 121-142.
- Seminario Derecho a la ciudad y revolución urbana en la Ciudad de México. (2017). *Centro de Estudios Sociológicos, UNAM*.

- Servidumbre*. (2017, abril 06). Retrieved from Enciclopedia Jurídica: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/servidumbre/servidumbre.htm>
- Simón Levy-Dabbah, Joven emprendedor, abogado y escritor*. (2012, mayo 04). Retrieved from Diario de la vida judía en México y el mundo: <http://diariojudio.com/comunidad-judia-mexico/simon-levy-dabbah-joven-emprendedor-abogado-y-escritor/24396/>
- Suárez-Pareyón, A. (2017, junio 14). Formas de poblamiento del espacio metropolitano y el desafío de su gestión. *La ciudad en tiempos neoliberales. Los proyectos inmobiliarios latinoamericanos, la transgresión entre "formalidad e informalidad"*. Conferencia magistral llevada a cabo en la Facultad de Filosofía y Letras, Ciudad Universitaria.
- Subirats, J. (2001). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. In J. Font, *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tamayo, S. (1989). *Vida digna en las ciudades. El Movimiento Urbano Popular en México (1980-1985)*. México: Ediciones Gernika.
- Tamayo, S. (2002). *Espacios ciudadanos. La cultura política en la ciudad de México*. México: Ediciones ¡Uníos! Unidad Obrera y Socialista APN, Sociedad Nacional de Estudios Regionales A.C., Frente del Pueblo APN.
- Tamayo, S. (2010). *Crítica de la ciudadanía*. México: UAM-Azcapotzalco, Siglo XXI.
- Villasana, C., & Gómez, R. (2017, 05 24). *El regente de hierro que modernizó al Distrito Federal*. Retrieved from El Universal: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/colaboracion/mochilazo-en-el-tiempo/nacion/sociedad/2017/05/24/el-regente-de>
- Williams Montoya, J. (2009). Globalización, dependencia y urbanización: la transformación reciente de la red de ciudades de América Latina. *Revista de Geografía Norte Grande*, 5-27.
- Zermeño, S. (2004). La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2003). In A. Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* (pp. 145-166). México: IIS-UNAM, COMECSO, INDESOL.
- Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: Porrúa-IIS UNAM.
- Ziccardi, A. (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: IIS-UNAM, COMECSO, INDESOL.