



# **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Programa de Maestría y Doctorado en Arquitectura

## **CRITERIOS DE ADECUACIÓN PARA LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN TERRITORIAL, UNA ALTERNATIVA PARA ABORDAR LAS INCONSISTENCIAS DE LA GESTIÓN URBANA EN LA DELEGACIÓN COYOACÁN**

Tesis que para optar por el grado de Maestro en Arquitectura

Presenta:

**J o s é J a v i e r R i v e r a I s l a s**

Director de Tesis

**Dr. Felipe Albino Gervacio**

Facultad de Arquitectura

**México, D.F., Febrero 2014**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.



**CRITERIOS DE ADECUACIÓN PARA LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN TERRITORIAL, UNA ALTERNATIVA PARA ABORDAR LAS INCONSISTENCIAS DE LA GESTIÓN URBANA EN LA DELEGACIÓN COYOACÁN**

Tesis que para obtener el grado de Maestro en Arquitectura

Presenta:

**J o s é J a v i e r R i v e r a I s l a s**

Director de Tesis

**Dr. Felipe Albino Gervacio**

Facultad de Arquitectura

**México, D.F., Febrero 2014**



Dr. Felipe Albino Gervacio  
**Director de Tesis**

Dr. Hermilo Salas Espíndola  
Dr. Raúl Salas Espíndola  
Dr. Orlando Moreno Pérez  
Mtro. Fernando Palma Galván  
**Sinodales**



Agradezco a la Universidad Nacional por estrecharme como uno más de sus hijos en esta parte de mi formación; así como a la Facultad de Arquitectura y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por brindarme el espacio, la calidad académica y los recursos a lo largo de la maestría. Así mismo, agradezco el apoyo ofrendado para la realización de este trabajo al Dr. Felipe Albino Gervacio, al coordinador de campo de conocimiento Dr. Hermilo Salas Espíndola, por su apoyo incondicional, así también la dirección en el proceso de investigación al Dr. Raúl Salas Espíndola, por su confianza y amistad, al Dr. Orlando Moreno Pérez y al Dr. Fernando Palma Galván por todas sus atenciones como parte de mi comité, durante todo el proceso de titulación. De igual modo doy gracias a todos mis maestros y compañeros, por contribuir a este esfuerzo conjunto que plasmo en papel.

Agradezco sobre manera a Irma, Tere y Rocío, quienes siempre nos brindaron a mí y mis compañeros, su atención y paciencia en cada paso de la Maestría, una guía constante en medio de la tramitología, desde la inscripción, hasta nuestra Titulación.



A mi Padre

Porque en su ausencia el esfuerzo y el cariño permanecen constantes, así como tu recuerdo.

A mi Madre

Por su gran amor y fe en mí a largo de toda mi vida, por ser mi más grande ejemplo.  
Es un orgullo ser su hijo.

Gracias por su amor, esfuerzo y trabajo; porque por ustedes, somos quienes somos.

A mis hermanos

Mis mejores ejemplos en complicidad, cariño simulado entre bromas y regaños, testigos de mi infancia y precursores de mi madurez.

A Dayana

Por acompañarme y crecer a mi lado.

A Rafael

Mi maestro, mi mentor, mi amigo y hermano; por tu gran fe en mí sobre toda adversidad.

A Jacinto

Mi gran amigo y compañero en este camino.

A Karlita, César, Ulises,

Adri, Juan, Paco, y Flor  
Porque el éxito está en lo colectivo.

A David

Por su amistad, confianza y afecto. Porque sigue la mata dando.

Esta tesis es la suma de todos sus esfuerzos  
Muchas Gracias



## ÍNDICE GENERAL

Introducción	1
Marco Teórico	9
A 1 Conceptualización del espacio	11
A 2 La Estructura del espacio	14
A 3 El espacio y los procesos productivos	23
A 4 El capital y su espacio	29
Capítulo 1. La Gestión urbana	41
1.1 La Ciudad y su estructura espacial	44
1.2 La gestión y aprovisionamiento urbano	45
1.3 Agentes de la Gestión urbana	47
1.4 Escalas espaciales de la Gestión	53
1.5 Contexto de la Gestión urbana actual	54
Capítulo 2. Perfil urbano	57
2.1 Patrones del despliegue urbano y estructuración económica	59
2.2 Instrumentación territorial	66
2.3 La planeación del sistema urbano en México	71
2.4 Indicadores	73
2.5 Ingreso	80
2.6 Fragmentación territorial	81
2.7 Políticas territoriales	84
Capítulo 3. La Delegación Coyoacán	93
3.1 Distrito Federal y Delegación Coyoacán	95
3.2 Antecedentes	100
3.3 Despliegue urbano	107
3.4 Estructura socioeconómica	108
3.5 Esquemas de participación social	110
3.6 Recuperación del ambiente	115
3.7 Generación de información local	116
Capítulo 4. Criterios de adecuación	125
4.1 Adecuaciones generales	127
4.2 Omisiones urbanas	129
4.3 Políticas urbanas	141
Conclusiones	145
Referencias bibliográficas	149
Índice de Figuras	155



## **Introducción**

Abordar la discusión de la gestión urbana y la planeación territorial, hace necesario definir a la ciudad y su estructuración espacial para aproximarse a los efectos que ésta tiene en su contexto territorial. Son precisamente los elementos que conforman a la ciudad y su dinámica productiva, los que se proveen y ordenan convencionalmente la planeación, integradas por medio de políticas de desarrollo, principalmente de carácter económico y marginalmente enfocadas a aspectos sociales y ambientales como la pobreza, la marginación, el hacinamiento y el deterioro de los servicios ambientales, etc., en gran medida efectos vertidos en la población y el territorio de las mismas políticas que sustentan el modo de producción actual.

En este contexto, el quehacer arquitectónico y el análisis urbano regional comprenden los medios para abordar la creciente crisis de la ciudad, desde una perspectiva multidisciplinaria con el objetivo de establecer soluciones concretas y plantear análisis críticos al ejercicio de la gestión urbana, la planeación territorial y el despliegue urbano.

Esta temática es diversa ya que evidencia diferentes posturas teóricas de la ciudad, su organización, su planeación y aprovisionamiento de condiciones reproductivas y sus efectos adversos en la población y el medio ambiente.

Así pues la práctica arquitectónica integrada al análisis y crítica de la planeación y la gestión urbana, provee la posibilidad de ampliar las fronteras del conocimiento sobre las problemáticas emergentes en el ámbito socioeconómico predominante como es la ciudad y los instrumentos que permiten su despliegue, así como la infraestructura administrativa para su sustento y ajuste.

Estos instrumentos conforman una estructura que supedita e integra los procesos de organización territorial a diferentes escalas y con jerarquías administrativamente definidas. Estos mismos instrumentos que conforman la base de la planeación urbana y territorial, contribuyen en gran medida a la reproducción de esquemas económicos cuyos efectos generan condiciones adversas en su despliegue, no obstante, tanto la estructura de la planeación como el proceso de gestión permiten abordar dichas inconsistencias, en la medida que se integren en el proceso de la planeación, las condiciones reales del territorio y

su población, bajo criterios que permitan con base a la normatividad vigente, la aplicación de políticas que permita integrar variables sociales y ambientales que restrinjan el despliegue desmedido de dinámicas aunque provean infraestructura y beneficios económicos en particular, los distribuyan de manera desigual y limitada en lo general.

En la ciudad se aglomeran actividades económicas y población, predominando los sectores de actividades secundarias y terciarias. En esta estructura física habita cerca de la mitad de la población mundial y se genera el mayor porcentaje de producción económica.

En este sentido, México es un país predominantemente urbano, ya que la mayor parte de la población y sus actividades económicas se concentran en las ciudades. Esto denota la importancia de la planeación territorial en nuestro país, que cabe destacar fue incorporada a partir de la segunda mitad del siglo pasado, cuando se instrumenta una primera ley general de asentamientos humanos.

En este contexto, el análisis de la problemática urbana, y la instrumentación de políticas territoriales tuvieron que conformar un marco analítico tomando en consideración el crecimiento poblacional constante y una dinámica económica en desarrollo. No obstante, debido a las condiciones generales de la instrumentación, que enfatiza la importancia del desarrollo de la vivienda y de las actividades económicas industriales, en un primer momento, se excluyen una serie de problemáticas que actualmente son de eminente importancia como la participación social y el medio ambiente.

En la actualidad, solamente 3 de 32 entidades del país, cuentan con instrumentos de planeación posteriores al 2005. El resto opera con programas de desarrollo anteriores a este año, como es el caso del Distrito Federal y su territorio, que muestra un atraso significativo, de al menos 11 delegaciones.

De hecho, en el caso específico de las delegaciones del Distrito Federal, solo el 30% cuenta con una actualización de sus Programas de Desarrollo Urbano, posterior al año 2010, lo que evidencia su precaria planeación. Esto se agudiza, si consideramos que el DF es la segunda ciudad más poblada de país, aglomerando el 8% de la población total nacional y produce más del 20 % del PIB nacional.

Por lo tanto, la temática que se aborda en esta investigación se enfoca en las condicionantes de la política territorial instrumentada en el Distrito Federal, específicamente, del caso de la

delegación Coyoacán, con la finalidad de plantear una metodología que permita mitigar las problemáticas emergentes de una gestión urbana realizada con instrumentación carente de un contexto actualizado.

En este marco, se asume que la obsolescencia de los instrumentos de planeación vigentes en la ciudad genera implicaciones urbanas de carácter multidimensional. Sin embargo, ante el dinamismo territorial reciente, se requiere una aplicación operativa que reestructure desde un instrumento obsoleto, la atención a condiciones económicas, sociales y ambientales predominantes. En el caso específico de la Delegación Coyoacán, el Programa delegacional de Desarrollo Urbano (PDDU) vigente, contempla aspectos y condiciones urbanas de 1997, contrastantes precisamente con la situación actual.

En el año 2004, la administración local en Coyoacán comenzó la actualización del PDDU, el cual una vez elaborado, se llevó a la consulta pública y a una primera aprobación local en el año 2007. No obstante, su designación como instrumento de carácter oficial a pesar de ser aprobado después del proceso de dictaminación por la asamblea de representantes, implica un desfase relevante de seis años, tanto en su metodología como en las condiciones socioeconómicas analizadas. Esto representa una limitación en el instrumental para asumir las nuevas condiciones urbanas inherentes a la población y las actividades económicas en el territorio, desestimando las particularidades de la Delegación y cuyas implicaciones, por su origen administrativo, implican procesos fuera del marco de la instrumentación, limitando los alcances efectivos de su aplicación.

La limitación constante de la instrumentación en el ámbito urbano agrava las condiciones predominantes, en la medida en que dificulta abordar problemáticas diferenciadas respecto a un marco obsoleto y que posteriormente tendrían que ser actualizadas en la nueva instrumentación.

Por lo tanto, es necesario establecer elementos, que de forma incluyente contemplen los aspectos urbanos, económicos, sociales y ambientales del territorio actual de Coyoacán, lo que lleve a conformar una adecuación plástica, de carácter multidimensional, que permita abordar las inconsistencias de la planeación local.

La gestión urbana en el Distrito Federal plantea la participación del sector social como parte de un proceso de instrumentación de políticas públicas. No obstante, los mecanismos

de participación ciudadana, como consultas y audiencias delegacionales son mínimos, y por lo tanto, se desestima indicadores importantes, que dan origen a estrategias parciales.

En este contexto, la plasticidad en los instrumentos de planeación, se fundamenta en que el análisis diferenciado de las particularidades del territorio, así como sus aspectos socioeconómicos y ambientales y la apertura de un diálogo participativo entre administración y el sector social, son útiles para determinar las adecuaciones necesarias en su aplicación. Con este principio de adecuación es posible mitigar posibles complicaciones derivadas de su desfase contextual, generando estrategias y acuerdos, que permitan además, atender una problemática concreta, y al mismo tiempo establecer antecedentes en la conformación de instrumentos normativos.

El Distrito Federal concentra una de las mayores cantidades de población económicamente activa en el país, además de una dinámica económica relevante a nivel nacional, así mismo, esto demanda un mayor despliegue en la investigación y desarrollo en materia de planeación territorial, pues derivado de su alta densidad poblacional y de actividad económica, aglomera una mayor problemática urbana.

Este marco contextual resalta la importancia del distrito Federal en materia de planeación, debido a que se encuentra por arriba del resto del país. En contraste solamente el 30 % de su instrumentación territorial se encuentra actualizada desde el 2010 y el resto tiene un retraso de hasta 14 años. Entonces se infiere que a pesar de que es la ciudad más importante en términos económicos y urbanos, tiene deficiencias en su dinámica de planeación.

La Delegación Coyoacán en particular, integra parte del 70% del territorio del DF que no cuenta con una actualización en su marco de instrumentación territorial, siendo una delegación con poco más de 600,000 habitantes. Presentando una ocupación en actividades primordialmente en servicios, que generan hasta el 14 % PIB del DF, y que cuenta con importantes equipamientos a nivel regional.

La importancia de esta investigación es que aborda una problemática actual que se ha generalizado en todo el país, pero afecta de manera relevante a una de las ciudades más importantes a nivel nacional. Por lo que se plantea como objetivo, generar como propuesta un esquema de adecuación en la instrumentación de las políticas públicas, para permitir su

ejercicio eficiente, y al mismo tiempo sentar los precedentes para una actualización posterior de la instrumentación.

Este caso puede aplicarse a cualquier ciudad del país, pues se sabe que más del 80 % de las ciudades a nivel nacional cuenta con problemas de obsolescencia en su instrumentación territorial.

La relevancia de este proyecto consiste en la mitigación de una problemática urbana derivada de los patrones territoriales basados en una normatividad sesgada, que implica instrumentos de planeación al margen de un contexto actual. Esta situación condiciona institucionalmente dos aspectos: la estratificación y la ejecución de acciones en el territorio de la delegación Coyoacán en los diferentes ámbitos desarrollados por la administración pública, pero fundamentados en una instrumentación temporalmente desfasada.

Por lo tanto, esta investigación pretende establecer los mecanismos metodológicos necesarios que permitan la plasticidad en la aplicación de la normatividad instrumentada vigente, con base en el análisis de las particularidades socioeconómicas del territorio delegacional, diferenciados del convencionalismo administrativo. Este proceso hace necesario abordar problemáticas concretas desde una postura crítica y multidimensional, que conforme dinámicamente el sector social y administrativo, como partícipes de esta gestión.

En las condiciones económicas, sociales y ambientales de la ciudad de México, se requiere una instrumentación tal que permita resolver las problemáticas urbanas derivadas de la aglomeración de actividades económicas y su dinámica de población. No obstante, la evidencia acusa una inconsistencia grave entre su contexto socioeconómico y ambiental y los instrumentos encargados de regular las condiciones del despliegue urbano. Este marco inconsistente de planeación se observa en la mayor parte del territorio del DF, así como una tendencia importante a nivel nacional.

Se busca por lo tanto, aportar un recurso metodológico que permita abordar las inconsistencias de la instrumentación urbana, y al mismo tiempo que sirva para establecer una adecuación normativa sustentada, cuyo aplicación derive en un ejercicio de la gestión urbana congruente a la situación actual, estableciendo así elementos de carácter jurídico, que contribuyan en la elaboración crítica de instrumentación territorial con carácter oficial.

Por lo tanto se planteó dos primeras preguntas de investigación: ¿Los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes permiten conformar soluciones concretas a la problemática de la gestión del territorio en la Delegación Coyoacán, con base a un marco instrumental obsoleto?

¿Cómo pueden conformarse soluciones concretas a la problemática de la gestión pública actual en la Delegación Coyoacán, con base en un marco instrumental de planeación obsoleto?, y al mismo tiempo ¿Cuáles son las inconsistencias de los instrumentos de organización y control territorial de las unidades metropolitanas, que puedan ser susceptibles de adecuarse a una práctica más dinámica?

Se plantea como hipótesis que los instrumentos de ordenamiento y control territorial, tienen deficiencias estructurales entre las que destacan la falta de actualización y ausencia de criterios de adecuación instrumental, útiles para mitigar las externalidades de los patrones espaciales del despliegue urbano, limitando su capacidad para abordar de forma incluyente las particularidades del territorio, agudizando las condiciones adversas de la sociedad.

Como objetivo general de esta investigación fue plantear un esquema de adecuación instrumental útil para mitigar las inconsistencias de la planeación urbana en la gestión pública en la Delegación Coyoacán, cuyas particularidades se derivó el análisis de las condiciones socioeconómicas, territoriales y ambientales de la Delegación Coyoacán, así como las características de la instrumentación local respecto a su injerencia en la gestión del territorio delegacional, para posteriormente plantear criterios de adecuación a partir de las políticas territoriales vigentes.

La estrategia metodológica para plantear criterios de adecuación de los instrumentos de planeación vigentes se propuso a partir de un marco contextual, el análisis del espacio urbano, la instrumentación territorial, la gestión urbana, el análisis de las condiciones económicas generales así como las particularidades ambientales de la delegación.

Respecto al marco contextual, se revisaron las corrientes de la planeación instrumentadas a nivel global a partir del planteamiento del cuerpo teórico de planeación urbano ambiental de las naciones unidas.

A partir del análisis del espacio urbano, se determinó las condiciones estructurales de la delegación Coyoacán, con base en el programa de desarrollo urbano vigente y en proceso

de aprobación, describiendo las particularidades territoriales delegacionales como su estructura urbana en el contexto de la ciudad.

En este contexto, se analizó la instrumentación de planeación a nivel Nacional, Distrito Federal y Delegación Coyoacán revisando los programas de desarrollo urbano de centro de población de las ciudades capitales del país en páginas de gobierno, para estudiar la estructura y funcionamiento delegacional con base en la información del periodo en gestión, estructuración institucional de la administración local y procesos institucionales de los procesos de la gestión urbana local en la Delegación Coyoacán correspondientes al periodo 2006-2009 con base en la información de los cuadernos de gobierno de la dirección de desarrollo urbano delegacional.

En términos económicos se estudio de carácter general, las características económicas a nivel nacional, así como las características económicas a nivel Distrito Federal y analizar las características económicas locales del territorio de la Delegación Coyoacán.

Así mismo, respecto a la variable ambiental de esta investigación, se estudiaron las políticas públicas de Gestión ambiental con base en las políticas de servicios urbanos, desarrollo urbano, medio ambiente de la delegación.

Finalmente, este trabajo análisis derivo en la elaboración de un esquema de adecuación a partir de las políticas territoriales vigentes en la dinámica social y económica. No es el interés de este trabajo debatir la problemática de la gestión urbana, desde términos inertes, sino desde el análisis integral de los aspectos que conforman el proceso de producción en el contexto urbano. En todo caso, el presente trabajo pretende realizar la crítica a la manera que la gestión urbana y la planeación de la ciudad operan y se integran a un proceso económico estructurado de manera regional, pero al mismo tiempo como aportación, plantear estrategias para la aplicación de la base instrumental de la delegación Coyoacán, con base en el análisis de las particularidades de su población y territorio, en el contexto económico actual, para mitigar los efectos adversos de ésta, como criterios de planeación.



## **Marco Teórico**



## **Marco Teórico**

### A1. La conceptualización del Espacio

El espacio, como elemento de análisis de la ciudad y sus implicaciones sociales, económicas y territoriales, ha sido objeto de discusiones por definirlo, estimarlo, evaluarlo, como argumento principal del planteamiento urbano desde diferentes posturas teóricas, entre las cuales destaca como del análisis urbano regional, basada en no es el espacio como totalidad etérea, sino como entidad que se abstrae de la naturaleza como sustento material de las actividades sociales, incluidas por supuesto las de la ciudad, por medio de la apropiación de los recursos en el proceso de producción en general. No obstante, el enfoque principal de esta teoría no son los procesos naturales en sí, ya que estos son, propiamente dicho el campo de estudio de las ciencias naturales, sino más bien, aquellos procesos mediante los cuales el ser humano en sociedad se apropia de los recursos existentes en la naturaleza, los transforma, los distribuye, consume y retorna al medio natural.

En contraposición con las denominadas teorías de localización, enfocadas al análisis de las condiciones generales de la producción con el objeto de establecer los criterios de localización “espacial” de los elementos físicos de la producción industrial y los medios de transporte. La teoría urbano regional establece como la producción determina las condiciones de la estructuración espacial, entendido de manera amplia no solamente como el espacio construido de la ciudad, sino también como aquel que comprende el medio natural (Pradilla, 1976:44).

De manera amplia lo que pretende la llamada “teoría urbano-regional” en su vertiente materialista histórico-dialéctica, es explicar científicamente el proceso de apropiación de la naturaleza por las diferentes formas de organización social, históricamente determinadas, y como estas relaciones de apropiación transforman la naturaleza y van construyendo con ella y sobre ella, un conjunto complejo de objetos materiales (físicos), que, como la naturaleza misma, son inseparables y forman parte constitutiva de esas sociedades y sirven , a la vez que expresan, a esta relación de apropiación.

De esta manera se parte de supuestos que permiten el planteamiento teórico del espacio que pueden enunciarse de la siguiente manera:

No puede haber transposición de las teorías, leyes y conceptos de las ciencias naturales a las ciencias sociales, ni viceversa.

La relación naturaleza-sociedad como proceso real es el campo de convergencia de ciencias naturales y sociales, las cuales explican desde puntos de vista diferentes los mismos fenómenos. Las ciencias sociales (el materialismo histórico dialectico) explican la apropiación-transformación-destrucción de la naturaleza por la sociedad burguesa y sus fuerzas productivas y/o destructivas, de las cuales la naturaleza misma forma parte como elemento ya dado, regido por sus propias leyes y las condiciones históricas de su sometimiento a las leyes estructurales del funcionamiento de la economía, la política y la ideología propias del régimen social. Por su parte las ciencias naturales explicarían la forma como la sociedad, en función de sus propias determinaciones, modifica, domina o destruye “desde fuera” el funcionamiento de la naturaleza” (Pradilla, 1976:46).

Los soportes físicos, materiales que resulten de ese proceso de apropiación-transformación-destrucción de la naturaleza, producidos por la sociedad en función de sus determinaciones estructurales remite tanto al campo de las ciencias naturales, como al de las ciencias sociales, siendo entonces analizadas por la teoría y el método, las categorías y las leyes que le son propias. En este segundo sentido, que son objeto de estudio del materialismo histórico-dialéctico y que podría surgir una “teoría regional” que sistematice los conceptos y leyes que explican esta articulación de la naturaleza como soporte fundamental ya dado y los soportes materiales producidos por la sociedad al funcionamiento de ésta. De ello se ocuparía la llamada “teoría del espacio social” o la “teoría urbano-regional”

Las matemáticas suministran herramientas esenciales a la cuantificación, representación y descripción del proceso de apropiación social de la naturaleza y los soportes físicos restantes. Pero su cuerpo teórico-metodológico y conceptual le es propio y no puede reemplazar, ni transponerse al de una u otra ciencia.

Lo que constituye el objeto de estudio del materialismo histórico-dialéctico es funcionamiento social, como condiciones de la existencia de toda forma social concreta y, particularmente de las formaciones económico-sociales capitalistas; es decir las

condiciones sociales de la apropiación-destrucción de la naturaleza y la inserción de los productos de ella en el metabolismo social y los procesos de producción, distribución, intercambio y destrucción-consumo social de los soportes físicos, “arquitectónicos” y “urbanos”.

De esto se desprende que cualquier forma de sociedad real se apropia de la naturaleza-el territorio-como soporte y condición necesaria de su existencia, y en su desarrollo produce nuevos objetos materiales que se insertan sobre ella, entran a formar parte de ella, como “naturaleza creada”, que son soportes materiales de su existencia y contradicciones. Por esta razón, todo proceso social tiene implicaciones territoriales.

La teoría urbano-regional expresa claramente la tendencia magnificadora de la naturaleza, de lo físico dentro de las concepciones burguesas o marxistas. Parecería como si la incesante ampliación de las necesidades y la producción de soportes materiales, la destrucción creciente de la naturaleza por el capitalismo, el surgimiento de importantes sectores capitalistas dedicados a la producción e intercambio de mercancías, suelo o soporte materiales, el necesario asiento territorial y físico de la lucha de clases, la dramática inaccesibilidad de los trabajadores a estas mercancías, entre otras muchas, como manifestación particular de la distribución de la producción social en el capitalismo, y por tanto de su explotación, justificara la necesidad de la creación de una nueva teoría, o al menos la de una “teoría regional” particular.

Al igual que los medios de producción o las materias brutas y primas, para los cuales el marxismo no ha tenido que construir una teoría particular, la apropiación de la naturaleza, el despliegue de la sociedad sobre ella, la producción, el intercambio, distribución y consumo, la acción del Estado y la ideología que se construye socialmente sobre los soportes físicos y la naturaleza misma, forman parte natural del materialismo histórico-dialéctico, se explican a partir de sus propios principios o de aquéllos que derivan lógicamente de él, se investigan con su mismo método y responde a sus mismas leyes, especificadas a los procesos particulares.

## A 2 La Estructura del espacio

El planteamiento de la forma como se estructura el espacio, remite en un principio a concepciones que por plantearse de un marco meramente abstracto de este, y no del concreto real que representa, presenta inconsistencias tautológicas que poco contribuyen al planteamiento del problema. En el caso de Castells los elementos de la estructura del espacio tienen un doble límite ya que su interpretación del materialismo histórico para explicarla y por otro lado, se sitúa de manera parcial en el contexto de la fase actual del capitalismo. La primera ausencia del planteamiento castelliano es el de la naturaleza.

La naturaleza, en entendida como totalidad, como unidad de: el suelo con características particulares de composición, fertilidad, relieve, estructura, morfología, recursos naturales integrados, la fauna y la flora que la pueblan desigualmente, las características climáticas e hidrológicas particulares, es decir, todas esas condiciones ya dadas y que no constituyen un producto del trabajo humano, aunque éste puede modificarlas (Pradilla, 1976:52).

La naturaleza terrenal general y las “naturalezas” particulares son la condición más general de existencia de toda forma de sociedad, son su soporte básico y esencial. Al mismo tiempo, esa naturaleza se particulariza en la relación con cada uno de los procesos sociales concretos (de la producción), constitutivos de cada formación social históricamente datada. Sus componentes son fuente de las materias brutas fundamentales para todo proceso productivo y, a la vez, su soporte, aunque ocupando un lugar cualitativamente diferente si se trata de la agricultura, para la cual es la materia bruta y el medio de producción esencial, para la minería extractiva inimaginable sin la naturaleza, etc. Como suelo-soporte, pero revestido de todas las cualidades que lo constituyen como naturaleza, participa en todos los procesos de producción de los objetos arquitectónicos y urbanos (soporte materiales) de todos los procesos sociales, permaneciendo luego como condición de su consumo-destrucción, actuando a tal título en las diferentes relaciones económicas, jurídico-político e ideológicas específicas. En cada formación social históricamente determinada, varían las formas sociales de apropiación-transformación-destrucción de la naturaleza, el papel que le asigna la sociedad en lo económico, lo jurídico-político y lo ideológico y, por tanto, en la reproducción de la formación social en su conjunto, la ideología, el estatuto jurídico y la relación económica tejidas en torno a ella misma.

Lo natural del papel de la naturaleza en “los elementos de la estructura espacial” en general, parece encontrarse en el origen de este “olvido”; sin embargo su no integración conduce inevitablemente a errores, lagunas, omisiones y, cuando menos, a que cuando el peso de las evidencias la hace aparecer en la descripción o el análisis, nos veamos en curiosas sin salidas (Pradilla, 1976:53).

La diferenciación de instancias es un punto de partida útil y correcta para analizar la transformación de la naturaleza y el funcionamiento social de los soportes materiales producidos por la sociedad sobre ella. Marx opera permanentemente esta diferenciación entre instancias e instantes en toda la construcción de su teoría. Además de las esferas o instancias de la vida social (económica, política, ideológica), diferencia: en lo económico, los instantes de la producción, el intercambio, a la distribución y el consumo; en lo político, al Estado, sus aparatos ejecutivos, legislativos, judiciales y militares, los partidos políticos, etcétera; en lo ideológico, la moral, la religión, filosofía, la ley, etc.,(Pradilla, 1976:54).

La desigualdad, y articulación diferenciada caracteriza la estructuración de la sociedad, donde no existen condiciones particulares que estén exentas directa o indirectamente del modo de producción capitalista, sino combinaciones con éste de manera desigual

En este punto Pradilla deja de considerar las coincidencias teórico analíticas con Castells, por argumentar que éste no menciona todas las que son, además de resultar inútil para el análisis concreto de situaciones concretas. Y por lo tanto, se propone detallar la estructura propuesta.

### *El sistema económico*

Si nos atenemos al planteamiento marxista, en su nivel más general, aplicable a todos los modos de producción, la estructura económica de la sociedad estaría compuesta por las relaciones de producción, distribución, cambio y consumo. El proceso de trabajo solo constituiría uno de los elementos de las relaciones de producción, indisolublemente ligado a las condiciones sociales en las cuales tiene lugar, es decir, dominado y determinado contradictoriamente por las relaciones sociales de producción. El olvido en la definición de las relaciones sociales tiene como consecuencia, llegar a un sistema económico en el cual las clases sociales, las relaciones de explotación que determinan su unidad contradictoria y,

por ende, la lucha de clases hecha inevitable por ellas y constituida en “motor” de la historia, en cuya base se encuentran la propiedad o no propiedad de los medios de producción en cada etapa del desarrollo histórico, desaparezcan del análisis.

En segundo lugar no es el “producto” el que está en la base de la organización social, sino las relaciones de producción, es decir, la unidad compleja de relaciones técnicas y sociales que los hombres establecen entre sí y con la naturaleza en el proceso de producción y reproducción de la vida material.

Ubicar el producto, entendido como valor de uso, en el “origen de la organización social” remite directamente al fetichismo de la mercancía que encubre, según Marx, las relaciones sociales entre productores detrás de supuestas relaciones sociales anudadas entre cosas (Pradilla, 1976:58).

### *La producción*

La producción es el proceso en el cual se garantizan a la vez: la reproducción de la fuerza de trabajo, la cual, mediante su consumo productivo, destructivo por el capital, asegura la obtención de los medios de subsistencia para el obrero y su familia; la del capital como tal, es decir, la de los medios de producción mediante la extorsión del plusvalor a los trabajadores, una parte del cual servirá para su reproducción simple o ampliada; y la de los capitalistas como individuos, que asumirán para ello una parte del plusvalor extorsionado. Aunque el consumo reproductor de obreros y burgueses se realiza fuera de la fábrica, en otro instante o lugar, es allí donde garantizan los medios para realizarlo (Pradilla, 1976:59). Esto es en el modo de producción capitalista. En la medida que el capitalismo combina desigualmente formas de producción fragmentarias heredadas de estadios anteriores del desarrollo histórico, precapitalistas por definición, cuyas relaciones de producción diferentes, determinan la existencia de elementos físicos, también diferentes, los cuales se combinan con los soportes materiales de todos los estadios de la producción capitalista, de la manufactura a la gran industria, es necesario que el elemento espacial Producción, exprese y reproduzca esta combinación compleja y desigual.

En cuanto a lo que Castells denomina “gestión”, corresponde a la producción. La gestión del capital productivo o el control de todos los componentes de éste por el capitalista, forma parte de la producción y no es un elemento aparte.

En la manufactura, forma de producción combinada aún hoy a la gran industria, esta “gestión” se realiza corrientemente al interior de la misma fábrica; solo se separa espacialmente de ella cuando pasa a la gran industria en la medida en que se da un divorcio total entre el proceso inmediato de trabajo, el control directo de los medios de producción, ejercido a través de un extracto de técnicas y mandos medios al servicio del capital y la propiedad del capital oculta bajo la forma de anónimas acciones; surge así, la separación entre fábrica y oficinas de empresa, ambas partes de la unidad del capital productivo.

La gestión del proceso productivo sigue siendo parte de la producción en cuanto control de todos los componentes del capital productivo por el capitalista. Este control puede diversificarse e incluso separarse físicamente, pero continúan siendo parte de la unidad del capital productivo.

#### *El consumo*

El consumo no es solamente la expresión espacial de la fuerza de Trabajo o el conjunto de realizaciones espaciales derivadas del proceso social de reproducción de la fuerza de trabajo.

La fuerza de trabajo tiene una doble expresión física, por un lado donde es consumida productiva o improductivamente por el capitalista y por otro donde garantiza la obtención de los medios para su subsistencia (reproducción de su existencia biológica y la de su familia). En este sentido, la fábrica, el almacén, la oficina, son expresiones físicas del consumo (productivo o improductivo, pero necesario al ciclo del capital o al ejercicio de su dominación de clase).

El no trabajo sí tiene expresión física y es la dominante en la estructura espacial (hacer precisión). El no trabajo es el mayor consumidor de espacio, cuantitativa y cualitativamente. Al nivel más general, podemos afirmar, que el conjunto del territorio capitalista es la expresión física del “no trabajo”, el cual se lo apropia.

El consumo no solo se hace de los productos, sino también de los “no productos”, entendidos estos como los medios y materias que la naturaleza entrega a la producción y al consumo sin que medie un proceso de producción específico, sin que sean “productos”: agua, aire, etc.

En este sentido, el consumo productivo o improductivo del suelo, es también el consumo de un no producto.

Omitir las relaciones sociales de producción, y la lucha de clases del análisis de la estructuración espacial remite también a la modificación que significa para la distribución social del producto y la naturaleza y su consumo, la combinación desigual de formas sociales heredadas del pasado con las formas capitalistas dominantes.

### *El intercambio*

El intercambio, como la relación social, se establece como medición entre producción y el consumo y se refiere a la transacción que se realiza entre productores que producen objetos o servicios que no consumen ellos mismos, para entregárselos a quienes tienen necesidad de ellos y recibir, mediante esta transacción, los medios necesarios para obtener otros bienes y servicios que necesitan, pero que no producen (Pradilla, 1976:64).

Solo en el capitalismo llega el intercambio mercantil a su máximo grado de desarrollo, como resultado del despliegue de la relación capitalista de producción, que combina proceso de valoración y producción de valores de cambio.

Se produce para el cambio y “todo lo no producido” se convierte en mercancía. El dinero en todas sus formas se convierte en condición de intercambio y su circulación social llega a un alto grado de desarrollo ejemplificado en el sistema bancario y financiero. Sin embargo, de la asimilación desigual de las formas precapitalistas, pueden subsistir en los intersticios de la sociedad burguesa, formas de trueque no mercantil y, aún, producción de bienes y servicios para el autoconsumo, que no pasan por una relación de intercambio y que de hecho lo hacen “espacialmente” combinándose con los “espacios” que produce el intercambio capitalista (Pradilla, 1976:65).

En esta lógica, el elemento de la estructura espacial intercambio, estará conformado por todas las formas físicas producidas por el cambio de bienes y servicios, incluidos los

soportes materiales y el suelo-soporte (mercados, comercios, agencias inmobiliarias, ventas callejeras, y ambulantes, etc., y por otro lado las de la circulación del equivalente general de todas las mercancías, el dinero: bancos, casas de cambio, financieras, etc.

A partir del desconocimiento absoluto del concepto marxista, que es posible llegar a identificar al “elemento espacial” intercambio con los transportes y comunicaciones. Pueden ser y lo son, condiciones generales del intercambio, pero sirven también al conjunto de relaciones sociales en lo económico, lo ideológico y lo político, de allí que tengan el carácter de “Condiciones Generales de la Reproducción de las formas sociales”, pero diferenciado como condiciones de la producción, del intercambio, de la reproducción de la denominación ideológica-política de clase o de la reproducción de la fuerza de trabajo y lo no trabajadores. (Pradilla, 1976:66).

El transporte de materias primas y mercancías forma parte de la circulación, eslabón entre la producción y el cambio, pero fundamentalmente prolongación de la primera a la segunda. Es también condición de desplazamiento de las fuerzas de trabajo y de los no trabajadores en sus múltiples y complejas relaciones, solamente una de ellas esta ligada al intercambio en si mismo, de la represión, de las funciones burocráticas del Estado, de la circulación social de ideología, etc.

Los transportes y comunicaciones son, en primer lugar, procesos de producción de valor en sí mismo y, por tanto forman parte del proceso de producción, y en segundo lugar, tienen un doble carácter: sus valores de uso son consumo productivo del capital en la medida que agregan valor a los productos en el instante de la circulación, previa y diferente al cambio, por las que Marx las define como “condiciones generales de la producción”. Por otro lado, son condiciones generales de intercambio. En ninguno de los casos, el transporte y las comunicaciones son el intercambio, y sólo una parte sirve de condición general al éste.

En el intercambio, se produce social y territorialmente, la separación entre proceso inmediato y control capitalista del proceso de la producción. En ese sentido la gestión del capital comercial y bancario y sus soportes, forman parte integrante de la producción y no de uno autónomo y diferenciado (Pradilla, 1976:67).

### *La gestión*

La gestión, que Castells incluye dentro del sistema económico como regulador de las relaciones entre Producción, Consumo e Intercambio, se desplaza a la organización institucional del espacio, es decir el sistema político y se la define ahora la expresión específica del aparato de Estado a nivel de una entidad urbana.

La gestión como reguladora del proceso de producción, en la figura política del estado en cuanto a la administración y organización del espacio urbano.

Aunque el Estado participa, económica, jurídica e ideológicamente en las relaciones generales de producción, el capital privado lo hace también en una parte sustancial de ellas como integrante de cada uno de sus elementos dominantes.

En este sentido, la gestión entendida como regulación y control de los elementos de la estructura social y sus relaciones recíprocas, aparece como parte constitutiva de las instancias a las cuales se refiere predominantemente y sus relaciones recíprocas. De esta manera habrá gestión de la producción, del intercambio mercantil y monetario, de las condiciones generales de la producción de las formas sociales, de los aparatos estatales en las diferentes instancias de la vida social, etc., siendo parte heterónoma de ellos.

Así, la gestión será asumida por el Estado, articulándose al sistema político, cuando sea éste el agente social que controla el proceso y sólo en este caso; de lo contrario, corresponderá al capital privado. La gestión urbana, entendida como la regulación de las relaciones sociales de producción y el espacio donde se llevan a cabo, comprende la participación del Estado en la medida que institucionalmente aplica políticas específicas por medio de la instrumentación jurídica, administrativa y económica, no obstante, su participación se supedita a la acción del capital privado que establece y consolida las condiciones más apropiadas para la generación de beneficios económicos.

En este caso, el capital privado se sirve la propia normatividad y de los instrumentos estatales de regulación, no está fuera de la normativa establecida, sino que la manipula y flexibiliza con el objeto de perpetuar las condiciones apropiadas para su reproducción.

La ubicación de la gestión en el Estado, es parte de la sobrevaloración del papel del Estado, propia de la “Teoría del Capitalismo Monopolista de Estado” (Pradilla, 1976:68).

### *El sistema político*

La organización institucional del Espacio remite a la organización social desde el aparato estatal y no del espacio que las instituciones ocupan físicamente para el despliegue del ejercicio administrativo.

La crítica de la organización social de espacio desde el aparato institucional se plantea en cuanto al alcance que tiene el estado en las relaciones sociales de producción, ya que considerar al Estado como entidad omni presente en la gestión del espacio, remite al resto de factores que influyen en la toma de decisiones y aplicación (Pradilla, 1976:69).

El espacio como totalidad limita el análisis de las particularidades sociales, económicas y territoriales, entre las cuales se encuentra inmersa la ciudad y su entorno rural.

La organización institucional del espacio también remite al asentamiento espacial del aparato de Estado. Este ocupa un lugar importante en la estructura física de campo y ciudad y determina significativamente su funcionamiento.

Debido a que el Estado, además de sus funciones específicamente políticas, actúa en lo económico y en lo ideológico, es decir, en el conjunto de los procesos sociales, manifestando así la articulación de la instancia jurídico-política con otras instancias. Esta articulación se manifiesta doblemente en los asentamientos o soportes materiales de los aparatos estatales específicos, y su acción sobre los procesos sociales que ese expresan físicamente.

El asentamiento territorial de los soportes materiales de los aparatos de Estado en lo económico, lo político y lo ideológico, entendiendo que los aparatos económicos e ideológicos, que expresan la articulación múltiple del Estado a los procesos sociales, son predominantemente integrantes de la estructura económica o ideológica y por lo tanto, se ubican en ella con la connotación de su carácter estatal.

Las expresiones del conjunto de las políticas económicas, políticas e ideológicas del Estado que, en forma directa o mediada, inciden sobre los elementos y procesos de constitución y desarrollo del territorio. Entre ellas se incluyen, aunque no exclusivamente las llamadas políticas urbano regionales del Estado. (Pradilla, 1976:71).

La implantación territorial de las organizaciones políticas de clase y los efectos territoriales de su lucha por el poder del Estado, su lucha política relacionada con el territorio, los soportes materiales y las actividades y las políticas territoriales mismas.

### *El sistema ideológico*

Existe también una cierta especificidad de la instancia ideológica a nivel del espacio urbano al igual que la del sistema económico y jurídico-político. Esta especificidad se manifiesta principalmente de dos maneras:

El componente ideológico presente en todo elemento de la estructura urbana a nivel de una realidad histórica, es decir que todo objeto producido en la sociedad representa sus características sociales pero al mismo tiempo se entiende como un objeto autónomo

La manifestación ideológica del espacio no se limita solamente a la forma arquitectónica o urbana determinada por la ideología social. Las determinantes de la ideología sobre el territorio son mucho más amplias y, algunas de ellas de mayor importancia tanto estructural, como en el ámbito del enfrentamiento entre las clases.

El conjunto de aparatos encargados de la reproducción de la ideología social, sea dominante (medios de comunicación de masas, museos bibliotecas, etc.), o secundariamente (aparato escolar, recreativo, etc.), se asientan en forma concreta sobre el territorio, ocupan un lugar en él, determinan procesos sociales con expresión territorial, física, y dan lugar a reconocimientos ideológicos que no pueden ser ignorados en el análisis de cualquiera de las formas territoriales.

Todo proceso económico, político o ideológico, genera objetivamente una cierta ideología sobre sí mismo, que a la vez que flota en el espacio ideológico se materializa impregnado a un soporte, independientemente de la forma que éste adquiera o connote, aun si éste ha sido producido o moldeado por otro elemento social y exprese formalmente la ideología primigenia (Pradilla, 1976:73).

La ideología como determinación social es la más importante, ya que no solamente se manifiesta de manera concreta sino que también establece y modifica actividades en el ámbito económico y jurídico político.

La ideología social, mediada por las ideologías vulgares o teorizadas sobre lo arquitectónico-urbano, actúa en la relación entre políticas urbano-regionales del Estado, y de los agentes sociales mismos, sin necesidad de que se plasme en forma materializada.

Así un plan de urbanismo cumplirá su función ideológica sobre las clases explotadas y también los explotadores por el solo hecho de ser divulgado por los medios de producción ideológicos, y podrá paralizar la acción reivindicativa de los explotados, aun si nunca se transforma en acciones reales, que se manifiesten en formas arquitectónicas o urbanas.

### A3. El espacio y los procesos productivos

La racionalidad espacial del capitalismo conlleva procesos desiguales de integración territorial y desarrollo regional con altos costos sociales, económicos, políticos y ambientales.

Los cambios en la estructura económica nacional han modificado la forma de hacer políticas territoriales. En un primer momento, a partir de la década de 1940, como medida para abordar los desequilibrios de una racionalidad de mercado se fomenta el fortalecimiento de la figura del Estado Nacional como regulador de los procesos productivos y entidad promotora de la organización y planeación del territorio, constituyendo, hasta la década de 1980, una primera generación de políticas regionales (Gasca, 2003)

En este sentido, la ciudad representa un esquema espacial de organización de las condiciones sociales y económicas. Sin embargo, el espacio como objeto conceptual presenta diferentes lógicas y acepciones de función y estructura que pueden ser expresadas con mayor claridad desde el caso del aprovechamiento económico (Lefebvre, 1968:106)

En este sentido las actividades económicas determinan las distintas formas sociales y su organización, cuya dimensión espacial se puede abordar desde el análisis de las relaciones sociales y su estructura productiva. Por lo tanto, el análisis de lo urbano, en cuanto a contenedora y contenido social, representa la conjunción de medios, bienes y actividades productoras y de consumo, el cual permite establecer la simultaneidad de los diversos aspectos sociales que de forma intensificada, contradictoria y diversificadora constituye los aspectos productivos (Lefebvre, 1968:108)

De esta forma, es necesario apartar la categoría unidimensional de la ciudad como expresión y forma social, y explicar las implicaciones en la lógica productiva contribuyen a una dispersión social creciente, una división social de trabajo que contribuye con la segregación de los distintos grupos sociales.

Así, la estructura de la ciudad permite, en cuanto relación dialéctica entre forma y contenido espacial, establecer un vínculo entre la simultaneidad de posibilidades sociales y sus relaciones productivas.

La reflexión teórica convencional de lo urbano, queda restringida a redefinir las formas, funciones, estructura de la ciudad (económica, política y cultural), así como las necesidades sociales inherentes a la sociedad urbana. Estas necesidades sociales tienen generalmente un fundamento antropológico; opuesto y complementario a un mismo tiempo, del cual se puede asumir que el ser humano tiene diversas necesidades, como la de alimentarse, vestirse y tener un alojamiento. Sin embargo, a estas necesidades se añaden otras más específicas que no necesariamente se satisfacen a partir de la oferta urbanística de servicios, cómo lo son aquellas que se refieren a la actividad creadora, de obra, de necesidades de información, simbolismo, imaginación y actividades lúdicas (Lefebvre, 1968:123). En este sentido se puede considerar que la ciudad y la vida urbana sintetizan las diversas expresiones de las necesidades sociales.

Por lo tanto, para bordar la ciudad desde una perspectiva científica es necesario rebasar las limitaciones convencionales de su, cuyo objeto de estudio se deslinda del contexto social como una entidad fragmentada y reproducida parcialmente. La ciudad, por consiguiente, como el objetivo de la ciencia no está dado (Lefebvre, 1968:124). Ni el arquitecto, ni el urbanista, ni el sociólogo, ni el economista, ni el filósofo o el político pueden sacar de la nada nuevas formas y relaciones en el ámbito de la ciudad.

En este punto se señala la urgencia de una transformación del proceder y la instrumentalización intelectual. (Lefebvre, 1968:128). En este sentido, cabe la posibilidad de proponer un espacio y tiempo urbano que permita un relativo éxito social en la ciudad. Esto se contempla como una posibilidad utópica pero necesaria para conformar una idea de la praxis urbana. Esto es lo que interesa. Otros pasos intelectuales indispensables:

discernir, sin disociarlos, los tres conceptos teóricos fundamentales, a saber la estructura, la función y la forma.

Entre los útiles intelectuales de que disponemos, hay uno que no merece ni el desdén ni el privilegio del absoluto, el de sistema de significaciones. Las políticas tienen sus sistemas de significaciones que les permiten subordinar a sus estrategias los actos y acontecimientos sociales por ellos influidos.

Los arquitectos parecen haber establecido y dogmatizado un conjunto de significaciones, mal explicitado en cuanto tal y confiado a diversos vocablos: función, forma, estructura, o mejor aún, funcionalismo, formalismo, estructuralismo. Lo elaboran partiendo no de significaciones percibidas y vividas por los que habitan sino del hecho de habitar, interpretando por ellos.

Desde el momento en que estos arquitectos constituyen un cuerpo social, desde el momento que se vinculan a instituciones, su sistema tiende a ensimismarse, a imponerse a eludir toda crítica.

Virtualmente existe ya la teoría a la que sería lícito denominar urbanismo, que iría al encuentro de las significaciones de la antigua práctica denominada habitar, que añadiría a estos hechos parciales una teoría general de los tiempos espacios urbanos.

El conocimiento debe tener en cuenta un número considerable de métodos para aprehender este objeto, y no fijarse en un solo modo de operar.

Los recortes analíticos perseguirán lo más cerca posible a las articulaciones internas de esta cosa que no es una cosa; a su vez, irán seguidas por reconstrucciones nunca terminadas. Descripciones, análisis, tentativas de síntesis, no pueden aparecer nunca ni como exhaustivas ni como definitivas. Será preciso hacer entrar en acción a todas las nociones, a todas las baterías de conceptos: forma, estructura, función, nivel, dimensión, variables dependientes e independientes, correlaciones, totalidad, conjunto, sistema, etc. Aquí como en otras cuestiones, pero aún más que en éstas, el residuo adquiere una importancia primordial.

La ciencia de la ciudad necesita un período histórico para constituirse y para orientar la práctica social.

Con unas vinculaciones y tensiones que restablecieran una unidad urbana dotada de un orden interior complejo, no sin estructura pero con una estructura maleable y una jerarquía. Más concretamente, la reflexión sociológica apunta al conocimiento y a la reconstitución de las capacidades integrativas de lo urbano así como a las condiciones de la participación práctica. Con una condición: no privar nunca a estas tentativas parcelarias, y por tanto parciales, de la crítica, la verificación práctica, la preocupación global.

El conocimiento puede construir y proponer modelos de la realidad urbana, pero nunca podrá ser manejada como cosa, nunca adquirirá rango instrumental. Ni siquiera para el más operativo conocimiento.

¿Quién no desearía que la ciudad volviera a lo que fue: acto y obra de un pensamiento complejo? Pero, en tanto, nos mantenemos en el nivel de votos y aspiraciones, y sin determinar una estrategia urbana. La ciencia de la ciudad, conocimiento orientado a la planificación del crecimiento y el dominio del desarrollo. Quién dice estrategia dice jerarquía de las variables a tomar en consideración, de las que algunas tienen una capacidad estratégica, perteneciendo otras simplemente al nivel táctico, es decir, constituyendo una fuerza susceptible de realizar esta estrategia sobre el terreno.

Sólo grupos, clases o fracciones de clases sociales de iniciativa revolucionaras pueden tomar en cuenta y llevar hasta su plena realización las soluciones a los problemas urbanos; la ciudad renovada será obra de estas fuerzas sociales y políticas. En primer lugar se precisa deshacer las estrategias y las ideologías dominantes en la sociedad actual.

Nada modifica la situación que haya varios grupos o varias estrategias con divergencias entre el estatismo y lo privado.

Desde problemas de propiedad inmobiliaria a problemas de segregación, cada proyecto de reforma urbana pone en entredicho las estructuras sociales e institucionales.

La estrategia de renovación urbana, reformista en sí, se torna “forzosamente” revolucionaria, no por la fuerza de las cosas sino porque va en contra las cosas establecidas.

La estrategia urbana fundada en la ciencia de la ciudad tiene necesidad de apoyo social y fuerzas políticas para operar. No puede dejar de apoyarse en la presencia y la acción de la clase obrera, la única capaz de poner fin a una segregación dirigida esencialmente contra ella. Sólo esta clase en cuanto tal puede contribuir decisivamente a la reconstrucción de la

centralidad destruida por la estrategia de segregación y reencontrada bajo la amenazadora forma de los centros de decisión.

Esto no quiere decir que la clase obrera vaya por sí sola a hacer la sociedad urbana, sino que sin ella nada es posible. Sin ella, la integración carece de sentido y la desintegración, bajo la máscara y la nostalgia de la integración, continuará.

Un programa político de reforma urbana, reforma no definida por los marcos y posibilidades de la sociedad actual, no sujeta a un “realismo” pese a estar basada en el estudio de realidades: una reforma no limitada al conformismo. Este programa tendrá, pues, un carácter singular e incluso paradójico. Será establecido para su propuesta a las fuerzas políticas. Puede añadirse incluso que será sometido preferentemente a los partidos “de izquierda”, nos referimos a formaciones políticas que representan o quieren representar a la clase obrera. No obstante tendrá una parte científica, será propuesto, es decir factible de ser modificado por y para los que lo tomarán en consideración. En este dominio, que compromete el porvenir de la sociedad moderna y el de los productores, la ignorancia y el desconocimiento involucran responsabilidades ineludibles ante la historia.

Proyectos urbanísticos, muy osados, que incluyan modelos, formas de espacio y tiempos urbanos, sin preocuparse de su carácter realizable actualmente o no. Las formas de los tiempos y del espacio serán, salvo experiencia contraria, inventadas y propuesta la práctica. A la ciudad eterna ¿por qué no oponer ciudades efímeras y centralidades móviles con centros estables? ¿Por qué limitar estas proposiciones a la sola morfología del espacio y el tiempo?

La sociedad en la que vivimos parece orientada a la plenitud. No obstante uno de los mayores designios que puede proponerse el pensamiento activo, fruto de la especulación y la contemplación, y también de recortes fragmentarios y conocimientos parcelarios, consiste en colmar el vacío de la plenitud urbana, y no solamente con el lenguaje. Por lo tanto esta sociedad aparece craterizada. Estos vacíos no son fruto del azar. Son también los lugares de lo posible, del cual contiene los elementos flotantes o dispersos, pero no la fuerza capaz de conjugarlos. Es más, las acciones estructurantes y el poder del vacío social tienden a impedir la acción y la simple presencia de una fuerza así. Las instancias de lo posible sólo pueden realizarse en el curso de una metamorfosis radical.

En esta coyuntura, la ideología pretende dar a la cientificidad un carácter absoluto: la ciencia apuntará por su parte a lo real, recortándolo, recomponiéndolo y por este hecho, apartará lo posible y cerrará el camino.

Y sin embargo, la ciencia, es una coyuntura así, tiene un alcance únicamente programático. Aporta elementos a un programa. Si se admite que estos elementos constituyen ya desde ahora una totalidad, si se pretende ejecutar literalmente el programa, el objeto virtual es ya tratado como un objeto. Se ejecuta un proyecto sin crítica ni autocrítica y este proyecto realiza, proyectándola sobre el terreno una ideología, la de los tecnócratas. Solo la fuerza social capaz de investirse a sí mismo en lo urbano, en el curso de una larga experiencia política, puede asumir la realización del programa que imbrica a la sociedad urbana.

La utopía controlada por la razón dialéctica sirve como escudo a las ficciones que se pretenden científicas, a la imaginación que se extraviara. Este fundamento y esta base, por otra parte, impiden a la reflexión perderse en la pura programática.

El arte, necesario como la ciencia, y a su vez insuficiente, aporta a la realización de la sociedad urbana su larga meditación respecto a la vida como drama y goce.

A la fuerza social capaz de realizar la sociedad urbana incumbe hacer efectiva y eficaz la unidad del arte, de la técnica, del conocimiento.

Se puede incluso afirmar que el máximo de utopismo acompañara al óptimo realismo.

Entre las contradicciones características de la época, están las particularmente duras de las realidades de la sociedad respecto a los hechos de civilización que en ella se inscriben, la contradicción entre socialización de la sociedad y la segregación generalizada.

En el seno de los efectos sociales debidos a la presión de las masas, lo individual no muere y se afirma. Aparecen derechos; entran en costumbres o prescripciones más o menos seguidas de actos, y es ya sabido cómo estos “derechos” concretos vienen a concretar los derechos abstractos del hombre y el ciudadano inscritos en el frontal de los edificios por la democracia en sus inicios revolucionarios: derechos de las edades y los sexos, derechos de las condiciones, derechos a la instrucción y la educación, derecho al trabajo, a la cultura, al reposo a la salud, al alojamiento.

Curiosamente, el derecho a la naturaleza (al campo y a la pura naturaleza) entra en la práctica social desde hace algunos años con ocasión del ocio, la naturaleza entra en el valor de cambio y en la mercancía: se compra y se vende.

Los ocios, comercializados, industrializados, institucionalmente organizados, destruyen esta naturalidad de la que se hace cuestión para traficarla y para traficar. La naturaleza o lo que se pretende como tal, se convierte en ghetto de los ocios, el lugar separado del esparcimiento, el retiro de la creatividad. Los urbanos transportan lo urbano consigo, y ello incluso si no aportan la urbanidad. Lo urbano arrasa el campo, este campo urbanizado se opone a una ruralidad desposeída, caso extremo de la enorme miseria del habitante, del hábitat, del habitar. ¿El derecho a la naturaleza y el derecho al campo no se destruirán así mismos?

Ello supone una teoría integral de la ciudad y la sociedad urbana que utilice los recursos de la ciencia y del arte. Únicamente la clase obrera puede convertirse en agente, vehículo o apoyo social de esta realización.

Basta con abrir los ojos para comprender la vida cotidiana del individuo que corre de su alojamiento a la estación próxima o leja, al centro abarrotado, a la oficina, o a la fábrica, para por la noche reanuda ese mismo camino y volver a su hogar a recuperar fuerzas para proseguir el día siguiente.

Al cuadro de esta miseria generalizada acompañaría el cuadro de las satisfacciones que la disimulan, convirtiéndose en medios para eludirla y evadirse de ella.

#### A4. El capital y su espacio

La estructuración del espacio es parte fundamental del proceso de acumulación de capital, dado que la racionalidad económica predominante determina las características de los elementos construidos o su localización geográfica, más convenientes para su reproducción y expansión. En el sistema capitalista, la acumulación es central para el crecimiento económico, dado que esta permite dinamizar y expandir la reproducción del capital, el cual como se comenta antes, está estrechamente relacionado con la reconfiguración constante del espacio.

En este sentido, la reconfiguración espacial del capital implica una serie de condiciones que resultan contradictorias o dicho en otras palabras, es causa de frecuentes formas de crisis que alteran o reconfiguran los elementos que conforman el proceso de acumulación. Estas contradicciones se manifiestan como desempleo y subempleo, falta de oportunidades de inversión, caída de las tasas de beneficio y falta de demanda efectiva en el mercado.

Sin embargo, en el desarrollo capitalista no cuenta con fuerzas equilibradoras activas dentro del sistema económico, debido a ello la crisis cumple la función de restablecer la racionalidad predominante en los patrones de desarrollo económico. No obstante, dicha racionalidad conlleva un coste social, derivado del proceso económico para establecer mejores condiciones para el desarrollo de la acumulación, lo cual se expresa entre otras cosas en el aprovechamiento espacial.

En tal contexto, los ajustes derivados de las crisis implican principalmente una mayor producción, con base en una inversión de capital fijo más barato, una reducción en la inversión en el capital variable, en términos de las condiciones generalizadas del desempleo, la colocación de capital excedente en nuevas formas de producción de elevada rentabilidad, así como un aumento en la demanda fija de las mercancías producidas.

### *Estructura espacial del capital*

La racionalidad económica es la base de la organización espacial, así como de la expansión geográfica, los cuales son particularmente útiles para la acumulación de capital. Esta cumple los objetivos principales de penetración del capital en nuevas esferas productivas o ampliando los puntos de intercambio, dentro del sistema de producción, así como diversificando la división del trabajo; al mismo tiempo, crea nuevos deseos y necesidades sociales, desarrollando líneas de producción completamente nuevas y organiza el consumo de modo que se vuelva “racional” respecto al proceso de acumulación.

De esta forma, racionalidad económica de la acumulación del capital procura una dimensión geográfica que facilite y fomente la disposición de la fuerza de trabajo hacia nuevas regiones, para aumentar el comercio exterior y exportar capital. Sin embargo, los medios de transporte y de comunicación, compuestos principalmente por capital fijo, se producen y consumen simultáneamente en el momento del uso, no obstante, no son

producidos necesariamente por el capital, sino que se sirve de las facilidades del Estado para el desarrollo de su infraestructura (Harvey, 2007:261).

El proceso de acumulación implica la superación de obstáculos espaciales, y al mismo tiempo la creación de nuevos espacios para la acumulación de capital de manera expansiva, mediante las reducciones progresivas de los gastos en comunicación y transporte, para reducir el tiempo de rotación de capital, para aumentar el rendimiento anual de plusvalor.

En este contexto, la suspensión de flujo continuo de mercancías en tiempos económicamente razonables, requiere un mecanismo para su ampliación geográfica en el espacio: el crédito. Este permite la disposición de capital para la reproducción, incluso antes de que las mercancías lleguen al mercado.

La capacidad de ahorrar en gastos de circulación depende, sin embargo, de la naturaleza de transporte, el cual muestra una tendencia dinámica hacia la concentración, en grandes centros de urbanos, dando lugar a una concentración más rápida de los elementos de producción y de los mercados (Harvey, 1967:263).

Esta tendencia puede modificarse, en función de la racionalidad geográfica de los procesos de producción, los cuales dependen de las características particulares del transporte, de la demanda de materias primas y de comercialización por parte de la industria, y de la tendencia inherente del propio capital a la aglomeración y a la concentración.

Este último requiere una innovación tecnológica para sostenerse, al tiempo que liberan a la producción de las fuentes de poder locales y permite la concentración de la producción.

La expansión geográfica y concentración geográfica se consideran (Marx en Harvey, 2007) producto de la misma lucha por crear nuevas oportunidades de acumular capital, y en consecuencia los flujos espaciales aumentan notablemente, mientras que el mercado se expande espacialmente, y la periferia en relación con el centro está circunscrita por un radio en expansión constante, generando una relación centro periferia.

De esta manera, los medios de transporte permiten reubicación constantes de los lugares de producción y de los mercados, como resultado de los cambios en sus posiciones relativas causados por la transformación de los medios de transporte. Éstas modifican las distancias relativas entre los lugares de producción y los mercados cada vez más amplios y en

consecuencia provocan el deterioro de los viejos centros de producción y el ascenso de los otros nuevo.

Estas estructuras espaciales se expresan, en la forma fija e inamovible de los medios de transporte, la fábrica y otros medios de producción y consumo fijos. Esta característica evidencia contradicciones entre la dependencia de la acumulación y el despliegue del capital fijo.

Se asume por lo tanto, que las crisis temporales de la inversión en capital fijo, se expresa como “ondas largas” en el desarrollo económico, consideradas como remodelaciones periódicas del entorno geográfico para adaptarlo a las necesidades de la nueva acumulación, sin embargo la inversión en medios de transporte aumentará inevitablemente la composición orgánica del capital social que tiende a generar una caída en la tasa de beneficio.

En este sentido, la estructuración espacial de la ciudad, en el contexto de la acumulación de capital y las disparidades económicas, sociales y ambientales derivadas de mantener una reproducción constante de la tasa media de ganancia, puede analizarse desde la teoría de locación marxista (Harvey, 2007:266), la cual permite integrar de forma estrecha los conocimientos fundamentales sobre la producción de valor y sobre la dinámica de la acumulación, a diferencia del análisis burgués, el cual aborda una configuración óptima de reproducción localizada, así como el aprovisionamiento constante de insumos y servicios. Sin embargo, se reconoce (Harvey, 2007:267) que en general, la teoría burguesa de la localización no ha conseguido desarrollar una representación dinámica satisfactoria de sí misma.

La teoría marxiana, por el contrario, comienza con la dinámica de la acumulación e intenta derivar de este análisis ciertas necesidades con respecto a las estructuras geográficas y nos enseña a relacionar, teóricamente, la acumulación y la transformación de las estructuras espaciales y en último término, por supuesto, nos proporciona la explicación teórica y material que nos permitirá entender las relaciones recíprocas entre geografía e historia.

Acumulación del capital y estructura territorial en América Latina: teoría e historia

Uno de los problemas más importantes del análisis territorial, urbano y regional, radica en la manera de establecer en un periodo histórico dado, las conexiones existentes entre las

estructuras económicas, sociales, culturales y políticas, y las formas de distribución de la población sobre el territorio, y de configuración de las estructuras físicas que soportan a la población y sus actividades.

Esta temática se aborda desde dos niveles distintos de abstracción: el primero es desde el ámbito teórico con énfasis en la relación entre acumulación del capital y la estructura territorial; y un segundo ámbito, la interpretación genera de estas relaciones en las sociedades latinoamericanas, desde la conquista española hasta inicios del siglo XX.

En el periodo histórico durante el cual un modo de producción es dominante en una formación económica-social concreta, el desarrollo de las contradicciones estructurales propias de la totalidad, social, de su inserción en una totalidad mayor; o de sus partes constitutivas (estructuras o instancias, elementos, procesos, etc.), y las formas concretas de su resolución determinan cambios coyunturales y/o estructurales que modifican la estructura, los procesos y las contradicciones de la parte y la totalidad.

Son esas modificaciones las que determinan al interior de las grandes etapas históricas diferenciadas por la dominancia de distintos modos de producción, la existencia de diversos periodos históricos de duración media, permitiendo diferenciarlos y establecer los elementos esenciales para su análisis.

La organización territorial del sistema de soportes materiales de la formación social y de sus partes constitutivas, como expresión, soporte y parte activa necesaria de las estructuras sociales, manifiesta estas modificaciones pero lo hace acumulativamente y a ritmos desiguales, más lentos que los de las estructuras sociales, sus elementos y sus procesos fundamentales.

Solo la transición revolucionaria de un modo de producción a otro puede determinar cambios fundamentales en las estructuras físico-territoriales en periodos relativamente cortos, esto es evidente en la organización territorial en el capitalismo en general y en particular de su desarrollo tardío en América Latina.

El capitalismo unifico la historia universal generalizando las relaciones capitalistas de producción a escala mundial a través del mercado mundial de mercancías y capitales, mediante la exportación de capital agrario, industrial, bancario y financiero de los países avanzados a los atrasados, dando lugar al desarrollo de las empresas transnacionales y

posteriormente a la internacionalización de los procesos productivos como por ejemplo la industria maquiladora.

Bajo estas condiciones, el análisis de las ondas cortas y largas del desarrollo capitalista en un país, debe realizarse en función de sus relaciones dialécticas con las de los demás países, en especial los hegemónicos y de su integración en el capitalismo de escala mundial.

Las relaciones entre estos procesos, la organización territorial, la estructura y las características del sistema de soportes materiales de la formación social (SSM), son múltiples, pero no se localizan única y simplemente en el nivel de las condiciones generales: se anudan e interactúan con las causas antes señaladas del movimiento de la tasa de ganancia.

De esta forma, el descubrimiento de nuevos yacimientos minerales o la puesta en explotación de nuevas áreas forestales con magnitudes específicas y condiciones particulares de fertilidad o distintas calidades de materiales, que dan lugar a *rentas diferenciales del suelo*, pueden generar inicialmente el incremento de la tasa y la masa de ganancia en los países o regiones donde se ubican, en forma de reducciones significativas del valor de las materias primas en los países de origen y en el mercado mundial y, de esta forma, redundar en una baja de la composición orgánica del capital en las ramas y países compradores, y una elevada tasa de plusvalía, pero conducir a una elevación de la composición orgánica en los países y sectores productores y más tarde, a la caída de la tasa de ganancia. Se trata de una dialéctica contradictoria.

El agotamiento de las reservas o la entrada al mercado de materias primas extraídas o producidas en tierras menos fértiles o con recursos de menor calidad relativa, por el contrario, pueden conducir a la elevación de las rentas absolutas del suelo, de los precios de las materias primas y de la composición orgánica del capital para los compradores.

Los cambios en la producción y la percepción (estructuración) del espacio económico se expresan en los nuevos conceptos de la geografía.

En este sentido, ésta se postula como una relación dinámica y sistémicas, entre tres ámbitos del espacio: el físico, el social y el del conocimiento. De esta forma, la explicación de la nueva geografía del espacio implica en primer lugar, el dinamismo creciente del comercio sur-sur; el papel de China y la India como nuevos motores del crecimiento del comercio

mundial; una nueva división del trabajo en la que la producción manufacturera tiende a concentrarse en Asia; la elevación de los precios de las materias primas, los energéticos y los alimentos, a propósito de la gran demanda proveniente de las nuevas zonas dinámicas; en consecuencia se han creado nuevas zonas de oportunidades para los países atrasados, cuya inserción en la economía mundial es redefinida luego de la crisis de 2001.

El patrón alternativo de comercio que va surgiendo a partir de los años noventa pone de relieve la necesidad de revisar las teorías de comercio internacional, de las ventajas comparativas, dada la tendencia a la especialización y fragmentación de la producción a nivel intraregional; esto hace de forma evidente que no todo el sur ha participado en el dinámico crecimiento del comercio, el cual ha tendido a concentrarse en la parte asiática, que por su forma de integración promueve el comercio triangular y la fragmentación de la producción.

Las características de la nueva geografía de la reproducción mundial son: los sistemas internacionales de producción integrada que promueven las Corporaciones Transnacionales (CT), la concentración de la producción en función del grado de contenido tecnológico de los sectores (UNCTAD, 2001), la relocalización de la producción manufacturera a partir de los procesos de liberación de las políticas económicas, las tecnologías de información y comunicación, y la evolución de las estrategias empresariales y, la presencia acrecentada de China como atractivo principal de Inversión Extranjera Directa a partir de 2003.

En este sentido, tres conceptos expresan las nuevas tendencias de la producción internacional: la producción modular a partir de las nuevas definiciones de las economías de aglomeración, las fusiones y adquisiciones transfronterizas (FAT), como forma principal de los flujos de IED; y los cambios en la intensidad de las relaciones de comercio e inversión entre Asia, Europa y América, cuyo comportamiento asimétrico se expresa en ritmos de integración distintos en el ámbito del comercio y en el de la producción comandada por las CT.

En otras palabras son las CT, las que con sus prácticas organizativas y de penetración a escala global, definen la nueva geografía de la producción mundial.

Características de la nueva geografía de la producción:

- La diferenciación en la distribución geográfica de la productividad por países y sectores.
- Una creciente concentración geográfica de los sectores, ya que estos tienden a ubicarse en las zonas más desarrolladas del capitalismo, en particular en los llamados, mercados emergentes.
- La integración, medida por los índices de intensidad del comercio y la producción interregional y extrarregional, expresada de forma diferenciada en los ámbitos comerciales como de producción.
- La transformación de los estados nacionales, en estados de competencia que buscan atraer los flujos de la inversión extranjera directa.
- El grado de concentración de IED en los países miembros de la Unión Europea, a pesar de una mayor integración de países receptores y emisores de IED.
- La distribución geográfica de la producción es explicada por la búsqueda de la eficiencia de las Compañías Transnacionales ante una competencia cada vez mayor. En este ámbito América Latina parece muy retrasada respecto a su inserción en la nueva geografía de la producción mundial.
- Concentración espacial de la pobreza y las enfermedades.

El elemento característico de la globalización es la concentración espacial de la pobreza y las enfermedades. Esto ha originado que organismos internacionales como Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), propongan diversas estrategias para aumentar el capital humano para los países retrasados, caracterizadas por enfrentar la pobreza sin poner en tela de juicio el funcionamiento del mercado.

En el caso de América Latina se registra un movimiento asimétrico entre comportamientos del Producto Interno Bruto (PIB), por habitante y la mortalidad infantil, evidenciando que el ingreso no es el único factor determinante del bienestar, ya que economías que partieron de niveles parecidos de mortalidad infantil, se han distanciado a lo largo de las últimas décadas, principalmente por la diferenciación de políticas sociales.

En este sentido, se puede considerar que la nueva agenda del desarrollo social enmarca una nueva espacialidad del capitalismo en la que se redefinen tanto actores sociales, como formas de producción y reproducción del espacio físico y social.

De la misma forma surge una nueva reconceptualización de la pobreza a partir de tres dimensiones espaciales: el espacio físico, focalizado en el nivel individual del sujeto; el social, donde se aborda prioritariamente el desarrollo del capital humano en los programas antipobreza; y en el pensamiento (Académico) con el desarrollo de visiones sofisticadas pero criticables de la pobreza, mostrando un nuevo paradigma residual y deslocalizado, derivado de la estrategia definida del BM, de enfrentar a la pobreza sin poner en tela de juicio el funcionamiento del mercado.

Dicho paradigma está sustentado en un modelo económico de crecimiento basado en las exportaciones, principalmente manufactureras, que se apoya en la coalición internacional que impone la apertura de los mercados, y asigna al Estado el papel de garante de la estabilidad macroeconómica. De esto, que el elemento fundamental, desde este enfoque, de la lucha contra la pobreza sea el crecimiento económico, la estabilidad fiscal y monetaria.

A lo anterior se agrega la visión de las personas como capital humano que ha desarrollado el Banco Mundial, ya sus relaciones como componentes del capital social. De aquí que el enfrentamiento a la pobreza se haya convertido en el centro de la acción de la política social. La conjunción del modelo económico neoliberal y el nuevo paradigma del bienestar social ha conducido a la mercantilización y tecnocratización del régimen de bienestar en México y en varios países de América Latina. Sin embargo la política social asume un papel secundario, complementario, respecto al crecimiento económico. De allí la paradoja sea la de lucha por erradicar la pobreza pero sin cuestionar el modelo económico que la ha generado. Actualmente encontramos argumentos que hacen evidente la contradicción para evaluar el funcionamiento y el estado que guarda la economía mundial. Se puede argumentar que desde 2004, que la economía mundial se está recuperando con base en el dinamismo de dos grandes economías nacionales: Estados Unidos y China. En este sentido se dice que ha nacido el nuevo sistema Bretton Woods.

Se puede señalar que la globalización proporciona al sistema capitalista un margen de maniobra sin precedentes a partir de la flexibilidad que le dan las redes y cadenas, en que se organiza dicho sistema, y que ese expresa en la capacidad de absorber las crisis parciales que se presentan en los ámbitos nacionales o meso económicos.

La globalización se puede considerar como la expresión del nuevo equilibrio a largo plazo alcanzado por el sistema capitalista.

El argumento de que la economía mundial crece muy lentamente y en forma desigual, conlleva a suponer que no durará mucho sin que tenga lugar un proceso de desvaloración, ya sea por medio de la acción del mercado, o de otros agentes económicos y sociales.

El enfoque del nacionalismo económico, que supone frenar la dinámica económica de la hegemonía estadounidense, deja de lado procesos que tienen lugar en la economía mundial y que apuntan más bien a la fragmentación del espacio económico por un lado, o que tienen que ver con otras dimensiones referidas a los aspectos sociales y de significados.

Se habla también que la creciente integración se expresa en un aumento del ingreso per cápita en la mayoría de los países, sin embargo se deja de lado que tiene que ver con la concentración del ingreso y con los procesos de creciente desigualdad que el ingreso per cápita esconde.

En el caso de México, éste se ha caracterizado por la desigualdad en todos los niveles y ámbitos de la vida económica y social, donde en efecto el ingreso por habitante ha venido aumentando en las últimas décadas, que sin embargo esconden que 13 familias tengan más de 10 mil millones de dólares, mientras que más de 15 millones de personas sólo tengan un ingreso de menos de un dólar al día.

El asunto es que el crecimiento y nivel de vida de unos se da a costa de los demás, en una relación sistémica. Otro aspecto desestimando es que si bien se atribuye a la hegemonía indiscutida de los EUA, la estabilidad y el crecimiento generalizado de posguerra, en la actualidad su declinación hegemónica hace las veces de estructura disipativa del sistema.

Desde la perspectiva de lo ocurrido a escala mundial a partir de los años setenta, periodo al que asignamos como características más importantes la de ser una verdadera revolución espacio temporal, ello se expresa en un doble impacto en el espacio económico. Por una parte, como integración económica internacional, como densificación de las relaciones económicas internacionales si se quiere, como una nueva fragmentación de la economía mundial.

Desde el punto de vista del espacio económico, la globalización es un proceso que se expresa en integración y a la vez en fragmentación de dicho espacio, como espacialidad

disipativa. La globalización en la imaginación social y académica posibilita la definición de unidades espaciales de análisis mayores, más extensas que los países o regiones para abarcar al conjunto del planeta o al menos de la economía-mundo capitalista. Estas nuevas unidades de análisis requieren para su estudio nuevas propuestas epistemológicas que sean capaces de abarcarlas. A su vez, la globalización es un proceso inconcluso que culminará junto con el sistema que le dio vida, de aquí que en la actualidad se encuentre limitado por la dinámica de la especialidad disipativa. La planeación y su instrumentación, reproduce un esquema de ordenamiento y regulación de las relaciones sociales de producción, la administración de los recursos y las condiciones generales de la producción de manera desigual, cuyos efectos, entendidos como parte de una dinámica inherente a el desarrollo estratégico de las políticas generales, tiene el objetivo de implementar y consolidar un proceso económico, jurídico e ideológico que permita la reproducción de la ciudad con dichas condiciones desiguales y a pesar de las consecuencias de sostener dicho esquema.

En este sentido la gestión territorial, como regulación de las relaciones sociales de producción y los soportes materiales de la ciudad y su contexto, acude a la planeación como marco normativo para establecer los patrones de reproducción derivados del Ejercicio del Estado y la reproducción del modo de producción actual.

La reproducción de las condiciones generales de producción y las relaciones sociales propicias para la reproducción del territorio y sus entidad urbanas y rurales, modifica y replantea desde la dinámica económica, jurídica y social predominante, los ajustes producidos por la misma dinámica reproductiva. Existe en este sentido un proceso de gestión tautológica que se manifiesta en instrumentación unidimensional enfocada a la consolidación del esquema económico predominantes, desestimando las consecuencias de dicho esquema, aunque al mismo tiempo brinda, aunque sea en una medida limitada, los mecanismos que la sustentan y contribuyen a la modificación o ajuste de dichas tendencias en un caso o condición determinadas.



# **Capítulo I. La Gestión Urbana**

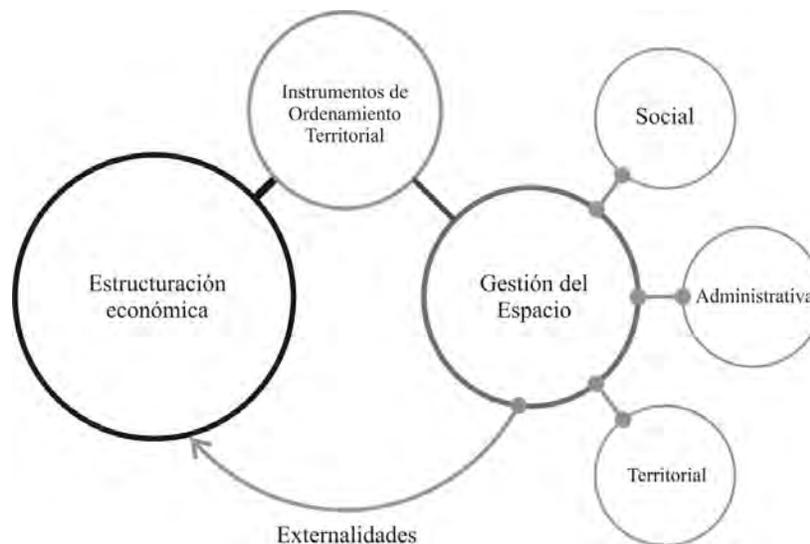


## Capítulo 1. Gestión urbana

El espacio urbano es la expresión predominante de la sociedad moderna donde se llevan a cabo las actividades económicas; para algunos autores, éstas se refieren a la organización económica del espacio, con base en la producción capitalista (Polese, 1999: 214; Sassen, 2003: 16; Castells: 2006, 159; Lipietz: 1970,159; Pradilla, 1978: 288). La configuración del espacio urbano da lugar dadas sus particularidades económicas a una serie de disparidades urbanas (Polese, 1999), mismas que es posible abordar desde la gestión pública. La gestión pública está estrechamente relacionada con la solución de condiciones urbanas locales (Castells, 2006: 292, Lipietz, 1979: 49).

Esta gestión es posible con base en instrumentos de organización y control del territorio (Pradilla, 1979: 202). Con base en el instrumental es posible condicionar o modificar las tendencias de las transformaciones que mayor efecto tienen en el desarrollo de la ciudad, no obstante, existe una tendencia a utilizarlos como excusa para la instalación de capital inmobiliario (Harvey, 1998:369). Además se reconoce que éstos tienen efectos adversos en la sociedad dado su perfil desarrollista (Osmont, 2003: 15). Mismo que ha encontrado observaciones importantes para su reestructuración (Assuad, 2009: 361, Vega: 2006:194.)

Esquema 1. Aspectos generales de la gestión



Fuente: Elaboración propia.

### 1.1. La Ciudad y su estructura espacial

En la sociedad moderna predomina el modo de producción capitalista. Por lo tanto el sistema económico es dominante en la estructuración social y la organización del espacio. De hecho los soportes materiales de las actividades económicas constituyen la estructura física del capitalismo. Estos incluyen la producción, el intercambio, la distribución y el consumo, así como las funciones del estado, sus aparatos ejecutivos y la ley.

La sociedad capitalista en particular se expresa en el espacio urbano. En esta estructuración física el soporte suelo es fundamental porque participa en todos los procesos de producción y al mismo tiempo porque permanece como condición de consumo-destrucción.

En la ciudad se aglomeran actividades económicas y población, predominando los sectores de actividades secundarias y terciarias. En esta estructura física habita cerca de la mitad de la población mundial y se genera el mayor porcentaje de producción económica.

México es un país predominantemente urbano, ya que la mayor parte de la población y sus actividades económicas se concentran en las ciudades. Esto denota la importancia de la planeación territorial en nuestro país, que cabe destacar fue incorporada a partir de la segunda mitad del siglo pasado, cuando se instrumenta una primera la ley general de asentamientos humanos.

En este contexto, el análisis de la problemática urbana y la instrumentación de políticas territoriales tuvieron que conformar un marco analítico tomando en consideración el crecimiento poblacional constante y una dinámica económica en desarrollo. No obstante, debido a las condiciones generales de la instrumentación, que enfatiza la importancia del desarrollo de la vivienda y de las actividades económicas industriales, en un primer momento, se excluyen una serie de problemáticas que actualmente son de eminente importancia como la participación social y el medio ambiente.

En la actualidad, solamente 128 de 582 localidades urbanas del país, cuentan con instrumentos de planeación posteriores al 2000. El resto opera con programas de desarrollo anteriores a este año, como es el caso del Distrito Federal y su territorio, que muestra un atraso significativo, de al menos 8 delegaciones.

En el caso específico de las delegaciones del Distrito Federal, solo el 25% cuenta con una actualización de sus Programas de Desarrollo Urbano, posterior al año 2005, lo que

evidencia su precaria planeación. Esto se agudiza, si consideramos que el DF es la segunda ciudad más poblada de país, aglomerando el 8% de la población total nacional y produce más del 20 % del PIB nacional.

Por lo tanto, la temática que se aborda en esta investigación se enfoca en las condicionantes de la política territorial instrumentada en el Distrito Federal, específicamente, del caso de la delegación Coyoacán, con la finalidad de plantear una metodología que permita mitigar las problemáticas emergentes de una gestión urbana realizada con instrumentación carente de un contexto actualizado.

En este marco, se asume que la obsolescencia de los instrumentos de planeación vigentes en la ciudad genera implicaciones urbanas de carácter multidimensional. Sin embargo, ante el dinamismo territorial reciente, se requiere una aplicación operativa que reestructure desde un instrumento obsoleto, la atención a condiciones económicas, sociales y ambientales predominantes. En el caso específico de la Delegación Coyoacán, el Programa delegacional de Desarrollo Urbano (PDDU) vigente, contempla aspectos y condiciones en el instrumento de 1997, contrastantes precisamente con el programa vigente.

## 1.2. La gestión y aprovisionamiento urbano

La actividad del hombre por satisfacer necesidades específicas, por medio de la transformación de su medio natural, constituye el proceso de la producción. Esta actividad se dimensiona a partir de los elementos, condiciones y procesos abstractos de su desarrollo, así como las características de los individuos que la realizan.

El proceso de análisis de la producción, determina en un principio, que es resultado de la actividad de los individuos socialmente organizados. Considerando al hombre como producto de un proceso histórico, al margen de toda concepción naturista o fortuita. Este fundamento, determina además que la producción se vuelve socialmente determinada, es decir, corresponde a necesidades específicas de la sociedad productiva.

Así, el proceso de producción, comienza cuando los individuos, como sujetos de trabajo, por medio de instrumentos, como herramientas que incluyen el uso rudimentario de las manos, transforman su medio natural, como objeto del trabajo. De esta forma se considera

parte del proceso, el trabajo realizado anteriormente, es decir el capital, entendido como instrumento de la producción.

Resultado de este proceso, son las condiciones que matizan el proceso de producción, como es la propiedad, es decir la apropiación de la naturaleza y en consecuencia la acción del los individuos por protegerla, por medio de la creación de instituciones, que pueden considerarse como precursores de las estructuras sociales en la actualidad. En este punto J. St, Mill y Adam Smith, plantean que surgen dos condiciones principales: aquellas que son indispensables de la producción en general y aquellas que aumentan en mayor o menor medida la producción.

Marx, establece que los elementos de la producción y las condiciones derivadas de la relación dinámica de estos, son los que permite establecer cómo se constituye la producción en general, en toda época; sirviendo como instrumento comparativo de los distintos grados de desarrollo productivo de la historia del hombre en sociedad.

El análisis del proceso de producción, determina que éste en todos sus momentos es un acto de consumo, y todo consumo, objeto de la producción. Por su parte cada uno, producción y consumo, representan el principio y el fin del proceso, no obstante, el carácter social de la producción genera otros elementos intermedios: la distribución y el cambio.

La relación que guarda esencialmente la producción, la distribución, el cambio y el consumo, es determinante entre sí; la distribución, como proceso sometido a las leyes naturales, que objetiva la necesidad de los individuos; la distribución determina la producción en que los productos corresponden al individuo; el cambio que determina la producción de la cual el individuo desea obtener la parte que la producción le asigna, y el consumo (como una necesidad subjetiva), resulta, aparentemente, fuera del proceso. No obstante cada uno de estos elementos guarda entre sí, una relación dinámica, determinante y directa.<sup>1</sup>

Se concluye entonces que, el análisis de los elementos que conforman el proceso de producción, las relaciones y factores determinantes que desarrollan entre sí, constituyen la

---

<sup>1</sup> Marx, Karl. Contribución a la crítica de la economía política. Ed. Siglo XXI. 8va ed. 2005. Págs.282-313

herramienta teórica del planteamiento de la cuestión económica en la sociedad y la forma más común en la que se despliega la producción: La ciudad.

### 1.3. Agentes de la Gestión urbana

El espacio es un producto material en relación con otros elementos materiales, entre ellos los hombres, los cuales contraen determinadas relación sociales, que dan al espacio una forma, una función, una significación social. No es por tanto, una mera ocasión de despliegue de la estructura social, sino la expresión concreta de cada conjunto histórico en el cual una sociedad se especifica.

Se trata por tanto de establecer, al igual que para cualquier otro objeto real, las leyes estructurales y coyunturales que rigen su existencia y su transformación, así como su específica articulación con otros elementos de una realidad histórica. De lo que se deduce que no hay teoría del espacio al margen de una teoría social general, sea ésta explícita o implícita.

El espacio urbano está estructurado, o sea, que no se organiza al azar, y los procesos sociales que refieren a él expresan, especificándolos, los determinismos de cada tipo y de cada periodo de la organización social.

El estudio de la estructura urbana debe realizarse en dos planos: por un lado se trata de elaborar útiles teóricos susceptibles de aprehender significativamente lo concreto-real, y, por otra, de utilizar estos útiles en una sucesión discontinua de análisis particulares que apunten a fenómenos históricamente dados.

Es imposible abordar el análisis de la organización del espacio sin una discusión, aunque sea rápida, de esta tradición de investigación, sin pretender con esto hacer historia de las ideas, sino examinar la eficacia de las proposiciones avanzadas y de los trabajos realizados.

La discusión teórica sobre el espacio, ha permitido el desarrollo de planteamientos que rebasan las concepciones empiristas sobre la estructura de la ciudad y su interacción social y económica, para establecer los principios, elementos, dinámicas y factores que

contribuyan a un análisis concreto, con la finalidad de articular propuestas a problemáticas específicas.<sup>2</sup>

Características de la construcción del concepto de espacio:

1. Cómo una categoría analítica en la teorización de lo urbano.
2. Cómo realidad material, física, elemento indispensable de toda actividad humana. El espacio es una forma social, inexplicable al margen de las relaciones sociales concretas que sobre él se despliegan y que lo construyen, en la práctica y en la teoría. Se llega entonces al concepto del espacio como espacio social.
3. La construcción teórica del espacio, es el análisis de determinadas prácticas sociales dadas sobre cierto espacio. No existe, pues, Teoría del espacio, al margen de las ciencias sociales.
4. El riesgo de caer en una concepción “ideológica del espacio”, si no se le construye teóricamente como forma social producida por las relaciones sociales, históricamente dadas, si no se le delimita o califica en función de la materialización de relaciones concretas.<sup>3</sup>

El análisis espacial se fundamenta con base en una teoría general de la organización social, cuyos 2 principios generales, describen la naturaleza de las relaciones de los individuos: el principio de interdependencia entre individuos, y el principio de la función central.

Efectivamente, en la base de los análisis espaciales existe una teoría general de la organización social, a la que se considera dirigida por dos principios esenciales:

1. El principio de interdependencia entre los individuos, basado en sus diferencias complementarias (relaciones de simbiosis) y sus similitudes suplementarias (relaciones de comensalismo)
2. El principio de la función central: En todo sistema de relación con un medio ambiente se asegura la coordinación por medio de un pequeño número de funciones centrales. La posición de cada individuo en relación a esta función determina su posición en el sistema y sus relaciones de dominio.

---

<sup>2</sup> Castells, Manuel. La cuestión urbana. Siglo XX. Pp. 144

<sup>3</sup> Pradilla Cobos, Emilio. Contribución a la crítica de la teoría urbana. Pp. 31-40

La sociedad se piensa ante todo en tanto que comunidad y se define a ésta como “un sistema de relaciones entre partes funcionalmente diferenciadas y localizado territorialmente”. Se explica entonces la organización urbana como un conjunto de proceso modelado, distribuido y puesto en relación por “unidades ecológicas”, a saber, toda expresión espacial que presenta una determinada especificidad en relación a su medio ambiente inmediato (residencias, fábricas, oficinas, etc.)

Los principales procesos ecológicos son: la concentración, o sea, el aumento de la densidad de una población en un espacio y momento determinado; la centralización o especialización funcional de una actividad o red de actividades sobre un mismo espacio, con su articulación jerarquizada con el conjunto del territorio regional; la centralización, con su corolario la descentralización, origina procesos de movilidad de la estructura y, por consiguiente, funciones de circulación en sentido amplio; la segregación se refiere al proceso mediante el cual el contenido social del espacio se hace homogéneo dentro una unidad y se diferencia fuertemente respecto a unidades exteriores, generalmente según la distancia social deriva del sistema de estratificación; por último, al invasión-sucesión explica el movimiento por el que una nueva población (o actividad) se introduce en un espacio previamente ocupado, siendo rechazada por el asentamiento anterior, o sucediéndole, como dominante en la unidad ecológica así pretendida.

Esta construcción se queda sin embargo a un nivel formal en la medida en que estos procesos ecológicos, explicativos de las configuraciones urbanas observadas (zonas, sectores, núcleos, radios, etc.), no se explican más que aludiendo a las leyes económicas generales. Pues una teoría de la estructura urbana debe buscar las leyes por las cuales diferentes contenidos sociales se expresan a través de los procesos anunciados.

La problemática propia a toda teoría del espacio no consiste en oponer valores y factores “naturales” sino, por una parte, en el plano epistemológico, en descubrir las leyes estructurales o la composición de situaciones históricamente dadas, y, por otro, en el plano propiamente teórico, en establecer hipótesis sobre el factor dominante de una estructura en la cual, manifiestamente, todas las escuelas incluyen el conjunto de elementos de la vida social.

Esta yuxtaposición de problemáticas explica la confusión en la bibliografía de dos tipos de críticas hechas a la tradición de la ecología humana: la que reemplaza la determinación natural por un arbitrario social con base cultural y la que llama la atención sobre la especificidad del espacio histórico haciendo intervenir la división de la sociedad en clase, ... Esta fusión es sólo posible dentro de una perspectiva historicista: el hombre (los grupos sociales) crean las formas sociales (el espacio) a través de la producción, contradictoria a veces, de los valores, los cuales, orientando los comportamientos actitudes y creando instituciones, modelan la naturaleza.

Por encima de todo eclecticismo académico hay que superar la oposición ideológica entre la determinación del espacio por la naturaleza y su modelado por la cultura, con el fin de unir estos dos términos en una problemática que reconozca la especificidad de lo social humano, sin afirmarlo como creación voluntaria, que ninguna ley puede explicar. Al frente común ideológico del culturalismo y del historicismo conviene oponer un frente teórico que integre la problemática ecológica de base materialista en un análisis sociológico; dicho análisis debe tener como tema central la acción contradictoria de los agentes sociales (clases sociales) pero debe encontrar su fundamento en la trama estructura que hace la problemática de toda sociedad-o sea, el modo en que una forma social trabaja la naturaleza y la forma de reparto y de gestión, y por tanto de contradicción que resulta de ello.

Los resultados obtenidos por la ecología tienen más valor para fundar una teoría del espacio que las corrientes socio-culturales acumuladas, pues aquéllos remiten a esta primera determinación por las fuerzas productivas y a las relaciones de producción que derivan de ello, de lo cual no se trata de contradecir, sino más bien de desarrollar articulando a sus efectos sobre el espacio los producidos por las otras instancias de determinación social.

No basta con pensar en términos de estructura urbana: hay que definir los elementos de la estructura urbana y sus relaciones antes de analizar la composición y la diferenciación de las formas espaciales. Se trata de superar la descripción de los mecanismos de interacción entre implantaciones y actividades para descubrir las leyes estructurales de la producción y del funcionamiento de las formas espaciales estudiadas...

La diferenciación de un espacio, la distinción entre funciones y proceso que ponen en relación las diversas unidades carecen de significación si no se refieren a elementos

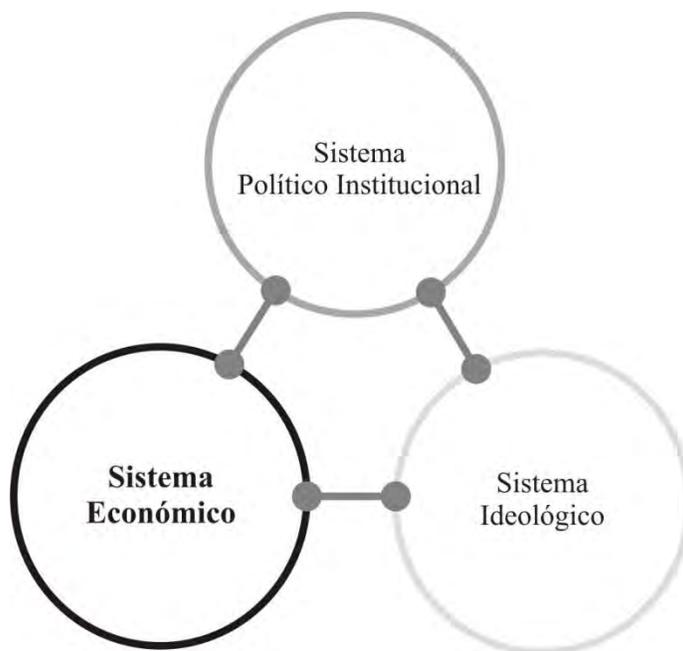
teóricamente significativos, los cuales sitúan al espacio en el conjunto de la estructura social.

No existe teoría específica del espacio, sino simplemente despliegue y especificación de la teoría social, de modo que permita explicar las características de una forma social particular, el espacio, y de su articulación con otras formas y procesos históricamente dados.

Recordemos que toda sociedad concreta, y por tanto, toda forma social (el espacio, por ejemplo) puede comprenderse a partir de la articulación histórica de varios modos de producción. Por modo de producción no entendemos el tipo de actividades productivas, sino la matriz particular de combinación entre las “instancias”(sistemas de prácticas) fundamentales de la estructura social: económica, política-institucional e ideológica esencialmente.

Analizar el espacio en tanto que expresión de la estructura equivale a estudiar su elaboración por los elementos del sistema económico, del sistema político y del sistema ideológico, así como por sus combinaciones y las prácticas sociales que derivan de ello.

Esquema 2. Componentes sociales de la estructuración del espacio.



Fuente: Elaboración Propia.

Cada uno de estos tres sistemas se compone de algunos elementos fundamentales interdependientes que determinan la misma relación de los objetos del sistema (el cual no consiste por otra parte en nada más que en sus elementos y en sus relaciones).

El sistema económico se organiza en torno a las relaciones entre la fuerza de trabajo, los medios de producción y el no-trabajo, que se combinan según dos relaciones principales: la relación de propiedad (apropiación del producto) y la relación de “apropiación real”.

La expresión espacial de estos elementos puede encontrarse por medio de la dialéctica entre dos elementos principales: producción (expresión espacial de los medios de producción), consumo (expresión espacial de la fuerza de trabajo) y un elemento derivado, el intercambio, que resulta de la especialización de las transmisiones entre producción y el consumo en el interior de la producción y en el interior del consumo.

El elemento no-trabajo no tiene expresión espacial específica; se traduce en la manera en que las dos relaciones, de propiedad y apropiación, se organizan en el espacio, así como en la forma de especialización de cada elemento.

Expresiones concretas de estos elementos:

P (producción): Conjunto de actividades productoras de bienes, servicios e informaciones.

C (consumo): Conjunto de actividades relativas a la apropiación social, individual y colectiva del producto. Ejemplo: la residencia, los equipos colectivos.

I (intercambio): Intercambios producidos entre P y C, en el interior de P y en el interior de C. Ejemplo: la circulación, el comercio.

G (Gestión): Proceso de regulación de las relaciones entre P, C, I.

La articulación del sistema político-institucional con el espacio se organiza entorno de dos relaciones esenciales que definen este sistema (relación de dominación-regulación y la relación de integración-represión) y de los lugares así determinados. La expresión espacial del sistema institucionales, por una parte, la delimitación del espacio (por ejemplo, las comunas, las aglomeraciones, etc.), y por otro, la acción sobre la organización económica del espacio a través de la regulación-dominación que ejercen las instituciones sobre los

elementos del sistema económico comprendiendo en ello su traducción espacial (proceso de gestión).

El sistema ideológico organiza el espacio marcándolo con una red de signos, cuyos significantes se componen de formas espaciales y los significados, de contenidos ideológicos, cuales eficacias deben medirse por sus efectos sobre el conjunto de la estructura social.

Se puede, pues, comprender la organización social del espacio a partir de la determinación de las formas espaciales:

1. Por cada uno de sus elementos de las tres instancias. (Económica, político-jurídica, ideológica). Estos elementos están siempre combinados con los otros elementos de su propia instancia.
2. Por la combinación de las tres instancias.
3. Por la persistencia de formas espaciales ecológicas, suscitadas por estructuras sociales anteriores.
4. Por la acción diferencial de los individuos y de los grupos sociales sobre su marco; esta acción viene determinada por la pertenencia social y espacial de estos grupos, pero puede producir efectos nuevos debido a la especificidad de l sistema de interacciones.

La explicación de la estructura espacial requeriría, pues una previa teorización de los diferentes niveles señalados (niveles abstractos, realidades concretas) y de sus modos de articulación. Teóricamente habría que empezar por exponer el conjunto de la estructura para deducir después el comportamiento de cada elemento, tomándolo siempre en una combinación dada.

#### 1.4. Escalas espaciales de la Gestión

Una vez planteado el problema teórico, nos es preciso ahora observar algunos procesos históricos relativos al espacio, que han sido ya en parte teorizados y que nos permitirán avanzar en nuestra investigación. La síntesis ulterior de los resultados y de los problemas no debe ser un cuerpo teórico encerrado en sí mismo, sino, al contrario, una serie de

proposiciones de trabajo siempre abiertas, puesto que un campo teórico no evoluciona hacia un cierre, sino hacia su abertura.<sup>4</sup>

El acceso al suelo, en la dinámica económica de la ciudad, está condicionado por los procesos de gestión establecidos por el Estado, el aparato social y la racionalidad económica, por medio del marco referido de cada uno, en la estratificación del espacio urbano con base a la lógica de las necesidades particulares de cada sector productivo.

En el caso de Latinoamérica, este proceso se caracteriza presencia de los mercados inmobiliarios informales, en respuesta a las condiciones socioeconómicas predominantemente de pobreza y marginación, agudizando los problemas de equidad urbana y social.

En el marco global, el despliegue del capital, depende de las estructuras sociales existentes, al mismo tiempo que, las modifica y condiciona, para conformar nuevas relaciones sociales expresadas espacialmente. Toda sociedad tiene un espacio, producido socialmente por la tecnología, las relaciones de producción y clases.

Los espacios son construcciones de la sociedad y toda sociedad compleja conforma una red de diversas pertenencias espaciales. Estos espacios no son coincidentes y ordenados, sino que se superponen y contradicen, se incluyen y excluyen. Así, el ritmo de las transformaciones estructurales del capital, desplaza la articulación espacio-sociedad usual.<sup>5</sup>

#### 1.5. Contexto de la Gestión urbana actual

El planteamiento de un esquema de análisis territorial, se encuentra inmerso en las condiciones económicas expresadas, según las formas de producir de un determinado tipo de estructura social. De este modo, todo intento de planteamiento de la gestión en el espacio, necesariamente debe tener en cuenta la dinámica de las condiciones específicas de los procesos productivos, como fundamento en la aproximación, en primer lugar de la dimensión de las problemáticas existentes, así como de las relaciones sociales, espaciales y económicas que la generan.

---

<sup>4</sup> Castells, Manuel. La Cuestión urbana. Siglo XX. Pp. 156

<sup>5</sup> Hirsch, Joachim. El Estado nacional de Competencia. UAM Xochimilco. 2008. pp.177

Así, se llega a las siguientes consideraciones:

- La dinámica de la gestión urbana, debe considerar las condiciones espaciales de la ciudad en el marco de un despliegue de actividades productivas con tendencias de la disparidad del territorio, con implicaciones del despliegue urbano.
- La instrumentación para el ordenamiento territorial, expresa inconsistencias con respecto a las condiciones adversas de la población y sus procesos de gestión por el espacio urbano. No obstante, con base a una consideración del estado como agente fragmentador de la estructura social, debe de entenderse esta incongruencia como una medida sistemática de disparidad regional, cuyos objetivos apuntan a la apertura institucional e instrumental para el despliegue económico en la ciudad.

El estado como regulador de los procesos administrativos, establece la estructura encargada de sistema de participación ciudadana, mecanismo legitimador para el desarrollo de instrumentos y políticas de esquemas de instalación y reproducción económica. En este sentido, la instrumentación existente responde a intereses determinados, bajo condiciones precisas, no obstante el contraste evidente de estos instrumentos, fuera de ser parte de un argumento de contradicción del sistema predominante, establece la necesidad de realizar un análisis detallado de las condiciones expresadas.



## **Capítulo II. Perfil regional**



## Capítulo 2. Perfil regional

En México, 78% de la población es urbana; el país cuenta con una de las mayores aglomeraciones humanas de escala multiregional del planeta, misma que concentra al 33.78% de la población nacional, y es responsable del 37.82% del PIB. En un esquema regional de participación económica, se observa la preeminencia del centro del país, particularmente Distrito Federal y México, así como una complementariedad en la costa del golfo incluyendo Nuevo León, Veracruz, Tamaulipas; el bajío-occidente con Guanajuato y Jalisco, los cuales forman la aglomeración del eje volcánico transversal (AEVT) (Monroy-Ortiz, Monroy, 2007: 200), y la frontera norte con Baja California Norte, Chihuahua; de forma agregada, las regiones preeminente y complementarias están conformadas por 205 municipios metropolitanos que contribuyen con 67.07% del PIB nacional.

### 2.1. Patrones del Despliegue urbano y estructuración económica

En primera instancia, el PIB per cápita y el grado de desarrollo humano sugieren una distribución homogénea de condiciones de vida favorables, sin embargo la hipótesis de que la urbanización y el desarrollo económico tienen una estrecha relación, encuentra serias contradicciones en los patrones de distribución regional de desiguales tanto en el nivel de ingreso, como de los determinantes de los asentamientos precarios.

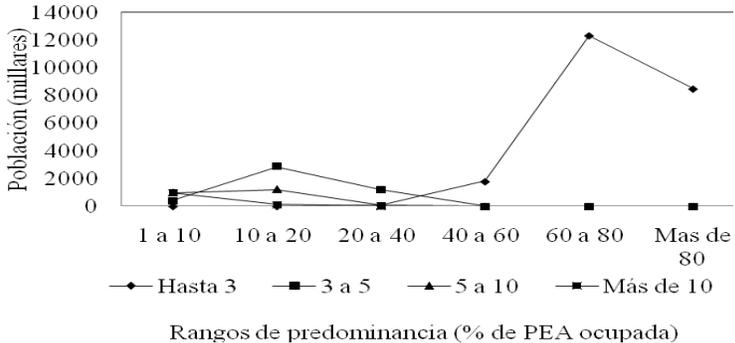
#### *Nivel de ingreso*

El ingreso de la población se clasifica oficialmente según la cantidad de salarios mínimos percibidos. Atendiendo el costo de la canasta básica de satisfactores esenciales en el ámbito urbano (Hernández Laos, 2006: 18), se pueden determinar los patrones de disparidad regional; indicando la capacidad de la población para proveerse las condiciones de reproducción social mínimas, y al mismo tiempo, discutiendo el grado de desarrollo humano en una escala más precisa. La distribución general del ingreso tiene su principal disparidad en la proporción de población que no es capaz de proveerse la canasta básica de satisfactores esenciales, respecto a aquella que si lo es. En el límite de la capacidad de provisión se encuentra la población con una percepción de 3 salarios mínimos, la cual es 21 veces mayor a aquella identificada con más de 10 salarios mínimos.

En la escala regional, el rango de menor capacidad de autoprovisionamiento resulta predominante en 82.15% de los municipios, donde más del 60% de la población económicamente activa ocupada percibe un ingreso de tales características, ver gráfica 1.

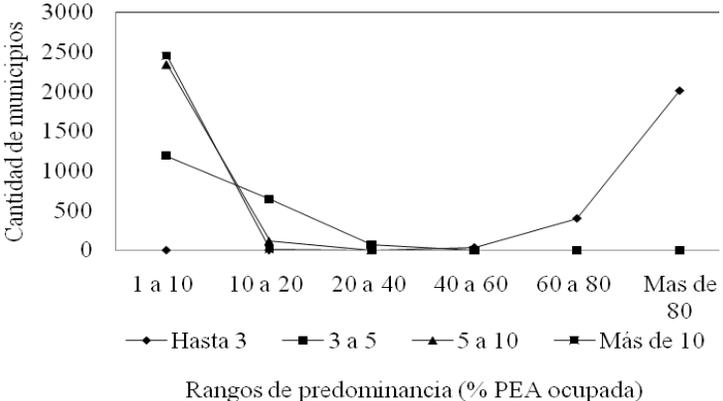
La población en estas circunstancias se distribuye en 82% del territorio nacional, lo cual consigna una condición de país donde predomina la incapacidad para asumir el costo de la canasta básica de satisfactores esenciales, ver gráfica 2.

Gráfica 1. Población según rangos de predominancia de ingreso de hasta 3 salarios mínimo.



Fuente: Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, (2000), *XII Censo general de población y vivienda*. Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, (2005), *II Censo de población y vivienda*. Elaboración propia.

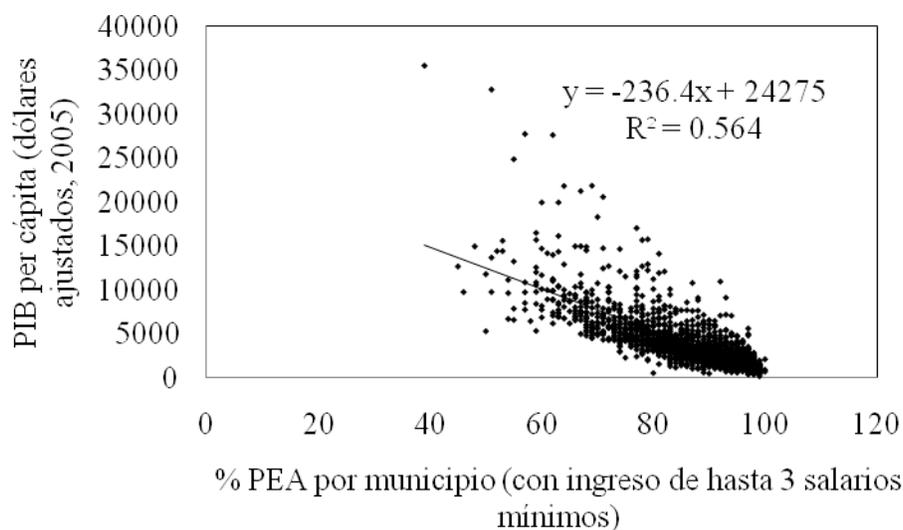
Gráfica 2. Municipios según rangos de predominancia de ingreso de hasta 3 salarios mínimos



Fuente: Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, (2000), *XII Censo general de población y vivienda*. Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, (2005), *II Censo de población y vivienda*. Elaboración propia.

El segundo patrón de disparidad se refiere a la alta incidencia de población económicamente activa con un ingreso de hasta 3 salarios mínimos, por área urbana. Atendiendo la hipótesis convencional de que la urbanización provee condiciones económicas favorables; ésta no consigue demostrarse, al menos para el caso mexicano, donde el coeficiente de correlación entre el PIB per cápita y el porcentaje de PEA con un ingreso de 3 salarios mínimos es relativamente alto, ver gráfica 5. Es decir, si bien la urbanización concentra los más altos niveles de PIB per cápita; estos no son sinónimo de una distribución homogénea del ingreso, por lo que queda de manifiesto una disparidad económica productiva.

Gráfica 3. Coeficiente de correlación entre PIB per cápita y porcentaje de PEA con un ingreso de 3 salarios mínimos



Fuente: Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, (2000), *XII Censo general de población y vivienda*. Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, (2005), *II Conteo de población y vivienda*. Elaboración propia

Por lo tanto, la disparidad regional asume una dimensión regional y económica que es evidente en México, la cual contrasta la supuesta efectividad económica de la aglomeración urbana. Derivado de ello, la urbanización en los países subdesarrollados no necesariamente se presenta como un patrón territorial asociado al desarrollo humano. Por el contrario, el

incremento de la tasa de urbanización en estos países resulta, *ceteris paribus*, en mayor disparidad regional.

Se encuentra relevante subrayar dos particularidades: la concentración de municipios en el mayor rango de PIB per cápita es varias veces menor que aquellos ubicados por debajo de la media, y por otro lado, la mayor proporción de PEA con un ingreso de 3 salarios mínimos es predominante en los municipios urbanos y no urbanos, es decir sin importar su participación al PIB per cápita. Como se menciona antes, 82% del territorio registra evidencia de disparidad.

#### *Asentamientos precarios:*

El nivel de ingreso demuestra la disparidad en el sentido regional y económico-productivo. Si bien se estima que 60% de la población económicamente activa ocupada percibe hasta 3 salarios mínimos, y que el universo territorial de la muestra se identifica en el 82% de los municipios del país. Ésta distribución tiene particularidades que resulta pertinente precisar. Para tal propósito se consideran las determinantes de los asentamientos precarios; cuya definición incluye algunas condiciones de vida asociadas a la vivienda: materiales resistentes, área habitable mínima, acceso a agua, acceso a drenaje y seguridad en la propiedad.

Es decir, para que un asentamiento sea considerado como precario debe registrar al menos uno de dichos indicadores, en cuyo caso implican dificultades para la vida humana, en términos económicos, de salud y protección. En este marco, la incidencia, la localización y la distribución de los asentamientos precarios explican el fragmento de la disparidad regional; lo particularizan territorialmente, con la ventaja de asociarla directamente a las áreas urbanas.

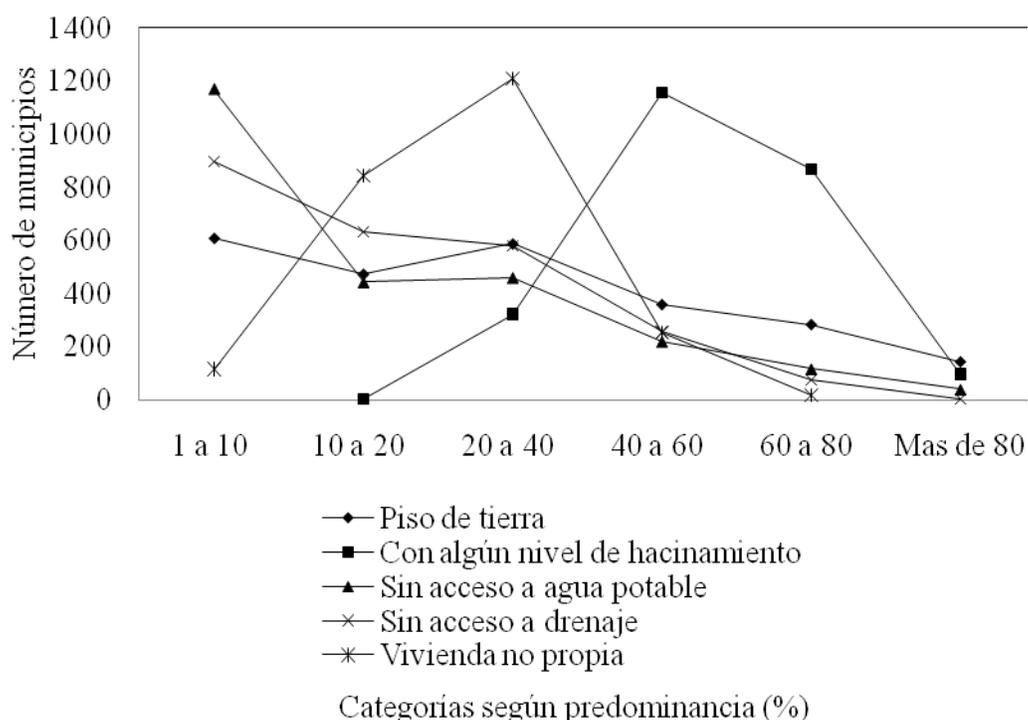
#### *Incidencia*

La incidencia y la localización de los asentamientos precarios pueden determinarse con base en la cantidad de municipios, vivienda y población, según la predominancia de cada indicador de precariedad. El uso de estos aspectos descriptivos tiene el propósito de identificar las regiones con disparidad; como se menciona antes, precizarla en el territorio.

El parque habitacional en el país se estima en poco más de 30 millones de viviendas; agrupadas en propias, no propias, particulares o colectivas (Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, 2005: 956). Con base en este universo se clasifica la predominancia de los determinantes de precariedad por municipio.

Las principales observaciones de esta clasificación refieren las siguientes condiciones: a) la cobertura de agua y drenaje puede estimarse de media a alta, considerando la cantidad de municipios en el rango de predominancia entre 0 y 10% del parque habitacional; b) en 1662 municipios las viviendas con piso de tierra se concentran en los rangos de 0 a 40%; c) en 2117 municipios, al menos 40% de las viviendas registra algún nivel de hacinamiento; d) en 2054 municipios la cantidad de viviendas con problemas de propiedad se calcula entre 10 a 40% del total habitacional, ver gráfica 4.

Gráfica 4. Número de municipios, según rango de predominancia de los determinantes de precariedad



Fuente: Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, (2000), *XII Censo general de población y vivienda*. Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, (2005), *II Censo de población y vivienda*. Elaboración propia

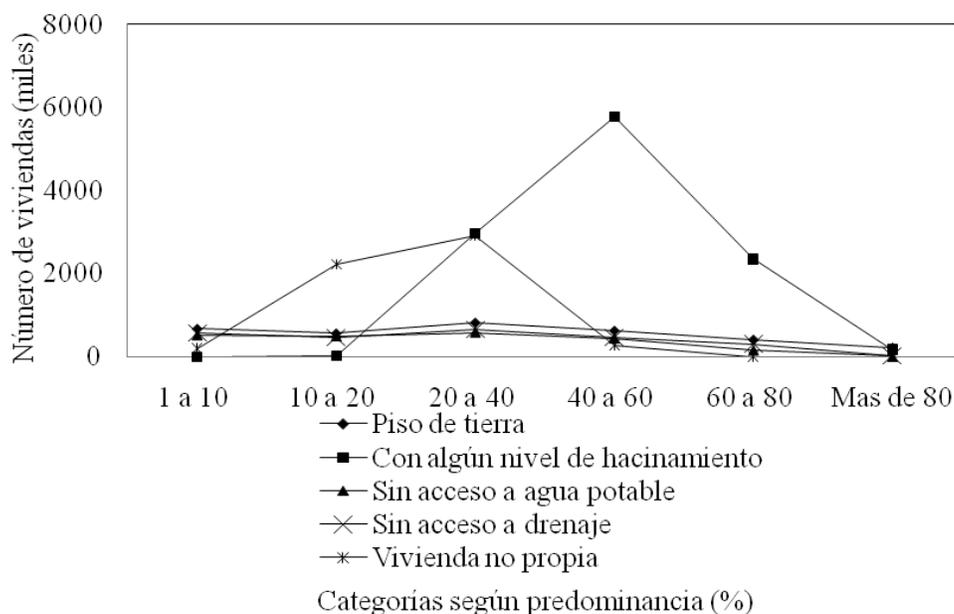
Atendiendo a la categorización propuesta sobresale que existe un sector de vivienda ubicado en el rango de medio a alto, en términos de problemas de propiedad, y niveles de hacinamiento. Es decir, en ambos casos coincide la necesidad de cubrir la demanda real en el país. La estimación oficial refiere tal demanda en 4 279 735 unidades (Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, 2000: 32) y proyecta un incremento anual de 650 000 viviendas (Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, 2008: 11). Dada la evidencia, resulta discutible la demanda real estimada oficialmente.

De cualquier forma, para atender la demanda resulta apremiante tener en cuenta dos problemas estructurales; la distribución del ingreso porque pone de manifiesto la incapacidad económica de la población para adquirir vivienda, y por otra, la capacidad del estado para proveerla. Ejemplo de ello es que solamente 5 de 14 millones de trabajadores cotizando al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) han sido atendidos en 37 años (Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley de Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 2009), lo cual lleva a un incremento acumulativo de la demanda, toda vez que las opciones privadas tienen pocas alternativas crediticias para los niveles de ingreso observados.

Por otro lado, la cantidad de viviendas según las condiciones de precariedad permite hacer una aproximación a la demanda real, en términos de un bien que ofrezca las condiciones de vida mínimas indispensables a la población.

En general, 37.05% del total de viviendas del país tiene algún nivel de hacinamiento, equivalentes a aproximadamente 4 veces la cantidad prevista oficialmente. Dicho de otra forma, 4 de cada 10 viviendas registra hacinamiento. Mientras que el segundo factor relevante se refiere a los problemas de propiedad, el cual alcanza 18.54% del parque habitacional. Por el contrario, la cantidad de vivienda con acceso a agua potable o drenaje, y con piso de tierra están en el menor rango, promediando 8 millones, ver gráfica 5.

Gráfica 5. Cantidad de vivienda, según determinantes de precariedad

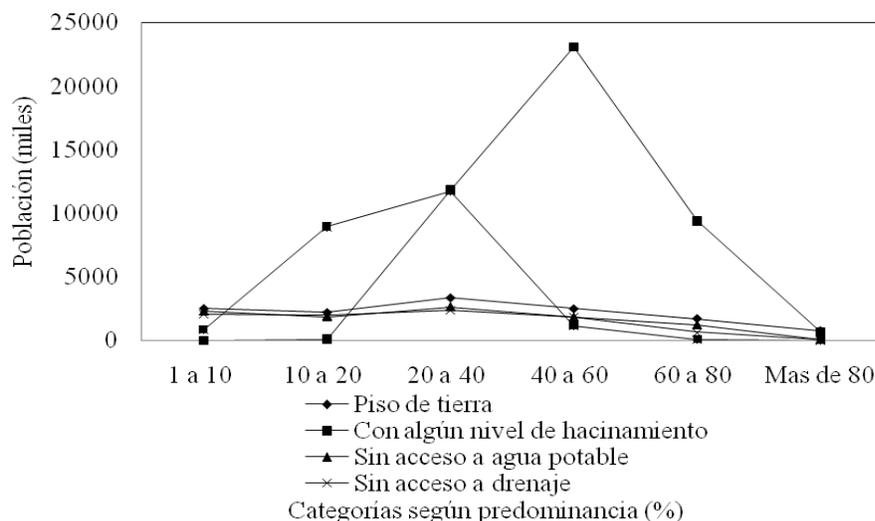


Fuente: Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, (2000), *XII Censo general de población y vivienda*. Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, (2005), *II Conteo de población y vivienda*. Elaboración propia.

La cantidad de población que habita en condiciones adversas también resulta apremiante. En orden descendente, el hacinamiento afecta a 45 millones de personas, mientras que 22 y 13 millones respectivamente, no cuentan con una vivienda propia o por el contrario, habitan en una cuyo piso es de tierra. Incluso, la población que no tiene acceso a agua o drenaje se estima por arriba de 9 millones, con ello se subraya la importancia de incorporar al rezago habitacional requerimientos concretos de esta especie.

Cabe aclarar que si bien existe una relativa accesibilidad a los servicios básicos; ésta demuestra un contraste importante con la población que dispone de poco espacio vital o por el contrario, que no es dueño de su propia vivienda. De hecho, la proporción de población en ésta condición es de poco más de una tercera parte del total nacional; presentando mayor incidencia en municipios urbanos. Por otro lado, es de particular relevancia que todos los municipios tienen al menos 10% de la población viviendo en tal condición, ver gráfica 6.

Gráfica 6. Cantidad de población, según condición de precariedad



Fuente: Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, (2000), *XII Censo general de población y vivienda*. Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, (2005), *II Conteo de población y vivienda*. Elaboración propia

Atendiendo a la evidencia, se puede comentar que ninguna región está exenta de hacinamiento, incluyendo a las aglomeraciones urbanas con las mayores tasas de urbanización. Si bien la urbanización concentra una importante capacidad productiva, la disparidad también resulta determinante de la vulnerabilidad social de que es objeto el país.

## 2.2 Instrumentación territorial

Las políticas territoriales deben tener en cuenta la disparidad regional que el país acusa, para replantear los esquemas de estructuración urbana, y los patrones de aprovechamiento ambiental.

De manera particular, el escenario de vulnerabilidad del valle de México y el eje volcánico, así como el costo económico de su colapso e inviabilidad justifican la reconsideración del modo funcionalista y antisistémico de hacer ciudad.

Sin embargo, la evidente desigualdad y concentración del PIB per cápita tiene implicaciones concretas en el desarrollo de la sociedad. Mientras once delegaciones del Distrito Federal cuentan con un PIB per cápita similar al de los países desarrollados, 82% de los municipios del país alcanza una percepción apenas suficiente. El aparato productivo

en estas condiciones expresa capacidades diferenciales que no pueden dejarse de lado, toda vez que en la escala urbano-regional se multiplican o posibilitan las medidas de mitigación o de recuperación económica.

En general, los instrumentos de control territorial han resuelto marginalmente los efectos económicos y sociales, en términos de diferenciación y desarrollo desigual. Por el contrario, la evidencia demuestra que las políticas de corte funcionalista o la simple inexistencia de las mismas, agudizan éste tipo de esquemas territoriales. En este sentido se vuelve relevante conocer su disponibilidad y distribución en el país.

El universo de políticas territoriales implica una rigurosa transversalidad que involucra aspectos económicos, sociales y ambientales, sin embargo para los propósitos de éste análisis se abordan exclusivamente las tres escalas de normatividad dentro del ámbito urbano; incluyendo el programa municipal de desarrollo urbano, el programa de desarrollo urbano de centro de población y el programa parcial, o las modalidades de plan director o plan regulador.

La revisión de la disponibilidad de políticas se concentra en los 590 municipios considerados oficialmente como urbanos, los cuales incluyen 345 del tipo metropolitano y 245 identificados como aglomeraciones mayores de 15 000 habitantes.

También es necesario hacer algunas precisiones metodológicas; la normatividad urbana se revisa en tres fuentes que por orden estrictamente de búsqueda son: el archivo digital de la dirección general de compilación y consulta del orden jurídico nacional (OJN) (Secretaría de Gobernación, 2010), los compendios digitales de los periódicos oficiales de los estados, y por solicitud vía electrónica a la secretaría asignada.

El periodo de análisis es de 2000 a 2010; para los estados de Zacatecas, Puebla, Chihuahua, Chiapas y Campeche en particular, se consideró solamente aquella información disponible en el Orden Jurídico Nacional, dado que no cuentan con una página ex profeso para su periódico oficial, y tampoco se obtuvo respuesta de sus respectivas oficinas encargadas. En estricto rigor se debió agotar la posibilidad de la oficina de información pública.

### *Características*

En México, las políticas territoriales aparecieron obligadas por la creciente tasa de urbanización observada en el país, y en seguimiento a la preocupación que despertaban sus

condiciones a nivel global. La ley general de asentamientos humanos (1994) en particular, es el instrumento de competencia nacional que establece los lineamientos generales de ordenación urbana. Por el momento en que aparece la versión original del documento, se tiene especial preocupación por aspectos asociados a la urbanización intensa y sin una planeación específica, por lo que se plantea como objetivos:

*“II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;*

*III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población (op. cit.)”.*

En ambos artículos se observan las principales contradicciones del instrumental nacional, dado que el caso de la fundación se limita a algún ejemplo excepcional, mientras que la conservación y el mejoramientos no se cristalizan en indicadores concretos toda vez que a nivel nacional 9.90% de la viviendas no cuentan con servicio sanitario, 11.23% se registra sin agua entubada, 14.79% con piso de tierra y 45.95% con algún nivel de hacinamiento (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007). En este contexto, la planeación y la regulación del ordenamiento territorial en los asentamientos humanos es un objetivo óptimo, pero parcialmente demostrable.

Con la reserva de ampliar la discusión en este sentido, se hace particular énfasis en el apartado que plantea la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos. Con base en la evidencia de la vulnerabilidad regional, la estrategia tendría que operar en el sentido de mitigar el proceso de crecimiento; generar esquemas de reciclamiento u optimización del aprovechamiento del suelo, y al mismo tiempo plantear políticas económicas para subsidiar el acceso a suelo habitable debido a la fragilidad del ingreso en la población. Debido a esto no se cumple, las políticas urbanas de país son discontinuas y poco interpretativas de la realidad prevaleciente.

De la misma forma, el instrumental de escala municipal y de centro de población repite lineal y sistemáticamente la determinación de reservas de crecimiento urbano y la promoción de la instalación del capital inmobiliario, en los cuales se asume que el fin último de la ciudad es proveer ilimitadamente de espacio urbano para resolver el

crecimiento de la población, y al mismo tiempo permitir la inversión del sector privado como esquema de desarrollo. Se pueden revisar algunos casos:

*“Actualizar y complementar las disposiciones para ordenar y regular las áreas que integran y delimitan el Programa, sus aprovechamientos predominantes, las reservas, usos y destinos, así como las bases para la programación de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los Centros de Población del Municipio.*

*Sentar las bases para la certidumbre de las inversiones públicas y privadas, y que a la vez permitan la optimización de los recursos públicos, alentando y estimulando la inversión privada eficientando los procesos de la tramitología oficial.” (Programa municipal de desarrollo urbano de Hidalgo, Michoacán, 2009)*

*“La política de crecimiento determinará las áreas tendientes a satisfacer los requerimientos de la población de la ciudad. Estas áreas son Área urbana actual, Áreas de reserva para el crecimiento urbano.” (Programa de desarrollo urbano del municipio de Conkal, Yucatán, 2007)*

*“El municipio de Xochitepec requiere para ordenar su crecimiento urbano actual y planear su desarrollo futuro, de instrumentos normativos que permitan regular los usos del suelo, regular integralmente las áreas urbanizadas sin planeación, construir las obras públicas que se requieren y orientar la inversión privada y social.” (Programa municipal de desarrollo urbano de Xochitepec, Morelos, 2008)*

*“Fomentar la ocupación del suelo en las áreas urbanizables mediante la programación anticipada y solución integral de su incorporación a la estructura urbana actual y prevista” (Plan municipal de desarrollo urbano de Tultitlán, Mexico, 2008).*

Se trata de municipios en condiciones opuestas de crecimiento urbano, concentración de población y disponibilidad de políticas.

El objeto de determinar reservas territoriales responde a la supuesta necesidad de espacio para vivienda. Sin embargo, el espacio urbano designado para tal fin no responde necesariamente a la demanda real de vivienda, cuyo rezago para el 2000 se estimaba en 1 810 930 de unidades (Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, 2000), y se proyecta con un incremento de 650 000 viviendas al año (Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, 2008). Por otro lado, solamente 5 de 14 millones de trabajadores cotizando al

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) han sido atendidos en 37 años (Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley de Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 2009). En consecuencia, la distribución del ingreso pone de manifiesto la incapacidad económica de la población para adquirir vivienda. Por otro lado, la inversión del sector privado como esquema de desarrollo también resulta discutible.

En este sentido, la expansión urbana como factor de desincorporación de la frontera agroforestal tiene que ver con la falta de ingreso suficiente para acceder a suelo urbano dentro de la ciudad, así como a la falta de inversión en el sector agrícola. Por lo tanto, las políticas en los municipios urbanos también son del tipo discontinuas y poco interpretativas, no importando su localización, condición de urbanización o deterioro.

Los instrumentos territoriales en el ámbito urbano también definen sus características en términos de la escala y la complejidad de intervención. En orden de instrumentación vertical se observa que a) el programa municipal maneja generalidades dentro de límites administrativos, y no funcionales; las políticas son de una especificidad ambigua que tiene que ver con líneas de acción óptimas, pero cuya pertinencia económica o social es poco demostrable, por lo que pueden describirse del tipo territorialmente *diluidas*, b) los programas de centro de población encuentran una mayor especificidad; sus objetivos y estrategias se localizan en áreas definidas dentro de la ciudad, no obstante son el tipo *excluyentes*, dado que no incorporan una visión sistémica en lo regional o ambiental, c) los programas parciales se refieren a límites específicos dentro del entorno urbano que pueden ser centros con algún valor patrimonial o histórico; en esencia plantean estrategias para resguardar tales características, no obstante en el periodo de análisis 2000-2010 predominan aquellas del tipo *adaptativas* diseñadas para permitir la instalación del capital inmobiliario, ajustando proyectos habitacionales horizontales en cualquier zona, principalmente en la periferia de los municipios metropolitanos.

#### *Instrumentación territorial*

En México, la normatividad urbana es el principal instrumento de organización y control del territorio; tiene una distribución mayor que el ordenamiento territorial (Montes, 2001),

lo cual condiciona el despliegue espacial de manera particular; flexibiliza la apropiación de las reservas territoriales, define límites de propiedad (Azuela, 1989), e interviene directamente en los patrones de ocupación en la ciudad. No obstante, la definición e instrumentación de principios jurídicos para lo urbano es de origen relativamente reciente, y ha tenido avances parciales. En poco más de tres décadas se han desarrollado leyes para los asentamientos humanos en la escala federal (Ley General de Asentamientos Humanos, 1976) y estatal, así como programas urbanos municipales o de centro de población. Sin embargo, este marco jurídico cubre fragmentariamente el territorio nacional o en su defecto, no es actualizado periódicamente; la ley que aborda a los asentamientos humanos del país en particular, fue modificada hasta veinte años después de su primera publicación (Ley General de Asentamientos Humanos, 1994).

Por otro lado, la existencia misma del instrumental jurídico tampoco es sinónimo de pertinencia económica, social o ambiental. En un escenario óptimo, y como principio básico, la elaboración o actualización de políticas territoriales debiera ajustarse a los patrones de despliegue espacial de la sociedad moderna, sin embargo cuando es el caso, se plantean estrategias de orden funcionalista y de regionalización económica, principalmente (González, 2008).

En general se discute que el cuerpo jurídico urbano debe abordar la reestructuración económica del territorio; atender las particularidades sociales y económicas derivadas de tal proceso (Castells, 1974); incluir la posibilidad de adaptación, fluidez (Ciccolella, Mignaqui, 2009) o plasticidad ante los cambios permanentes; determinar la competencia o coordinación entre los instrumentos urbanos regionales, ya sea federación-estado o estado-municipio (Azuela, 1998), y asegurar la existencia misma del instrumental (Borja, 2003).

### 2.3. La planeación del sistema urbano en México

La reestructuración económica del territorio es el origen de la creciente complejidad urbana pero también, condiciona los ejes de la política urbana a nivel global; respondiendo a las demandas concretas de la sociedad moderna en términos de producción y consumo.

Las subsecuentes políticas para vivienda, infraestructura o equipamiento son matices de ello (United Nations Human Settlements Programme, 2006). Actualmente, se considera

que las metas del milenio y la urbanización sustentable son los acuerdos que deben operarse, como consecuencia de la pobreza (United Nations Human Settlements Programme, 2009), y los crecientes efectos económicos del cambio climático (Comisión Económica para América Latina, 2010), (Galindo, 2009), multiplicados por las crecientes tasas de urbanización (Fernández, 2000).

La elaboración o el ajuste del cuerpo jurídico urbano requieren una lectura de la multiplicidad de desequilibrios asociados a la dinámica económica. La polarización de las condiciones económicas, y los límites naturales del ecosistema son factores de particular preocupación porque significan restricciones concretas para el desarrollo. Estos aspectos generan desigualdad, y condicionan sistémicamente la dimensión económica y social; afectando a lo urbano como expresión espacial de la sociedad moderna.

Estas restricciones son de menor consideración en la operación práctica de la política urbana, la cual se caracteriza por limitar la transversalidad, y por volver unidimensional y excluyente el orden territorial. En todo caso, el instrumental urbano tiene relativa correspondencia con las políticas del mismo tipo, pero de escalas diferentes. Por lo tanto, los órdenes de renovación estructural más apremiantes son el desarrollo desigual, la vulnerabilidad de la población, y la adaptación urbana al cambio climático, debido a que en ningún caso se hacen efectivos en el ámbito local y federal.

La cobertura y la distribución de políticas urbanas también significan la posibilidad de evitar los desequilibrios regionales; atender con menor nivel de fragmentación e ineficiencia la transformación territorial. De hecho, la cobertura mínima implica la atención de 75% de la población nacional considerada como urbana (Consejo Nacional de Población, 2009). Tal nivel de urbanización obliga a convertir las aglomeraciones humanas en objeto de una política nacional multidimensional; respetando la transversalidad, y atendiendo a las regiones con mayor índice de riesgo y vulnerabilidad o en su defecto donde existe un potencial estratégico de desarrollo (Camagni, 2005).

En resumen, se puede hablar de dos aspectos necesarios para ajustar la política urbana; la renovación estructural del instrumental asociada a los problemas emergentes, así como la cobertura y distribución. De no proyectarse tales cambios, es posible estimar tres escenarios: a) el territorio y sus complejas interrelaciones se mantienen sin políticas

económica y socialmente pertinentes, lo cual agudizará la disparidad regional y reducirá progresivamente las posibilidades de desarrollo, b) los crecientes efectos del cambio climático se ignoran; incrementando la inversión pública en la solución de problemas ambientales y afectado a otros sectores emergentes, dicho de otra forma, el funcionalismo o el *laissez faire* generan un costo económico que es y será cubierto directa e indirectamente por la población en general, c) la racionalidad jurídica que agiliza la inversión del sector privado en el despliegue espacial de servicios y de capital inmobiliario se sostiene, pero a cambio se incrementará el costo de oportunidad para replantear el desarrollo regional, dificultando y aplazando su consecución.

Como se menciona antes, el ajuste del cuerpo jurídico urbano requiere de una lectura de los múltiples desequilibrios asociados a la dinámica económica. En este trabajo se propone discutir dos variables consideradas fundamentales para tal propósito; dar cuenta de las particularidades regionales del desarrollo desigual en la idea de subrayar la vulnerabilidad económica y ambiental de que es objeto el país, e identificar las condiciones de cobertura y distribución de la normatividad por municipio urbano, no sólo para hablar de una posible ampliación sino en la perspectiva de cubrir estratégicamente el territorio en pos de un desarrollo menos diferenciado.

## 2.4 Indicadores

### *Estructura económica*

Se considera que el desarrollo desigual, y la cobertura de normatividad funcionan como *par diagnostico-ejecución*, donde las particularidades del desarrollo debieran condicionar los ejes de atención de las políticas públicas. No obstante, los criterios para analizar la desigualdad y el tipo de normatividad también son objeto de múltiples discusiones. En este sentido, es que precisa subrayar la perspectiva asumida y el proceso metodológico.

El despliegue económico en el territorio da lugar a efectos multidimensionales; la fragmentación del medio natural, la densificación y la homogeneización de las aglomeraciones humanas, los desequilibrios económicos y sociales son elementos descriptivos de un desarrollo regional desigual o dispar (Pradilla, 2008), (Hiernaux, Torres, 2008). Los aspectos de la desigualdad están asociados, entre otras cosas, al grado de

bienestar de la población, a la capacidad reproducción de la sociedad, y a la insatisfacción de las necesidades básicas (Boltvinik, Hernández, 1999), (Boltvinik, 2003). Por lo tanto, el análisis de las particularidades económicas es una estrategia para identificar los patrones de disparidad. Los indicadores económicos utilizados para determinar los patrones de disparidad incluyen; a) el PIB por sector de participación para identificar la especialización económica, y referir su relevancia al contexto nacional, b) el PIB per cápita para describir la concentración del ingreso, y contrastarla entre municipios urbanos y no urbanos, c) el porcentaje de población con un ingreso de hasta dos salarios mínimos para precisar el estado de consolidación o desarrollo de las aglomeraciones humanas.

La racionalidad económica supone una creciente aglomeración urbana. La expansión y la fragmentación territorial llevan a una presión ambiental que determina la vulnerabilidad regional.

Para determinar la escala de la presión ambiental se revisan; a) la densidad de población, b) la tasa de crecimiento por municipio, según región hidrológica y provincia biogeográfica.

Por otro lado, para determinar la cobertura de normatividad es necesario hacer una rigurosa revisión de documentos oficialmente reconocidos, es decir aprobados en una publicación oficial. Para el caso se revisan los periódicos oficiales de los estados en el periodo de 2000 a 2010<sup>1</sup>. El universo de análisis se concentra en tres escalas de normatividad; el programa municipal de desarrollo urbano, el programa de desarrollo urbano de centro de población y el programa parcial, incluyendo las variantes plan director o plan regulador, los cuales intervienen directamente en la administración de las ciudades. Se consideran solamente las actualizaciones completas; las modificaciones a artículos específicos se excluyen por tratarse de ajustes no estructurales.

Por último, cabe mencionar que los indicadores del desarrollo desigual se revisan para el total de los municipios del país, mientras que la cobertura de normatividad se enfoca exclusivamente en el sistema urbano nacional. En éste se identifican oficialmente 364 ciudades (Consejo Nacional de Población, 2009), las cuales por razones de metropolización

---

<sup>1</sup> En la mayor parte de los estados se identifica como periódico oficial, excepto Distrito Federal y Veracruz Gaceta Oficial, México Gaceta de Gobierno, Sonora Boletín Oficial, Yucatán Diario Oficial.

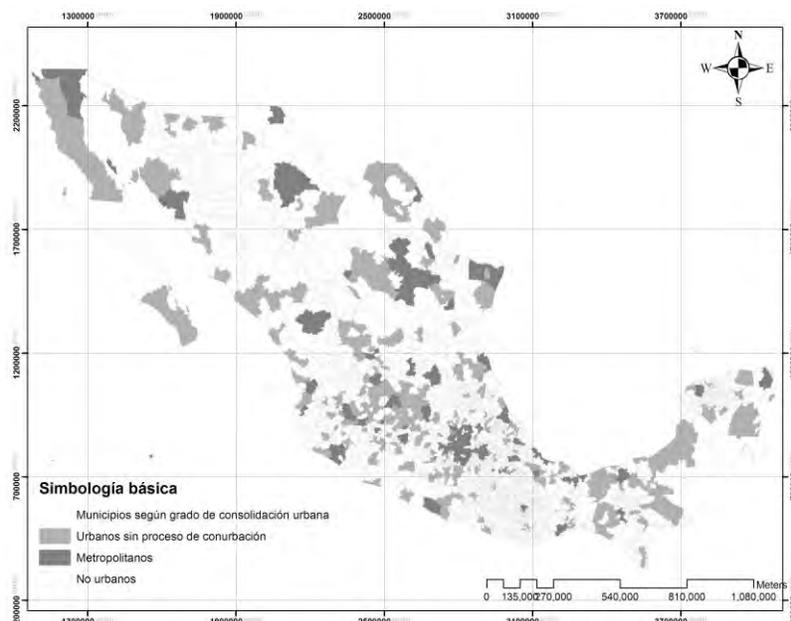
o conurbación incluyen 590 municipios urbanos, 345 del tipo metropolitano y 245 identificados como aglomeraciones mayores de 15 000 habitantes, ver cuadro 1, figura 1.

Cuadro 1. Ciudades y municipios urbanos por tipo de aglomeración

Tipo de aglomeración	Ciudades	Municipios
<b>Zona metropolitana</b>		
Megalópolis	8	
Metrópolis	10	
Aglomeraciones urbanas conurbadas	17	
	35	336
<b>Aglomeraciones urbanas mayores de 15 000 habitantes</b>		
Aglomeraciones urbanas no conurbadas	34	
Ciudades pequeñas mayores de 50 000 habitantes	47	
Ciudades pequeñas menores de 50 000 habitantes	248	
	329	247
<b>Totales</b>	<b>364</b>	<b>579</b>

Fuente: Elaboración propia

Mapa 1. Municipios según grado de consolidación urbana



Fuente: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, 2009. [Metadatos y mapoteca digital]. Consejo Nacional de Población, 2009. Elaboración propia

El par diagnóstico ejecución es un esquema de análisis e interpretación de la interrelación entre desarrollo desigual y cobertura normativa. Queda claro que la desigualdad alcanza proporciones preocupantes desde que el crecimiento promedio del PIB es de los menores respecto a la región más pobre del continente, incluso por debajo de Haití y Guatemala; además de la cantidad de personas en situación de pobreza que es equivalente al 31.7% de la población total, mientras que 8.7% está en el rango de indigencia (Comisión Económica para América Latina, 2008).

En términos absolutos, la mayor cantidad de población en condiciones de pobreza e indigencia se localiza en las aglomeraciones urbanas. Por lo tanto, la disponibilidad de políticas en municipios urbanos o metropolitanos expresa regionalmente las posibilidades de reestructuración económica. En condiciones normales queda en evidencia que la política urbana en México está asociada a la disparidad regional, la desestructuración económica, y el incremento de los crecientes costos económicos de restauración ambiental. Se estima que la principal causa de ello es el tratamiento homogéneo, funcionalista, y en la mayor parte de los casos sin una interpretación de los indicadores de la vulnerabilidad económica o del cambio climático.

En este trabajo se hace una aproximación general a la interrelación de las particularidades regionales con las políticas prevalecientes. Las ventajas de tal perspectiva tienen que ver con la posibilidad de reestructurar la política urbana de país desde una visión económica y regional; subrayando la vulnerabilidad que implica mantener los criterios funcionalistas, y asumir la omisión de los crecientes costos de restauración ambiental.

### *Disparidad regional*

La disparidad regional se explica con los siguientes indicadores económicos: el PIB por sector de participación regional, el PIB per cápita y el nivel de ingreso.

### *PIB por sector de participación regional*

Las ciudades generan alrededor de 50% del PIB mundial (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2006), e incluso alcanzan 80% en los países más urbanizados de Latinoamérica y Europa (United Nations Human Settlements Programme, 2001). Para

el caso mexicano es posible regionalizar tal proporción; considerando la distribución de las ciudades por estado, y la participación de cada entidad al PIB nacional.

El sector terciario es el mayor componente del PIB nacional con 70.56% del total. Cada estado aporta al sector 12.50% en promedio. Baja California Norte, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, México, Nuevo León, Puebla y Sonora contribuyen con una proporción por arriba de la media. En forma agregada, estas entidades son responsables de 72.88% del sector.

El sector secundario contribuye con 25.84% del PIB nacional. El 71.07% del sector proviene de Baja California Norte, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, México, Nuevo León, Puebla, Tamaulipas y Veracruz que están por arriba de la media.

Como se observa, Baja California Norte, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, México, Nuevo León, Puebla, Tamaulipas y Veracruz tienen aportaciones por arriba de la media nacional en ambos sectores; concentran 205 municipios metropolitanos correspondientes a las mayores aglomeraciones del país, en términos de densidad de población y extensión territorial, y son responsables del 67.07% del PIB nacional.

En México, la participación de las ciudades en la renta nacional es de suma importancia. En términos de regionalización se observa una preeminencia del centro del país, particularmente Distrito Federal, México, Puebla; una complementariedad en la frontera norte con Baja California Norte, Chihuahua; la costa del golfo incluyendo Nuevo León, Veracruz, Tamaulipas; el bajío-occidente con Guanajuato y Jalisco. La principal lectura de tal regionalización es que la renta nacional es dependiente de una proporción menor del territorio, lo cual se describe un desarrollo dispar, así como una evidente fragilidad estructural en caso de incrementarse sus respectivos costos de producción, externalidades negativas y deseconomías de escala.

Por otro lado, el resto de las entidades alcanzan una renta, en la cual predomina el sector primario o en su defecto, se encuentran por debajo de la media nacional del sector, incluyendo aquellas donde existen zonas metropolitanas.

El desarrollo dispar tiene dos componentes, la región preeminente-complementaria conformada por 205 municipios metropolitanos de los que depende la renta del país, y el

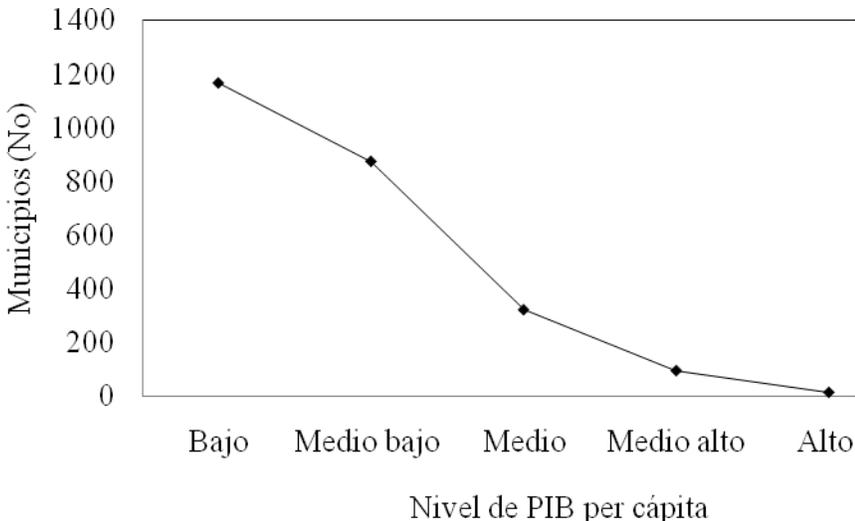
91.61% de los municipios con una renta principalmente agrícola o menor a la media nacional del sector. En estos términos, los desequilibrios tienen que ver con la sobredependencia económica del país en una sola región, lo cual pone de manifiesto su vulnerabilidad, pero también con la poca consolidación del sector urbano en los estados donde la renta agrícola es mayor. Además, el sector primario tiene la menor expectativa de inversión.

*PIB per cápita*

El PIB per cápita se estima en 10 751 dólares; cantidad clasificada en el índice de desarrollo humano alto (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007). Tal clasificación es poco comparable con Islandia o Noruega, cuyo nivel de desarrollo humano es similar; tampoco se considera que el registro per cápita va de 149 a 35 594 dólares, es decir una cantidad equivalente a la de los países con un desarrollo humano bajo, así como una de las mayores a nivel mundial, respectivamente.

La distribución general del PIB per cápita demuestra que el 82% de los municipios se ubican en el rango bajo y medio bajo, entre 1 405.73 y 4 171.99 pesos mensuales, mientras que solamente el 1% alcanza un rango alto, de 28 012.99 dólares, ver Gráfica 7.

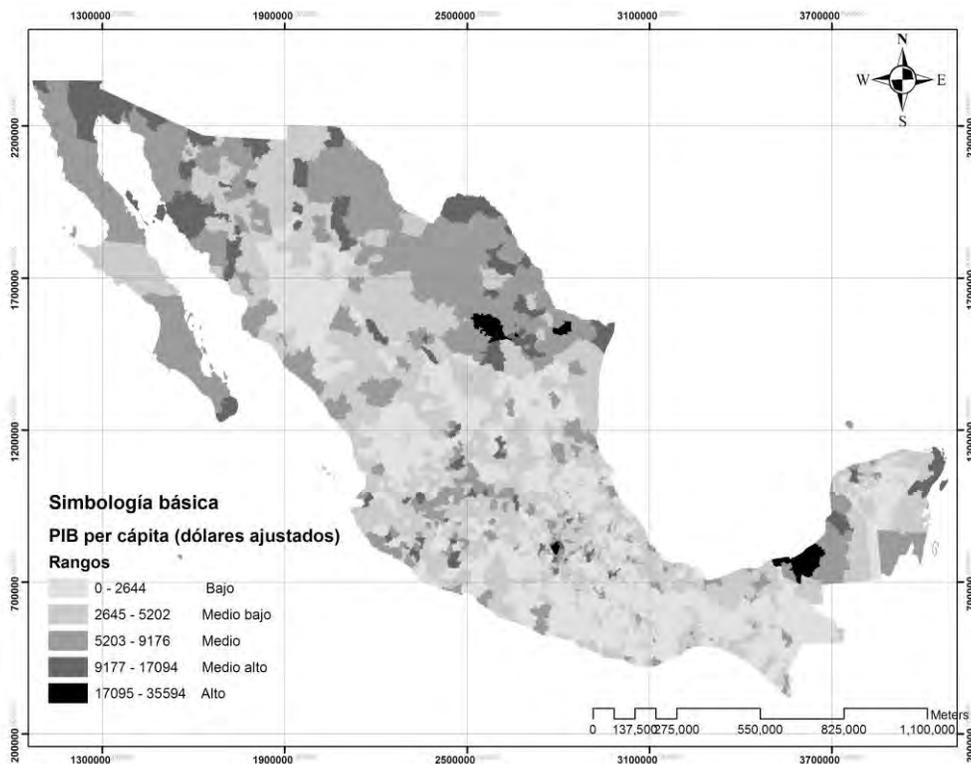
Gráfica 7. Municipios según nivel de PIB per cápita



Elaboración propia basada en Consejo Nacional de Población, 2009.

La regionalización demuestra que los rangos bajo y medio bajo se localizan en el centro sur del país principalmente, y en el norte existe una relativa homogeneidad entre los niveles medio y medio alto, ver figura 3. De hecho, solamente 8 delegaciones en el Distrito Federal, San Pedro Garza García, Nuevo León; Ramos Arizpe, Coahuila, y Carmen, Campeche registran entre 17 095 y 35 594 dólares.

Mapa 2. PIB per cápita municipal, según rango



Fuente: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, 2009. [Metadatos y mapoteca digital]. Consejo Nacional de Población, 2009. Elaboración propia

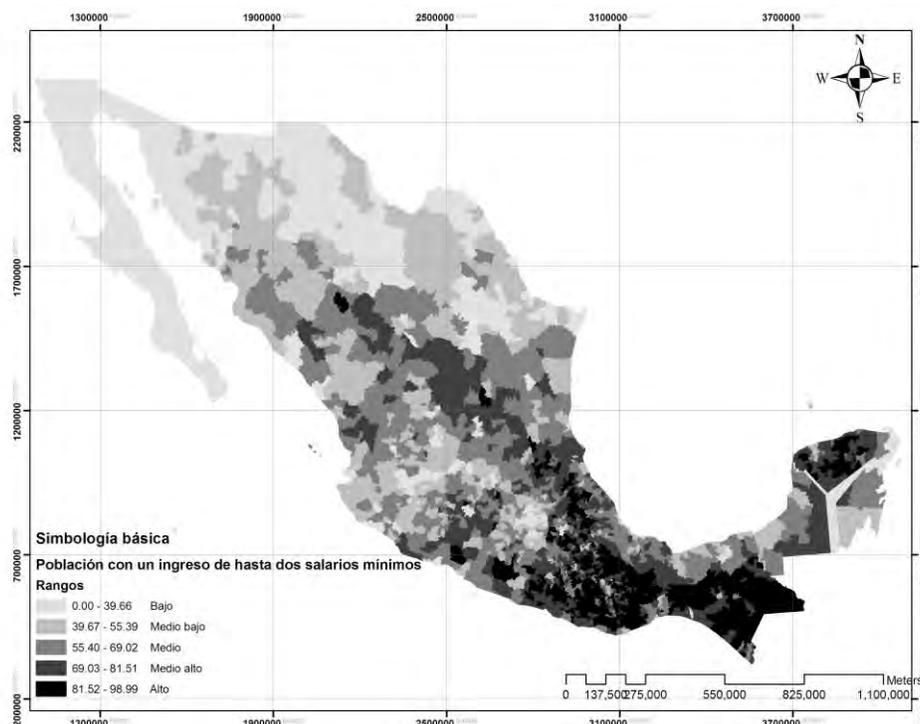
El esquema norte-sur demuestra que la región preeminente-complementaria no está necesariamente asociada a la capacidad productiva del país. Dada la evidencia, los estados con zonas metropolitanas tampoco son sinónimo de una distribución del desarrollo humano equilibrada.

## 2.5 Nivel de ingreso

El nivel de ingreso y hacinamiento permiten describir las condiciones de vida de la población en una escala menor. En 88.36% de los municipios, 4 de cada 10 personas tienen un ingreso de hasta 2 salarios mínimos; ubicándose en el nivel más bajo del país, el cual equivale a 3 447.6 pesos mensuales. Se estima que el ingreso mensual promedio de 5 702.52 pesos es útil para cubrir las necesidades esenciales de los hogares típicos urbanos o rurales (Hernández Laos, 2006), por lo que en poco más de tres cuartas partes del territorio existe una incapacidad para cubrir dichas necesidades.

La distribución del ingreso también tiene una regionalización norte sur, donde el centro sur del país, principalmente Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Yucatán concentran a la mayor cantidad de población en el nivel más bajo de ingreso, mientras que el mayor nivel de ingreso se localiza en San Pedro Garza García, Nuevo León; Benito Juárez, distrito Federal, y 8 municipios del norte del país, ver mapa 3.

Mapa 3. Rangos de población según nivel de ingreso y municipio.



Fuente: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, 2009. [Metadatos y mapoteca digital]. Consejo Nacional de Población, 2009. Elaboración propia.

## 2.6. Fragmentación territorial

En la sociedad moderna, la racionalidad económica trae consigo patrones intensivos de extracción y consumo, y volúmenes de contaminación que sobrepasan la capacidad de carga del ecosistema; crecientes tasas de expansión urbana, y fragmentación del territorio que modifican e interrumpen los ciclos energéticos, reducen los procesos naturales de las regiones y dan lugar a desequilibrios ambientales (Odum, 1971).

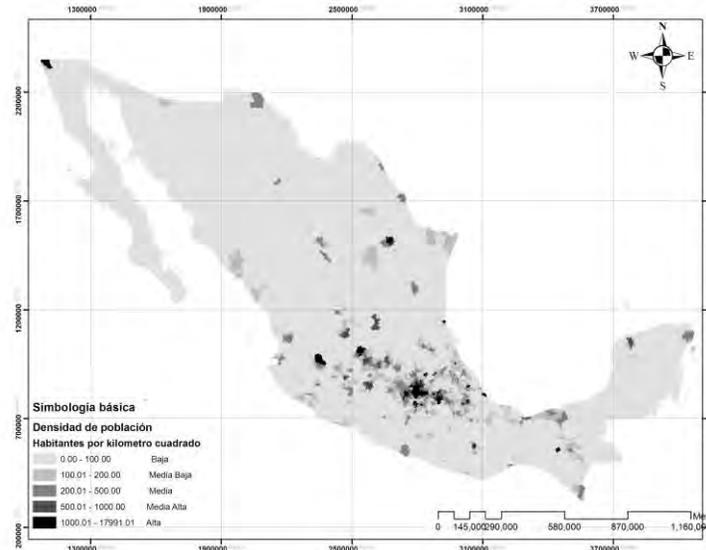
Los desequilibrios ambientales se expresan de diferentes formas. Destacan los eventos naturales: ciclones o huracanes, sequías prolongadas, problemas en la oferta hídrica (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2006), y la interrupción de funciones o servicios ambientales, porque resultan adversos para las actividades económicas y la población (De Groot, Wilson, Boumans, 2002), (Limburg, O'Neill, Constanza, Farber, 2002). La intensidad y frecuencia de los eventos naturales llevan a un creciente gasto de restauración y mitigación; agudizan la vulnerabilidad de la población (Rosegrant, Cai, Cline, 2002), (United Nations Environment Programme, 2007).

La concentración de actividades económicas y población en un fragmento menor del territorio supone una presión ambiental que explica la vulnerabilidad regional. Los criterios de regionalización con base en el ciclo del agua y la agrupación de especies son útiles para determinar la escala e intensidad de la presión ambiental.

La región preeminente es responsable del 43.8% del PIB, contiene al 31.70% de la población nacional. Tal concentración se localiza en la región hidrológica valle de México y en la provincia biogeográfica eje volcánico, donde se manifiestan los mayores costos ambientales del país.

La distribución de la población tiene indicadores contrastantes. El 70% de los municipios registra una densidad de población de hasta 100 hab/km<sup>2</sup>; considerada baja respecto a los 10 000 y 18 000 hab/km<sup>2</sup> de 10 delegaciones en el Distrito Federal, donde el espacio per cápita es de 72 m<sup>2</sup>. La región preeminente concentra la más alta densidad de población, ver mapa 4.

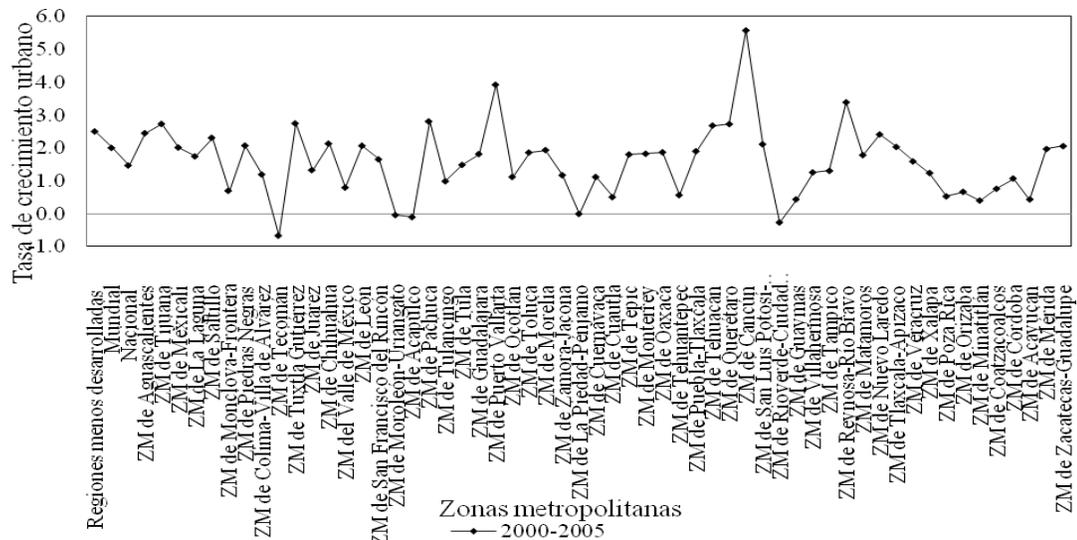
Mapa 4. Densidad de población por municipio.



Fuente: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, 2009. [Metadatos y mapoteca digital]. Consejo Nacional de Población, 2009. Elaboración propia.

Por otro lado, la tasa de crecimiento urbano demuestra que el 33.92% de los municipios metropolitanos se encuentra por arriba de 2.5; promedio estimado para las regiones menos desarrolladas del planeta, (United Nations Population Fund, 2008), ver gráfica 8

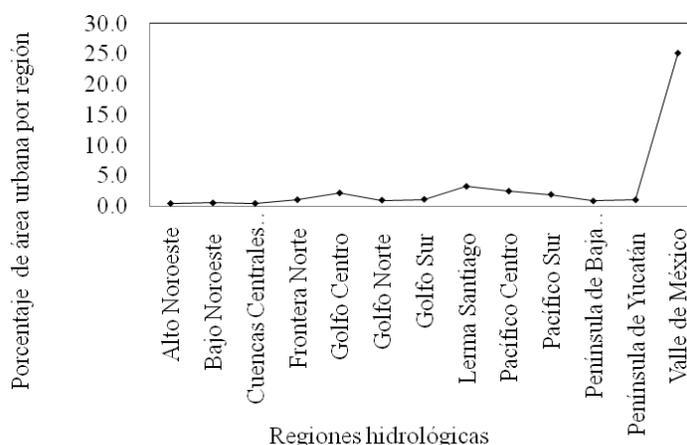
Gráfica 8. Tasa de crecimiento urbano en zonas metropolitanas (2000-2005)



Fuente: Consejo Nacional de Población, 2009. Elaboración propia.

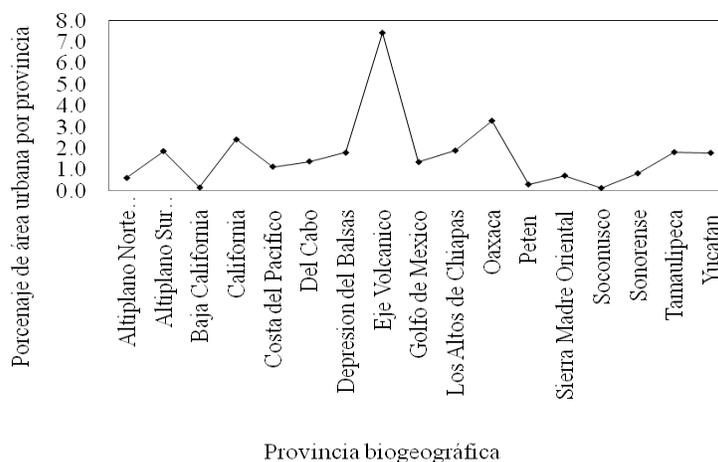
Con base en los patrones de distribución de la población se comprueba que la mayor aglomeración se localiza en la región hidrológica *valle de México*, cuyo 25% del territorio es área urbana, ver figura 7. De la misma forma, el 7.4% de la provincia biogeografica *eje volcánico* es área urbana ver Gráfica 9.

Gráfica 9. Porcentaje de área urbana según región hidrológica



Fuente: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, 1998.  
Elaboración propia.

Gráfica 10. Porcentaje de área urbana según provincia biogeográfica



Fuente: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, 1997, Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, 2009 [Metadatos y mapoteca digital]. Elaboración propia

La mayor vulnerabilidad del país, asociada a los patrones de concentración de las actividades económicas y población, tiene que ver con la falta de disponibilidad de agua y con la alta tasa de fragmentación territorial en la región más productiva. De hecho, en el valle de México, el 70% del volumen utilizado proviene de una región hidrológica localizada a 100 km de distancia (Legorreta, 2006), con el gasto energético y los efectos extraterritoriales, sociales y económicos que ello implica.

Por otro lado, la aglomeración urbana en la región biogeográfica eje volcánico fragmenta la mayor reserva de bosque y selva en el país, potencialmente los mayores proveedores del agua aprovechable (R. Monroy-Ortiz y R. Monroy, 2007).

## 2.7. Políticas territoriales

Las políticas territoriales deben tener en cuenta la disparidad regional que el país acusa, para replantear los esquemas de estructuración urbana, y los patrones de aprovechamiento ambiental.

De manera particular, el escenario de vulnerabilidad del valle de México y el eje volcánico, así como el costo económico de su colapso e inviabilidad justifican la reconsideración del modo funcionalista y antisistémico de hacer ciudad.

Sin embargo, la evidente desigualdad y concentración del PIB per cápita tiene implicaciones concretas en el desarrollo de la sociedad. Mientras once delegaciones del Distrito Federal cuentan con un PIB per cápita similar al de los países desarrollados, 82% de los municipios del país alcanza una percepción apenas suficiente. El aparato productivo en estas condiciones expresa capacidades diferenciales que no pueden dejarse de lado, toda vez que en la escala urbano-regional se multiplican o posibilitan las medidas de mitigación o de recuperación económica.

En general, los instrumentos de control territorial han resuelto marginalmente los efectos económicos y sociales, en términos de diferenciación y desarrollo desigual. Por el contrario, la evidencia demuestra que las políticas de corte funcionalista o la simple inexistencia de las mismas, agudizan éste tipo de esquemas territoriales. En este sentido se vuelve relevante conocer su disponibilidad y distribución en el país.

El universo de políticas territoriales implica una rigurosa transversalidad que involucra aspectos económicos, sociales y ambientales, sin embargo para los propósitos de éste análisis se abordan exclusivamente las tres escalas de normatividad dentro del ámbito urbano; incluyendo el programa municipal de desarrollo urbano, el programa de desarrollo urbano de centro de población y el programa parcial, o las modalidades de plan director o plan regulador.

La revisión de la disponibilidad de políticas se concentra en los 590 municipios considerados oficialmente como urbanos, los cuales incluyen 345 del tipo metropolitano y 245 identificados como aglomeraciones mayores de 15 000 habitantes.

También es necesario hacer algunas precisiones metodológicas; la normatividad urbana se revisa en tres fuentes que por orden estrictamente de búsqueda son: el archivo digital de la dirección general de compilación y consulta del orden jurídico nacional (OJN) (Secretaría de Gobernación, 2010), los compendios digitales de los periódicos oficiales de los estados, y por solicitud vía electrónica a la secretaría asignada.

El periodo de análisis es de 2000 a 2010; para los estados de Zacatecas, Puebla, Chihuahua, Chiapas y Campeche en particular, se consideró solamente aquella información disponible en el Orden Jurídico Nacional, dado que no cuentan con una página ex profeso para su periódico oficial, y tampoco se obtuvo respuesta de sus respectivas oficinas encargadas. En estricto rigor se debió agotar la posibilidad de la oficina de información pública.

### *Características*

En México, las políticas territoriales aparecieron obligadas por la creciente tasa de urbanización observada en el país, y en seguimiento a la preocupación que despertaban sus condiciones a nivel global. La ley general de asentamientos humanos (1994) en particular, es el instrumento de competencia nacional que establece los lineamientos generales de ordenación urbana. Por el momento en que aparece la versión original del documento, se tiene especial preocupación por aspectos asociados a la urbanización intensa y sin una planeación específica, por lo que se plantea como objetivos:

*“II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;*

*III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población (op. cit.)”.*

En ambos artículos se observan las principales contradicciones del instrumental nacional, dado que el caso de la fundación se limita a algún ejemplo excepcional, mientras que la conservación y el mejoramientos no se cristalizan en indicadores concretos toda vez que a nivel nacional 9.90% de la viviendas no cuentan con servicio sanitario, 11.23% se registra sin agua entubada, 14.79% con piso de tierra y 45.95% con algún nivel de hacinamiento (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007). En este contexto, la planeación y la regulación del ordenamiento territorial en los asentamientos humanos es un objetivo óptimo, pero parcialmente demostrable.

Con la reserva de ampliar la discusión en este sentido, se hace particular énfasis en el apartado que plantea la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos. Con base en la evidencia de la vulnerabilidad regional, la estrategia tendría que operar en el sentido de mitigar el proceso de crecimiento; generar esquemas de reciclamiento u optimización del aprovechamiento del suelo, y al mismo tiempo plantear políticas económicas para subsidiar el acceso a suelo habitable debido a la fragilidad del ingreso en la población. Debido a esto no se cumple, las políticas urbanas de país son discontinuas y poco interpretativas de la realidad prevaleciente.

De la misma forma, el instrumental de escala municipal y de centro de población repite lineal y sistemáticamente la determinación de reservas de crecimiento urbano y la promoción de la instalación del capital inmobiliario, en los cuales se asume que el fin último de la ciudad es proveer ilimitadamente de espacio urbano para resolver el crecimiento de la población, y al mismo tiempo permitir la inversión del sector privado como esquema de desarrollo. Se pueden revisar algunos casos:

*“Actualizar y complementar las disposiciones para ordenar y regular las áreas que integran y delimitan el Programa, sus aprovechamientos predominantes, las reservas, usos*

*y destinos, así como las bases para la programación de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los Centros de Población del Municipio.*

*Sentar las bases para la certidumbre de las inversiones públicas y privadas, y que a la vez permitan la optimización de los recursos públicos, alentando y estimulando la inversión privada eficientando los procesos de la tramitología oficial.” (Programa municipal de desarrollo urbano de Hidalgo, Michoacán, 2009)*

*“La política de crecimiento determinará las áreas tendientes a satisfacer los requerimientos de la población de la ciudad. Estas áreas son Área urbana actual, Áreas de reserva para el crecimiento urbano.” (Programa de desarrollo urbano del municipio de Conkal, Yucatán, 2007)*

*“El municipio de Xochitepec requiere para ordenar su crecimiento urbano actual y planear su desarrollo futuro, de instrumentos normativos que permitan regular los usos del suelo, regular integralmente las áreas urbanizadas sin planeación, construir las obras públicas que se requieren y orientar la inversión privada y social.” (Programa municipal de desarrollo urbano de Xochitepec, Morelos, 2008)*

*“Fomentar la ocupación del suelo en las áreas urbanizables mediante la programación anticipada y solución integral de su incorporación a la estructura urbana actual y prevista” (Plan municipal de desarrollo urbano de Tultitlán, Mexico, 2008).*

Se trata de municipios en condiciones opuestas de crecimiento urbano, concentración de población y disponibilidad de políticas.

El objeto de determinar reservas territoriales responde a la supuesta necesidad de espacio para vivienda. Sin embargo, el espacio urbano designado para tal fin no responde necesariamente a la demanda real de vivienda, cuyo rezago para el 2000 se estimaba en 1 810 930 de unidades (Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, 2000), y se proyecta con un incremento de 650 000 viviendas al año (Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, 2008). Por otro lado, solamente 5 de 14 millones de trabajadores cotizando al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) han sido atendidos en 37 años (Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley de Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 2009). En consecuencia, la distribución del ingreso pone de manifiesto la incapacidad económica de la población para

adquirir vivienda. Por otro lado, la inversión del sector privado como esquema de desarrollo también resulta discutible.

En este sentido, la expansión urbana como factor de desincorporación de la frontera agroforestal tiene que ver con la falta de ingreso suficiente para acceder a suelo urbano dentro de la ciudad, así como a la falta de inversión en el sector agrícola. Por lo tanto, las políticas en los municipios urbanos también son del tipo discontinuas y poco interpretativas, no importando su localización, condición de urbanización o deterioro.

Los instrumentos territoriales en el ámbito urbano también definen sus características en términos de la escala y la complejidad de intervención. En orden de instrumentación vertical se observa que a) el programa municipal maneja generalidades dentro de límites administrativos, y no funcionales; las políticas son de una especificidad ambigua que tiene que ver con líneas de acción óptimas, pero cuya pertinencia económica o social es poco demostrable, por lo que pueden describirse del tipo territorialmente *diluidas*, b) los programas de centro de población encuentran una mayor especificidad; sus objetivos y estrategias se localizan en áreas definidas dentro de la ciudad, no obstante son el tipo *excluyentes*, dado que no incorporan una visión sistémica en lo regional o ambiental, c) los programas parciales se refieren a límites específicos dentro del entorno urbano que pueden ser centros con algún valor patrimonial o histórico; en esencia plantean estrategias para resguardar tales características, no obstante en el periodo de análisis 2000-2010 predominan aquellas del tipo *adaptativas* diseñadas para permitir la instalación del capital inmobiliario, ajustando proyectos habitacionales horizontales en cualquier zona, principalmente en la periferia de los municipios metropolitanos.

### *Disponibilidad*

La distribución del instrumental urbano es otra causa de los patrones de desarrollo desigual. Por nivel de intervención se observa que a) 21.93% de los municipios cuenta con un programa de desarrollo urbano municipal, b) 13.81% tiene un programa de desarrollo urbano de centro de población, c) 15.02% registra un programa parcial.

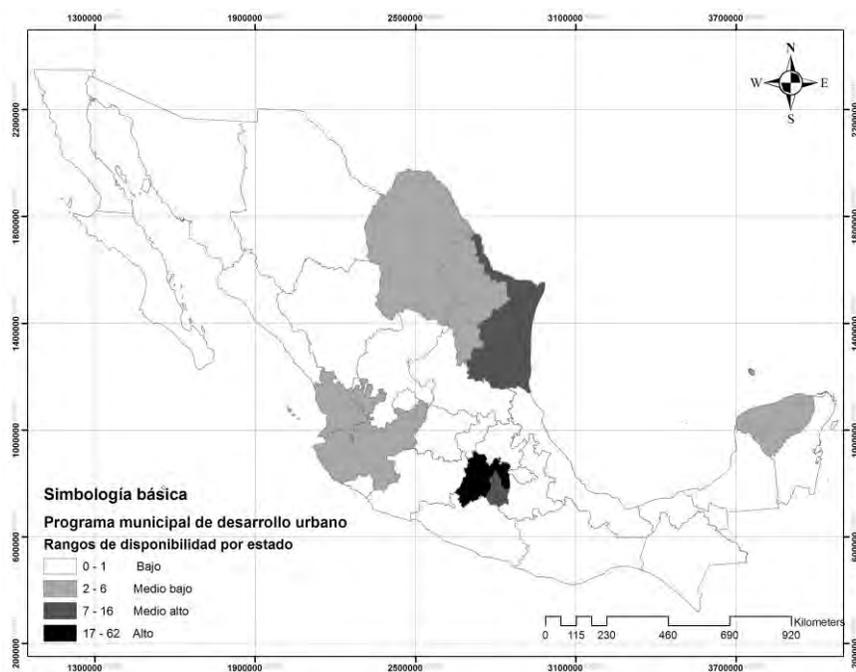
El 5.19% de los municipios en el país tiene un programa, es decir 1 de cada 20, predominando la disponibilidad en aquellos clasificados como urbanos. Otra lectura es que

en 95% del territorio no existe política urbana alguna. Más grave resulta que solamente 21.97% de las ciudades reconocidas oficialmente en el sistema urbano cuentan con algún instrumento, lo cual implica 1 de cada 5, situación apremiante dada la tasa de crecimiento de la que son objeto.

Por región se observa que Morelos, Distrito Federal y México en el centro del país tienen una disponibilidad alta de programas municipales de desarrollo urbano. Además en la frontera noreste, el occidente y la península de Yucatán se observan los rangos medio bajo y medio alto, ver mapa 9.

En general existe una disponibilidad baja de programas municipales a nivel nacional; en la franja centro occidente del país está el mayor rango, justo en la región biogeográfica del eje volcánico y la región hidrológica valle de México donde existe la más alta densidad de población y tasa de expansión urbana.

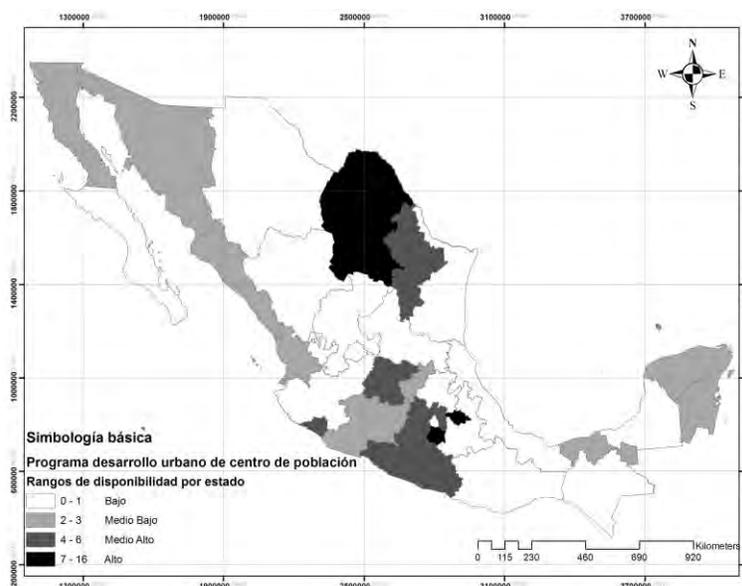
Mapa 5. Disponibilidad de los programas municipales de desarrollo urbano



Fuente: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, 2009. [Metadatos y mapoteca digital]. Consejo Nacional de Población, 2009. Secretaría de Gobernación, 2010. Elaboración propia

La cobertura de programas de desarrollo urbano de centro de población es mayor territorialmente. Incluye a 17 ciudades, y a las zonas metropolitanas más grandes del país. En este caso quedan incluidas en el rango alto de disponibilidad, las regiones hidrológicas Lerma Santiago, Pacífico centro, Valle de México, Alto noroeste, Bajo noroeste y Frontera norte, ver figura 10. En términos provincia biogeográfica, el eje volcánico también se encuentra en este rango. Dada la distribución del instrumental se observa que las condiciones de crecimiento urbano y población han sido determinantes para generar estrategias de organización, control y regulación. Queda para la discusión si las políticas ex post ofrecen la mitigación suficiente para el gasto público utilizado en restauración ambiental o en enfrentar las deseconomías de escala que se han vuelto crecientes y acumulativas.

Mapa 6. Disponibilidad de los programas de desarrollo urbano de centro de población



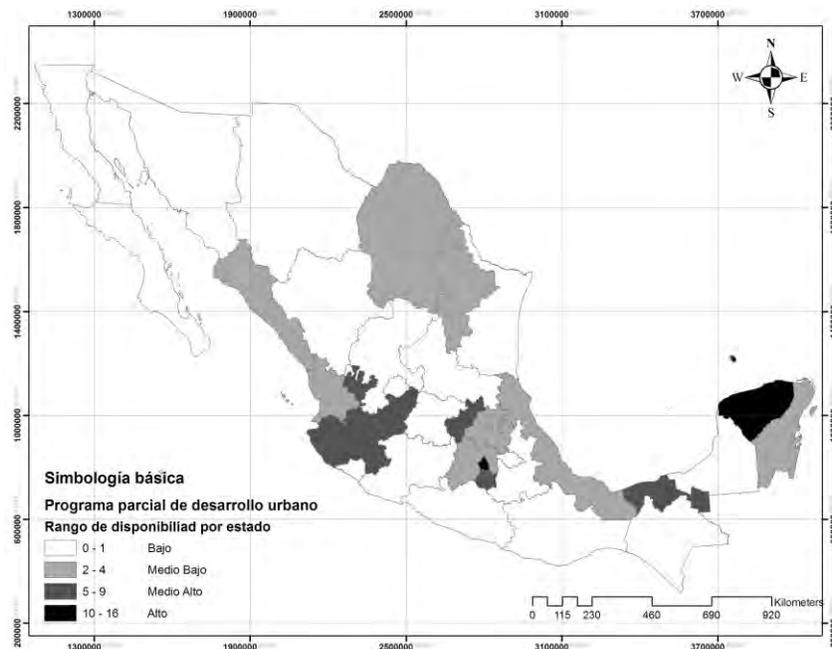
Fuente: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, 2009. [Metadatos y mapoteca digital]. Consejo Nacional de Población, 2009. Secretaría de Gobernación, 2010. Elaboración propia

La mención más importante respecto a la disponibilidad de programas parciales tiene que ver con su funcionalidad económica directamente. Esto quiere decir que mientras los programas parciales de décadas anteriores, particularmente en el caso del Distrito Federal, se tiene como prioridad la conservación de patrimonio histórico o arquitectónico, el

instrumental reciente es prácticamente un formato de proyecto urbano que permite la desincorporación de suelo agroforestal para la instalación de capital inmobiliario.

En tal circunstancia se encuentran los municipios de la región central del país y del occidente, ver figura 11. Derivado de la revisión de todos los programas se tiene que la mayor parte de los casos han sido proyectos inmobiliarios que modifican el uso del suelo en fragmentos del territorio, para su posterior ocupación en condominios habitacionales horizontales, en ocasiones de miles de casas. El programa parcial es el instrumento que opera la densificación del suelo, incluso oponiéndose a las medidas ambientales de los programas municipales. La mayor instalación de capital inmobiliario se observa en el eje volcánico y el valle de México, a costa de los rendimientos decrecientes que esto implica.

Mapa 7. Disponibilidad de los programas parciales



Fuente: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, 2009. [Metadatos y mapoteca digital]. Consejo Nacional de Población, 2009. Secretaría de Gobernación, 2010. Elaboración propia.



## **Capítulo III. Delegación Coyoacán**



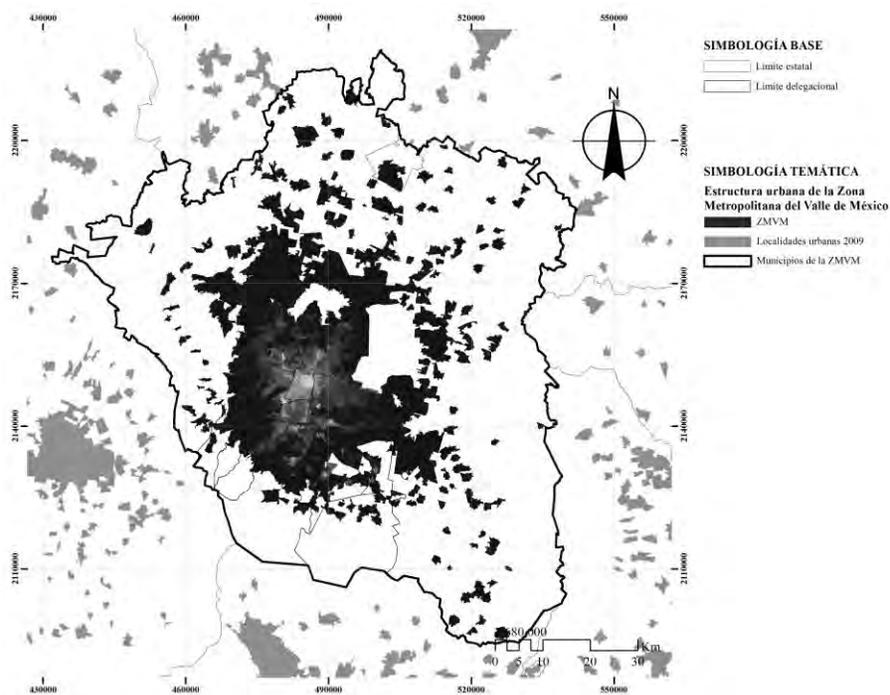
## Capítulo 3. Delegación Coyoacán

### 3.1. Distrito Federal y la Delegación Coyoacán

De carácter general la instrumentación políticas públicas no ha significado en ningún momento alcanzar soluciones amplias e incluyentes. En un último consenso general de naciones unidas se propone alcanzar las metas del milenio, que están asociadas a la mitigación de la pobreza mundial, las cuales son una consecuencia directa de los patrones urbanos o se localizan en una proporción importante en el sistema urbano .

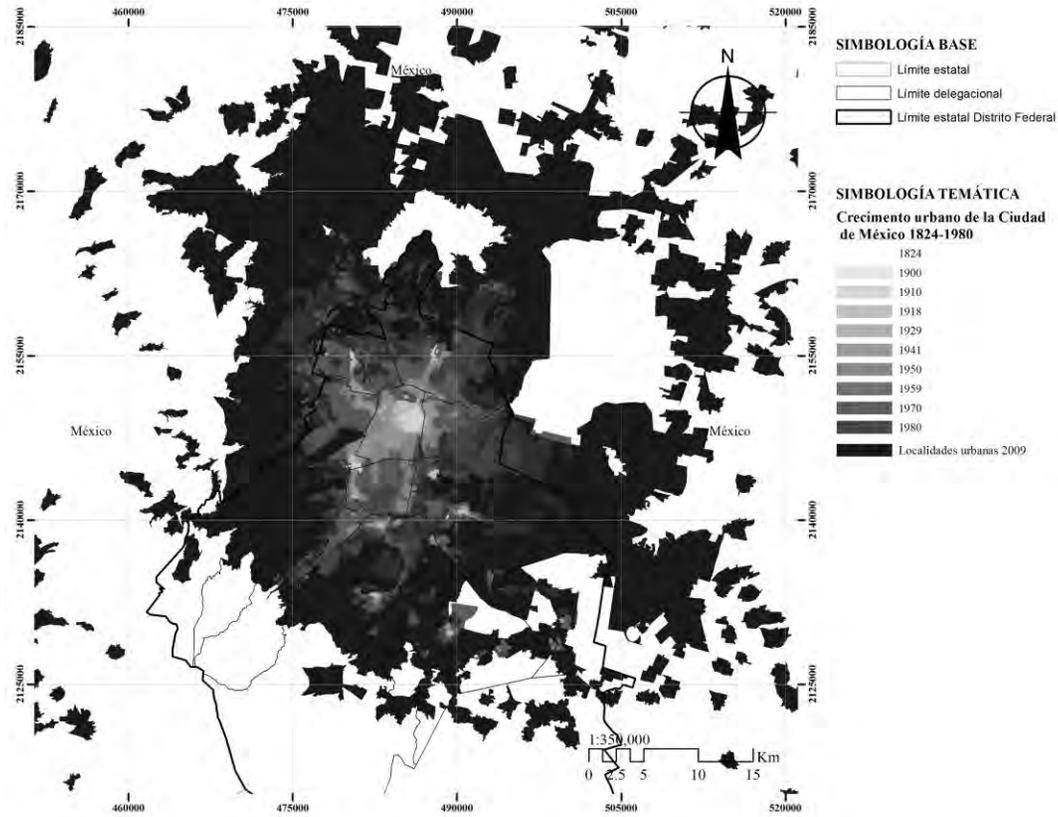
En este marco el objeto central de este documento es hacer una autocrítica de la gestión urbana de la Delegación Coyoacán, Distrito Federal México. Se propone como estrategia metodológica evaluar los esquemas de inserción local a las políticas instrumentadas a nivel mundial, particularmente aquellos referidos a los asentamientos humanos sustentables, enfatizando la participación social e incluyente, así como en la recuperación y tratamiento del ambiente y la generación de información situacional de la gestión.

Mapa. 8 Zona Metropolitana del Valle de México



Fuente: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, 2009. [Metadatos y mapoteca digital]. Consejo Nacional de Población, 2009. Elaboración propia

Mapa 9. Crecimiento urbano de la Ciudad de México (1824-2009)



Fuente: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, 2009. [Metadatos y mapoteca digital]. Consejo Nacional de Población, 2009. Indicadores empleados en la delimitación de las zonas metropolitanas de México por municipio, 2005. Elaboración propia.

En el escenario óptimo, la política territorial debiera concebirse como eje de desarrollo del país; solventar la inflexibilidad y descontextualización que la caracteriza; articularse multidimensional y transversalmente de forma tal que las particularidades económicas, sociales y ambientales resulten igualmente relevantes.

En general, el cuerpo urbanístico repite esquemas funcionalistas en los que persiste la idea de asociar el crecimiento de población al requerimiento de suelo urbano, y su provisión

como esquema de desarrollo; desconociendo si el aprovechamiento es óptimo o si existe una posibilidad distinta a la expansión urbana desarticulada.

De hecho, las políticas urbanas ponen particular atención a los requerimientos de reservas para crecimiento urbano. La principal justificación de tal decisión es la necesidad de espacio para vivienda. El hecho es que el rezago habitacional se estima en más de 2 millones anualmente. El caso particular de la atención de derechohabientes cotizando al INFONAVIT tampoco parece atender tal rezago. Es de suponerse la desincorporación de suelo agroforestal *de poca productividad* sea utilizado por usos habitacionales, pero tampoco resuelve el déficit que se incrementa en 600 000 unidades anualmente.

Por otro lado el nivel de ingreso de la población la hace susceptible de buscar suelo accesible, principalmente irregular y en la periferia urbana. Por lo tanto, la atención al déficit de vivienda tiene que ver con un problema estructural económico y no de espacio, como ha venido conceptualizándose en los programas urbanos.

En la práctica, el principio básico de desarrollo urbano es el crecimiento de la ciudad; la ley de asentamientos humanos y los programas urbanos establecen indistintamente reservas de expansión, aun cuando los patrones regionales son desiguales, y sus costos económicos son crecientes y acumulativos. El caso más ejemplar es la aglomeración urbana del eje volcánico, donde el mayor costo se cierne por el riesgo y la vulnerabilidad que ocasiona la sobreexplotación hídrica en la región económicamente más productiva del país.

Por el contrario, las necesidades básicas de la sociedad moderna han reformulado los acuerdos del urbanismo aplicado, mismos que no se han adoptado de forma sistematizada como país; entre otros pueden mencionarse la atención a las deseconomías de aglomeración, la pobreza urbana, el incremento de los costos ambientales y de mitigación y el desarrollo regional dispar.

En general, la asimetría local de las políticas urbanas requiere un ajuste estructura de tales características, pero también puede asociarse a la falta de capacidad técnica para advertir las transformaciones del sistema urbano, o a su sesgo disciplinario. En este sentido, la labor técnica se reduce a arquitectos no especializados, y en menor escala a una escuela urbanística relativamente reciente. El indicador más relevante es que 95% del territorio no dispone de política urbana alguna, o por el contrario se utilizan esquemas de atención

idénticos para condiciones diferentes. Considerando las tasas de crecimiento urbano por región, 1 de cada 3 municipios urbanos está en el rango más alto de las zonas menos desarrolladas del planeta; observándose un déficit estructural en la cobertura.

En términos de publicación oficial y operación práctica, la política urbana prevalece como forma de organización y control del territorio. En un escenario óptimo, el ordenamiento territorial debiera ser al menos una referencia regional de la ciudad; tener una mayor cobertura y operarse entre diferentes segmentos de gobierno. De cualquier forma, para plantear la reestructuración del orden urbano es particularmente relevante tener en cuenta las condiciones diferenciales de la sociedad, toda vez que tres cuartas partes de población habita en las ciudades, y 1 de cada 3 habitantes urbanos se encuentra en el rango pobreza.

La percepción de tal distribución es que existe un nivel básico de consolidación urbana o que lo urbano no resulta completamente eficiente para la regulación de tales desequilibrios. Incluso, en una lectura complementaria se observa que en 88.36% de los municipios, 4 de cada 10 personas tienen un ingreso de hasta 2 salarios mínimos es decir, un nivel insuficiente o en las condiciones de vida que se localizan por debajo de lo elemental.

El segundo aspecto necesario para un ajuste estructural tiene que ver con los límites del ecosistema, debido a que en ellos se subrayan progresivamente la dependencia y la extraterritorialidad de las ciudades, y bajo las condiciones en que se presentan son restricciones concretas para la viabilidad urbana. En primera instancia, las mayores zonas metropolitanas son responsables de 51% del PIB nacional; en estos términos, la región central es preeminente, mientras que existen regiones complementarias en la frontera norte, la costa del golfo y el bajo-occidente. De cualquier forma, el 91.61% del territorio tiene una renta principalmente agrícola o menor a la media nacional del sector.

Los esquemas de concentración tienen efectos inmediatos en el funcionamiento ambiental; mientras la región hidrológica valle de México aporta 43.8% del PIB, y contiene al 31.70% de la población nacional, depende para su funcionamiento de la importación del 70% del volumen de agua. Pero no sólo eso, sino que la aglomeración urbana en la región biogeográfica eje volcánico fragmenta la mayor reserva de bosque y selva en el país, potencialmente los mayores proveedores del agua aprovechable.

Resulta de particular relevancia la escala de intervención y la disponibilidad de políticas urbanas. En un primer momento, se diagnostica un territorio predominantemente sin política urbana alguna. Además, las políticas se vuelven un requisito administrativo y no un esquema de desarrollo. En este sentido, los programas municipales plantean esquemas diluidos por una escala poco aplicable, o limitada a la propuesta de conceptos generales que no son vertidos a algún fragmento del territorio, o para abordar una problemática en particular. En este sentido, los programas de centro de población refieren a la ciudad como elemento unidimensional y excluyente, lo cual está en el fondo de su racionalidad extractiva y demandante. De particular mención, los programas parciales cumplen el papel de agilizadores de la instalación del capital inmobiliario, sin ninguna preocupación a la multidimensionalidad requerida o por las disparidades regionales que quedan en evidencia. La transformación urbana apunta a la posibilidad de reproducir las condiciones espaciales que proveen beneficios económicos y sociales. Sin embargo el balance resulta adverso considerando los efectos negativos derivados de su instalación y reproducción, donde se observa parcial e insuficientemente algún desarrollo integral, participativo y multidimensional.

En México las políticas urbanas en particular promueven o agilizan la reproducción del espacio urbano, subrayando su carácter proveedor de desarrollo económico (SEDESOL, 2000). Aunque en esencia los patrones espaciales son alimentados por omisiones propuestas o no resueltas planteadas desde la administración pública (Monroy-Ortiz R., Monroy, R., 2007), tornándose intensivos y extraterritoriales.

El sistema urbano concentra al grueso de las actividades económicas y la población en 2% del planeta (EARTHSCAN, 2008), donde se generan patrones crecientes e intensivos de producción y consumo, así como importantes volúmenes de desechos<sup>1</sup>, los cuales ponen de manifiesto precisamente la falta de capacidad para degradar o por el contrario producir energía, insumos y alimentos propios y por otra parte los indicadores convencionales de Índice de Desarrollo Humano (IDH) o Producto Interno Bruto per cápita (PIB) refieren un creciente deterioro.

---

<sup>1</sup> De hecho se le consigna responsable del 78% de las emisiones de dióxido de carbono y 60% de las aguas residuales globales, por ejemplo (UNEP. 2005).

En este marco resulta pertinente comprobar si existe una política pública avocada a enfrentar las contradicciones generadas en el espacio urbano. En la escala global el consenso y la instrumentación de las políticas territoriales han optado por diversas estrategias para abordar los efectos adversos del espacio urbano. No obstante estas han sido principalmente correctivas y parciales<sup>2</sup>.

De carácter general la instrumentación políticas públicas no ha significado en ningún momento alcanzar soluciones amplias e incluyentes. En un último consenso general de naciones unidas se propone alcanzar las metas del milenio, que están asociadas a la mitigación de la pobreza mundial, las cuales son una consecuencia directa de los patrones urbanos o se localizan en una proporción importante en el sistema urbano.

### 3.2. Antecedentes

Coyoacán, vocablo derivado de la palabra náhuatl *Coyohuacan* (lugar donde hay coyotes, según la versión más aceptada) y que ha sido considerada como una de las zonas patrimoniales más importantes de la Ciudad de México y denominada corazón Cultural de la Ciudad de México, es hoy el fruto del proceso de diversas etapas que le dan las características propias, tanto en el aspecto geográfico, demográfico, urbano arquitectónico, social, económico y cultural.

#### *Época Prehispánica*

Sus raíces se remontan a la época en que se ubican tribus nómadas en asentamientos con culturas sumamente arcaicas, previo a la etapa histórica conocida como horizonte preclásico, antes de que hiciera erupción el volcán de la Sierra del Ajusco denominado Xitle (del vocablo náhuatl Xictli: ombligo).

Esos pobladores que en su trayectoria nómada buscan zonas elevadas y libres de inundación en el Valle de México, establecen sus asentamientos en la parte sur, en lugares

---

<sup>2</sup> Entre estas se incluyen:

1. Proveer condiciones básicas, vivienda, infraestructura y servicios.
2. Facilitar el acceso a vivienda y suelo urbano, al sector público y privado.
3. Democratizar y descentralizar las prácticas urbanas.
4. Promover asentamientos humanos sustentables, transformando los esquemas urbanos en participativos e incluyentes (UN-HABITAT, 2007).

como Copilco (Kopitt: lugar de gusanos) y Cuicuilco (Kuicuilli: lugar donde se hacen esculturas).

Según crónicas, la erupción del volcán sucedió el día Ahui-quichuitl del año Técpatl, el 24 de abril del año 76 de nuestra era, obligando a los habitantes de la zona sur a huir, abandonando los lugares donde habitaban, los cuales se poblaron posteriormente.

Se considera que las tribus Nahuatlacas (gente que se explica y habla claro), llegan al Valle de México en el siglo XI, en momentos que se dispersaba el pueblo tolteca, cuya sede era Tula, y de donde provenían los culhuas o colhuas que se asentaron en un vasto territorio del Valle, incluyendo la parte oriente donde se ubica el Colhuacan (Cerro corcovado, hoy conocido como Cerro de la Estrella).

Los tepanecas, (los que se encuentran sobre la piedra), tribu con organización política, social y militar, asentados en Azcapotzalco, avasallaron a los señoríos menores, estableciendo en Coyoacán el inicio de su cultura alrededor de 1332, año en que a partir del cual y a lo largo de una de las franjas de pedregal que se originaron por el volcán Xitle, fueron acrecentándose otros núcleos de población: Copilco, Quiahuac (Los Reyes) Xotepingo, Tepetlapan y Coapan.

En el año 9 Conejo 1410, Tezozómoc, señor de Azcapotzalco, otorga rango de señorío a Coyohuacan instalando a su hijo, el príncipe Maxtla o Maxtlaton como su señor, quien mantuvo la confrontación del reino tepaneca con el pueblo mexicana, hasta que, en el año 1 Pedernal 1428 se conforma lo que se conoce como la Triple Alianza entre Tetzaco, Tlacopan y Tenochtitlán, la cual derrota al reino de Azcapotzalco, sometiendo a los tepanecas, que incluyen a los coyohuacas, al dominio de los mexicas.

El Coyohuacan prehispánico se desarrolló a lo largo de los ejes de comunicación Churubusco-Chimalistac, Chimalistac-Mixcoac y Chimalistac-Tenochtitlán y al momento de la conquista contaba con más de 6 mil casas, según narra Bernal Díaz del Castillo.

### *La Conquista*

Desde la época prehispánica se reconocía la habilidad de sus habitantes para el trabajo de la piedra. Así, es considerado que el Calendario Azteca, la Coatlicue y la Piedra de Tizoc fueron tallados por coyohuacas. Con el advenimiento de la conquista española, en agosto de

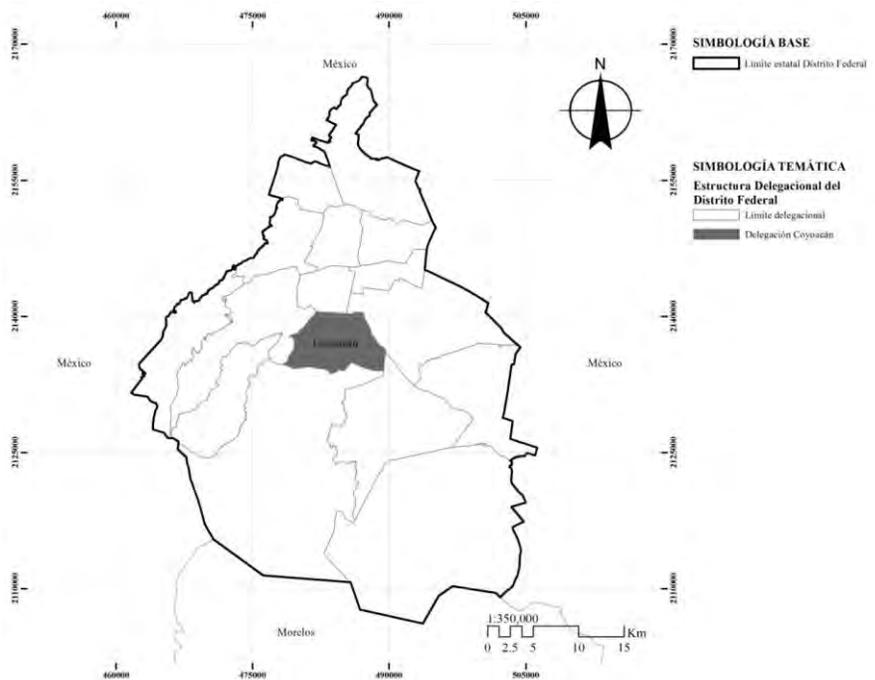
1521, después de la caída de Tenochtitlán, Hernán Cortés estableció en Coyoacán su cuartel general hasta 1523 y fundó aquí, el primer ayuntamiento de la Cuenca de México.

Después del 13 de agosto de 1521, habiendo caído la gran Tenochtitlán, y posterior a una gran celebración de victoria por los conquistadores, apareció en un muro de Coyohuacan una primera pinta de verso en latín y castellano que reflejaba el enojo de la tropa por lo escaso de las partes que les tocaron en el reparto del botín: “Tristis Est Anima Mea”.

Ocurren entonces dos acontecimientos de carácter jurídico de gran importancia en la histórica cívica de México: el primero es la designación en Coyoacán, de la ciudad capital de entidad política, a la que se llamó pagina España, la más importante del nuevo mundo durante casi tres siglos.

El segundo es la instalación, también en Coyoacán, del primer Ayuntamiento o cabildo en el altiplano, es decir, la puesta en funciones de la primera actividad colegiada civil, para gobernar a la ciudad con criterio occidental.

Mapa 10. Ubicación de la Delegación Coyoacán



Fuente: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, 2009. Elaboración propia

Además, en Coyoacán se inició el sistema de encomiendas y se cristalizó la alianza de los caciques de los pueblos enemigos de los mexicas con los europeos conquistadores. Ahí recibió Cortés al Señor Tzintzicha o Calzontzin, emperador Purépecha que partió de Tzintzuntzan para visitar al conquistador, quien lo recibió con gran fastuosidad. Ahí, el conquistador contó con el apoyo del cacique Ixtolinque, quien después del bautizo cristiano adoptó el nombre de Juan de Guzmán Ixtolinque, en devoción al santo del que era devoto Hernán Cortés, donando el terreno donde se erigió la Parroquia de San Juan Bautista para promover la evangelización de los indígenas, y que se mantiene erguida en la plaza principal de Coyoacán.

A inicios del siglo XVII las aguas del lago colindante fueron disminuyendo paulatinamente. Las zonas pantanosas que se formaron disminuyeron gracias a la construcción de canales por lo que las tierras libres de agua se dedicaron a la agricultura trabajada por la población indígena. Varios ranchos y haciendas se instalaron en la zona desarrollando una importante labor agrícola y ganadera al igual que los pueblos de la franja del Pedregal, y cuyas actividades predominaron hasta ya muy entrado el siglo XX.

#### *Movimiento de Independencia y Conspiración de Coyoacán*

Paralelamente a estas actividades la habilidad constructora de los habitantes de Coyoacán era reconocida, según refiere Charles Gibson en Los Aztecas bajo el dominio español. 1519-1810: al mencionar que eran “famosos, y empleados continuamente como albañiles y pavimentadores de calles”, lo cual concuerda con su habilidad en tiempos prehispánicos para labrar la piedra y generar magníficas esculturas. Ya en el siglo XIX, se conoce que en el mismo 1810 se fraguó la denominada "Conspiración de Coyoacán", encabezada por el cura de San Mateo Churubusco, Don Manuel Altamirano, la cual no avanzó más al iniciarse el movimiento de Independencia en Dolores por el cura Hidalgo.

En 1824, el 28 de noviembre se crea el Distrito Federal por decreto del Congreso Constituyente, y en 1855 Coyoacán formaba parte de la Tercera Prefectura. Otro acontecimiento importante en la historia de Coyoacán se da el 20 de agosto de 1847, en la célebre Batalla de Churubusco contra las tropas norteamericanas, y en la cual peleó, junto a

los batallones al mando de los generales Pedro María Anaya y Manuel Rincón, el Batallón de la Compañía de San Patricio, conformado por soldados irlandeses que murieron al desertar del ejército invasor y abrazar la causa mexicana.

### *Porfiriato*

El cambio social, geográfico y cultural, se profundiza cuando en 1890 en los terrenos que formaban parte de la Hacienda de San Pedro, se inaugura por el General Porfirio Díaz, Presidente de la época, la colonia Del Carmen que representaba la modernidad que pregonaba el gobierno de ese tiempo, y cuyo nombre se establece en honor de su esposa, Doña Carmen Ortiz Rubio de Díaz.

A partir de ahí, el crecimiento que posteriormente tendrá Coyoacán afectará de manera diferente a los distintos pueblos y barrios de la zona. En el mismo año se concluye el Ferrocarril del Valle, a cargo del Ing. Miguel Ángel de Quevedo, que unía la Ciudad de México con Tlalpan, pasando por Tacubaya, Mixcoac, San Ángel, Coyoacán y San Antonio Coapa.

En el siglo XIX, es que a partir del Porfiriato fue una casona de la Calle Real, después llamada Calzada de Juárez y hoy Francisco Sosa, considerada por cuatro décadas la “Atenas de México” al realizarse ahí reuniones organizadas por el historiador campechano-yucateco Francisco Sosa y en donde asistían escritores, historiadores y artistas.

### *Época Revolucionaria y Post revolucionaria*

En 1910, previo al inicio del movimiento revolucionario, Coyoacán, que apenas rebasaba los límites marcados por la antigua traza colonial recibe del gobierno de Porfirio Díaz el Kiosko aún presente en la plaza principal.

En 1926 se inaugura la Calzada México-Coyoacán, que atravesaba la Colonia del Valle y se pavimentó la avenida Hidalgo. Se establecía también una ruta de camiones que iba del centro de Coyoacán al pueblo de los Reyes y que pasaba por el barrio de la Conchita.

Estas áreas poco a poco se iban acercando a la cabecera. Con este proceso de urbanización los habitantes de los alrededores empiezan a incorporarse al trabajo fabril, como la constitución en 1926, de la Fábrica de Papel Coyoacán.

Así, el carácter netamente agrícola de la región se va transformando por la paulatina incorporación al trabajo productivo y al crecimiento de la Ciudad de México, el cual llevó al establecimiento de nuevas colonias y fraccionamientos en los pueblos de Coyoacán.

En esa época, del lecho del Río Churubusco se extraía arena para mezclarse con cal y destinarse como material de construcción para la ciudad, para protección contra el crecimiento urbano.

### *Época Moderna*

El 5 de octubre de 1934 se decreta el área centro de Coyoacán como Zona Típica y Tradicional, lo cual se refuerza con la declaración en 1990 de la UNESCO del Centro Histórico de Coyoacán como Zona de Monumentos Históricos

Al año 2000, el Instituto Nacional de Antropología e Historia contaba con 278 inmuebles, en su Catálogo Nacional de Monumentos Históricos Inmuebles registrados en Coyoacán. Desde el punto de vista político-administrativo, Coyoacán dejó de ser municipio en 1929 para transformarse en Delegación del Distrito Federal.

La benéfica reserva forestal de los Viveros continúa tomando forma hasta 1934. El censo del año siguiente arroja el dato de una población inferior a los treinta mil habitantes. Durante la década que se inicia entonces, Coyoacán vive en 1934 la trágica jornada de los Camisas Rojas, frente a la Parroquia de San Juan Bautista y para finales de dicha década, proporciona alojamiento a dos personajes de la escena mundial totalmente disímbolos, pero ambos exiliados: el rey Carol de Rumania, y el número dos de la Revolución Bolchevique León Trotsky, quien reside de 1938 a 1940. Para 1940 el proceso de transformación social es eminente.

Se crean las zonas habitacionales de Xotepingo y Ciudad Jardín y las avenidas Miguel Ángel de Quevedo y Pacífico. Varios de los espacios ocupados por los pueblos fueron vendidos o expropiados por causas de utilidad pública o permutados.

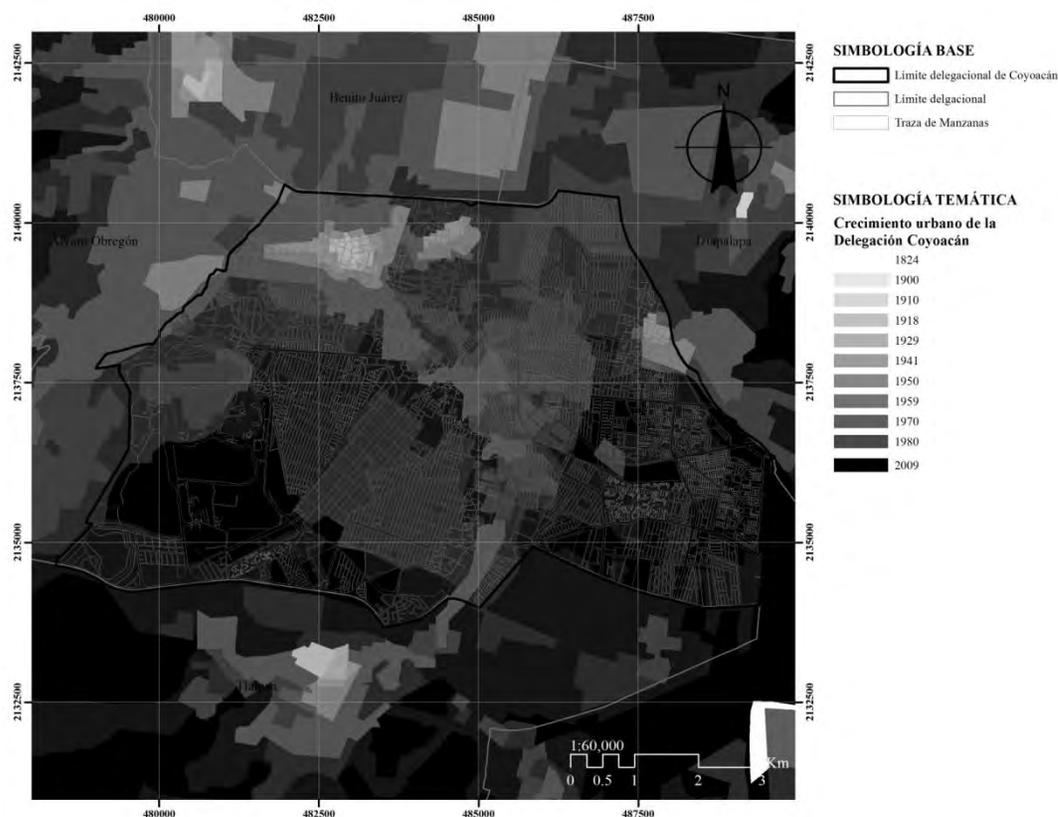
En este proceso se vieron envueltos los Barrios de San Lucas, San Francisco, Niño Jesús, Los Pueblos de los Reyes, La Candelaria y San Pablo Tepetlapa. En el decenio de los cuarenta se inicia el incontenible fenómeno del aumento de su población.

Para 1950 se instala la Universidad Nacional Autónoma de México, en la Ciudad Universitaria y se incrementan las construcciones y la depredación de muchos de sus valores naturales y urbanísticos.

El crecimiento poblacional aumentó en la década de los sesenta, sobre todo en la zona de los Pedregales, que fue ocupada en su totalidad por invasiones sucesivas, provocando un crecimiento no planificado en la zona oriente de Coyoacán.

Se desarrollan las unidades habitacionales en los años 70 y 80 y expanden su territorio hasta colindar con Iztapalapa y el Canal Nacional, acrecentando con ello la responsabilidad territorial del gobierno local. Actualmente, con la urbanización de fraccionamientos y conjuntos habitacionales se observa la totalidad de su suelo ocupado.

Mapa 11. Crecimiento urbano en el territorio de la Delegación Coyoacán



Fuente: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, 2009. Elaboración propia

A pesar del atropellado desarrollo que ha vivido Coyoacán, tanto en su zona Centro, como en las de los Pedregales y los Culhuacanes, aún se conservan barrios y pueblos tradicionales como el pueblo Los Reyes, La Candelaria, Santa Úrsula Coapa, San Pablo Tepetlapa, San Francisco Culhuacán, Barrio Santa Catarina, Barrio de la Concepción, Barrio de San Lucas, Barrio de San Mateo y Barrio de San Diego.

### 3.3. Despliegue urbano

En este marco el objeto central de este documento es hacer una autocrítica de la gestión urbana de la Delegación Coyoacán, Distrito Federal México. Se propone como estrategia metodológica evaluar los esquemas de inserción local a las políticas instrumentadas a nivel mundial, particularmente aquellos referidos a los asentamientos humanos sustentables, enfatizando la participación social e incluyente, así como en la recuperación y tratamiento del ambiente y la generación de información situacional de la gestión.

Para alcanzar este propósito se propone como estrategia metodológica el análisis de tres indicadores: la participación social, la recuperación del ambiente y la generación de información local. Las variables por indicadores incluyen:

- A. Respecto a la participación social se considera:
  - 1. La población servida según nivel de ingreso en las visitas del delegado a las colonias, como una forma de recoger y atender inconformidades *in situ*.
  - 2. La demanda de servicios solicitados a la delegación, según el nivel de ingreso de la población, debido a que esto representa un patrón de eficiencia o retraso objetivo de la transformación urbana en sectores desprotegidos.
  - 3. La cantidad de casos de edificaciones que representan una inconformidad social expresada en formas de manifestaciones o resistencia social.
- B. En términos de la recuperación del ambiente:
  - 1. El área abierta per cápita de la delegación en contraste con aquella recomendada por naciones unidas.
  - 2. La cantidad de espacio abierto según uso del suelo.
- C. La generación de información local.

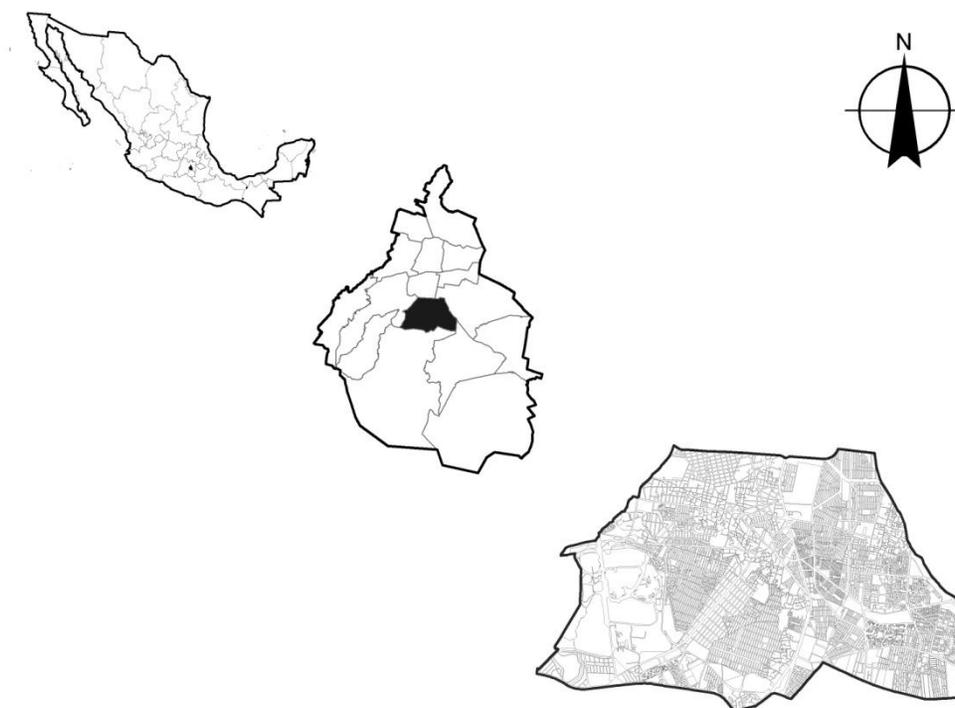
1. Las particularidades del proyecto Sistema de Planeación Integral Administrativa, en adelante SIPIA, incluyendo aspectos multidimensionales de diagnóstico, gestión y proyección.

### 3.4. Estructura socioeconómica

#### *Indicadores urbanos básicos en Coyoacán*

La delegación Coyoacán se localiza en la ciudad de México, ver mapa 1. El índice de desarrollo humano local es alto, mientras que su grado de marginación muy bajo (INEGI, 2008). La delegación provee una serie de equipamientos de escala regional, así como algunos hospitales de especialidades y el segundo centro histórico más visitado de la ciudad, sin embargo el nivel de consolidación puede discutirse desde diferentes ángulos.

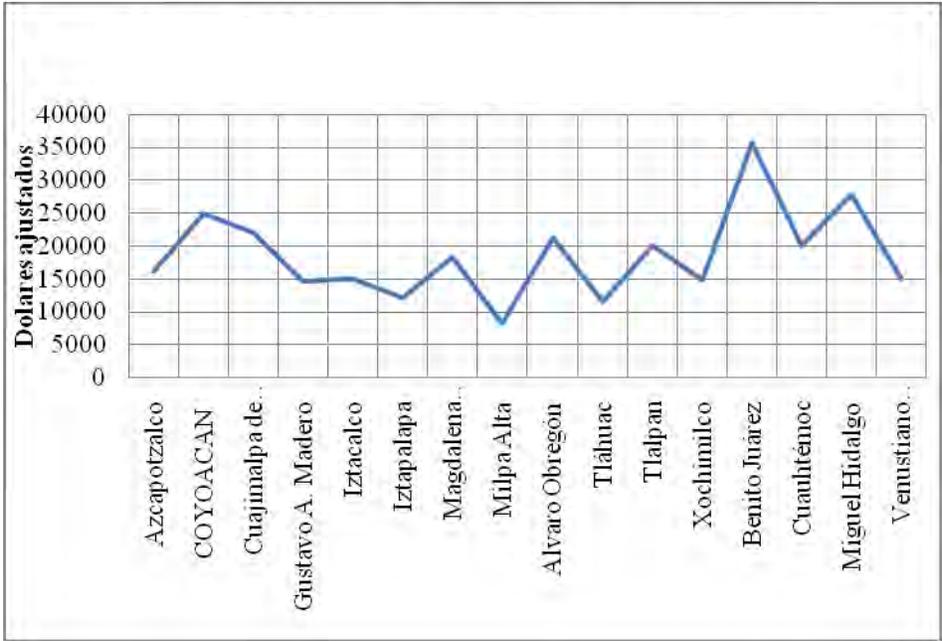
Mapa 12. Localización de Coyoacán, Distrito Federal. .



Fuente: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, 2009. Elaboración propia

En términos generales el ingreso per cápita delegacional es estimado en 24,943 dólares/año, es decir se localiza entre los tres mayores del Distrito Federal, pero por abajo de Benito Juárez y Miguel Hidalgo, cuyos registros son de 35,594 y 27,819 dólares respectivamente, ver gráfica 11

Gráfica 11. PIB per cápita en dólares ajustados por delegación.

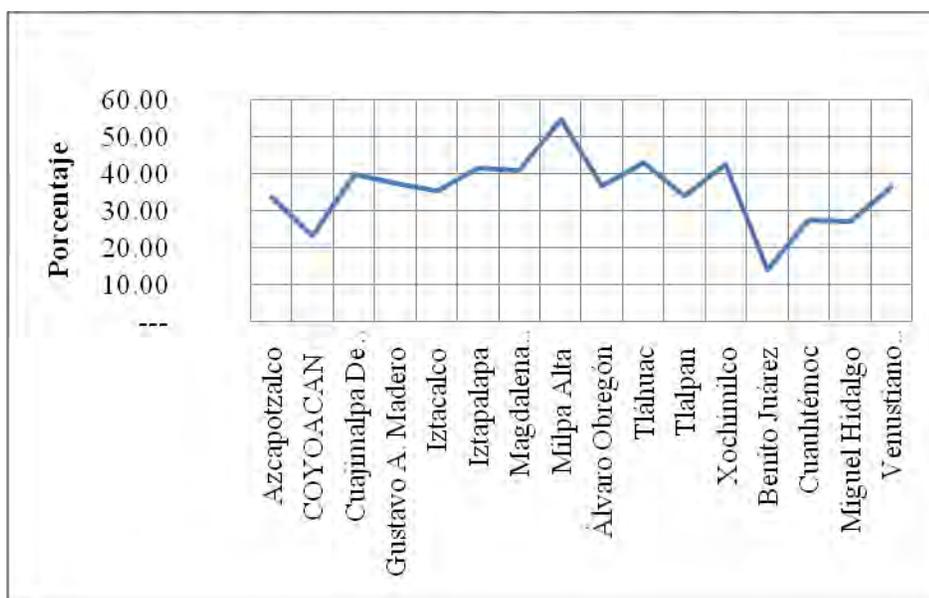


Fuente: INEGI. Censo Económico 2004. PNUD. Informe sobre desarrollo humano. México 2006-2007. Migración y desarrollo humano. México, 2007. Elaboración propia.

En contraste el 33.40% de la población económicamente activa local percibe un ingreso de hasta 2 salarios mínimos, es decir 1483.30 dólares/año. La tercera parte de la población obtiene 5.94% del promedio registrado, mientras que el 73% de la PEA son obreros. Esta diferencia tiene efectos en la apreciación del índice de desarrollo humano y del grado de marginación, dado que se trata de un rasgo de pobreza e incapacidad de reproducción social (Boltvinik, J., Hernández, E. 1999).

Por otro lado el nivel de hacinamiento de Coyoacán se estima en 23.24% de la población total, el cual es de los menores a nivel ciudad, ver gráfica 11.1, pero implica a 150 mil personas aproximadamente.

Gráfica 12 Viviendas con algún nivel de hacinamiento.



Fuente: INEGI. Censo Económico 2004. PNUD. Informe sobre desarrollo humano. México 2006-2007. Migración y desarrollo humano. México, 2007. Elaboración propia

En estas particularidades descansa el eje de la autocrítica a la gestión urbana, es decir ¿Cuál es la cantidad de personas favorecidas por las políticas públicas? Y al mismo tiempo ¿Qué tipo de población se ha visto beneficiada por ellas?. Por lo tanto con base en estos indicadores básicos es posible discutir si las políticas instrumentadas en la demarcación se vierten a los beneficiarios que lo requieren o por el contrario pueden replantearse los ejes de atención para lograrlo.

### 3.5. Esquemas de participación social

En términos generales la gestión urbana del país cuenta con pocos esquemas de participación social<sup>3</sup>, del tipo correctivo<sup>4</sup> para solicitar medidas de intervención a la

<sup>3</sup> Por lo tanto los esquemas de participación se expresan en crecientes muestras de inconformidad, así como extrañamientos internacionales por el abuso de los derechos humanos para controlarlos, como en los casos de La presa Parota en Guerrero, El relleno sanitario en Loma Mejía Morelos, La mina San Javier en San Luis Potosí, La mina Peñoles en Torreón, El aeropuerto de Atenco México.

administración pública<sup>5</sup>. Para este caso se utilizan como indicadores los recorridos de campo, los servicios solicitados y los casos de inconformidad social.

Entre 2006 y 2009 el jefe delegacional realizó el 30% de los recorridos de campo en las zonas con mayor grado de hacinamiento y con un nivel de ingreso de hasta dos salarios mínimos, ver mapa 1 y 2. La mayor atención se concentró en sectores de población más favorecidas, por lo que no se puede hablar de una estrategia concreta de atención a la pobreza.

Mapa 13. Recorridos del jefe delegacional, según nivel de ingreso de la población.

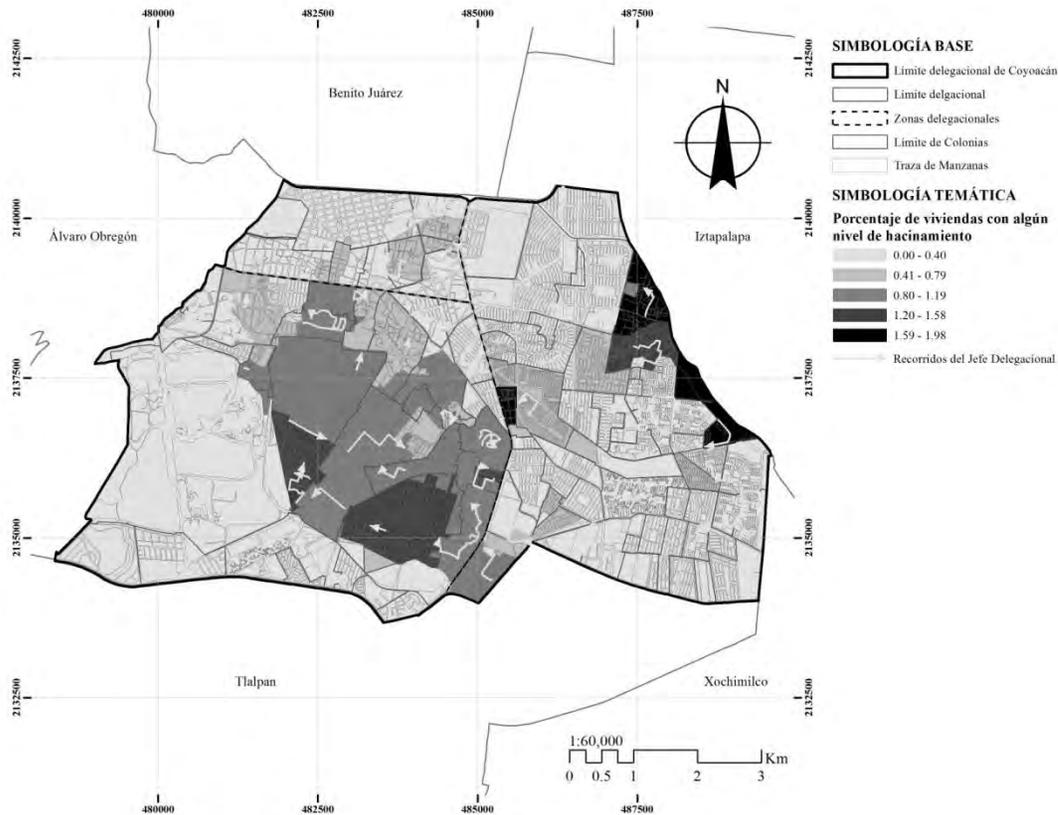


Fuente: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, 2009. Elaboración propia

<sup>4</sup> Estas categorías son propuestas propias para hacer una clasificación metodológica.

<sup>5</sup> Los tipos cambian poco entre instituciones oficiales, pero incluyen la solicitud directa de algún servicio asociado a la vida cotidiana, los recorridos de campo y la solución de conflictos.

Mapa 14. Recorridos del jefe delegacional, según nivel de hacinamiento de la población.

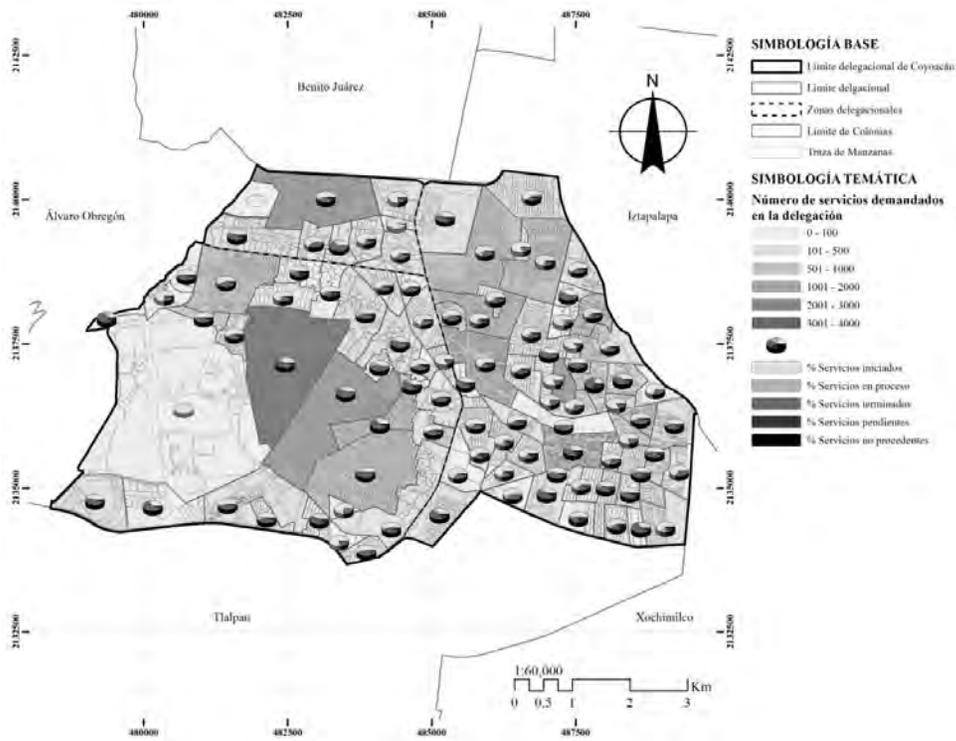


Fuente: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, 2009. Elaboración propia

La solicitud de servicios a la administración pública es un esquema de participación social útil para dos propósitos, describir cuantitativa y cualitativamente las particularidades de la población demandante, así como para revisar los esquemas locales de complementariedad del ingreso.

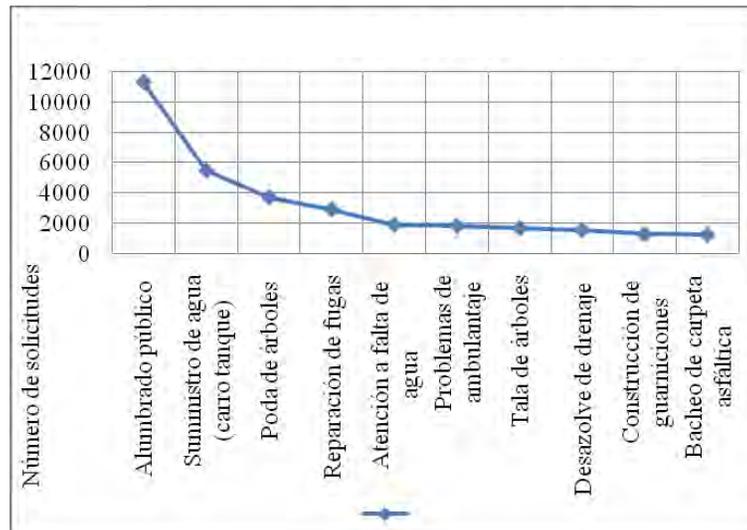
En 2008 se solicitaron 47,138 servicios, principalmente alumbrado público, suministro de agua y poda de árboles, ver gráfica 12. Esta demanda se asocia al mejoramiento de las condiciones de vida. De hecho alrededor del 29% de la población total se ve beneficiada directamente por ellos.

Mapa 15. Servicios.



Fuente: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, 2009. Elaboración propia

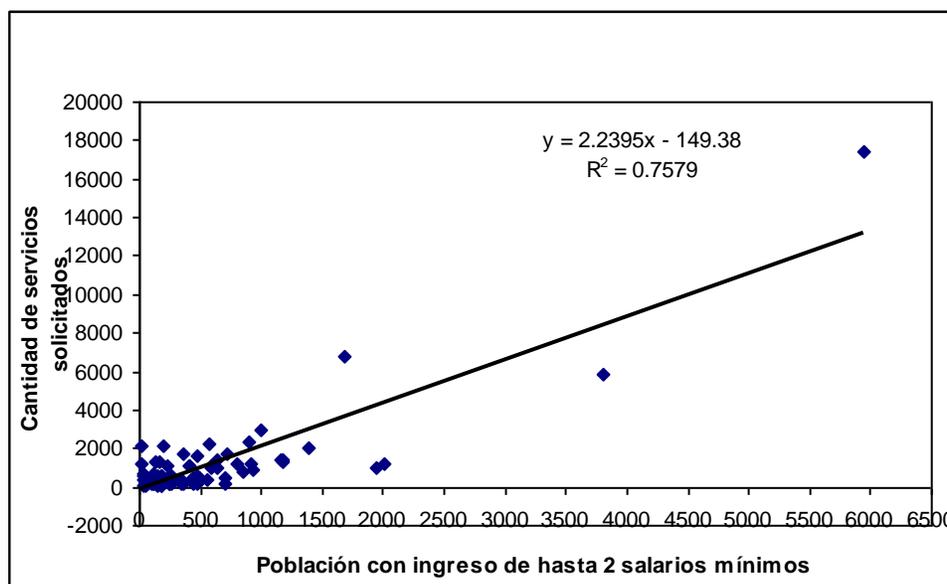
Gráfica 13. Servicios más solicitados por la población.



Fuente: FNUPA, 2006. Estado de la población mundial, 2006. UNDP, 2006. Human Development Report 2006. Elaboración propia.

La población con ingresos de hasta dos salarios mínimos refleja una alta correlación con la mayor demanda de servicios solicitados, ver gráfica 14. Con base en ello se asume la ciudad tiene efectos en los sectores sociales más desfavorecidos económicamente, los cuales solicitan la atención de la administración pública dada su incapacidad de reproducción social.

Gráfica 14 Correlación entre población con un ingreso de hasta 2 salarios mínimos y demanda de servicios



Fuente: FNUPA, 2006. Estado de la población mundial, 2006. UNDP, 2006. Human Development Report 2006. Elaboración propia.

La instalación del sector inmobiliario ejemplifica esquemas de participación social reactiva, los cuales están asociados a la inconformidad que genera este tipo de despliegue espacial. El uso habitacional plurifamiliar en particular es el principal causante de inconformidad social, dada su demanda agregada de infraestructura y servicios básicos, lo cual afecta a las unidades territoriales con un rango de concentración de población con ingreso de hasta 2 salarios mínimos que va de medio a alto, ver cuadro 2.

Cuadro 2. Cantidad de casos de inconformidad social por unidades territoriales con niveles de ingreso de hasta 2 salarios mínimos.

Cuadro 2.			
Cantidad de Casos de inconformidad social	Unidades territoriales según rangos de concentración de ingreso de hasta 2 salarios mínimos		
	Alto	Medio	Bajo
	16	6	19

Fuente: Elaboración propia.

### 3.6. Recuperación del ambiente

La recuperación del ambiente en el ámbito urbano se refiere a estrategias de integración urbano ambiental. La oferta de espacio susceptible de ser integrado es limitada dentro de las áreas urbanas en la ciudad central. Coyoacán cuenta con un área abierta per capita de 16 m<sup>2</sup>. Localmente existe un programa de recuperación de espacios públicos (Castillo, 2007), cuyo esfuerzo es aislado, por lo que se hace mención del potencial local para la conservación ambiental, como una medida pertinente para la administración pública.

Cuadro 3. Área abierta pública y privada en la delegación.

Cuadro 3.		
Aspecto	Área	Porcentaje
Delegación	53.97	100
Área abierta total	26.82	49.69
Área abierta pública	8.67	16.06
Área abierta sobre vialidades	1.87	3.46
Área abierta privada	16.28	30.16

Fuente: Elaboración propia.

En la práctica la distribución del espacio abierto con potencial de manejo o administración equivale al 49.69% de la delegación. El 19.52% pertenece a los espacios abiertos considerados áreas verdes, mismos que cuentan con una política en particular. No obstante

el 30.16% del área delegacional compete a espacios abiertos privados, ver cuadro 3. Para estos últimos también tendría que existir una política específica.

### 3.7. Generación de información local

La delegación cuenta con un proyecto para la elaboración de un sistema de información geográfico local cuyo objetivo general consiste en hacer una evaluación crítica de la gestión 2006-2009.

Cabe destacar que en el país las diferentes instancias de gobierno no han cubierto los mínimos requerimientos económicos y sociales, como se observa en las proyección económica del PIB que se estima por debajo de Guatemala o Haití (CEPAL, 2008) o los diferentes indicadores de pobreza que alcanzan a más de la mitad de la población nacional (PNUD, 2007). Por lo tanto se comprueban dos condiciones, no existe un diagnóstico que sustente las políticas públicas y la administración pública considera parcialmente las particularidades locales<sup>6</sup>.

Para el diagnóstico multidimensional local, la comparación temporal de indicadores y la proyección de las condiciones se tienen aproximadamente 100 mapas sencillos descriptivos y otro tanto de cruces de información para análisis, respecto a condiciones sociales, económicas y ambientales particulares. En este documento se utilizan solamente algunos aspectos de la gestión urbana, como parte de la evaluación crítica de la gestión en curso.

Las políticas urbanas de consenso global referidas al programa de ciudades sustentables y las metas del milenio, implican estrategias cuya construcción teórica se encuentra en proceso. En este documento se hace una autocrítica de la gestión urbana de Coyoacan con base en indicadores de recuperación ambiental, participación social y generación de información local.

Cabe destacar que la delegación registra un índice de desarrollo humano alto y un bajo grado de marginación, sin embargo se observa una sociedad polarizada. De hecho el 33.40% de la población económicamente activa percibe un ingreso de hasta 2 salarios mínimos, la cual es predominantemente formada por obreros. Mientras que cerca de una

---

<sup>6</sup> La cantidad de estados o municipios con diagnósticos de este tipo son muy escasos a nivel nacional.

tercera parte de la población se encuentra con algún nivel de hacinamiento. Por lo tanto los indicadores básicos de la delegación permiten discutir si las políticas instrumentadas en la demarcación se vierten a los beneficiarios que lo requieren o por el contrario deben replantearse.

1. La gestión urbana cuenta con pocos esquemas de participación social, las cuales son del tipo correctivo principalmente. En términos de los recorridos de campo del delegado se puede observar la falta de una estrategia concreta de atención a la pobreza, cuya población no es prioritaria. Además la población con ingresos de hasta dos salarios mínimos refleja una alta correlación con la demanda de servicios, por lo que se asume la aglomeración urbana afecta directamente en los sectores sociales más desfavorecidos económicamente. Por otro lado se registra una forma de participación reactiva asociada a la inconformidad social generada por la instalación del sector inmobiliario, el cual afecta la disponibilidad de los servicios básicos.
2. La recuperación del ambiente en el ámbito urbano se refiere a estrategias concretas de integración urbano ambiental. La oferta de espacio en Coyoacan se estima en 16 mt<sup>2</sup>/persona, sin embargo solamente se registra un programa aislado de recuperación de espacios públicos. Aun cuando en la práctica la distribución del espacio abierto con potencial de manejo o administración equivale al 49.69% de la delegación.
3. La delegación cuenta con un proyecto para la elaboración de un sistema de información geográfico local cuyo objetivo general consiste en hacer una evaluación crítica de la gestión 2006-2009 y al mismo tiempo replantear las políticas públicas que respondan a necesidades concretas de la sociedad.

En el análisis y la gestión de la ciudad latinoamericana predominan las corrientes de pensamiento neoclásicas y funcionalistas (United Nations Human Settlements Programme, 2009). En ambas perspectivas de análisis el propósito del crecimiento urbano está en la reproducción interrumpida de condiciones económicas<sup>7</sup>. La consecuente dinámica

---

<sup>7</sup>En México particularmente, el programa nacional de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio plantea al fortalecimiento del espacio urbano como factor proveedor de desarrollo económico (Secretaría de Desarrollo Social, 2000).

territorial tiene efectos adversos en la escala planetaria, los cuales son crecientes y acumulativos. Por lo tanto, resulta pertinente discutir formas de análisis críticas y operativas que permitan redireccionar estratégicamente la gestión urbana de los países subdesarrollados. Tal ejercicio se plantea para el Distrito Federal, México; aprovechando información de una unidad territorial en la zona más consolidada de la ciudad central.

El sistema urbano genera 50% del producto interno bruto mundial y concentra al 50% de la población total (Organization for Economic Cooperation and Development, 2006). Los costos ambientales de tal concentración son diversos: la sustitución de 19.5 millones de hectáreas de suelo agroforestal, la demanda de 4 000 km<sup>3</sup> de agua para usos urbanos y la generación del 78% de contaminantes atmosféricos causantes del cambio climático (Rosegrant, Cai y Cline, 2002). Además, el cambio climático tiene efectos de frecuencia e intensidad creciente, entre los que destacan: sequías, inundaciones e incidentes urbano ambientales, por los que se pagan millones de dólares al año por resarcimiento de daños (Comisión Económica para América Latina, 2009)<sup>8</sup>.

Es decir, los niveles de eficiencia ambiental y los costos de recuperación son indicadores de vulnerabilidad urbana que pueden formar parte de un esquema analítico, útil para reajustar o redireccionar las políticas públicas.

En tal sentido es que se sintetizan crítica y operativamente los indicadores de vulnerabilidad urbana. La estrategia metodológica propuesta consiste en clasificar las omisiones urbanas por categorías funcionales, económicas y políticas, y analizar los factores de origen y sus consecuencias.

En este esquema, las omisiones funcionales se asocian a los patrones de producción y consumo de la sociedad moderna. En primera instancia, la producción creciente e intensiva lleva a una extracción de recursos por arriba de la capacidad de carga natural o de los periodos de recuperación ambiental. El consumo genera volúmenes de desechos proporcionales a las múltiples transacciones urbanas. Además, la producción y el funcionamiento urbano dependen del consumo de combustible fósil, el cual genera efectos energéticos y atmosféricos.

---

<sup>8</sup> Los costos de mitigación para América Latina registran un promedio de 0.75% del PIB, equiparable a la inversión en educación pública.

Las omisiones funcionales se describen en las díadas: producción-extracción, consumo-desechos y consumo de combustible-efectos energético-atmosféricos. La lógica de las díadas es que se originan en la ciudad pero son resueltos en el ámbito extraurbano (United Nations Environment Programme, 2005)<sup>9</sup>, por lo que reflejan dependencia ambiental, extraterritorialidad e ineficiencia energética.

Las omisiones económicas son una consecuencia de la transformación urbana; incluyendo la población con bajos niveles de ingreso, quienes reflejan pobreza patrimonial y alimenticia, además de una mínima cobertura de educación, vivienda y salud. De hecho, un tercio de la población urbana mundial vive precariedad de algún tipo (United Nations Human Settlements Programme, 2006)<sup>10</sup>. La díada transformación urbana-subdesarrollo humano refleja falta de eficiencia distributiva y efectos adversos multidimensionales.

Las omisiones políticas tienen que ver con la elaboración, evaluación y seguimiento de los instrumentos de organización y control del territorio. En general, estos instrumentos responden a técnicas funcionales, con rezagos de actualización y sin evaluaciones ex post. De hecho, en México tres cuartas partes del territorio del país no cuentan con un programa de desarrollo urbano actualizado (R. Monroy-Ortiz y R. Monroy, 2007)<sup>11</sup>. El Distrito Federal refleja esta condición; 5 de 16 delegaciones cuentan con un programa actualizado en 2005, mientras que el resto tienen una década de retraso. La díada políticas públicas-estática intrínseca implica unidimensionalidad, obsolescencia y exclusión.

Por lo tanto, el análisis urbano crítico y operativo de la vulnerabilidad urbana puede integrarse a partir de un diagnóstico de omisiones, ver cuadro 1, y con base en su sistematización es posible plantear esquemas estratégicos de atención.

---

<sup>9</sup> De hecho el sistema urbano es responsable del 78% de las emisiones de dióxido de carbono y 60% de las aguas residuales globales.

<sup>10</sup> La definición de los asentamientos precarios (*slums*) incluye como elementos básicos las condiciones materiales y urbanas de la vivienda, así como seguridad en la propiedad.

<sup>11</sup> Alrededor del 5% de 365 ciudades del sistema urbano mexicano cuentan con un programa de desarrollo urbano. De las ciudades capitales solamente 37.5% han actualizado sus políticas después del 2000.

Cuadro 4. Clasificación de omisiones urbanas, factor de origen y consecuencia formal

Factor de origen	Consecuencia formal
Funcionales Producción, Consumo, Uso combustible fósil	Dependencia ambiental, Extraterritorialidad, Ineficiencia energética
Económicas Transformación urbana	Ineficiencia distributiva, Efectos adversos multidimensionales
Políticas Políticas públicas	Unidimensionalidad, Obsolescencia, Exclusión

Fuente: Elaboración propia

Se considera que la validez del diagnóstico y sistematización de omisiones urbanas está condicionado por el uso de información directa de la gestión pública, porque en ella se recogen las particularidades de la unidad territorial.

De esta forma es posible reflexionar en torno a las ventajas y desventajas de los ejes políticos de la gestión, y en un segundo momento, replantear o redireccionar estrategias específicas que proporcionen respuestas concretas a la vulnerabilidad urbana metropolitana. La gestión de tres años genera información para analizar diversos indicadores. Para este caso se utiliza un indicador por tipo de omisión; considerando aquellos de mayor relevancia para el contexto metropolitano: la disponibilidad de agua y la participación social. La estrategia metodológica puede ser en sí un esquema útil para las demás unidades metropolitanas.

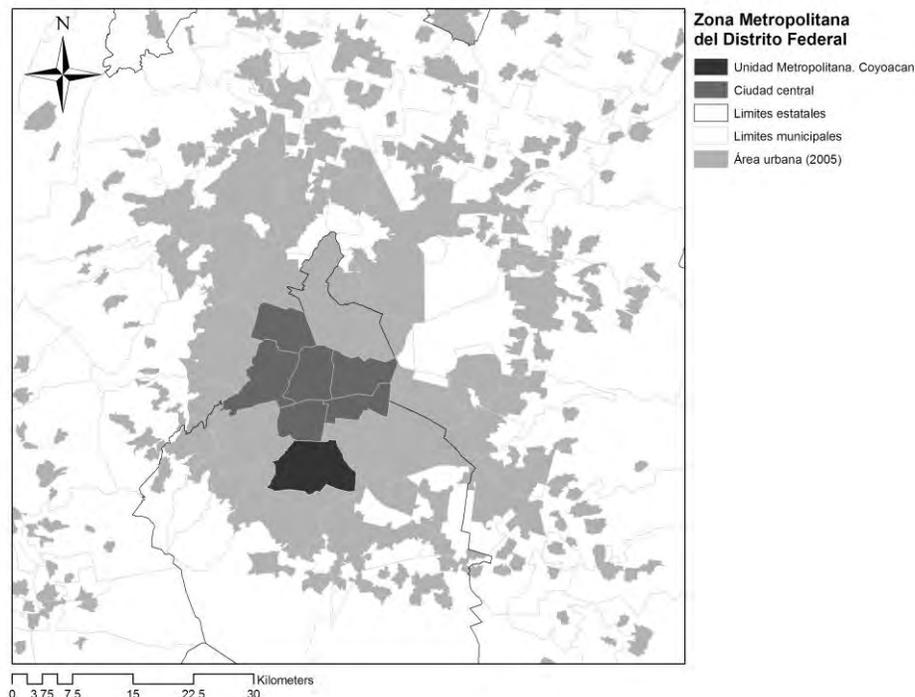
El consumo se aborda desde las condiciones locales de disponibilidad de agua; se estima un balance hídrico básico. Este balance incluye la estimación de la demanda efectiva según volumen y tipo de consumo y de la oferta potencial asociada a la capacidad local para sostener el proceso de infiltración. El balance hídrico, según el nivel de ingreso y la unidad territorial, demuestra un consumo y una capacidad de recarga diferencial, los cuales se consideran centrales para reajustar las políticas públicas al respecto.

La transformación urbana se analiza con base en la información de las construcciones regularizadas; particularmente aquella referida a dos procedimientos administrativos: la solicitud de alineamiento y número oficial y las manifestaciones de construcción, los cuales tienen que ver con el inicio documental y formal de toda edificación. Ambos registros se contrastan con la cantidad de solicitudes de servicios urbanos y quejas vecinales formalizadas, según el nivel de ingreso. Esto refleja las particularidades del despliegue espacial local y sus efectos en la población.

Las políticas públicas se estudian considerando la actualización de los instrumentos de control y organización del territorio, particularmente el programa delegacional de desarrollo urbano, así como algunas estrategias vigentes de participación social.

En este trabajo se plantea un análisis crítico de la política pública en Coyoacan; particularmente aquella referida a la disponibilidad de agua y la participación social. La estrategia metodológica está planteada para instrumentarse en las unidades territoriales de la zona metropolitana del Distrito Federal, México, ver Mapa 15, donde coinciden los indicadores de vulnerabilidad urbana, de ahí su relevancia.

Mapa 16. Zona metropolitana del Distrito Federal. Unidades territoriales.



Elaboración propia basada en Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, 1999. Uso de suelo y vegetación [Metadatos y mapoteca digital].

La idea es plantear una crítica operativa, es decir que la sistematización de la información generada por los vínculos con la sociedad permita redireccionar los ejes de trabajo administrativo, lo cual no es una práctica común en los gobiernos subdesarrollados. Esto implica ajustar algunas particularidades de los instrumentos de organización y control del territorio durante el periodo de gestión; siempre que se actúe dentro de los límites de la ley. Cabe hacer algunas precisiones metodológicas: la información utilizada proviene de los cuadernos de gobierno delegacional incluyendo el centro de atención ciudadana, la dirección de participación ciudadana y la dirección de desarrollo urbano, los cuales se consultaron in situ. Los resultados derivan de un proceso de captura y sistematización de tres años; equivalente a la duración de la gestión. Las fuentes de información tienen un alto nivel de precisión, porque son los registros inmediatos de la población ante la administración pública, e incluso son la fuente para los informes de gobierno.





## **Capítulo IV. Criterios de adecuación**



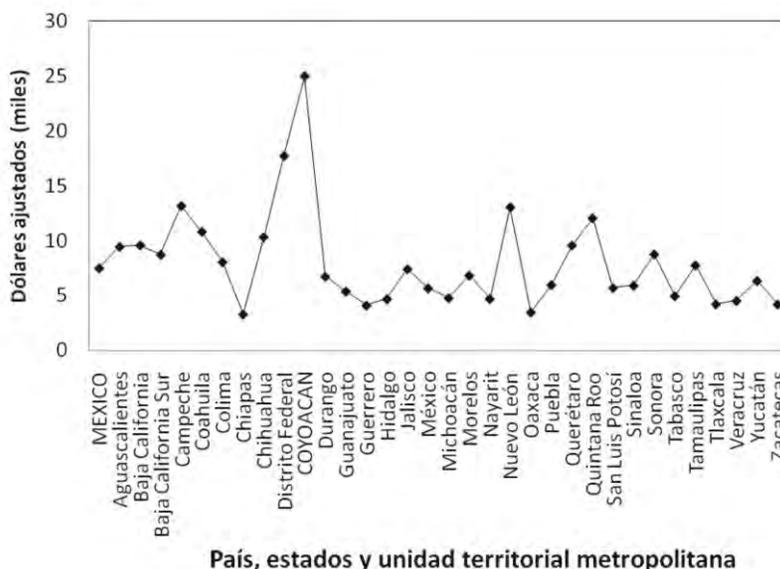
## Capítulo 4. Criterios de adecuación

### 4.1. Adecuaciones generales

La evaluación de las políticas públicas es útil para replantear las estrategias menos eficientes económica y socialmente. Esta práctica es poco común en los países subdesarrollados, por lo que es importante explorar mecanismos de análisis y operación complementarios. Dadas las condiciones de la sociedad moderna la referencia crítica tiene que pasar por el tamiz de las particularidades económicas de la unidad territorial, así como por la clase de intervención de las políticas públicas.

En el Distrito Federal se genera una quinta parte (20.52%) del producto interno bruto nacional (PIB). El contorno central de la ciudad<sup>1</sup> participa con 74.71% de la producción bruta local, de ahí su relevancia económica metropolitana y nacional. En este contorno Coyoacan destaca por ser una unidad territorial con desarrollo humano alto y grado de marginación muy bajo. Además, su producto interno bruto per cápita es de 24 943 dólares al año; tres veces mayor al promedio nacional, ver gráfica 15.

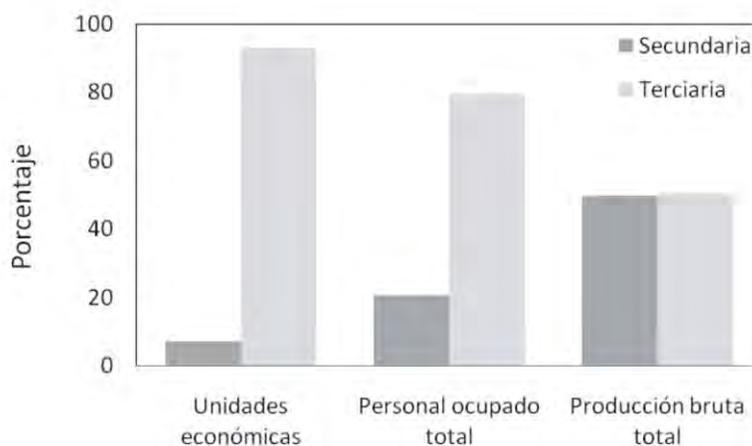
Gráfica 15. Producto interno bruto per cápita, país, estado, delegación (dólares ajustados).



<sup>1</sup> Este contorno se integra por las delegaciones Azcapotzalco, Coyoacán, Iztacalco, Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Cuauhtemoc y Venustiano Carranza.

Elaboración propia basada en Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, 2005. Censo Económico 2004. Proyecto de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007. Informe sobre desarrollo humano. México 2006-2007. Migración y desarrollo humano.

El nivel de consolidación de la unidad territorial ha mantenido la tasa de crecimiento relativamente constante en dos décadas; registrando 640 423 habitantes para el 2005. El mercado local se compone de industria química, equipamientos de salud y educación de escala regional, y el segundo centro histórico más visitado de la ciudad. De hecho, la mayor cantidad de unidades económicas y población ocupada provienen del sector terciario, el cual implica un mayor despliegue espacial y mercado de trabajo, ver gráfica 16. Gráfica 16. Particularidades de los sectores de actividad económica (porcentaje).



Elaboración propia basada en Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, 2005. Censo Económico 2004.

En términos económicos, la estructura de la unidad territorial es relevante para la región y el país. No obstante, las particularidades económicas también incluyen un esquema de polarización social, dado que el 77.13% de la población económicamente activa (PEA) se concentra en el sector terciario, y por tipo de ocupación el 94.42% de la PEA son obreros y empleados; demostrándose una alta composición de mano de obra en los menores niveles de ingreso.

La distribución del ingreso demuestra que 33.40% de la población económicamente activa percibe hasta 2 salarios mínimos, es decir 1 483.30 dólares/año; cantidad equivalente al

5.94% del PIB per cápita registrado en el índice de desarrollo humano delegacional. Esto implica que uno de cada seis habitantes de la delegación (94 363) encuentra dificultades para reproducirse socialmente, y presenta condiciones de vulnerabilidad patrimonial y alimenticia (Boltvinik y Hernández, 1999). Dada la ocupación de la población, el sector más vulnerable se conforma por obreros, jornaleros y peones principalmente.

El nivel de ingreso es un factor determinante de la vulnerabilidad urbana, y afecta directamente a las condiciones de la vivienda (United Nations Human Settlements Programme, 2006)<sup>2</sup>. En este sentido, el 23.24% de la vivienda particular habitada registra algún nivel de hacinamiento, lo cual equivale 150 000 personas afectadas por tal circunstancia.

Las unidades territoriales metropolitanas cumplen un papel regional. La comprensión de sus particularidades económicas más básicas, como el nivel de ingreso o hacinamiento, determinan las líneas de acción de la política pública, y al mismo tiempo establecen un límite de más riguroso de autoevaluación.

#### 4.2. Omisiones urbanas

El estado aborda particularidades económicas que deben incluir el nivel de distribución territorial del ingreso. En caso contrario, las consecuencias inmediatas se convierten en omisiones urbanas, es decir en políticas de intervención ineficientes e inequitativas.

Para propósitos analíticos las omisiones urbanas se clasifican en funcionales, económicas y políticas. Con base en esta clasificación se formula una estrategia metodológica para diagnosticar las condiciones sociales y económicas locales, y para proponer el reajuste de políticas concretas.

El diagnóstico se concentra en un indicador por cada tipo de omisión. Además, se plantea una política general que propone un esquema de intervención para reconocer las condiciones prevalecientes de la sociedad.

#### *Funcionales. Disponibilidad y consumo de agua*

---

2 La cual describe una situación donde existe una mayor cantidad de personas por cuarto o en todo caso una disponibilidad de espacio per cápita por debajo de la mínima recomendada por Naciones Unidas -8 m<sup>2</sup>/persona-, para conservar una estado de salubridad.

En los últimos años la distribución de agua ha sido irregular en múltiples zonas del Distrito Federal, debido a problemas tecnológicos y de disponibilidad general del recurso en el sistema Cutzamala (Legorreta, 2006)<sup>3</sup>. Esto pone de manifiesto la dependencia ambiental de la ciudad, y al mismo tiempo la necesidad de ajustar las políticas públicas; interpretando e interviniendo omisiones funcionales como la disponibilidad y el consumo de agua.

Por lo tanto, el análisis se concentra en las condiciones de disponibilidad del recurso en la delegación, y en el tipo de política pública instrumentada al respecto.

La disponibilidad de agua está condicionada por la oferta potencial, asociada a la capacidad local para sostener el proceso de infiltración, y por la demanda efectiva derivada del volumen y tipo de consumo. El balance entre oferta potencial y demanda efectiva es considerado en otras escalas como balance hídrico (Comisión Nacional del Agua, 2002)<sup>4</sup>. En este sentido, la política pública debe considerar el balance hídrico para establecer mecanismos concretos de administración que permitan sostener la actividad económica y social de la delegación.

La demanda para uso doméstico equivale a 32 021.14 m<sup>3</sup>/día; volumen equivalente al 85.53% de la demanda efectiva delegacional (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2007). El volumen mínimo indispensable para mantener las actividades domésticas de higiene y alimentación se infiere con base en la disponibilidad per cápita de 50 L/persona/día (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2003)<sup>5</sup>; en una población de 640 423 habitantes (Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, 2005). Por otra parte, el uso industrial y los servicios completan la demanda efectiva con 16 252.05 m<sup>3</sup>/día.

El uso doméstico puede considerarse de dos tipos: el mínimo indispensable y el multiuso que implica un incremento asociado al mantenimiento de jardines y espacios abiertos

---

3 Proveedor del principal volumen de agua para la ciudad, localizado a 100 km de la capital del país.

4 El balance hídrico permite establecer un grado de presión sobre el recurso, y es equivalente a la extracción total anual / la disponibilidad natural base media. Es decir la demanda efectiva y la oferta potencial.

5 El volumen mínimo indispensable se estima entre 20 y 50 L/día, para mantener las condiciones de higiene necesarias. Destaca que el programa de desarrollo urbano delegacional de Coyoacan en particular, registra una oferta de 317 L/día per cápita.

privados, como albercas y equipamientos deportivos. Con base en este criterio la demanda efectiva registra cuatro clases de usos: el doméstico, el multiuso, el industrial y el de servicios.

La demanda de agua para uso doméstico es diferencial si el consumo humano registra un incremento utilizado para el mantenimiento del espacio abierto privado, el cual está asociado a un nivel de ingreso distinto. Por lo tanto, el nivel de ingreso condiciona el volumen y el tipo de consumo; define una demanda específica del recurso.

En este contexto, la población con mejor nivel de ingreso dispone de un espacio habitable y de descanso mayor que genera un multiuso del recurso. Mientras tanto, la población con menor nivel de ingreso concentra su demanda exclusivamente en lo doméstico; incluyendo aseo personal, sanitarios y cocina.

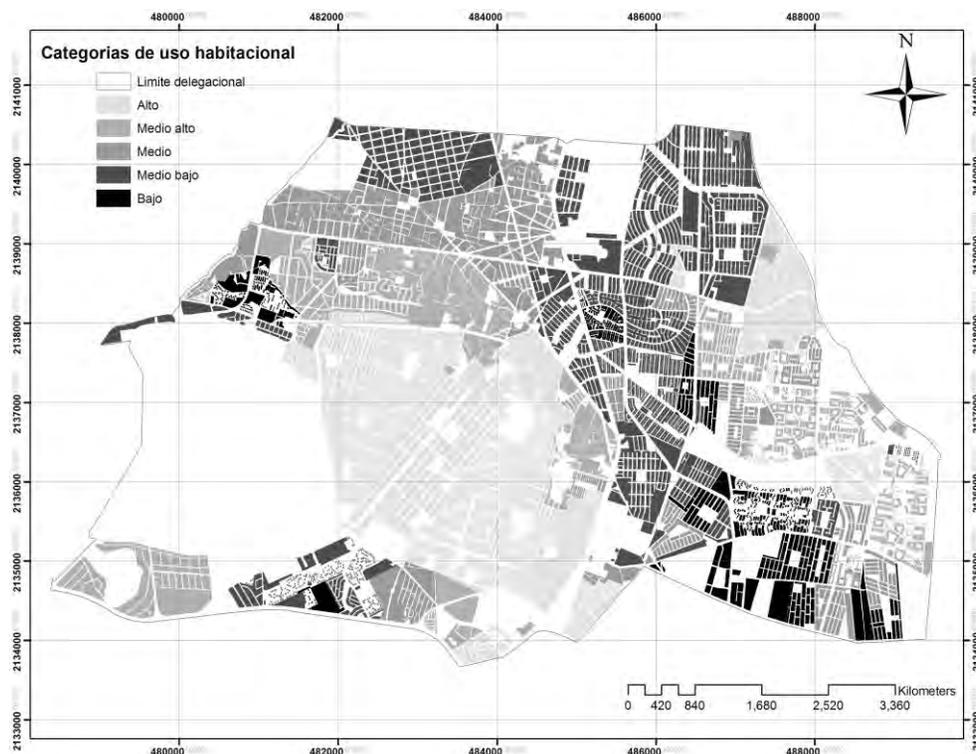
Para registrar la demanda diferencial de agua se utiliza el siguiente procedimiento: a) se clasifica el suelo habitacional según la proporción de población con un ingreso de hasta 2 salarios mínimos, b) se establecen 5 categorías de uso habitacional: alta, media alta, media, media baja y baja, c) la alta equivale al uso habitacional ubicado por arriba del promedio delegacional, d) la baja es el uso habitacional con menor proporción de población con un ingreso de hasta 2 salarios mínimos.

Con base en este análisis es posible precisar las políticas públicas para atender la omisión funcional del consumo diferencial de agua; considerando tanto la administración como la distribución.

En general, el 48% de la superficie delegacional corresponde a suelo habitacional. La proporción de población con un nivel de ingreso de hasta 2 salarios mínimos va de 10.74 a 53.95; ocupando una extensión territorial de 2.03 km<sup>2</sup> a 7.64 km<sup>2</sup>.

Las unidades por arriba del promedio ocupan 14.28% del territorio; se caracterizan por tener una densidad de población por arriba de 150 hab/ha, y predios menores de 250 mt<sup>2</sup> registrados en catastro (Secretaría de Finanzas, 2005). Las categorías alta y media alta ocupan cerca de la mitad del uso habitacional de la delegación (49.36%); cantidad equivalente a 12.67 km<sup>2</sup>, ver mapa 17.

Mapa. 17. Categorías de uso habitacional, según predominancia de población con un ingreso de hasta dos salarios mínimos.



Elaboración propia basada en Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2007). Programa de desarrollo urbano delegacional. Coyoacán. Manuscrito presentado para su publicación. Gobierno del Distrito Federal. (2005). Cartografía catastral 2005, [mapoteca digital].

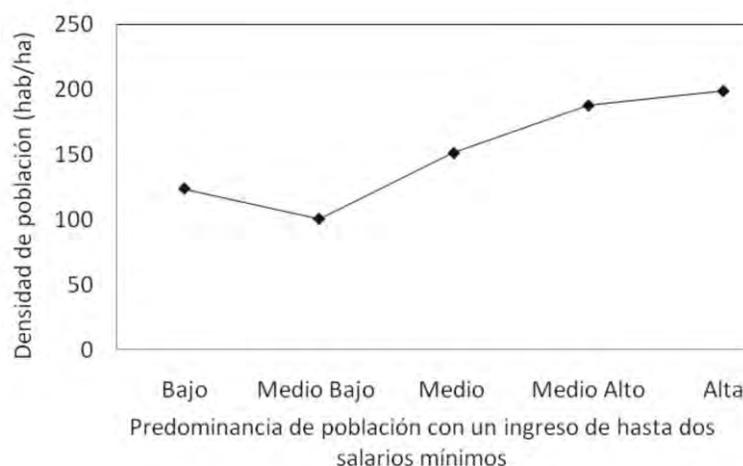
Las categorías alta y media alta ocupan 23.48% de la delegación; área proporcional a la vivienda registrada con algún nivel de hacinamiento. La población estimada para estas unidades territoriales es de 150 000 personas, mismas que debieran disponer de un subsidio para proveerse del servicio de agua; bajo el razonamiento de que la mayor parte de su ingreso es utilizado para alimentación, restando una proporción menor para servicios como la disponibilidad de agua.

La diferencia entre el consumo mínimo indispensable y el multiuso permite determinar las políticas públicas del agua. Al respecto, pueden precisarse dos condiciones: a) la densidad de población según unidad territorial permite ajustar la administración del consumo, en los

casos del servicio suntuario y el no indispensable, b) la proporción de espacio urbano construido respecto a aquel libre de urbanización por predio es útil para especificar los mecanismos para autoproveerse el recurso, por medio de la captura, recolección y estricto reuso.

En este sentido, la mayor densidad de población se observa en las categorías alta y media alta, ver gráfica 17. Además, la distribución espacial de estas categorías se concentra en el tercio central de la delegación, que equivale a una quinta parte del territorio; pero principalmente se trata de un área donde todavía predomina la irregularidad, la falta de servicios, el subsuelo rocoso difícil para instalación y las vialidades angostas e inaccesibles. En estas zonas se infiere un uso predominantemente doméstico asociado a las condiciones inmediatas de vida; corroborado con la demanda social de mantenimiento y distribución de la red de agua.

Gráfica 17. Densidad de población, según unidad territorial y nivel de ingreso (hab/ha).



Fuente: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2007). Programa de desarrollo urbano delegacional. Coyoacan. Manuscrito presentado para su publicación. Gobierno del Distrito Federal. (2005). Cartografía catastral 2005, [mapoteca digital]. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2007). Informe sobre desarrollo humano. México 2006-2007. Migración y desarrollo humano. Elaboración propia.

El replanteamiento de políticas públicas puntuales, es decir por unidad territorial, a nivel de colonia o predio tiene que cruzar metodológicamente la información de los usos del suelo

habitacional, el nivel de ingreso y la densidad de población; además de elementos generales de lo urbano como la disponibilidad de servicios e infraestructura por ejemplo.

En este caso coinciden las zonas habitacionales con la mayor densidad de población y el menor nivel de ingreso; la administración pública tiene que prever la provisión del recurso, explorando políticas de subsidio para la distribución del servicio, la inversión de fondos públicos para la construcción de infraestructura de captura pluvial social, la exención de impuestos para personas que se autoproveen la infraestructura, entre múltiples combinaciones o posibilidades.

El segundo aspecto del balance hídrico tiene que ver con la oferta potencial que se asocia a la capacidad local para sostener el proceso de infiltración, enfocada al reuso. El objetivo es cubrir un porcentaje del volumen demandado, después de un tratamiento primario. Aproximadamente 12% de la oferta actual proviene de pozos locales, por lo que se evidencia una importante dependencia de fuentes externas, incluyendo los sistemas Cutzamala y Xochimilco ubicados a 100 km de la ciudad.

La oferta potencial del recurso es una estimación de la capacidad de infiltración local, en términos de la disponibilidad de área libre de urbanización, por categoría de uso de suelo habitacional.

Para estimar la oferta potencial del recurso se utiliza el siguiente procedimiento: a) se estima el área construida y el área libre de urbanización por categoría de uso del suelo habitacional, b) se calcula el volumen potencial de infiltración por categoría.

El área libre de urbanización en la delegación se estima en 25.68 km<sup>2</sup>; cantidad equivalente al 47.98% de la unidad territorial. En este caso también se observa una distribución diferencial de área libre; concentrándose principalmente en las categorías baja y media alta, ver cuadro 5.

Cuadro 5. Área libre de urbanización, según categoría de uso habitacional.

Área construida(km <sup>2</sup> )	Área libre de urbanización <sup>a</sup> (%)
Alto	
7.64	13.48
Medio alto	
5.03	10.63
Medio	
4.61	9.15
Medio bajo	
6.34	12.27
Bajo	
2.03	4.46

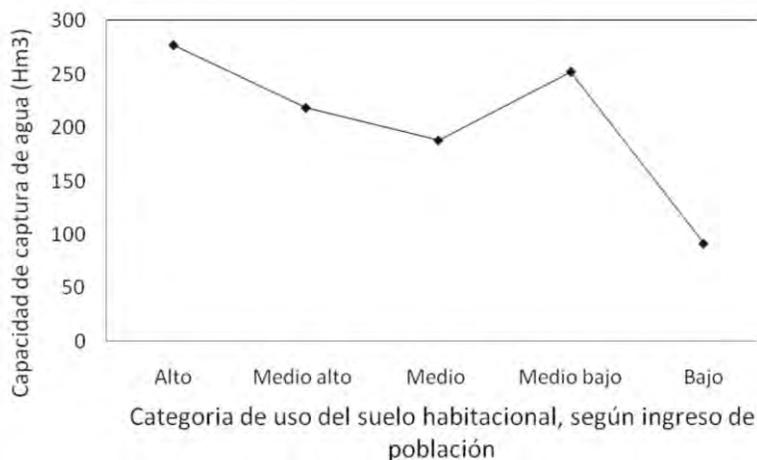
Elaboración propia.

<sup>a</sup> Porcentaje estimado respecto al suelo urbano delegacional.

La disponibilidad de área libre de urbanización según categoría de uso habitacional tiene al menos dos lecturas: a) el menor registro per cápita de área libre (114 mts<sup>2</sup>) se observa en las unidades territoriales donde existe la mayor cantidad de predios (30,235), los cuales coinciden con una PEA predominantemente de dos salarios mínimos, b) la mayor proporción de área libre respecto a su propio uso, se localiza en conjuntos habitacionales y zonas de mejor ingreso.

La instrumentación de una política pública diferencial tiene que considerar la disponibilidad de espacio abierto privado; bajo el razonamiento de que el multiuso en las zonas de mejor ingreso puede cubrirse con estrategias de instalación de captura de agua, es decir de autoprovisionamiento. Considerando esta alternativa, la capacidad de recuperación del recurso en la categoría mencionada es del orden de 91.84 hm<sup>3</sup>, ver gráfica 18, es decir diez veces el volumen demandado actualmente.

Gráfica 18. Oferta potencial de agua, según categoría de uso habitacional (hm<sup>3</sup>).



Elaboración propia basada en Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2007). Programa de desarrollo urbano delegacional. Coyoacan. Manuscrito presentado para su publicación. Gobierno del Distrito Federal. (2005). Cartografía catastral 2005, [mapoteca digital]. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2007). Informe sobre desarrollo humano. México 2006-2007. Migración y desarrollo humano.

Cabe mencionar que el volumen de captura de agua real es menor, debido a la demanda de espacio para estacionamiento por predio; que utiliza materiales de piso impermeable. En todo caso es necesario fomentar el uso de concreto permeable u otros materiales que permitan la infiltración.

En las zonas de menor ingreso y menor disponibilidad de espacio, el equipamiento de infiltración tiene que obedecer a la disponibilidad de espacio público, dado que se observa una mayor intensidad de ocupación del suelo y densidad de población, es decir menor área libre de urbanización per cápita.

En cualquier caso, las proyecciones de disponibilidad de agua para uso urbano estiman una oferta menor a la actual, en un 30% para el 2030 (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2006). Esta tendencia se pone de manifiesto en el Distrito Federal, donde existe dificultad para proveer el recurso a toda la población. Por lo tanto, en

el escenario de déficit en el corto y mediano plazo, resultan pertinentes políticas de recolección y autoabasto como las que se argumentan.

*Económicas. Transformación urbana-desarrollo humano*

En la sociedad moderna el territorio está sujeto a múltiples procesos de transformación, sustitución y fragmentación que son una consecuencia inmediata del despliegue espacial de las actividades económicas, y que se cristalizan en una mayor densificación de construcción. No obstante, la dinámica irrestricta del proceso da lugar a externalidades multidimensionales, con efectos particularmente adversos para el desarrollo humano de la sociedad. De hecho, el sentido económico de la transformación urbana contrasta con los efectos inmediatos en la población.

Para el análisis de la transformación urbana se abordan los siguientes aspectos: a) se estiman los registros oficiales de construcción por unidad territorial y año<sup>6</sup>, según categoría de uso del suelo habitacional, b) se calcula la demanda ciudadana de atención e intervención oficial respecto a construcciones por iniciar o en proceso según categoría de uso habitacional, c) registros oficiales de construcción y demanda ciudadana se contrastan con la cantidad de solicitudes de servicios urbanos.

La información oficial de la transformación urbana se compone por dos procedimientos administrativos: la solicitud de alineamiento y número oficial, que es el principio de toda obra arquitectónica y las manifestaciones de construcción, que suelen informar sobre el inicio de cualquier tipo de edificación por menor que sea.

En la demanda ciudadana coincide la preocupación por la afectación a la oferta local de servicios, y las consecuencias que ello genera en la población con los menores niveles de ingreso.

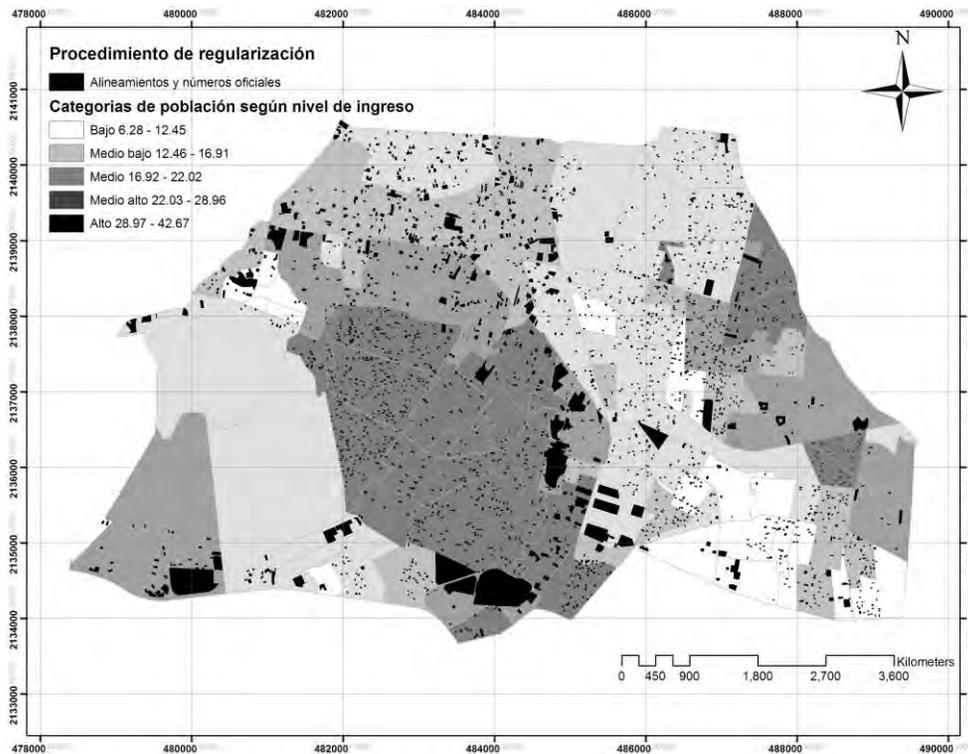
La solicitud de alineamiento y número oficial es la fase inicial para regularizar cualquier predio, proyecto o construcción. Entre 2006 y 2009 el trámite registró un promedio de 944 solicitudes anuales; observándose una relativa homogeneidad en su distribución territorial,

---

<sup>6</sup> La construcción irregular queda excluida de este análisis, debido a que no existe una estimación certera de sus proporciones de ocupación espacial.

ver mapa 18, la cual puede asociarse a la búsqueda de seguridad patrimonial, independientemente del nivel de ingreso.

Mapa 18. Alineamientos y números oficiales, según ingreso (2006-2009).



Fuente: Gobierno del Distrito Federal. (2005). Cartografía catastral 2005, [mapoteca digital]. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2007). Informe sobre desarrollo humano. México 2006-2007. Migración y desarrollo humano. Gobierno de la delegación Coyoacan. (2009). Registros de alineamiento y numero oficial, [Cuadernos de gobierno2006-2009]. Elaboración propia.

Solamente el 10% de las solicitudes de alineamiento y número oficial se convirtieron en una edificación. El promedio de manifestaciones de construcción al año es de 114. De forma agregada, la mayor proporción de edificaciones se concentra en categorías medio y medio bajo.

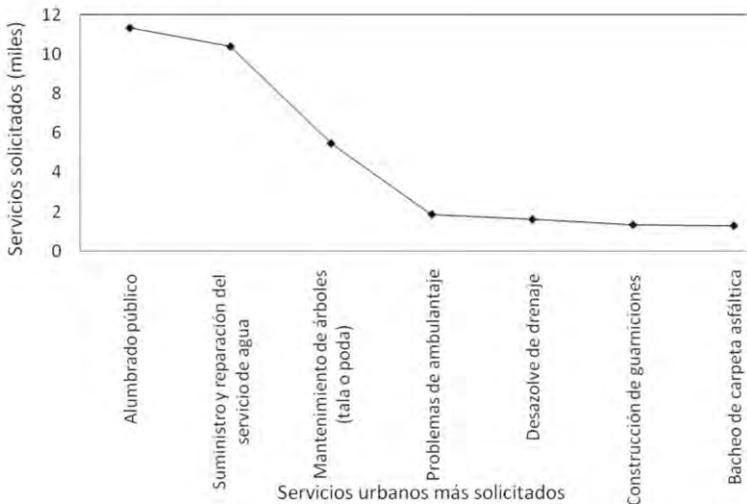
En la distribución de las manifestaciones de construcción por unidad territorial y nivel de ingreso destacan dos condiciones: las unidades con población de menores niveles de

ingreso registran la menor cantidad de manifestaciones y la mayor cantidad de proyectos son habitacionales y demuestran un despliegue espacial menor.

En este marco las manifestaciones de construcción son cualitativa y cuantitativamente diferentes. De los registros se puede determinar el tipo y área de construcción. Sin embargo, los efectos sociales y ambientales se infieren por las solicitudes de atención a servicios urbanos y por quejas vecinales explícitas; respecto a construcciones dentro de su entorno urbano.

La delegación recibe un promedio de 50 000 solicitudes de servicios urbanos al año (Gobierno delegacional, 2009). En los primeros cuatro rubros de solicitudes destacan el alumbrado público, el suministro y reparación de agua, el mantenimiento de árboles (tala o poda) y los problemas de ambulante, ver gráfica 19. La instalación o reparación de alumbrado público y el suministro o reparación del servicio de agua representan el 65.39% de las solicitudes. El primer rubro está asociado a la movilidad y seguridad urbana, mientras que el segundo se refiere a la disponibilidad del recurso, para uso doméstico.

Gráfica 19. Servicios urbanos más solicitados al gobierno delegacional.



Fuente: Gobierno de la delegación Coyoacan. (2009). Centro de servicios y atención ciudadana. [Cuadernos de gobierno 2006-2009]. Elaboración propia.

La proporción de solicitudes de servicios urbanos por unidad territorial y nivel de ingreso demuestra que las unidades territoriales con los menores niveles de ingreso demandan la

mayor cantidad de servicios urbanos. En estas unidades, la población utiliza la posibilidad de auxilio gubernamental para enfrentar su vulnerabilidad urbana, independientemente de los resultados que de ello obtiene; se trata de una forma de complementar el ingreso.

El mayor porcentaje de quejas vecinales asociadas a las construcciones, se concentra en la categoría de ingreso media baja, mientras que la menor cantidad proviene de las zonas con el nivel de ingreso bajo y alto. Tal distribución es proporcional a la cantidad de construcciones por tipo de unidad territorial, sin embargo también tiene implicaciones cualitativas y cuantitativas.

En este sentido, las quejas vecinales tienen tres motivos: a) el problema en la oferta de servicios básicos; sobresaliendo la falta de disponibilidad de agua en las unidades territoriales de menor nivel de ingreso, b) la demanda de cumplimiento de las normas técnicas básicas (urbano arquitectónicas) referidas a la movilidad peatonal, la circulación vehicular, el estacionamiento y la seguridad constructiva, c) la preocupación por la depreciación del suelo. Las dos últimas se presentan en las unidades territoriales con un mejor nivel de ingreso, donde se dispone de transporte particular y una vivienda residencial.

En el primer supuesto, se afecta directamente a un tercio de la población económicamente activa de la delegación, quien dispone de menos alternativas de mitigación. Por el contrario, en las unidades de mejor ingreso se cuenta con posibilidades de solución que incluyen la negociación y el trabajo focalizado con la administración pública; demostrándose mejores resultados durante el proceso de gestión personal.

En consecuencia, los instrumentos de administración y control territorial tienen que aplicarse con criterios derivados de un diagnóstico que considere las condiciones prevalecientes de las unidades territoriales. Esto implica tener en cuenta múltiples factores, entre los que destacan la demanda ciudadana de servicios urbanos, particularmente aquellos referidos a la disponibilidad de agua, y el nivel de ingreso de la población.

En la combinación de ambos factores se describe una limitante específica para el consentimiento de construcciones de alto impacto, incluyendo multifamiliares o desarrollos comerciales. Los principios de negociación tienen que ver con el respeto a la normatividad

básica e incluir esquemas de participación social que rompan la percepción de la conquista o trasgresión territorial, persistente en la sociedad.

En todo caso, resulta pertinente tener claras las condiciones de las unidades territoriales para explorar alternativas o reajustar la instalación de desarrollos inmobiliarios; principalmente aquellos de alto impacto social y ambiental.

#### 4.3. Políticas urbanas

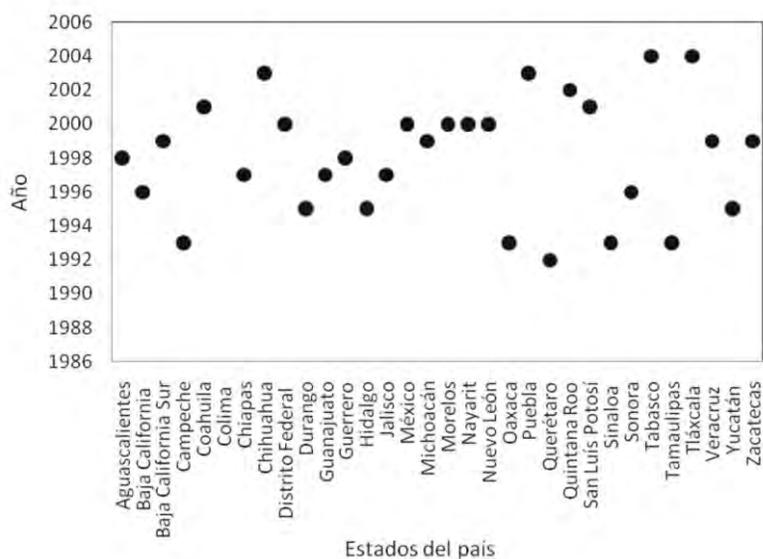
Las políticas públicas cobran sentido cuando su instrumentación modifica las condiciones prevalecientes de la sociedad. En México, el crecimiento promedio del PIB se encuentra en el rango más bajo del continente, incluso por debajo de Haití y Guatemala (Comisión Económica para América Latina, 2008); mientras que la población en situación de pobreza se estima en 31.7% del total nacional.

El 75% de la población nacional es urbana. Las ciudades concentran a la mayor cantidad de personas en situación de pobreza, de forma agregada. Las políticas urbanas en particular, abordan parcialmente las externalidades que afectan a la sociedad. La actualización de los programas de desarrollo urbano y las estrategias de participación social ponen de manifiesto tal condición; aun cuando estas se consideran elementales para la planeación urbano ambiental o sustentable (United Nations Human Settlements Programme, 2009)

En el sistema urbano nacional, el 10% de 365 ciudades cuenta con un programa de desarrollo urbano, y aquellas que lo tienen registran un atraso de 5 a 10 años, ver gráfica 20. Debido a tal nivel de actualización se plantea la dualidad política urbana-estática intrínseca que finalmente resulta obsoleta, unidimensional y excluyente.

En el Distrito Federal las condiciones de la planeación urbana son similares a las nacionales. De 16 delegaciones solamente 4 cuentan con programas de desarrollo urbano relativamente recientes (2005). Dos terceras partes del territorio de la ciudad no cuentan con ningún tipo de planeación estratégica local, identificada en la competencia de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Gráfica 20. Programas de desarrollo urbano por estado y año (ciudad capital).



Elaboración propia basada en Secretaría de Desarrollo Social. (2001). Programa nacional de desarrollo urbano y ordenación del territorio 2001 – 2006.

En la práctica, el 38.23% de la población cuenta con un programa; 5 millones de personas quedan excluidas de la planeación urbana. Esta cantidad incluye 78.50% de la población con un ingreso de hasta dos salarios mínimos y 76.52% de las unidades territoriales con viviendas que registran algún grado de hacinamiento.

Por lo tanto, se propone una estrategia metodológica basada en esquemas de intervención situacional que se asocian a la disponibilidad inmediata de información. El esquema de intervención más útil es promover o no la modificación del territorio; la instalación de nuevas construcciones en zonas con problemas concretos de disponibilidad de agua, por ejemplo. Con base en ello se redireccionan las políticas públicas en un marco normativo actualizado, y al mismo tiempo se genera la menor cantidad de externalidades negativas en los sectores de población con menor nivel de ingreso.

El programa de desarrollo urbano delegacional vigente data de 1997 por lo que responde tardíamente a la dinámica y transformación urbana local. En consecuencia, la instalación del capital inmobiliario cumple políticas de un contexto económico, social y urbano distinto. La mayor cantidad de manifestaciones de construcción es para usos habitacionales plurifamiliares; equivalentes al 46% del total solicitado entre 2006 y 2009. En menor escala se encuentran los servicios, los equipamientos y la vivienda unifamiliar.

Cuadro 6. Motivos de inconformidad social registrados en audiencias del área técnica

Tipo de inconformidad
Habitacional plurifamiliar
1. Provisión y funcionamiento de servicios, agua, drenaje.
2. Construcción sin regularización.
3. Revisión de expedientes
4. Afectación a la movilidad
5. Protección a colindancias
6. Instrumentación de juicios de lesividad, nulidad y acción pública
Equipamiento y servicios
1. Impactos vecinales en la circulación vehicular y estacionamiento
2. Solicitud de anuencia vecinal
3. Contaminación auditiva, polvos, vibración
Habitacional unifamiliar
1. Afectaciones vecinales en la construcción
2. Falta de regularización

Fuente: Gobierno de la delegación Coyoacán. (2009). Registros de audiencias vecinales, [Cuadernos de gobierno2006-2009]. Elaboración propia.

El incremento de la densidad de construcción ha llevado a un problema de distribución de servicios que se refleja en manifestaciones de inconformidad social, las cuales equivalen al 15% de las construcciones oficialmente registradas. La inconformidad social es diferente, según las características de la construcción. El capital inmobiliario habitacional multifamiliar o de servicios, da lugar a impactos en el orden de la seguridad económica y social, por ejemplo, ver cuadro 6.

En este sentido, la inconformidad social es canalizada por la administración pública a mesas de diálogo y negociación; se vuelve un esquema de participación, del que se

resuelven 1 de cada 7 casos. Otro esquema de participación está en la elaboración de instrumentos de control y organización territorial, sin embargo se limita a hacer consultas en algunos sitios para mostrar la propuesta técnica de escritorio. La forma de trabajo resulta en una exclusión de la población. De hecho, en el último programa de desarrollo urbano se consultó al 5% del total posible.

En 2004, la administración comenzó la actualización del programa delegacional de desarrollo urbano, abriendo la participación a cuerpos académicos y comités vecinales. La versión final fue firmada por 15 comités vecinales de 110 posibles. El documento todavía no es aprobado por la asamblea de representantes de la ciudad, e incluso la población que quedó fuera de la firma ha mostrado su inconformidad.

La elaboración de programas urbanos tiene que construirse desde el pulso inmediato de la población, a nivel de cuadra y colonia, para evitar el alto índice de inconformidad social ocasionado por la instalación de construcciones de todo tipo, y que se reflejan en problemas sociales y económicos. Además dichos instrumentos deben plantearse con mayor frecuencia o en todo caso generar una ventanilla social de participación permanente que los haga flexibles.

En este contexto, los esquemas de participación real se limitan a la inconformidad social canalizada en la dirección de desarrollo urbano, y dispone de instrumentos jurídicos (Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996)<sup>7</sup> que no son de uso común y por lo tanto, se desconocen y son utilizados de manera abierta sólo por especialistas. Motivo por el cual existen pocos resultados favorables a la población.

---

7 De la acción pública. Esta clase de juicios ofrecen a la población la posibilidad de solicitar la modificación de los derechos asignados a un propietario, en términos de uso del suelo, particularmente.

## **Conclusiones**

El sistema urbano mundial tiene indicadores concretos de inconsistencias estructurales y operativas. Destacan la distribución diferencial de vivienda, servicios o equipamiento; la predominancia de instrumentos de organización territorial de carácter funcionalista, la deforestación, el incremento de la frontera agrícola y la contaminación de aire, agua y suelo.

También se registran propuestas metodológicas de análisis e instrumentación de políticas en el marco de la planeación urbano ambiental o sustentable. Las modalidades técnicas incluyen: la infraestructura verde, las tecnologías alternas y el transporte sustentable. Sin embargo, se reconoce que los avances parciales en cualquiera de estos ámbitos son una condición perfectible y no un estado final.

En este marco, el documento centra su discusión en un esquema de análisis crítico, para la administración de unidades territoriales metropolitanas en turno, y operativo porque puede ser instrumentado en el periodo de gestión. Por una parte, se plantea un peso importante al reconocimiento de las condiciones locales multidimensionales, lo cual parece una obviedad. Sin embargo, en los países subdesarrollados prevalece el desconocimiento del contexto económico, social y ambiental de donde se gobierna.

Al respecto, también se considera importante discutir el perfil de los funcionarios de personalidad multipropósito que predominan en la gestión pública. En México particularmente, se ha propuesto la función pública de carrera para solventar el problema, sin llegar a cristalizarse.

De manera particular se subraya la relevancia de la propuesta metodológica, dado que puede resultar útil u operativa para la instrumentación de estrategias en situaciones similares en zonas metropolitanas, siempre que se disponga de información directa. Considerando el problema común del agua y la participación pública, el esquema general de análisis puede encontrar múltiples coincidencias en otras ciudades subdesarrolladas.

Dadas las circunstancias se observa una discontinuidad recurrente en los gobiernos locales. Por lo que, las políticas públicas no tienen una consecución, sino interrupciones entre gobiernos que llevan a repetir los mismos errores ante la sociedad. El origen de ello está en el desconocimiento contextual, así como en la falta de sistematización de la información que arroja la función pública.

En este sentido, los gobiernos tienen esquemas para solventar el desconocimiento de condiciones particulares, incluyendo el uso de entidades como consejos de asesores, coordinación de asesores o técnicos operativos. Sin embargo, esta medida es oportuna cuando la instancia técnica cuenta con una formación extensa o al menos actualizada.

Por lo tanto, el reconocimiento de las particularidades locales y la sistematización de información que arroja la función pública son centrales para redireccionar las políticas, y alcanzar esquemas integrales que aborden la vulnerabilidad ambiental, la pertinencia social y económica.

La estrategia metodológica que se plantea es un esquema de análisis urbano multidimensional, donde las principales contradicciones u omisiones de las aglomeraciones humanas son sistematizadas en categorías del tipo funcional, económico y político. Estas categorías no son excluyentes entre sí, pero resultan útiles para el reajuste o redireccionamiento concreto de las políticas públicas dado que se argumentan desde los factores de origen y las consecuencias formales. Es decir, se manejan díadas de indicadores disponibles para abordarlos.

Entre otras cosas, las omisiones urbanas expresan dependencia ambiental, extraterritorialidad, e ineficiencia energética; y al mismo tiempo falta de eficiencia económica, unidimensionalidad, obsolescencia y exclusión que se vierten en el funcionamiento de las ciudades y las políticas públicas.

No obstante se admite que las categorías de análisis requieren mayor integralidad y multidimensionalidad, y que pueden alcanzar mayores niveles de desagregación, por lo que éste planteamiento hace una aproximación perfectible.

Por otro lado, la propuesta de análisis crítico tiene la ventaja de disponer de información de primera mano, proveniente de cuadernos de gobierno que son la fuente directa de los informes de gestión. El análisis se plantea para Coyoacan que es una unidad territorial

dentro de la segunda aglomeración más grande del planeta, Distrito Federal, México. El mercado de la delegación tiene como componentes: industria, equipamientos de escala regional, y el segundo centro histórico más visitado de la ciudad que la llevan a tener un PIB per cápita de los más grandes nacionalmente, y a formar parte del contorno central que contribuye con 74.71% de la producción bruta de la ciudad.

En torno a la información situacional se pueden reflexionar algunos aspectos derivados del análisis; se subraya la descontextualización social y económica de las políticas públicas abordadas desde el desarrollo urbano delegacional. Es decir, se apuesta por la oferta de vivienda con la instalación de desarrollos inmobiliarios multifamiliares, pero a cambio se generan costos de diferente índole en la sociedad; terminando por no cumplir el cometido de abordar el problema de disponibilidad de vivienda.

En la categoría de omisiones funcionales se plantea la regulación de la disponibilidad de agua con base en la posibilidad de aprovechar el espacio privado. Para tal propósito es indispensable utilizar el área libre de urbanización para capturar agua y reducir los problemas de distribución en los sectores de menor ingreso.

El análisis crítico y operativo se contextualiza en las estrategias de ciudades sustentables que proponen una atención a las condiciones prevalecientes del recurso en lo urbano. De ahí su importancia.

Por otro lado, la transformación urbana y sus efectos en el desarrollo humano quedan descritos en la alta incidencia de denuncia ciudadana ocasionada por la instalación de desarrollos inmobiliarios. Finalmente, la discontinuidad de la política pública y la preocupación sobre el funcionamiento de servicios o equipamiento, descontextualiza aspectos como los de la participación social, como queda en evidencia.

De hecho, se reconoce que la participación social es central para la planeación urbana, sin embargo ésta todavía es una tarea pendiente en México.



## **Referencias Bibliográficas**



## Referencias bibliográficas

- Azuela, A. (1998). Planeación urbana y reforma municipal. En G. Garza y F. A., Rodríguez (comps). Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México, (pp 53-86). México: Colegio de México.
- Azuela, A. (1998), La ciudad, la propiedad privada y el derecho, México: El Colegio de México.
- Boltvinik, J. y Hernández, E. (1999). Pobreza y distribución del ingreso en México. México: Siglo XXI.
- Boltvinik, J., (2003), Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados, Economía UNAM, 49, 14-32.
- Borja, J. (2003). Ciudad y planificación. La urbanística para las ciudades de América Latina. En M. Balbo, R. Jordán y D. Simioni (comps). La ciudad inclusiva, (pp 81-104). Chile: Comisión Económica para América Latina.
- Camagni, R. (2005), Economía Urbana, Barcelona, España: Antoni Bosch.
- Castells, M. (1974). La cuestión urbana, México: Siglo XXI.
- Castillo, H. Primer informe de gobierno. Delegación Coyoacán. 2007
- Castillo, H. Segundo informe de gobierno. Delegación Coyoacán. 2007
- Ciccolella, P. y Mignaqui, I. (2009). Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: enfoques e instrumentos para repensar el desarrollo urbano. En Poggiese, H. y Cohen Egler, T. T. (comps). Otro desarrollo urbano. Ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Comisión Económica para América Latina. (2008), Estudio económico de América Latina y el Caribe. Política Macroeconómica y volatilidad. Santiago, Chile: Autor.
- Comisión Económica para América Latina. (2010), Cambio climático. Una perspectiva regional, Santiago, Chile: Autor.
- Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (2000), Rezago habitacional, México: Autor.
- Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (2008), Programa nacional de vivienda 2007-2012: hacia un desarrollo habitacional sustentable, México: Autor.
- Consejo Nacional de Población, 2009. Indicadores empleados en la delimitación de las zonas metropolitanas de México por municipio, 2005. México: Autor.

Consejo Nacional de Población. (2009). Sistema Urbano Nacional: Población y tasas de crecimiento, 1990-2010, México: Autor.

De Groot, Rudolf, Wilson Matthew y Boumans, Roelof, (2002). A typology for the classification, description and valuation of ecosystem functions, goods and services. *Ecological economics*, 41, 393–408.

Fernández, R. (2000). Gestión ambiental de las ciudades. Teoría crítica y aportes metodológicos. México: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Galindo, L.M. (2009), La economía del cambio climático en México, México, Distrito Federal: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

gender and human rights. Nueva York: Autor.

Gonzalez, S. (2008). Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de México, Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina.

Hernández Laos, E., (2006), Bienestar, pobreza y vulnerabilidad: nuevas estimaciones para México, *Comercio exterior*, 53, 453-465.

Hiernaux, D. y Torres, R. (2008). Desarrollo territorial en México: un balance general. En Delgadillo, J., (coord.), Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio. , México: Secretaría de Desarrollo Social.

Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley de Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. *Gaceta parlamentaria* (2009)

Legorreta, J. (2006). El agua y la ciudad de México. De Tenochtitlán a la megalópolis del siglo XXI. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Ley General de Asentamientos Humanos. *Diario oficial* (1976).

Ley General de Asentamientos Humanos. *Diario oficial* (1994).

Limburg, Karin, O'Neill, Robert, Constanza, Robert y Farber, Stephen (2002). Complex systems and valuation. *Ecological economics*, 41, 409–420.

Monroy-Ortiz, Rafael y Monroy, Rafael (2007). Saber la biodiversidad para lo urbano. Indicadores básicos. En Hernández Estela (coord) Escenarios de gestión del espacio urbano y regional en México. México: Universidad Autónoma del Estado de México.

Montes, P. (2001), El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe, Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina.

Odum, Eugene, (1971). Ecología. México: Interamericana.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2006), Competitive cities in the global economy, Paris, Francia: Autor.

Plan municipal de desarrollo urbano de Tultitlán. Gaceta del gobierno del estado de México (2008)

Plan municipal de desarrollo urbano de Xochitepec. Periódico oficial. Tierra y Libertad (2008)

Pradilla, E. (2008). La globalización imperialista y las ciudades latinoamericanas. En Ramírez, B., (coord.), Formas territoriales. Visiones y perspectivas desde la teoría. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Programa de desarrollo urbano del municipio de Conkal. Diario oficial del gobierno del estado de Yucatán (2007)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2007), Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido, Nueva York, Estados Unidos: Autor.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2007), Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007. Migración y desarrollo humano, México: Autor.

Programa municipal de desarrollo urbano de Hidalgo. Periódico oficial del estado de Michoacán (2009)

Rosegrant, Mark, Cai, Ximing y. Cline, Sarah , (2002). Global Water Outlook to 2025. Averting an Impending Crisis. Washington, D.C., U.S.A: International Food Policy Research Institute International Water Management Institute.

Secretaría de Gobernación (2010), Orden jurídico del ámbito municipal. [Archivo de compilación jurídica] México: Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2006). Water a shared responsibility. The united nations world water developement report 2. Barcelona, España: Autor

United Nations Environment Programme. (2007). Global environment outlook GEO 4. Environment for development. Valleta, Malta: Autor.

United Nations Human Settlements Programme. (2001), Cities in a globalizing world. Global report on human settlements 2001, Nairobi, Kenya: Autor.

United Nations Human Settlements Programme. (2006). State of world's cities 2006/7. The millennium developments goals and urban sustainability: 30 years of shaping the habitat agenda. Nairobi, Kenya: Autor.

United Nations Human Settlements Programme. (2009). Planning sustainable cities: policy directions. Global report on human settlements 2009. Nairobi, Kenya: Autor.

United Nations Population Fund (2008), State of world population 2008. Reaching common ground: cultura,

## Índice de Figuras

### Mapas

- Mapa 1. Municipios según grado de consolidación urbana. Pág.75
- Mapa 2. PIB per cápita municipal, según rango. Pág. 79
- Mapa 3. Rangos de población según nivel de ingreso y municipio. Pág.80
- Mapa 4. Densidad de población por municipio. Pág.82
- Mapa 5. Disponibilidad de los programas municipales de desarrollo urbano. Pág.89
- Mapa 6. Disponibilidad de los programas de desarrollo urbano de centro de población. Pág.90
- Mapa 7. Disponibilidad de los programas parciales. Pág.91
- Mapa. 8 Zona Metropolitana del Valle de México. Pág. 95
- Mapa 9. Crecimiento urbano de la Ciudad de México (1824-2009). Pág. 96
- Mapa 10. Ubicación de la Delegación Coyoacán. Pág. 102
- Mapa 11. Crecimiento urbano en el territorio de la Delegación Coyoacán. Pág. 106
- Mapa 12. Localización de Coyoacán, Distrito Federal. Pág. 108
- Mapa 13. Recorridos del jefe delegacional, según nivel de ingreso de la población. Pág. 111
- Mapa 14. Recorridos del jefe delegacional, según nivel de hacinamiento de la población. Pág. 112
- Mapa 15. Servicios. Pág.113
- Mapa 16. Zona metropolitana del Distrito Federal. Unidades territoriales. Pág. 121
- Mapa. 17. Categorías de uso habitacional, según predominancia de población con un ingreso de hasta dos salarios mínimos. Pág. 132
- Mapa 18. Alineamientos y números oficiales, según ingreso (2006-2009). Pág. 136

### Cuadros

- Cuadro 1. Ciudades y municipios urbanos por tipo de aglomeración. Pág. 75
- Cuadro 2. Cantidad de casos de inconformidad social por unidades territoriales con niveles de ingreso de hasta 2 salarios mínimos. Pág. 115
- Cuadro 3. Área abierta pública y privada en la delegación. Pág. 115
- Cuadro 4. Clasificación de omisiones urbanas, factor de origen y consecuencia formal. Pág. 120
- Cuadro 5. Área libre de urbanización, según categoría de uso habitacional. Pág. 135
- Cuadro 6. Motivos de inconformidad social registrados en audiencias del área técnica. Pág. 143

## Esquemas

Esquema 1. Aspectos generales de la gestión Pág. 43

Esquema 2. Componentes sociales de la estructuración del espacio. Pág. 51

## Gráficas

Gráfica 1. Población según rangos de predominancia de ingreso de hasta 3 salarios mínimos. Pág. 60

Gráfica 2. Municipios según rangos de predominancia de ingreso de hasta 3 salarios mínimos. Pág. 60

Gráfica 3. Coeficiente de correlación entre PIB per cápita y porcentaje de PEA con un ingreso de 3 salarios mínimos. Pág. 61

Gráfica 4. Número de municipios, según rango de predominancia de los determinantes de precariedad. Pág. 63

Gráfica 5. Cantidad de vivienda, según determinantes de precariedad. Pág. 65

Gráfica 6. Cantidad de población, según condición de precariedad. Pág. 66

Gráfica 7. Municipios según nivel de PIB per cápita. Pág. 78

Gráfica 8. Tasa de crecimiento urbano en zonas metropolitanas (2000-2005). Pág. 82

Gráfica 9. Porcentaje de área urbana según región hidrológica. Pág. 83

Gráfica 10. Porcentaje de área urbana según provincia biogeográfica. Pág. 83

Gráfica 11. PIB per cápita en dólares ajustados por delegación. Pág. 109

Gráfica 12. Viviendas con algún nivel de hacinamiento. Pág. 110

Gráfica 13. Servicios más solicitados por la población. Pág. 113

Gráfica 14. Correlación entre población con un ingreso de hasta 2 salarios mínimos y demanda de servicios. Pág. 114

Gráfica 15. Producto interno bruto per cápita, país, estado, delegación (dólares ajustados). Pág. 127

Gráfica 16. Particularidades de los sectores de actividad económica (porcentaje). Pág. 128

Gráfica 17. Densidad de población, según unidad territorial y nivel de ingreso (hab/ha). Pág. 133

Gráfica 18. Oferta potencial de agua, según categoría de uso habitacional (hm<sup>3</sup>). Pág. 136

Gráfica 19. Servicios urbanos más solicitados al gobierno delegacional. Pág. 139

Gráfica 20. Programas de desarrollo urbano por estado y año (ciudad capital). Pág. 142