

# Aproximación a formas ciudadanas que reformulan lo público urbano de la Ciudad de México

## Approach to citizen forms that reformulate the urban public of Mexico City

**Francisco Javier de la Torre Galindo**

*Departamento de Evaluación del Diseño en el Tiempo,  
Área de Estudios Urbanos, Universidad Autónoma  
Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, Ciudad de México,  
México*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3523-9850>

DOI: <https://doi.org/10.24275/DOQZ1918>

*Fecha de recepción: 28 febrero de 2019*

*Fecha de aceptación: 27 de abril de 2019*

*Fecha de publicación: 12 de diciembre de 2019*

## Resumen

En un contexto contradictorio entre discursos democráticos e incluyentes, y prácticas de clausura y de captura del poder, la gestión de las ciudades se complejiza y estimula la reproducción de la desigualdad urbana durante las primeras décadas del siglo XXI. Ante esta condición, el presente trabajo sostiene la importancia de volver a revisar la conceptualización de lo público urbano desde la acción y la pasividad del aparato gubernamental y el marco normativo, así como de las estrategias ciudadanas que se le oponen y aspiran a su transformación. Para realizarlo, se llevan a cabo los siguientes dos pasos: 1) se recuperan pistas teóricas sobre lo público desde discusiones sobre política, acción pública y política pública, de lo que resulta el énfasis en la práctica y captura del poder, la producción de conflictos y principalmente la reducción o pérdida de lo común, colectivo y abierto de lo público; 2) se ejemplifica la complejidad de lo público con el caso del desarrollo urbano de la Ciudad de México y las formas que toma la acción política ciudadana que se le oponen e intentan transformarlo. Al final se interpretan aportes y retos para la reformulación de lo público urbano desde la morfología de la acción ciudadana.

**Palabras clave:** morfología ciudadana, política urbana, espacio público.

## Abstract

In a contradictory context between democratic and inclusive discourses, and practices of closure and capture of power, the management of cities becomes more complex and stimulates the reproduction of urban inequality during the first decades of the 21st century. Given this condition, this work supports the importance of revisiting the conceptualization of the urban public from the action and passivity of the governmental apparatus and the normative framework, as well as the citizen strategies that oppose it and aspire to its transformation. To do this, the following two steps are carried out: 1) theoretical clues about the public are recovered from discussions on politics, public action and public policy, resulting in the emphasis on the practice and capture of power, the production of conflicts and mainly the reduction of the common, collective and open that conforms the *public*; 2) the complexity of the *public* is exemplified with the case of the urban development of Mexico City and the forms that the citizen political action takes, oppose it and try to transform it. In the end, contributions and challenges are interpreted for the reformulation of the urban public from the morphology of citizen action.

**Keywords:** citizen morphology, urban policy, public space.



## Resumo

Em um contexto contraditório entre discursos democráticos e inclusivos, e práticas de clausura e captura de poder, a gestão das cidades torna-se mais complexa e estimula a reprodução da desigualdade urbana durante as primeiras décadas do século XXI. Diante dessa condição, este trabalho sustenta a importância de rever novamente a conceituação do público urbano a partir da ação e passividade do aparato governamental e do quadro normativo, assim como das estratégias cidadãs que se opõem e aspiram à sua transformação. Para fazer isso, são realizadas as seguintes duas etapas: 1) pistas teóricas sobre o público são recuperadas das discussões sobre política, ação pública e políticas públicas, resultando na ênfase na prática e captura de poder, na produção de conflitos, e principalmente a redução ou perda do comum, coletivo e aberto do público; 2) a complexidade do público é exemplificada com o caso do desenvolvimento urbano da Cidade do México e as formas que a ação política cidadã toma, se opõem a ele e tentam transformá-lo. No final, as contribuições e desafios são interpretados para a reformulação do público urbano a partir da morfologia da ação cidadã.

**Palavras chave:** morfologia cidadã, política urbana, espaço público.

## Introducción

*...mientras los gobiernos nacionales y urbanos continúen alineados con los criterios básicos del discurso neoliberal, no es posible esperar una gestión urbana que se encamine a buscar e implementar respuestas efectivas para los problemas de sustentabilidad, tanto en lo social como en lo ambiental, [...]. Las políticas públicas hegemónicas solamente se podrían modificar en el plano de la acción política.*

CARLOS DE MATOS<sup>1</sup>

A diferencia de las ciudades del siglo XX que siguieron un patrón expansivo de ocupación del suelo, las ciudades del siglo XXI parecen haber transformado ese esquema en uno aún más complejo. Aunque la expansión persiste, ahora de manera legal y con claros efectos segregacionistas, la ciudad también se reproduce en su interior con formas económicas, políticas y jurídicas diseñadas para hacerlo de forma ágil y sin cuestionar las consecuencias. El resultado es una construcción desigual de la ciudad que se intensifica en estas dos primeras décadas del nuevo siglo.

En estas ciudades se reproducen espacios de disputa entre distintos proyectos con capacidades, recursos y redes diferenciadas. No obstante, el acceso al poder y a los espacios de decisión sobre el rumbo de los centros urbanos, se codifica para limitar la inclusión de la mayoría de los grupos sociales. Así, la gestión para la definición de las políticas urbanas, de los instrumentos de planeación, de las adecuaciones a la normativa y de los procesos de diseño urbano, son resultado de configuraciones cerradas,

1. Citado por Delgadillo (2017:225).

de claras fronteras que principalmente excluyen, de una renovada forma del fenómeno de la caja negra.<sup>2</sup> La política parece haber olvidado lo público.

Sin haber resuelto condiciones críticas del siglo anterior, como la pobreza urbana, las políticas urbanas delimitan en lo local los derroteros de lo global. Desde otro enfoque se podría decir que, si bien la modernidad y su discurso fracasaron para la mayoría, la posmodernidad no cuestiona su esencia, sino que la adapta al más reciente contexto. El discurso de lo público (general, colectivo, común) sigue perdiendo ante el fortalecimiento de lo individual y la competencia, por lo que las relaciones de propiedad se sostienen como determinantes del acceso a la ciudad; es la contradicción capitalista entre producción social y apropiación privada (Vite, 2012).

Sin duda esta clausura a lo público ha generado distintas reacciones. Entre ellas destaca la planificadora que desarrolla componentes para el sistema de ordenamiento con aspiraciones redistributivas. Desde el Estatuto de la Ciudad en Brasil, distintas estrategias han sido diseñadas en ciudades latinoamericanas para regresar al primer plano la idea de que el suelo, la vivienda, la ciudad, tienen principalmente un valor social.<sup>3</sup> Ante la especulación, distintas formas para la recuperación de plusvalías, el manejo de los derechos de desarrollo y la localización obligada de espacios de interés social en las zonas mejor servidas de las ciudades, siguen inten-

tando contrarrestar –sin conseguirlo– la inercia consolidada de la reproducción de la ciudad del capital.

Otras reacciones a esta clausura se han generado desde colectivos, organizaciones y movimientos de corte comunitarista, social o vecinal. Cuando estos eligen el camino de la legalidad, deben someterse a los vaivenes de la voluntad política, entendida como la última puerta de acceso a los espacios de decisión sobre la ciudad y lo público. A pesar de su limitado campo de actuación, llegan a constituir formas de acción colectiva que reconfiguran la práctica de lo público en la ciudad y la política, desde aspiraciones reivindicativas y la reapropiación colectiva de la política urbana.

Ante este contexto complejo y contradictorio, este ensayo sostiene la importancia de volver a revisar la construcción conceptual de lo público de la política, con énfasis tanto en el papel de los actores gubernamentales, el enfoque de su accionar y el tipo de participación que construyen, como en las prácticas reivindicativas desde la acción ciudadana, aquella que reconoce el momento crítico actual por el crecimiento de la mercantilización de los servicios sociales (Vite, 2012) y ambientales, el fortalecimiento de la protección a la propiedad privada –la tenencia legal e individualizada del suelo y los bienes inmuebles– y sus efectos segregacionistas. Para abonar a esta revisión, el ensayo parte de los siguientes dos planteamientos:

- 1) La condición privilegiada de algunos para decidir sobre el desarrollo de la ciudad es característica de la reciente forma de legalidad urbana, es decir, la política urbana es hoy uno de los principales mecanismos para la reproducción de la desigualdad en la ciudad;
- 2) Al interior de las reacciones a la política urbana es posible identificar formas ciudadanas que pueden entenderse como mecanismos de acción política que se oponen a las desigualdades y

2. La metáfora de la caja negra hace referencia a los procesos de toma de decisión que actores políticos llevan a cabo para la definición de políticas públicas, pero esos procesos son negociaciones no transparentes y sin acceso para la ciudadanía.

3. El Estatuto de la Ciudad del 2001 (Ley No. 10.257) es el marco jurídico urbano en Brasil que da un papel relevante a los gobiernos locales, destaca los procesos democráticos e instrumentaliza la función social de la ciudad. Otros ejemplos son la Ley 388 de Ordenamiento Territorial en Colombia, la reciente Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo en Ecuador y el proyecto de Ley del Estatuto de la Ciudad o Ley de Ordenamiento Territorial en Bolivia.

generan saberes colectivos para la reconstrucción de lo público en la ciudad.

A partir de lo anterior, el propósito de este texto es realizar una aproximación a los aportes para la reconstrucción conceptual de lo público en la política urbana desde algunas formas de acción ciudadana identificadas en el desarrollo de distintos trabajos (véase De la Torre, 2016, 2017; De la Torre y Pino, 2019; De la Torre, Ramírez y Mora, 2019). El planteamiento metodológico consiste en la reconstrucción de una parte de la discusión conceptual sobre lo público de la política, así como de las adecuaciones al marco normativo del desarrollo urbano en la Ciudad de México (con énfasis en las últimas dos décadas); esto permite discernir la complejidad y lo contradictorio de la política pública (urbana), así como identificar la posición de actores hegemónicos y actores sociales en la disputa por la ciudad. Con base en esto, se construye la propuesta de caracterización de las formas de acción ciudadana con las cuales los actores sociales participan en esa disputa. Desde estas formas se demuestra que la disputa se resignifica a partir la recuperación del sentido público de la ciudad.

Así, la primera parte del texto explora lo público en tres pasos: 1) aproximación a la complejidad de la categoría de *política* para reconocer su relación con la acción de gobierno; 2) revisión a la acción pública y su plataforma más reciente de la gobernanza; 3) acercamiento a la idea de política pública y su espacialización en lo urbano. La segunda parte inicia con una síntesis del contexto urbano de la Ciudad de México a través de la identificación de instrumentos y megaproyectos, para enseguida describir la propuesta de cinco formas de acción política ciudadana desde las reacciones a ese contexto urbano. El texto cierra con apuntes sobre los alcances y los retos de esta morfología de la acción ciudadana rumbo a la reformulación de lo público en la ciudad.

### **Acercamiento a lo público desde la política, la acción pública y la política pública**

La discusión sobre “política” a lo largo del siglo XX arrojó distintos matices sobre su complejidad que Abbagnano (2012) sintetiza a través de las aportaciones de distintos autores. Aquí se recuperan las ideas de cinco de ellos. En la década de 1920, Schmitt (1927 y 1972) hacía referencia a que la aparición de los contrastes de tipo religioso, económico e incluso moral, necesariamente conformaban un contraste político cuando estos tenían la capacidad “de dividir a los hombres en amigos y enemigos” (Abbagnano, 2012:828); vista así, la política es principalmente conflicto. Ya en la posguerra, en la década de 1960, el autor recuerda que para Arendt (1951 y 1958) la vida humana se caracteriza por la política y se expresa a través de aspectos como el *animal laborans*, *homo faber* y *zoon politikon*, aspectos que contrastan con la pasividad contemporánea que permitió el desarrollo del totalitarismo. Para Arendt, la vida activa es necesariamente colectiva y su manifestación se da en la dimensión política: “la vida de la polis” (Abbagnano, 2012:829).

Los otros tres aportes que aquí se destacan pertenecen a la década de 1970. El primero es la lectura que hace Habermas (1981), siguiendo a Abbagnano (2012), sobre la dimensión política en un momento en el que el Estado benefactor –para el mundo occidental– prevalecía. El efecto fue una especie de práctica política descolectivizada por un modelo de vida sustentado en lo privado. Detrás de esto se encuentran los medios que difunden e imponen el dominio de las mercancías y el dinero que limita las relaciones al actuar instrumental en el que se utiliza a los otros para lograr algunos fines. También Habermas (1981: 829) construye una propuesta a esta condición; es el actuar comunicativo que propone la construcción de relaciones basada en la comprensión de las personas y no en su

utilización; es la propuesta de otra “base ética de la política”.

En esa misma década, Rawls (1979) y Nozick (1988) colocaban una disputa sobre el enfoque de política en el liberalismo. Abbagnano (2012:829) dice del primero que su propósito es la identificación de las condiciones de la sociedad que vuelven factible “la más amplia libertad conciliándola con las exigencias de justicia social”. Para esto, de acuerdo con el autor, Rawls debió confrontar la perspectiva utilitarista de Hume, Bentham y Mill, así como la contractualista de Locke, Rousseau y Kant. Lo que estos últimos llamaban contrato, para Rawls eran los principios de justicia, es decir, de libertad y justicia social. Para él la clave de estos principios estaba en el “modo en el que las principales instituciones sociales distribuyen los deberes y derechos fundamentales y determinan la subdivisión de los beneficios de la cooperación social” (Rawls, 1979; citado en Abbagnano, 2012:829). Por su lado, Nozick construye la noción de “Estado mínimo” como aquel que sostiene poderes de manera limitada y que, por lo tanto, su capacidad en el uso de la fuerza coercitiva ante los enfrentamientos ciudadanos desaparece por su incompatibilidad con los derechos de una sociedad liberal e individualista que se sobrepone a los derechos colectivos (Abbagnano, 2012).

Ya sea como contraste o como conflicto, lo que resalta es la capacidad de división que contiene la práctica política, ésa que ha permitido comprenderla desde lo activo y lo pasivo, lo individual y lo colectivo, lo privado y lo público, la libertad y la justicia social. La tensión y la distancia, así como el dominio de una sobre otra, se manifiesta y parece exigir “tomar posición acerca de los fines del actuar humano” (Passerin, 1983; citado en Abbagnano, 2012: 830) porque la política establece jerarquías de valores, de prácticas y de sus consecuencias. Ahí coloca otra de las diferencias entre el mundo antiguo y el

moderno: en el primero la política se fundamenta en la naturaleza; en el segundo lo hace (desde el siglo xvii con los contractualistas) en un programa artificial, es decir, en la idea del Estado y del contrato social (Abbagnano, 2012).

Entonces, la política en el mundo antiguo se construye como la búsqueda del bien común, la justicia, la libertad, y tiene a la ética como el referente de su intencionalidad; mientras que en el Estado moderno premia la administración del poder que busca solamente el beneficio individual y que conduce al conflicto entre ética y la misma política (Abbagnano, 2012). Esto último ha conducido a la reducción de la política como actividades y elementos que requieren un gobierno para gobernar, de manera que: 1) la autoridad política conlleva una obediencia incondicional; 2) la legitimación del poder implica el consenso ciudadano; así, la “legítima autoridad política implica la obligación de la observación de las leyes y el castigo en caso de violación” (Abbagnano, 2012:830).

### ***La acción pública y el mito de la gobernanza***

El modo de gobierno, también se podría decir: el tipo de Estado,<sup>4</sup> que se desarrolló y consolidó a lo largo del siglo xx fue de concepción *quasi* totalitarista con “una administración que actuaba de manera uniforme, regida por normas y sometida a la jerarquía y el centralismo de las decisiones” (Pardo, 2004:9). Las dificultades que estos gobiernos comenzaban a afrontar desde la década de 1970, principalmente en la dimensión económica, “rebasaron la capacidad de respuesta [...] y evidenciaron los límites de la intervención del Estado en los procesos económicos” (Aguilar, 2010:9).

4. Si bien la noción de Estado es clave en esta discusión (véase Skinner [2003] y Bobbio [2013]), en este ensayo no es tratada, dejándola como línea a seguir para continuar la reflexión que aquí se plantea.

La noción de gobernabilidad, como temprana respuesta a estas nuevas condiciones, se sostenía de “la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad” ya que ésta “no posee el nivel requerido [ni] las capacidades de autoorganización, autogobierno, autorregulación y autoproducción” (Aguilar, 2010:23-24). De acuerdo con Aguilar, implícitamente aparecieron las ideas del desgobierno y de ingobernabilidad, referidas a la “probabilidad de que los gobiernos democráticos no fueran capaces de gobernar” (Aguilar (2010:12).<sup>5</sup> En general, el autor afirma que la gobernabilidad plantea la necesidad de un gobierno estructurado y dominante que dirija a la sociedad. Hasta aquí, y de acuerdo con Canto (2007), el modelo que primaba era aquel en el que:

La acción pública centrada en el gobierno generó una concepción *desde arriba* de las políticas públicas, [...] un origen estrictamente institucional de la acción orientada a problemas públicos; se privilegia el trabajo de los expertos y los decisores; la política nace del desempeño técnico, legal y administrativo de las burocracias; es un producto para consumo de una sociedad pasiva o condescendiente (Canto, 2007:142).

En el transcurso de las décadas de 1970 y 1980, distintos fenómenos como las políticas de ajuste, la liberalización de los mercados, la democratización, la globalización, la autonomía de la sociedad, etc., impulsadas por las crisis financieras y políticas, fueron el marco en el que la crítica a la gobernabilidad permitiría la aparición de otras estrategias de acción de gobierno. La crítica no sólo era al modelo sino al

Estado proveedor o benefactor por caro, ineficaz, vertical e intervencionista (Alcántara, 2012). Entre las propuestas destacan la nueva administración pública (NAP) o nueva gerencia o gestión pública (NGP) y, más recientemente, la gobernanza.<sup>6</sup> El impulso democratizador de la época también permitió la formación de la otra concepción de las políticas públicas: la del *bottom-up* o desde abajo (Canto, 2007).

Esas últimas décadas del siglo XX representan un momento de conflicto entre, al menos, dos principios anhelados e institucionalizados: por un lado, la democratización y su incursión en los aparatos constitucionales y legislativos y, por el otro lado, la obligatoriedad de seguir los designios del Consenso de Washington de 1989 que establecen las formas y los medios que toda la acción pública debe seguir en los ámbitos político, social y, principalmente, económico.<sup>7</sup>

Desde la década de 1990 se consolida el curso de la gobernanza como el paradigma de la acción de gobernar que puede llevar la conducción de las sociedades actuales. En esta línea, Pardo (2004:16-18) menciona que “se pierde el interés en el gobierno *per se*, privilegiándose su actuación por conducto de socios o mediante redes”, se incorporan las organizaciones no gubernamentales, aparece la idea de que “se gobierne sin gobierno”, se pasa de un Estado jerárquico a uno facilitador con apoyo del “sector privado en la provisión de

5. El mismo Aguilar señala que “el vaticinio de la ingobernabilidad se hizo real cuando ocurrió la crisis fiscal de los Estados sociales, tanto de los democráticos como de los autoritarios, que desembocó en crisis política” (Aguilar, 2010:14).

6. Para Pardo la nueva administración pública (NAP) “aparece en momentos en los que se presentan dos fenómenos sociales de capital importancia: la interdependencia del mundo económico y la reactivación de expectativas cada vez mayores en los ciudadanos” (Pardo, 2004:15).

7. El Consenso de Washington de 1989 pertenece a una historia de intervención global que inicia en la posguerra con el Acuerdo Bretton Woods de 1944 (se establece el dominio del dólar estadounidense, la liberalización del comercio, aparecen el BIRF o BM, el FMI, el AGAAC o GATT) y continúa con nuevas versiones de sus designios y la hegemonía en la toma de decisiones del Tesoro de EUA, el FMI, el BM y el BID (Martínez y Soto, 2012).

servicios públicos”; de esta forma, gobernar “es timonear pero no remar”. En la práctica, este cambio de paradigma implicó la realización de “reformas constitucionales, desregulaciones, privatizaciones, [el uso de] instrumentos administrativos de mercado y la cancelación [de] programas y organismos gubernamentales tan costosos como ineficientes, con la consecuencia de que el gobierno perdió poderes, capacidades, recursos y alcances” (Aguilar, 2010:16).

La gobernanza,<sup>8</sup> insiste Aguilar (2010), apareció como “un enfoque/concepto posgubernamental de gobernar” (2010: 28) que buscaba definir los objetivos de la vida en sociedad desde la relación de gobierno y sociedad, y que implicaba “deliberación, interacción y asociación público-privada, gubernamental-social, conjuntar jerarquías, mercados y redes sociales”, es posgubernamental, no antigubernamental (2010:29-30).

Arellano, Sánchez y Retana (2014) advierten que “la gobernanza es una solución o instrumento político parcial y, por ende, no universal, no exento de generar efectos no deseados” (2014:119); los autores proponen dos nociones de gobernanza: la gobernanza a secas y la gobernanza democrática o pluricentrista. De la primera, señalan que se trata de un proceso de toma de decisiones entre diversos actores, grupos u organizaciones, en el cual se determina quién tiene el poder y cómo interviene el resto; es la distribución del poder en un colectivo. En cuanto a la segunda, implica la interacción para la toma de decisiones del gobierno con las organizaciones privadas, el mercado y la sociedad civil (Arellano *et al.*, 2014). El mismo Arellano (2002; citado en Arellano *et al.*, 2014) nos aclara que:

El concepto de nueva gobernanza está en realidad más alineado con los supuestos de la nueva gestión pública que posee una visión más precisa respecto del papel de lógicas de mercado, de la regulación y de la no intervención del Estado a menos que sea indispensable (2002; citado en Arellano *et al.*, 2014:126).

Si bien el Estado centralizador y la gobernabilidad demostraron no ser los modelos adecuados para dirigir las sociedades contemporáneas, parece que la NAP, la NGP y la gobernanza tampoco lo están consiguiendo. Menciona Pardo que:

Los resultados, desde el punto de vista de la eficiencia, son discutibles, sobre todo si se miden con criterios de equidad social. Tampoco parece que se estén buscando escenarios donde la flexibilidad, la delegación de autoridad y la rendición de cuentas contribuyan a fortalecer las prácticas democráticas, ni que la legitimidad y credibilidad constituyan un binomio indivisible (2004:10).

La problemática más sentida de la gobernanza está en sus silencios, entre ellos: las transformaciones sociales, la participación popular, el contrato social, la justicia social, las relaciones de poder y la conflictividad social (De Sousa Santos, 2006; citado en Alcántara, 2012). La gobernanza es la transformación del proceso de formulación de políticas públicas en un entorno de negocios (Aguilar, 2009; citado en Bassols, 2011) entre fuerzas asimétricas. Al final,

mientras las grandes firmas globales y las cadenas de valor internacionales se han convertido en los dirigentes que deciden la orientación y dinámica del crecimiento económico mundial, nacional y local, los gobiernos no tienen más posibilidad que jugar papeles asociados, complementarios o compensatorios y sus instrumentos fiscales, regulatorios y administrativos son limitados en impacto porque son efectivos y

8. Nos aclara Aguilar que “el uso del término [gobernanza] comienza a generalizarse en 1989 a partir de un reporte del Banco Mundial sobre ‘El África Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable’” (Aguilar, 2010:31).

vinculantes sólo en el ámbito de sus territorios (Aguilar, 2010:19).

### ***Lo público de la política urbana***

La construcción del vocablo política en el mundo anglosajón ha implicado su diferenciación en tres términos. Molina y Delgado (2001; citados en Valenciano y Álvarez, 2008) mencionan que *politics* “se refiere a toda actividad del hombre de forma interesada, con una justificación ideológica y que tiene unos objetivos supuestamente válidos para toda la comunidad”; luego viene *policy* que “se refiere a los programas sectoriales y a las acciones concretas que emanan de las instituciones gubernamentales como resultado de la interacción política”; y, por último, *polity* que designa “la organización y el funcionamiento sujeto a las reglas de las instituciones políticas y administrativas” (Molina y Delgado, 2001; citados en Valenciano y Álvarez, 2008:102).

La interacción entre las tres categorías ha permitido acercarse a su comprensión como proceso y al reconocimiento de sus efectos. Instituciones, sujetos, ideologías, objetivos, programas, organización, acciones, funcionamiento y reglas, entretejen un sistema complejo que motivó la aparición de una especialidad para su estudio desde las perspectivas teórica y metodológica, centrado en la racionalización de las decisiones de interés público. Fue la propuesta de Lasswell, a mediados del siglo xx, que colocaba el interés de esta especialidad en “las relaciones entre el saber y el poder, entre la ciencia y el Estado” (Aguilar, 1996; citado en Valenciano y Álvarez, 2008:99).

Recuerda Aguilar (1996) que esta “ciencia de las políticas” era, para Lasswell, la relación entre teoría y práctica para la solución de problemáticas, es decir, su interés era al mismo tiempo de comprensión como de transformación porque supone el estudio del “proceso a través del cual se hace una política,

se le elige. Pero aun sin perder de vista que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado, relativo a problemas públicos precisos” (Aguilar, 1996:100-101). El planteamiento era interesante porque intentaba responder al contexto de la primera mitad del siglo xx, implicaba la interdisciplina y centraba la política en la libertad, la democracia y el humanismo; es decir, pretendía mejorar las condiciones de los seres humanos por medio de científicos y empíricos con base en herramientas como la experiencia del aparato gubernamental, la participación y el activismo cívico (Valenciano y Álvarez, 2008).<sup>9</sup>

En un aventurado planteamiento, los autores destacan el giro que dio la democracia en la última década del siglo xx: de la representativa a la participativa. En las decisiones públicas, suponen los autores, ahora la ciudadanía tiene voz y voto; el Estado escucha, la ciudadanía propone. De manera atinada mencionan que “lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental” (Valenciano y Álvarez, 2008:112). En el mismo sentido, y como un esfuerzo de claridad, Berrios y León (2012) explican que en las políticas públicas existen tres niveles de participación: 1) la planeación que incluye la percepción de la ciudadanía; 2) la ejecución que puede incluir la colaboración de grupos sociales; y 3) la evaluación que supone el uso de lo aprendido en el proceso.

Berrios y León (2012) confirman la idea de que las políticas públicas son acción que involucra actores, población y espacio o territorio. Para ellos

9. La aplicabilidad de la política, de acuerdo con Valenciano y Álvarez (2008), también la condiciona a la probabilidad de error por lo que “no pueden aceptarse *a priori* como correctas” (Landau, 1996; citado en Valenciano y Álvarez, 2008:106). Para los autores, la centralidad del Estado, en acción o no acción, genera tanto efectos positivos como negativos.

lo público es la actividad humana regulada por la acción gubernamental; y la política es la capacidad del “gobierno para incidir asertivamente en la solución de los problemas públicos” (Berrios y León, 2012:117). Pero lo interesante es que aseveran que una política pública es una práctica espacial, medios que objetivizan la gestión del territorio para su control y administración.<sup>10</sup>

De manera más directa, López (2012) señala que la política urbana “es toda actividad orientada a la elaboración de decisiones colectivas que buscan proteger o incrementar el bienestar de los ciudadanos en el espacio de las comunidades urbanas” (López, 2012:138). El autor recupera la idea de Logan y Molotch (1998; citados en López, 2012: 138), quienes señalan como preguntas centrales “quién tiene la mayor influencia sobre la reestructuración física de lugares, por qué y con qué efecto”. La respuesta es la maquinaria urbana para el crecimiento compuesta por “rentistas, aliados a los desarrolladores inmobiliarios, las empresas de servicios públicos, los medios de comunicación y los políticos electos, que se benefician del crecimiento y forman una coalición que impulsa las políticas de desarrollo urbano” (Logan y Molotch, 1998; citados en López, 2012:138-139).

Otro enfoque que rescata López (2012) es la teoría del régimen urbano de Stone (1989), quien menciona que el poder es asunto de producción social y no de control social. Es decir, para actuar y cumplir objetivos de manera eficaz, los gobiernos se fusionan con otros actores, principalmente aquellos con recursos esenciales. El régimen urbano, para Stone, es “un grupo informal –pero relativamente

estable– de actores diversos que tienen acceso a los recursos institucionales y que desempeñan un papel relevante en la toma de decisiones del gobierno” (López, 2012:139).<sup>11</sup>

Ante la inercia de la competitividad, López (2012: 144) recuerda que “el objetivo de la política urbana es “hacer ciudad”, por lo cual resulta imprescindible incorporar en la agenda urbana las demandas de *calidad de vida* que se sustentan en los distintos derechos que deben ser atendidos y garantizados en la ciudad. Ese hacer ciudad se convierte en un reto de gran magnitud cuando la realidad de los centros urbanos es la segregación y la mercantilización de sus componentes materiales. Vitale (2017) acierta cuando coloca a la localización en el espacio urbano como uno de los aspectos fundamentales para garantizar o restringir el acceso a bienes y servicios de supervivencia. Corti (2018:s/p), desde la perspectiva latinoamericana, dice que “no es posible una transformación virtuosa de ciudades cruzadas por violentas contradicciones sociales y económicas si éstas no se resuelven en el ámbito más amplio de la política”, aunque afirma que el urbanismo, la política urbana y la gestión de las ciudades tienen la capacidad de acompañar las transformaciones profundas. Así, la ciudad es contradicción ya que mientras facilita el crecimiento económico, acelera la desigualdad; ésta no es resultado de la “falta de crecimiento económico, sino tolerada por falta de voluntad política” (Casado, 2017:s/p).

10. Para Berrios y León (2012:123-124) “el diseño de políticas territoriales [...] debe responder también al establecimiento de una nueva ética territorial” a partir de la igualdad, la equidad y la diversidad.

11. De acuerdo con Stoker (1998; citado en López, 2012:140), “el enfoque de régimen se basa en la opinión de que el poder puede observarse en una variedad de formas”: el sistémico (capacidad para cumplir intereses de acuerdo con la posición que se ocupa), el comando o control social (movilización de recursos para subordinar otros intereses), de coalición (participación no para dominar sino para negociar) y de producción social (eje en la teoría del régimen urbano).

## La destrucción y la reformulación de lo público en la política urbana de la Ciudad de México

Las últimas dos décadas del desarrollo urbano de la Ciudad de México permiten observar el avance de la complejidad de la política urbana. Desde la capital mexicana se podría estimar que el giro a la izquierda fue, en realidad, neoliberal. Es cierto que se comprueba que la izquierda se practica en plural, sin embargo, la constante de los gobiernos de la ciudad en este siglo XXI ha sido el acercamiento a la derecha.<sup>12</sup> En este tiempo, las disputas por el control del suelo han generado formas de desigualdad en su uso, disfrute, acaparamiento y consumo. La materialidad que le precede expresa distintas facetas de esta desigualdad que determina quiénes sí pueden acceder a ellos, quiénes no y deben ser desplazados.

Pero ¿quién decide en la Ciudad de México? Para comenzar a colocar algunos elementos rumbo a la respuesta, a continuación se plantea una síntesis del proceso de adaptación de la normativa urbana a partir de la aparición y adaptación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en 1976, 1996 y 2010, para enseguida identificar las más recientes aplicaciones de sus instrumentos y algunas de las expresiones materiales que intentan consolidar cierto rumbo (o proyecto) de producción de la ciudad.

### *Improntas de la desigualdad promovida por el marco legal de desarrollo urbano en la Ciudad de México*

Desde las primeras décadas del siglo XX, después del movimiento revolucionario y en especial de la aparición de la Ley Orgánica del Distrito y los Terri-

torios Federales del cierre de 1928,<sup>13</sup> se han desarrollado distintos instrumentos para planificar el desarrollo de la Ciudad de México. No obstante, para este apartado interesa identificar tres momentos en los que las determinaciones sobre el marco legal de lo urbano han contribuido a la conformación de la ciudad que hoy se habita.

*Primer momento.* Corresponde a la aparición de la Primera Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF) en 1976, que sustituye a la Ley de Planeación del Distrito Federal de 1953. Esta ley contiene tres instrumentos: Plan Director para el Desarrollo Urbano, Plan General, Planes Parciales. Sobresale la coincidencia con la Primera Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) y con la Primera Conferencia de Asentamientos Humanos de la ONU. Se interpreta que las preocupaciones mundiales encontraban una forma más directa de transmitirse a lo local. Sin embargo, esta ley debió operar en un contexto de crisis, de inestabilidad, de concentración demográfica en la ciudad, que superaría sus posibilidades.

*Segundo momento.* La Segunda LDUDF de 1996 también sostiene una relación con la reforma a la LGAH (1993) y con el Hábitat II (1996). Con sus instrumentos (Programa General de Desarrollo Urbano, Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, Programas Parciales de Desarrollo Urbano, Programas Anuales de Desarrollo Urbano, Programas Sectoriales, Sistemas de Actuación Privada, Social o por Cooperación, Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano, Áreas de Actuación, Polígonos de Actuación) estableció un marco para el desarrollo de lo que consolidaría su sucesora del año 2010.

12. Aunque todos provenientes de un partido autoproclamado de izquierda, los gobiernos de Andrés Manuel López Obrador, Marcelo Ebrard Casaubón y Miguel Ángel Mancera Espinosa, representan etapas en la consolidación del poder económico y financiero en la ciudad.

13. La LODTF del 31 de diciembre de 1928 es de gran relevancia para la historia de la ciudad. A partir de ella los habitantes de la capital del país pierden la posibilidad de elegir a su gobernante, figura que sería designada directamente por el Presidente de la República.

*Tercer momento.* La Tercera LDUDF de 2010, que si bien no se vincula temporalmente con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano ni el Hábitat III (que llegarían hasta el año 2016), sí refleja la búsqueda de objetivos globales. A través de sus instrumentos (Programa General de Desarrollo Urbano, Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, Programas Parciales de Desarrollo Urbano, Áreas de Gestión Estratégica, Normas de Ordenación (con antecedentes), Polígonos de Actuación, Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano, Sistemas de Actuación Privada, Social o por Cooperación) ha estimulado una intensa transformación de la ciudad, encabezada por la inversión privada.

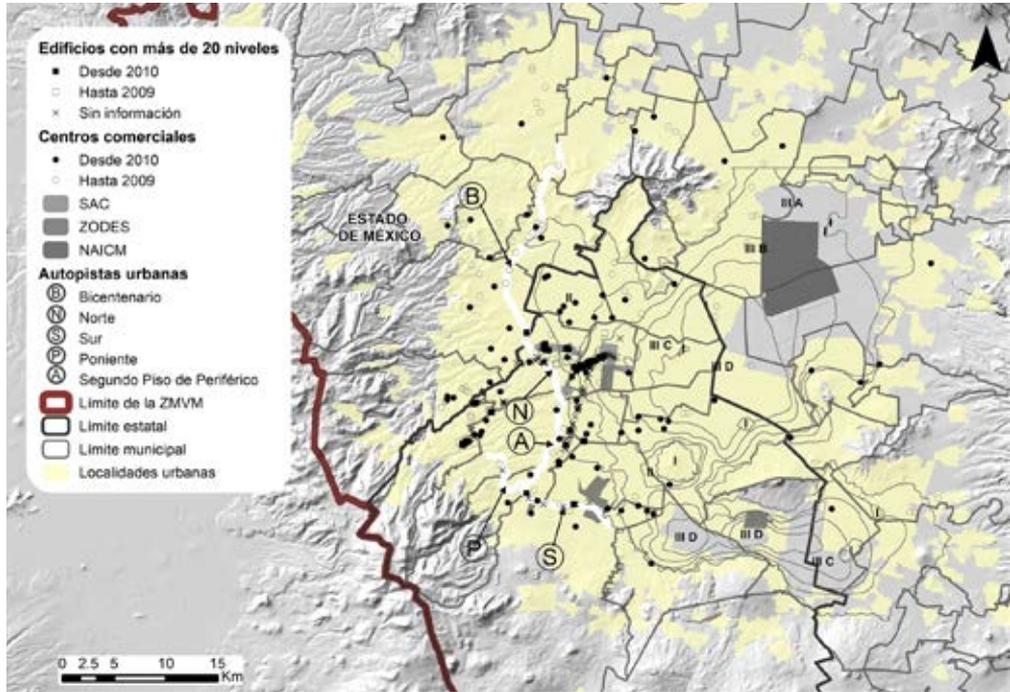
El marco legal del desarrollo urbano de la ciudad se ha desarrollado, aunque no necesariamente para reducir la desigualdad. Desde la adecuación a la LDUDF en el año 2010 y sus modificaciones, los instrumentos con los que se opera son el Programa General de Desarrollo Urbano (última versión del 2003), los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (entre los 16, hay desde 1997 hasta 2011) y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano (de los 47, hay desde 1990 hasta 2014). Hasta el año 2016, también incluía como instrumentos a las Áreas de Gestión Estratégica y las Normas de Ordenación, mismos que son modificados a partir de la reforma a la Ley del 5 de mayo de 2017, sin ser eliminados. Los polígonos de actuación, el reciclamiento, el sistema de transferencia de potencialidad de desarrollo urbano, los sistemas de actuación y las zonas de desarrollo económico y social (ZODES),<sup>14</sup> son otra serie de instrumentos que complementan la caja de herramientas para operar el desarrollo

urbano. La complejidad de estos instrumentos comienza en que su diseño parece estar principalmente dirigido para estimular el mercado inmobiliario, en lugar de la conservación y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes y visitantes, es decir, la función social del suelo. La Figura 1 refleja la primera fase de recuperación de información sobre la territorialización de las políticas y sus efectos inmobiliarios.

Como se aprecia en la imagen, la zonificación sísmica ha delimitado el trazo de los corredores y zonas privilegiadas para la inversión inmobiliaria. No obstante, el proyecto cancelado del Nuevo Aeropuerto Internacional de México en Texcoco, que se planteó sobre la zona más vulnerable sísmicamente, abría el oriente de la ciudad al desarrollo de megaproyectos. Por otro lado, aunque se confirman los ejes norte-sur de la Avenida Insurgentes y el centroponiente del Paseo de la Reforma como los articuladores del aprovechamiento de intensidades, otras zonas comienzan a incorporarse a esta lógica como la que va del sur al poniente siguiendo el Periférico y su segundo piso. Por su lado, los centros comerciales parecen ser la vanguardia en la conquista inmobiliaria de la ciudad; tanto se concentran en el centro, sur y poniente, como abren camino al norte y oriente de la zona urbana.

Si bien gran parte de las disputas urbanas está en las determinaciones sobre el suelo, la política urbana de la Ciudad de México también ha intentado algunos experimentos para moderar la reproducción de la desigualdad en el acceso al suelo servido y la vivienda. Esos experimentos pudieron representar los contrapesos al resto de los mecanismos de la política urbana. El Bando Informativo No.2 (ver Tamayo, 2007) y la Norma General de Ordenamiento No. 26, fueron esbozos para estimular que los desarrolladores inmobiliarios privados generaran oferta de vivienda social en zonas de la ciudad con servicios. Su fracaso o su efecto en contrasentido,

14. ZODES: Ciudad de la Salud en Tlalpan; Ciudad del Futuro en Coyoacán; Ciudad Administrativa y el Corredor Chapultepec en Cuauhtémoc; Ciudad Verde.



**Figura 1.** Polígonos y proyectos de la política urbana. Fuente: Protección Civil de la Ciudad de México (zonificación sísmica: I, II, IIIA, IIIB, IIIC, IIID); Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México (SAC), Colectivo GeoComunes (zodes y centros comerciales), sitios de internet de *asur*, *televia*, *idmexico*, *supervia* y *capitalmexico* (autopistas urbanas), levantamiento en Google Earth (edificios); base cartográfica del Inegi. Elaboración de Antonino García.

no sólo no promovió la producción de vivienda de interés social en la ciudad, sino que estimuló la especulación en el mercado inmobiliario interno y en los municipios metropolitanos, al mismo tiempo de generar procesos de expulsión de población de las zonas centrales hacia la periferia (ver Sánchez, Álvarez y Ferniza, 2011; Moreno, 2013).

Mientras la vida cotidiana se transforma por la violencia, la degradación y el desplazamiento, la normativa establece relaciones con y a favor de los inversionistas o especuladores del suelo urbano. Los instrumentos han olvidado el interés general, su dimensión pública, para privilegiar el máximo

aprovechamiento de las rentas, en pocas manos, que la ciudad ofrece. La trampa de este fenómeno es que el discurso incluye retribución al entorno, a la ciudad, a pesar de que la discusión sobre la recuperación de plusvalías durante la formulación de la Constitución Política de la Ciudad de México fue reducida a solamente un intento por legislar la recuperación legítima de parte de la renta que la ciudad genera en su suelo. Ya sea por diseño o por interpretación, los instrumentos de la política urbana han funcionado como herramientas para definir las transformaciones urbanas en una dirección dominante: la apropiación privada de la ciudad.

### ***Acercamiento a la propuesta de morfología de la acción colectiva en la ciudad***

Los instrumentos y proyectos urbano-arquitectónicos que moldean la Ciudad de México en los últimos años, tienen dos características que los diferencian de sus antecesores: 1) la velocidad con que se reproducen, y 2) la escala e intensidad que han alcanzado y siguen desarrollando. Un ejemplo sobre la velocidad lo registra Gasca (2017) con la construcción de centros comerciales en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. El autor señala que de 1969 a 1999 fueron edificados 44 centros comerciales, mientras que del año 2000 al 2016 la cifra casi se triplicó para alcanzar las 123 unidades.<sup>15</sup> En cuanto a la escala, las adaptaciones al aprovechamiento de la intensidad en el uso del suelo han permitido volver exponencial la reproducción de edificaciones de altura (véase Figura 1).

Una tercera característica de este reciente remodelado de la ciudad promovido por la política urbana (además de la velocidad y la escala), es su localización en espacios y lugares habitados y consolidados. Se trata de implantaciones de artefactos exclusivos en paisajes urbanos que ya cuentan con una estructura identitaria producida durante décadas. Estos artefactos no solamente representan la materialidad de un ideal de ciudad (el del capital), también logran modificar el paisaje físico y simbólico, transgreden las formas de habitar e imponen otras representaciones.

Este fenómeno, que ya comienza a identificarse como el *tsunami inmobiliario* (Flores, *s/a*), ha estimulado distintas formas de resistencia crítica que no sólo se le oponen, sino también comienzan a construir conocimiento sobre él, generan formas de colaboración, construyen capacidades técnicas, po-

líticas y de comunicación, y avanzan en la producción de estrategias de reacción. Se trata de una morfología ciudadana como acción política y necesariamente colectiva que reconoce la disputa y lucha por ocupar un lugar en ella a través de la defensa del derecho a permanecer y mejorar las condiciones de su hábitat. Esta categorización de la acción ciudadana contempla variables como la *oposición a las improntas de la política urbana*; la *construcción de conocimiento desde abajo*; la *producción de estrategias de defensa y propuesta*; la *articulación de lo político con lo cultural, lo social y lo espacial*. Aquí se describen algunas características de cinco de esas formas ciudadanas.<sup>16</sup>

*Primera forma: comunitarismo y cooperativismo desde el hábitat popular.* El hábitat popular, como una de las formas más complejas del espacio urbano, presenta desde su aparición la condición de lucha por la permanencia. Desde el inicio de toda ocupación y hasta la actualidad, los pobladores de las colonias populares llevan a la práctica su disputa por y en la ciudad. Sin desconocer los propios conflictos internos de esta forma, es importante destacar la transformación de su discurso, y por lo tanto de sus acciones, que además del derecho a una vivienda, ha incluido el derecho al espacio público, a la comunidad, al paisaje, a una economía local, al ambiente; en síntesis, a una vida digna en su ciudad. Aunque una parte de estos entornos no han sido etiquetados por el capital financiero, se trata de territorios afectados por la desigualdad por lo que reconocen el fenómeno en su escala más amplia. Desde estos lugares se producen formas comunitarias y cooperativistas que, al mismo tiempo de

16. La categorización de estas cinco formas es resultado del análisis a investigaciones previas en las que ha participado el autor. Algunas de ellas se han realizado con la colaboración de investigadores de otras disciplinas de las ciencias sociales y humanidades, y se pueden consultar en De la Torre, 2016, 2017; De la Torre y Pino, 2019; De la Torre, Ramírez y Mora, 2019.

15. Son 221 centros comerciales que documenta Gasca (2017), los 167 señalados y 54 más sin año de edificación especificado.

luchar por permanecer, entran a la disputa por la ciudad porque en sus acciones se lee la necesidad de otro proyecto de ciudad.<sup>17</sup> Desde la Cooperativa Palo Alto en Santa Fe, pasando por las cooperativas del Predio El Molino y hasta las jóvenes formaciones como la Cooperativa Guendaliza'a, ponen en práctica la compleja forma de cohabitar de la ayuda mutua, con lo que dan pistas de cómo habitar fuera del dominio del mercado.

*Segunda forma: formulación de políticas o apropiación de políticas.* Esta segunda forma implica tanto la definición como la adaptación de un problema público para generar o apropiarse de una política pública. Definición de un problema público cuando la ciudadanía, vía movimientos y organizaciones, logra colocar en la agenda de gobierno un abordaje distinto a lo preestablecido. Es el caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México (hoy Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario) que desde 2007 convoca a comunidades y grupos vecinales a presentar proyectos de mejora de sus espacios públicos para obtener el recurso y ejercerlo directamente. Aunque el gobierno de Mancera (2012 a 2018) intentó desaparecerlo y consiguió debilitarlo, el programa sigue siendo un ejemplo de la materialización de una larga lucha de organizaciones sociales y civiles por transformar las formas en que se hace ciudad. Por otro lado, se trata de la adaptación de un problema público cuando la ciudadanía comienza a apropiarse de un programa o política pública existente para redirigirla hacia fines en pro de una colectividad. Es el caso del Presupuesto Participativo, que recupera la tradición brasileña y algunas experiencias locales,

y desde 2011 destina 3% del presupuesto delegacional a las colonias de la ciudad. Su pertenencia al aparato electoral (es organizado por el Instituto Electoral local) y administrativo (es gestionado por las Delegaciones, hoy Alcaldías) limita casi totalmente su posibilidad de aporte a la ciudad, para sumar a la captura de recursos, la corrupción y el clientelismo. Una reciente experiencia permite observar la posibilidad de redirigir este programa ocupado hoy en la simulación de la participación y el sostenimiento de corruptelas, hacia la implicación directa y colectiva de grupos ciudadanos. Tres de las colonias impactadas por el Sistema de Actuación por Cooperación Granadas demandaron y consiguieron aplicar su presupuesto participativo para la formulación de otro instrumento de desarrollo urbano con el que aspiraban a revertir los efectos del primero (véase De la Torre, 2017). Más allá de las limitaciones de los resultados, lo que destaca aquí es la reinterpretación ciudadana de un programa con presupuesto.

*Tercera forma: reacciones vecinales a los procesos de desplazamiento y segregación.* El uso de las redes sociales se ha convertido en un mecanismo eficiente para la visibilización de luchas vecinales en contra de la amenaza que han denominado como "megaproyectos". Vecinos Unidos contra las Megaconstrucciones en Tlalpan y Coyoacán, Asamblea de Xoco, Por una Coapa Digna, Frente Ciudadano contra ZODES, Coordinadora de Pueblos, Barrios y Colonias contra la Corrupción Inmobiliaria, entre otros, representan algunas de las formas que toma la autoorganización ciudadana como resistencia a la evidente implantación de artefactos externos y sus efectos simbólicos, económicos y socioculturales. De manera independiente, estas luchas se destacan por la velocidad en que se desarrollan, las capacidades de comunicación que van generando y operando, así como los saberes técnicos, jurídicos y políticos que necesariamente van adquiriendo en la

17. Para muchos, este otro proyecto de ciudad se puede revisar en la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. La carta es un instrumento técnico con el cual se materializan las demandas sociales y las discusiones teóricas encabezadas por Lefebvre (2009), Harvey (2012), Borja (2013).

práctica. Mientras su discurso incorpora la búsqueda de alianzas con otros actores (como la academia y otras organizaciones sociales y civiles), su práctica se lleva a cabo con la combinación de técnicas clásicas e innovadoras, es decir, al mismo tiempo de tomar la calle como protesta, de realizar clausuras simbólicas y de reunirse en asambleas, también estructuran espacios, comisiones, comités con distintos enfoques, pero con la tarea de construir conocimiento para su causa (por ejemplo, el uso de sistemas de información geográfica, el levantamiento y procesamiento de encuestas, el monitoreo y la denuncia en tiempo real por medio de distintas aplicaciones). Aunque reconocen la complejidad del fenómeno que enfrentan, algunos logros como la consulta del 6 de diciembre de 2015 que detuvo la construcción del Corredor Cultural Chapultepec abonan al sostenimiento de sus luchas.

*Cuarta forma: el NIMBY desde las clases altas.* Esta forma ciudadana contrasta con las anteriores por su composición socioeconómica alta y su localización territorial al poniente de la ciudad. Si bien la disputa en este caso no pretende adquirir o desarrollar la dimensión comunitaria, sus más recientes motivaciones para reproducir una protesta se vinculan con el fenómeno general de la urbanización y la gestión de la ciudad. Cambios de uso de suelo e intensidad de construcción (Palmas 905), proyectos inmobiliarios (centro comercial de Monte Everest 635), de infraestructura (la línea 7 del Metrobús) y de espacios públicos (Parque Reforma y Corredor Mazaryk), ejemplifican que la escala del fenómeno del urbanismo posmoderno neoliberal (Jaramillo, 2013) se sobrepone a todas las capas de la estructura socioeconómica de la ciudad. Tal vez se pueda comprender este NIMBY (por las siglas en inglés de la expresión *Not In My Back Yard*) como una expresión del BuenNIMBYsmo que señala Zambrano (2015).

*Quinta forma: el recurso ciudadano de la planificación urbana.* Los procesos de planificación de

la ciudad y ordenamiento del territorio continúan debatiéndose entre el enfoque indicativo de la escuela tradicional de la segunda mitad del siglo xx, y la perspectiva estratégica que se ha adoptado en las últimas décadas en temas urbanos y territoriales. Sin embargo, lo que en realidad opera es un modelo híbrido el cual, al mismo tiempo de aspirar a centralizar el control sobre lo urbano, estimula la privatización de las funciones, la gestión y la reproducción de la ciudad. Uno de los componentes discursivos de ese mecanismo contradictorio es la participación ciudadana. Desde los sectores gubernamental, inversionista y técnico planificador, se desarrollan formas y herramientas que suponen la inclusión de la diversidad de actores presentes en cada territorio. No obstante, todos los esfuerzos se centran en la consulta o cualquier dimensión pasiva de la participación. Así, lo que se obtiene es la legitimación de decisiones y acciones con la máscara de la democracia participativa. Ante esta deformación de la participación, distintos grupos han comprendido el problema y comienzan a realizar ejercicios en los que la participación se convierte en el mecanismo principal de la formulación de instrumentos de planificación. Planes comunitarios a la escala barrial son uno de sus antecedentes que hoy se expresa en iniciativas ciudadanas de elaboración de Programas Parciales de Desarrollo Urbano (por ejemplo, la zona de Granadas y Pensiles), la formulación de Atlas de Riesgo (Predio El Molino y Colonia Juárez), así como otros estudios e impactos sobre proyectos urbano-arquitectónicos (Pedregales de Tlalpan y Coyoacán, Lomas de Chapultepec).

### **Reflexiones finales: alcances y retos de las formas ciudadanas en la reformulación de lo público urbano**

Las páginas anteriores presentan una aproximación a la construcción conceptual de la política pública

urbana con el propósito plantear su comprensión como práctica contradictoria. Es decir, mientras su desarrollo técnico avanza, se aleja de la dimensión de lo público por lo que se convierte en herramienta reproductora de desigualdades.

Se inició con la revisión de algunas pistas teóricas sobre la categoría de *política* que la han establecido como componente indispensable del actuar humano, aunque las diferencias aparecen entre los enfoques individualistas y los colectivos. En realidad, ambos parecen cohabitar. Los primeros como consecuencia de las condiciones globales de hoy, los otros como aspiración contra los efectos de los individualistas. La ética, la justicia y la libertad son materia de disputa entre estos enfoques, que además se diversifican en su interior. Pero la política regresa la discusión a la práctica o ejercicio del poder que se le ha encomendado al gobierno. El actuar gubernamental se materializa como acción pública que opera como poder principalmente coactivo.

Se hizo énfasis en que, en las últimas décadas del siglo xx, los efectos de esa acción pública condujeron a nuevas discusiones y conceptualizaciones. El centralismo que ejercía el Estado se difumina para estimular el fortalecimiento de otros actores con otros intereses. La nueva gestión pública y la gobernanza encabezaban los discursos de cambio que defendían la democratización, la cooperación, la articulación de los distintos sectores en los procesos de decisión. Desde esas posiciones, la política pública debía ser una práctica colectiva nuevamente. La realidad rebasó el planteamiento, o simplemente lo destapó. Las asimetrías dejaron claro que la apertura a la participación en las políticas públicas era un privilegio de algunos. Lo público se volvió objeto de intercambio por medio de negociaciones cerradas.

Así, la política pública se intentó construir a partir del vínculo entre el saber y el poder, en una compleja relación de servidumbre que ni el giro democrático ha logrado resolver. Si en esencia lo gubernamental

es público, la acción de gobierno de hoy opera formas de vaciamiento de esta esencia.

Las políticas públicas sostienen su compleja configuración técnica: red de actores, decisiones para resolver problemas, inclusión en los procesos (de planeación, ejecución, evaluación); no obstante, la tecnificación de esa configuración ha decidido olvidar ciertos actores, ha definido otros problemas a resolver que los públicos, ha incluido de manera diferenciada al proceso (algunos para decidir, otros para simular la consulta) y ha sostenido la tendencia de explotación del territorio sobre su condición social y ambiental. Lo público es reglamentado por la acción de gobierno para que la maquinaria urbana opere.

Dos asuntos se sostienen: 1) que las políticas públicas, en específico la urbana, son prácticas espaciales (Berrios y León, 2012) que materializan en el territorio la complejidad de la política, sus conflictos y contradicciones; 2) que esta complejidad incluye la disputa entre la apropiación privada de la ciudad y las luchas por el derecho a la ciudad. El momento actual de esta disputa ha vuelto exponencial y casi dominante el dominio privado no sólo de lo material sino de lo político, económico y simbólico, aunque al mismo tiempo estimula la renovación o aparición de reacciones ciudadanas. Desde las formas que toman estas últimas se identifican componentes para la reformulación de lo público en la ciudad, es decir, pistas para la reconstrucción del hacer y habitar ciudad.

En primer lugar, la morfología de la acción ciudadana permite interpretar que la acción política colectiva reconoce que reformular lo público es una tarea necesaria, permanente y, al mismo tiempo, en disputa, en la que todos son parte ya sea de manera activa o pasiva. En el mismo sentido, parece insistir en la necesidad de innovar y fortalecer estrategias que no privilegian el mercado, sino que hacen énfasis en una estructura vinculada entre lo social, cultural y ambiental, apoyada en lo político, económico y jurídico.

En segundo lugar, estas formas ciudadanas establecen que su papel en la disputa por la reformulación de lo público tiene el propósito de colocarse como actores clave en la definición de los problemas y las soluciones, es decir, se trata de la apropiación y generación de espacios públicos como espacios de lo común, lo abierto y en contraposición a lo oculto (Rabotnikof, 2011).<sup>18</sup> Desde estos espacios se opera la constante observancia, vigilancia y resistencia a procesos de segregación y desplazamiento para lo que se desarrollan estrategias de construcción de saberes técnicos, de comunicación, políticos y jurídicos.

En tercer lugar, reformular lo público implica el reconocimiento de las particularidades de cada movimiento, así como la necesidad de la construcción de redes. Desde las particularidades emergen los insumos para la conceptualización de los procesos socioespaciales y la construcción de los discursos colectivos. Así, el discurso se construye desde abajo, después acepta aportaciones de otros actores. De acuerdo con esto, la participación no es una técnica ni mucho menos una estrategia para la simulación; la participación es el medio por el cual se operan las escalas de la acción colectiva en la disputa.

Por último, la reformulación de lo público desde la acción política de las formas ciudadanas también permite identificar algunos retos con distintas temporalidades. Entre los de largo plazo está el llevar la disputa rumbo a un nuevo giro o cambio en el ejercicio del poder, es decir, reducir las asimetrías, colocar al gobierno como un actor al lado, de acom-

pañamiento, como un colaborador. De mediano plazo está el sacar de la negociación oculta, excluyente y privada, la formulación del problema y la política pública, para volverla centro de la disputa, del debate, de la apertura con la posibilidad de generar acuerdos legibles. Para los retos de corto plazo está el reconocer y gestionar las propias contradicciones de los grupos ciudadanos, reducir los hábitos corruptos y verticales, en ocasiones sostenidos por el asistencialismo tergiversado. Estos y otros alcances y retos señalan que la disputa por lo público urbano está abierta.

### Referencias bibliográficas

- Abbagnano, N. (2012). *Diccionario de Filosofía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Alcántara, A. (2012). "Gobernanza, gobierno y gobernabilidad en la educación superior". En Lerner, B.; R. Uvalle y E. Moreno (coords.) *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México Contemporáneo* (pp. 161-191). México: IIS-UNAM, IAPEM.
- Arellano, D.; J. Sánchez y B. Retana (2014). "¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional". *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2):117-137.
- Bassols, M. (2011). "Gobernanza: una mirada desde el poder". En Bassols, M. y Mendoza, C. (coords.) *Gobernanza, teoría y prácticas colectivas* (pp. 7-35). México: Anthropos, UAM Iztapalapa.
- Berrios, M. P. y A. León (2012). "Territorialidad y políticas públicas". En Reyes, M. E. y A. F. López (coords.) *Explorando territorios. Una visión desde las ciencias sociales* (pp. 107-127). México: UAM.

18. Rabotnikof (2011) propone la identificación de tres sentidos básicos del espacio público: 1) aquel que asocia lo público con "lo común y lo general en contraposición a lo individual y lo particular" (interés público vs. interés privado, bien público vs. bienes privados); 2) se refiere a "lo público en contraposición a lo oculto", esto implica que lo público es lo "no secreto, lo manifiesto y ostensible", lo conocido, lo sabido; 3) implica "la idea de abierto en contraposición a la clausura" (lugares públicos, paseos públicos) (pp. 9-10).

- Bobbio, N. (2013). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Borja, J. (2013). *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Canto, M. (2007). "Participación ciudadana: la gobernanza de las sociedades complejas". En Calva, J. L. (coord.) *Democracia y gobernabilidad* (pp. 140-159). México: Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, UNAM.
- Casado, F. (2017, 5 de junio). "Reflexiones sobre la desigualdad urbana. El papel de las ciudades generando crecimiento inclusivo" [en línea]. *El País*. Recuperado el 2 de junio de 2018, de [https://elpais.com/elpais/2017/05/26/seres\\_urbanos/1495818914\\_113732.html](https://elpais.com/elpais/2017/05/26/seres_urbanos/1495818914_113732.html).
- Corti, M. (2018). "El estado de las ciudades latinoamericanas. De las buenas prácticas a la transformación política". En *Nueva Sociedad. Democracia y Política en América Latina*. Recuperado el 2 de junio de 2018, de <http://nuso.org/articulo/el-estado-de-las-ciudades-latinoamericanas/>.
- De la Torre, F. J. (2016). *La consolidación del urbanismo participativo. Propuesta de reconceptualización desde las experiencias colaborativas de la microrregión Sierra de Santa Catarina*. Tesis de doctorado. México: UNAM.
- (2017). *Recorrer y participar en la ciudad. Tres aproximaciones a la adaptación de los recorridos comentados como técnica de la investigación urbana*. México: UAM Xochimilco, CyAD, Casa y Ciudad A. C., PUEM-UAM.
- y R. A. Pino (coords.) (2019). *El mejoramiento barrial. Revisión a la experiencia de la Ciudad de México*. México: UAM Xochimilco.
- , B. R. Ramírez, R. Mora. (2019). "Conceptos y debates sobre la segregación y la disputa urbana". En *Anuario del Posgrado en CyAD Investigación y Diseño*, (5) [Artículo dictaminado para su publicación].
- Delgadillo, V. (2017). "Financiarización y mercantilización del desarrollo urbano en escala planetaria", entrevista a Carlos A. de Matos. En *Andamios, Revista de Investigación Social*, 13(32): 213-243.
- Flores, J. A. (s/a). "Cartografía del tsunami inmobiliario. Un discurso cartográfico crítico". En De la Torre, F. J. (coord.) *Ciudad en Disputa. Planeación, participación y nuevas desigualdades urbanas desde la escala barrial (s/p)*. México: UAM Xochimilco. [Obra en dictaminación].
- Gasca, J. (2017). "Centros comerciales de la Ciudad de México: el ascenso de los negocios inmobiliarios orientados al consumo". En *EURE, Revista de Estudios Urbano Regionales*, 43(130). Recuperado el 7 de enero de 2019 de [www.redalyc.org/articulo.oa?id=19652890004](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19652890004).
- Harvey, D. (2012). *Rebel cities. From the right to the city to the urban revolution*. Nueva York: Verso.
- Jaramillo, S. (2013). "Acerca de la investigación en mercados de tierra urbana". En Ramírez, B. R. y E. Pradilla (comps.) *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, I: 281-318. México: UAM.
- Lefebvre, H. (2009). *Le droit à la ville*. París: Anthropos.
- López, A. F. (2012). "Políticas urbanas, bienes públicos y gestión del territorio". En Reyes, M. E. y A. F. López (coords.) *Explorando territorios. Una visión desde las ciencias sociales*, 129-160. México: UAM.
- Martínez, R. y Soto, E. (2012). "El consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina". En *Revista Política y Cultura*, (37):35-64.
- Moreno, F. J. (2013). *El Movimiento Urbano Popular en el Valle de México*. México: UAM.

- Pardo, M. C. (comp.) (2004). *De la administración pública a la gobernanza*. México: El Colegio de México.
- Rabotnikof, N. (2011). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México: IIF-UNAM.
- Sánchez, M. C., L. Álvarez y M. Ferniza (2011). *Evaluación del diseño, instrumentación y resultados de la política de participación ciudadana en el desarrollo social del Distrito Federal*. México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.
- Skinner, Q. (2003). *El nacimiento del Estado*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- Tamayo, S. (coord.) (2007). *Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000-2006*. México: Seduvi, Invi, UACM, CAM.
- Valenciano G. D. y Y. A. Álvarez, (2008). "La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación". En *Estudios Políticos*, (33). Recuperado el 9 de enero de 2018, de [www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429061005](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429061005).
- Vitale, P. (2017). "El acceso a la ciudad: entre el mercado y la producción social". En *Nueva Sociedad. Democracia y Política en América Latina*. Recuperado el 2 de junio de 2018, de <http://nuso.org/articulo/el-acceso-la-ciudad-entre-el-mercado-y-la-produccion-social/>.
- Vite, M. A. (2012). *México: democracia y desigualdad social. Un enfoque sociológico*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Zambrano, L. (2015). "El NIMBYismo o vecinocracia en la Ciudad de México". En *Nexos, La Brújula. El blog de la metrópoli*. Recuperado el 12 febrero 2019, de <https://labrujula.nexos.com.mx/?p=463>.