

Derechos de autor 2022 ANUARIO DE ESPACIOS URBANOS, HISTORIA, CULTURA Y DISEÑO

Creative Commons License

Esta obra está bajo una licencia internacional Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0.

Constitución Política, desigualdad social y desequilibrio territorial

Political Constitution, Social Inequality
and Territorial Imbalance

Guillermo Ejea Mendoza

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco

Ciudad de México, México

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6914-9925>

Fecha de recepción: 17 de diciembre de 2021

Fecha de aceptación: 31 de marzo de 2022

Fecha de publicación: 7 de diciembre de 2022

Resumen

El trabajo analiza el impacto de la Constitución Política de 2017 en la manera de abordar la transformación estructural de la Ciudad de México en cuanto a la interrelación entre las desigualdades socioeconómicas y la heterogeneidad urbana. Para ello se revisan los documentos programáticos del gobierno en 2019-2021 y los proyectos del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva puestos a consideración del público. Se observa la necesidad de aclarar y reforzar algunos planteamientos en relación con la viabilidad de dar cumplimiento a los propósitos establecidos.

Palabras clave: heterogeneidad urbana, políticas urbanas, desarrollo intraurbano.

Abstract

The work analyzes the impact of the 2017 Constitution on how to address the structural transformation of Mexico City in terms of the interrelation between socioeconomic inequalities and urban heterogeneity. To this end, the government's programmatic documents for 2019-2021 and the projects of the Institute for Democratic and Prospective Planning submitted to the public's consideration are reviewed. There is a need to clarify and strengthen some approaches in relation to the viability of complying with the established purposes.

Keywords: urban heterogeneity, urban policies, intraurban development.



Resumo

O trabalho analisa o impacto da Constituição de 2017 sobre como lidar com a transformação estrutural da Cidade do México em termos da inter-relação entre as desigualdades socioeconômicas e a heterogeneidade urbana. Para tanto, são revisados os documentos programáticos do governo para 2019-2021 e os projetos do Instituto de Planejamento Democrático e Prospectivo submetidos à consideração do público. É necessário esclarecer e fortalecer algumas abordagens em relação à viabilidade de cumprimento dos propósitos estabelecidos.

Palavras-chave: heterogeneidade urbana, políticas urbanas, desenvolvimento intraurbano.

Introducción

Puede ser pronto para ver cambios estructurales en la Ciudad de México relacionados con la creación y promulgación de su reciente Constitución Política. Varios factores pueden influir en ello. En primer lugar, el hecho de que ésta representó el triunfo simbólico pero ciertamente democrático de una larga lucha política de la izquierda principalmente contra el centralismo-autoritarismo del régimen presidencialista, más que la puesta en marcha de un nuevo patrón de desarrollo urbano. O dicho con mayor exactitud: la posibilidad de llevar a cabo una nueva o distinta forma de hacer ciudad estuvo subordinada lógica y prácticamente a la consagración constitucional de los derechos de los habitantes de la Ciudad de México. En segundo lugar, y en el mismo sentido, la discusión acerca de un cambio en el modelo de desarrollo de la Ciudad quedó pendiente en tanto el Instituto de Planeación y Prospectiva no formulara una propuesta para tal efecto en cumplimiento de las disposiciones de la propia Constitución Política. En tercer lugar, las acciones para impulsar un esquema de desarrollo distinto por parte del nuevo gobierno en su primer trienio –de 2018 a 2021– se han visto opacadas por la necesidad imperiosa de frenar la dinámica de especulación y corrupción inmobiliaria que estalló en la administración anterior¹. En cuarto lugar, la estrategia de austeridad en el gasto público impues-

1 En el 1er Informe se anota que se llevaron a cabo 14,322 acciones de verificación administrativa con 778 clausuras y 774 suspensiones directas, mientras que por solicitud de las alcaldías fueron 31,600 verificaciones, 2,218 clausuras y 2,352 suspensiones. También se analizaron 174 polígonos de actuación autorizados entre 2017 y 2018, detectándose 48 expedientes con irregularidades, y se revisaron 180 Estudios de Impacto Urbano. Hubo medidas precautorias y hasta demoliciones. No se dice en el Informe pero paralelamente a lo anterior se detuvo la autorización de las construcciones hasta terminar la labor de limpieza de las irregularidades atribuidas a la administración anterior. El primer semestre de 2019 fue traumático para los desarrolladores inmobiliarios.

ta por el nuevo gobierno federal a partir de 2018 y extensiva por razones de afinidad y dependencia política al gobierno local, han limitado las posibilidades de emprender la diversidad de proyectos de envergadura que podrían servir para reorientar el patrón de desarrollo urbano de la Ciudad de México. Y encima de todo eso hay que contar la paralización general de actividades derivada del combate a la pandemia de covid-19 a partir de marzo de 2020.

No obstante, parece pertinente llevar a cabo una breve reflexión acerca del estado de las cosas y sus perspectivas luego de casi un lustro de vigencia de la nueva y novedosa Carta Magna de la Ciudad de México, que a la vez pueda dar lugar al apunte de algunos desafíos por superar en materia de la transformación estructural del desarrollo urbano.

El balance que se presenta a continuación se enfoca en el entrecruzamiento de dos planteamientos: por un lado, la íntima relación entre desigualdad socioeconómica y heterogeneidad urbana; por el otro, la necesaria articulación entre política social, política económica y política urbana (no en cuanto ciudadana sino morfológica). Lógicamente, si la problemática de la ciudad como espacio social producido es una unidad compleja de lo urbano, lo económico y lo social, se sigue que las estrategias para solucionarla deben también ser multifacéticas. Bajo ese marco, la pregunta a responder en este trabajo es cómo se visualiza el segundo planteamiento en aras de poder resolver el primero en el trienio 2019-2021.

La premisa central es que la ciudad igualitaria y garantista del ejercicio pleno de todos los derechos de todos sus habitantes sólo puede entenderse cabalmente si la igualdad y la garantía ocurren en la dimensión espacial, o en otras palabras, si la justicia social y la económica, además de estar ligadas entre sí, lo están a la justicia territorial (Harvey, 1977; Borja, 2003; Bárcena y Prado, 2016). Puede hablarse de equidad territorial cuando toda la población tiene un acceso similar en tiempos, calidades y costos

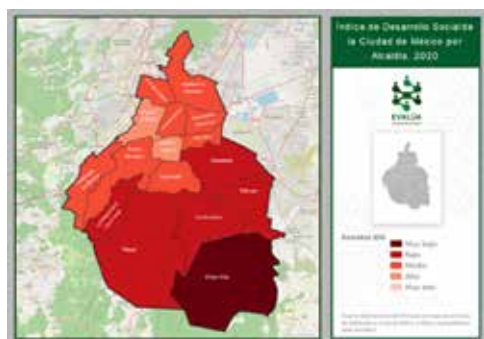
al conjunto de los satisfactores urbanos básicos: infraestructura y servicios de alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, recreación, cultura, electricidad y alumbrado público, suministro de agua y drenaje, seguridad pública e, indudablemente, empleo decente. En otras palabras, la igualdad socioeconómica, tanto como el ejercicio pleno de los derechos de todos, requiere ciudades donde los satisfactores mencionados estén distribuidos de manera más o menos homogénea en el territorio. La universalidad del ejercicio de los derechos en la ciudad se funda en la universalidad material (efectiva) del acceso a los satisfactores.

En contrapartida, la heterogeneidad urbana no sólo es expresión de la desigualdad social y económica sino también condición de ésta, puesto que el reparto desigual de los satisfactores en el espacio urbano limita las oportunidades y capacidades de desarrollo individual y social de la población excluida o sustraída de algún modo de su uso. En consecuencia, la igualdad de derechos y su ejercicio a plenitud exigen reducir la heterogeneidad urbana.

Por otro lado, es sabido que la política social, por más eficaz que sea, no puede resolver los problemas estructurales de la pobreza y la desigualdad social y económica si no está ligada a una política económica igualmente efectiva en cuanto al aumento del crecimiento económico, la ocupación y los ingresos de la población mayoritaria. La generación de empleos de calidad e ingresos decentes es condición indispensable de un bienestar social de carácter estructural (Weller y Roethlisberger, 2011).

De acuerdo con lo anterior, por lo tanto, la política social debe articularse a la económica y ambas a la de desarrollo urbano, formando así una tríada mucho más potente hacia cambios de fondo que si actuaran por separado. La tesis que se sostiene es que los desequilibrios territoriales sólo pueden resolverse si además de las diversas ayudas a la población hay creación de empleos y mayor oferta de

satisfactores urbanos de calidad en las zonas menos favorecidas (ver Mapa 1). Esto es, si el progreso se redistribuye proporcionadamente en el territorio. Tal articulación de las políticas podría pensarse en principio² como una política integral de desarrollo regional al interior de la ciudad o como una estrategia de desarrollo regional intraurbano.



Mapa 1. Índice de Desarrollo Social por Alcaldías, 2020. Fuente: Eva-lúa-Ciudad de México.

Por último, no está de más recordar que el discurso preponderante de los gobiernos locales desde 1997 hasta 2018³ fue que el cambio de política económica en la Ciudad (y sus efectos sobre las políticas urbana y social) dependía del cambio en la política económica nacional, esto es, de superar el neoliberalismo (CEPAL, 2016). Por eso, la coincidencia en 2018 del triunfo electoral de Morena tanto a nivel

nacional como a nivel local⁴, abanderando contra el neoliberalismo, resaltaba la posibilidad de implementar políticas económicas de corte progresista en ambos niveles de gobierno para apuntalar la reducción de las desigualdades y la heterogeneidad estructural de la ciudad⁵.

La nueva Constitución Política

Cuando la izquierda comenzó a gobernar la capital de España, encabezada por Tierno Galván (1979-1986), lo hizo al calor de dos impulsos: por una parte, montada en una participación ciudadana creciente y entusiasta que se liberaba de las restricciones del franquismo en todos los aspectos de la vida social e individual; por la otra, en la necesidad de llevar a cabo reformas urbanas que concretaran lo que ahora podemos resumir en la noción ampliamente conocida —no siempre bien comprendida— del Derecho a la Ciudad (Liera, 1981; Fernández, 2011). Desde el punto de vista estructural, *Recuperar Madrid* (1982) plasmó la propuesta de reordenar y modular la expansión de la ciudad conteniendo y revirtiendo los efectos de segregación social y fragmentación urbana que producía el modelo desarrollista vigente hasta entonces.

No es el caso de la Constitución Política de la Ciudad de México de 2017 (CPCM). Conviene recordar que la creación del *Estado 32* (o del Estado de Anáhuac), es decir, de una entidad federativa sin tutela del gobierno federal, fue más que nada una reivindicación de la izquierda reformista en contra del autoritarismo priista que se materializaba y simbolizaba en la designación presidencial —de

2 Habría que precisar las relaciones interescales de las políticas.

3 El partido gobernante actual en la Ciudad de México, Morena, se deslinda frecuentemente del partido gobernante en 2012-2018, Partido de la Revolución Democrática, pero hasta los últimos tres años en que ha ocurrido tal deslinde, todos los gobiernos de la ciudad desde 1997 fueron considerados de izquierda por la literatura en la materia. Una definición más de geometría política que de verdadero contenido ideológico. El actual Presidente de la República fue Jefe de Gobierno de 2000 a 2005 por el mismo PRD. Desde el punto de vista urbanístico, el único rasgo distintivo sería el grado de corrupción al llegó el gobierno anterior según sostiene el actual, lo que dio lugar a una especulación inmobiliaria sin precedentes.

4 Inclusive a nivel de algunas alcaldías.

5 En otros trabajos se ha mostrado la vinculación entre la desigualdad social y la heterogeneidad urbana en la Ciudad de México, que se trata de un problema estructural histórico y que las políticas neoliberales sólo lo han agudizado (Ejea, 2014; 2016; 2019).

suyo vertical— del regente y los delegados del Distrito Federal, que de esta manera recibían desde arriba el encargo de la administración de la capital de la república⁶. En aquellos días se argumentaba que la democratización del gobierno capitalino era la panacea de la problemática ciudadina y que la conversión del Distrito Federal en una entidad soberana era la puerta de entrada a esa condición (véase por ejemplo el posicionamiento del Grupo de Asambleístas del PRD ante la reforma político-electoral de 1989-1990 en GAPRD, 1989).

Se ha argumentado que una forma de sujeción muy importante era que el presupuesto de la ciudad y su endeudamiento —como distrito del ámbito federal— dependían del Congreso de la Unión, de manera que el gobierno local, a pesar de ser electo desde 1997, no disponía de autonomía real para asignar sus recursos (Evalúa, 2020b: 94). En realidad, la conculcación de los derechos político-electorales de los capitalinos a lo largo de las décadas de las regencias se acompañó de fuertes inversiones públicas federales en infraestructura, mobiliario y servicios urbanos que respaldaron el crecimiento de la economía, el empleo y los ingresos de los habitantes de la ciudad, y de procesos irregulares pero normalizados de ocupación del suelo y autoconstrucción social de la vivienda y el espacio urbano, de tal manera que, salvo por algunos grupos de elevada precariedad y organizaciones del movimiento urbano popular que los apoyaban, así como problemas particulares como la disponibilidad de agua potable en algunas zonas y las deficiencias del transporte público en general, no había una queja generalizada sobre el estado urbanístico de la Ciudad. Si bien es cierto que la legitimidad del régimen político-administrativo del Distrito Federal se debilitó poco a poco a medida que la sociedad capitalina

estaba mejor preparada e informada, sobre todo a partir del movimiento estudiantil-popular de 1968, y que comenzó a desmoronarse en 1985 (el sismo de ese año también afectó la solidez política del régimen), en el plano urbanístico las pautas de fondo no cambiaron con la alternancia partidaria de 1997. Con más precisión: los intentos más relevantes de modificar las tendencias morfológicas de la ciudad con el Bando 2 y la Norma 26 no sólo fueron poco efectivos en este aspecto, sino que acentuaron la especulación inmobiliaria y el encarecimiento del suelo (Esquivel, 2007; Gutiérrez, 2016). De paso podría decirse que la ineficacia de esas medidas, centradas en la vivienda asequible, y sus efectos no deseados, podrían atribuirse a la falta de una planeación integral del desarrollo urbano.

Esos antecedentes pueden ayudar a entender por qué la confección de la Constitución Política atrajo más el interés de los partidos políticos que el de la ciudadanía (Canto y Vázquez, 2021) y, junto con el progreso que ha registrado la conceptualización de los derechos humanos en sentido integral durante las últimas décadas, porqué la elaboración del documento constitucional se enfocó al desglose y precisión del conjunto de derechos que conforman el Derecho a la Ciudad, dejando en segundo plano elementos de base material que podrían contribuir a dar soluciones a la problemática urbana específica de la propia ciudad (Azuela, 2019).

De cualquier manera, la Constitución Política de 2017 provee a la Ciudad de México del marco de principios normativos (diríase ético-jurídicos y políticos para mayor claridad) del que deben desprenderse las orientaciones programáticas del desarrollo y la gestión del mismo (Rodríguez, 2019) y cuya ejecución, si bien es obligatoria, estará sujeta naturalmente a las condiciones reales existentes.

En lo que toca a nuestro tema, varios artículos de la CPCM aluden a la interrelación entre desigualdad socioeconómica y heterogeneidad urbana

6 La regencia del Distrito Federal fue una fórmula político-administrativa que estuvo vigente en la Ciudad de México de 1929 a 1997.

(9.A.1, 15.A.2, 15.B.2, 16.C.1 y 16.C.5), pero en el artículo 12 indica claramente:

1. La Ciudad de México garantiza *el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad*, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente.

2. El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, *la función social de la ciudad*, su gestión democrática y *asegura la justicia territorial*, la inclusión social y *la distribución equitativa de bienes públicos* con la participación de la ciudadanía (cursivas del autor).

En cuanto a la estrecha relación entre política social y política económica, la CPCM parece adoptar este punto de vista cuando conjunta la economía distributiva con el bienestar social e indica que “Las políticas sociales y económicas se concebirán de forma integrada” (art. 17.3).

A diferencia del modelo neoliberal en el que la política económica tiene la finalidad de fortalecer la eficiencia de los mercados, dando por descontado que ésta conducirá automáticamente al mejoramiento del nivel de vida en general, la CPCM pone el propósito del bienestar al mismo nivel si no es que antes que tal eficiencia: “La política económica tendrá como objetivo el aumento en los niveles de bienestar de la población, la promoción de la inversión y la generación de empleos, respetando los derechos y promoviendo la expansión de las libertades económicas, la reducción de la pobreza y la desigualdad, el desarrollo sustentable y la promoción de la competitividad de la ciudad (17.B.1)”.

Para ejercer su rectoría, además de las obligaciones políticas y programas de fomento y promoción,

La Ciudad de México contará con instrumentos propios de desarrollo económico, entre los que estarán: una política de protección salarial y trabajo digno, una hacienda pública sustentable, ordenada, equitativa y redistributiva y la constitución de fondos para proyectos destinados al equilibrio territorial, podrá contar con las instituciones e instrumentos financieros, que requiera, para el desarrollo económico y social, de acuerdo a las leyes en la materia.

Revisión documental

Para aproximarnos al impacto que ha tenido la Constitución Política de 2017 en el modelado de la transformación estructural de la Ciudad de México durante su primer lustro de vigencia, se hará una revisión del contenido de los documentos de planeación y gobierno del periodo 2019-2021 en los aspectos relacionados con nuestro tema según los principios establecidos por aquella: seis documentos de la Jefatura de Gobierno, dos del Consejo para la Evaluación y dos del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva.

Programa de Gobierno 2019-2024

En 2019 y 2020 el *Programa de Gobierno 2019-2024* (Sheinbaum, 2019a) fue el único documento de planeación oficial que podía reflejar que las intenciones del nuevo gobierno se inspiraban en la Constitución Política de 2017⁷.

El cuerpo del Programa está dividido en una Introducción, un Diagnóstico y seis Ejes programáticos precedidos de un preámbulo. Es importante mencionar que en este documento, como en muchos otros,

⁷ El proyecto de presupuesto puede considerarse un documento técnico-programático.

la problemática de la desigualdad y la heterogeneidad territorial generalmente no es explícita y tiende a perderse, si es que existe, en la retórica tradicional y repetitiva. Por ejemplo, el objetivo del gobierno de “garantizar la prestación de todos los servicios de manera equitativa” (PG, p. 14) puede referirse a estratos sociales, géneros, grupos vulnerables y también o no al territorio. Para que las desigualdades espaciales puedan atenderse deben visibilizarse.

En la Introducción se dice que uno de los principios orientadores del Programa es la igualdad, pero en la sección correspondiente (p. 16) no se menciona para nada el problema de los desequilibrios territoriales. Al comenzar el Diagnóstico se afirma claramente que las desigualdades sociales y económicas están asociadas a desequilibrios territoriales y que la justicia en sentido integral debe incluir el aprovechamiento equitativo del espacio urbano (p. 33), pero en los capítulos ‘Economía y empleo’, ‘Desarrollo urbano’ y ‘Vivienda’ no hay alusión a dicha problemática. En ‘Dinámica de crecimiento poblacional’ se menciona el crecimiento demográfico desigual de las alcaldías; en ‘Educación’ se describen las diferencias de niveles de escolaridad y número de escuelas por alcaldía, y en ‘Salud’ las diferencias de atención por las zonas de la ciudad (oriente, norte, centro, etcétera⁸), pero todo ello sin contextualizar.

En cambio, en ‘Movilidad’ se dice, en particular, que “La desigualdad en la movilidad tiene un patrón espacial claro entre el centro y la periferia urbana”. Por ello, “Reducir estas desigualdades en la movilidad es una acción de justicia social de gran importancia para el adecuado funcionamiento de la urbe y para garantizar el derecho de sus habitantes a la ciudad” (p. 64).

8 Diversos estudios constatan que el nivel de ingresos y desarrollo urbano es más alto en el surponiente de la ciudad y más bajo en el nororiente, como lo muestra, por ejemplo, el Mapa 1.

En el capítulo ‘Desigualdad’ se apuntan las dificultades para acceder a los satisfactores urbanos por toda la población: “impiden el goce pleno del derecho a la ciudad”, por lo que “no basta con incrementar los ingresos nominales [monetarios] de las personas”, sino que es importante “mejorar la dotación de servicios y equipamiento urbano que permita aumentar los salarios reales [el acceso a los satisfactores urbanos⁹] de las familias” (p. 77). Luego, con un enfoque multidimensional asevera que el patrón territorial de desigualdades es un producto histórico donde las deficiencias de los instrumentos de la planeación “no permiten una regulación efectiva del mercado inmobiliario, la creación de empleos bien remunerados y el fomento para la creación de vivienda asequible” (p. 81), dando pie a la posibilidad de usar los instrumentos de planeación para atender simultáneamente la creación de empleos, la producción de vivienda incluyente y el reordenamiento territorial.

El Programa señala de manera optimista que la problemática puede resolverse “mediante la puesta en marcha de políticas públicas integrales” (p. 78) y “un Estado que deje de ser sujeto pasivo, que recupere su papel como rector y regulador del desarrollo de la ciudad” (p. 83). No obstante, a la hora de buscar propuestas específicas que se acerquen a esta manera de ver las cosas, lo más que se halla es una definición vaga de desarrollo económico como parte del sustentable y sin acciones directas que hagan del Estado un sujeto más activo en la reducción de los

9 El PG maneja ingresos reales en lugar de satisfactores urbanos porque plantea el problema en términos de costos monetarios ya que toma el concepto de un esquema económico donde la oferta de los satisfactores urbanos se distribuye de acuerdo con reglas mercantiles de manera que su adquisición depende del poder adquisitivo de quienes los demandan. En el caso de la Ciudad de México la dificultad de acceder a ellos no es un problema de costos sino de disponibilidad física y su accesibilidad no dependerá solamente del aumento del poder adquisitivo de los sectores populares sino de una modificación de las pautas del desarrollo urbano y la erradicación de la desigualdad.

desequilibrios territoriales. Por último, es de destacar que el proyecto mayor de reordenamiento urbano, reactivación económica y desarrollo de vivienda asequible del Programa es la recuperación de Vallejo¹⁰ y sus alrededores, en el noroeste de la Ciudad.

Informes de Gobierno 2019, 2020 y 2021

Como era de esperarse, los Informes anuales reproducen conceptualmente el esquema del Programa de Gobierno sexenal, destacando las actividades realizadas y los resultados obtenidos en cada periodo. Para no repetir, a continuación presentaremos la información que signifique algún aporte a nuestro análisis.

El Primer Informe (Sheinbaum, 2019b) abarca del 5 de diciembre de 2018 al 1 de septiembre de 2019. Desde la problemática de nuestro interés, en el Eje 'Desarrollo Económico Sustentable y Gene-

ración de Empleo' hay tres puntos a referir: a) al proyecto Vallejo-I ya mencionado se añaden las acciones para revertir el deterioro del corredor Centro Histórico-Reforma-Chapultepec y la zona de la Basílica; b) la promoción turística en el sur y el oriente de la Ciudad, y c) un tercio de los recursos de FONDESOS se asignaron a Iztapalapa.

El Segundo Informe (Sheinbaum, 2020) comprendió de agosto de 2019 a julio de 2020. En el Resumen Ejecutivo se encuentra la siguiente información relevante: a) las áreas estratégicas de intervención, a través de varios proyectos en cada una, son Tacubaya, Atlampa y el Centro Histórico; en torno a Vallejo se mencionan Ceylán y Ferrería-Fortuna; b) se creó el *Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente 2019-2024* (PERUVI) a aplicarse en doce zonas y corredores: a las ya mencionadas se suman: Eje Central, San Antonio Abad, Hidalgo-México-Tacuba, Ferrocarriles Nacionales-Xochimanca, Reforma Norte, Avenida Chapultepec, Insurgentes Norte y Zona Rosa (ver Mapa 2); c) PILARES y la estrategia 333 buscan atender igual número de colonias con alta marginación;

10 En el pasado, Vallejo albergó una de las zonas industriales más potentes del país.



Mapa 2. Corredores del PERUVI. Fuente: SEDUVI.

d) las acciones en educación, salud y recreación se dirigen principalmente a las alcaldías Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Tláhuac, Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán y Cuauhtémoc, y e) los apoyos a “emprendimientos” (más pequeños que las microempresas), favorecen a Iztapalapa en 39% y a otras nueve alcaldías en 15% de manera conjunta. Por otra parte, a la política de austeridad republicana se añadió la reducción de ingresos y gastos provocada por la parálisis de las actividades con motivo de la pandemia de covid-19.

En el tercer año de gobierno, entre agosto de 2020 y julio de 2021 (Scheinbaum, 2021), se continuaron las mismas líneas de trabajo, aunque ya en un contexto de reactivación económica que permitió elevar la inversión pública de tipo social, y de regularización y actualización de los instrumentos normativos de las construcciones.

PERUVI

En lo que respecta al PERUVI, acordado y publicado en noviembre de 2019 (SEDUVI, 2019)¹¹, se asienta que el problema principal para acceder a una vivienda digna en un entorno urbano inmediato adecuado es doble: precio y localización (p. 9), de tal forma que el Programa pretende resolver ambos aspectos mediante beneficios fiscales a los desarrolladores inmobiliarios a cambio de que se comprometan a ofrecer en sus proyectos “por lo menos” un 30% de viviendas a un precio “mucho menor al de mercado abierto” y “garantizar la opción de compra a los inquilinos que actualmente habitan en esos inmuebles”, en las zonas y corredores ya mencionados. La vivienda incluyente puede obtenerse mediante compra, alquiler o título gratuito. Inicialmente

se pensaba que se construirían 1,250 viviendas al año y que a finales de 2020 se podrían entregar las primeras. En julio de 2020 había 15 inversionistas interesados para un total de 620 viviendas incluyentes (Scheinbaum, 2020: 155). En junio de ese mismo año, con motivo de la pandemia y mientras la situación persistiera, se acordó que el porcentaje límite podía reducirse hasta no menos de 20% (SEDUVI, 2020). En noviembre de 2021 el titular de SEDUVI, declaró que el Programa aún no había detonado, que se estudiaban 19 proyectos y que, ante la falta de convencimiento de algunos inversionistas, había un mal entendido porque las viviendas incluyentes no necesariamente debían localizarse en el mismo predio del desarrollo inmobiliario¹². La última noticia es que las primeras 1,500 viviendas incluyentes se esperan para 2022¹³.

Plan para la Reactivación Económica (2021)

A fines de julio de 2021 se dio a conocer el *Plan para la reactivación económica de la Ciudad de México* (SEDECO, 2021) que nos ofrece material para un tema de reflexión. El Plan consiste básicamente en un compendio de acciones ya realizadas en 2020 y el primer semestre de 2021 y otras ya previstas por el gobierno desde 2019, entre las que se encuentran apoyos sociales, actividades turísticas y culturales, medidas ambientales y acciones de seguridad pública. En materia de construcción y desarrollos inmobiliarios, se otorgan facilidades administrativas en el corredor Reforma, el SAC Tacubaya, el complejo Vallejo y tres proyectos en el Centro Histórico, así como beneficios fiscales a los desarrolladores de vivienda incluyente, popular y de trabajadores (un

¹¹ Cabe mencionar que tiene también por nombre oficial *Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente. Programa Especial de Vivienda*.

¹² *Grupo En Concreto*, 231121, <https://gruponconcreto.com/avanza-programa-de-regeneracion-urbana-rafael-gomez/>

¹³ Entrevista al titular del IPDP, *El Sol de México*, 041221.

marco PREVIT que se compone del PRUVI, el Programa de Vivienda para Trabajadores y el Programa de Vivienda Social y Popular) para ofrecer en principio 900 viviendas incluyentes.

En cuanto al problema de los desequilibrios territoriales, destacan tres ejes: a) facilidades administrativas para la construcción de viviendas, escuelas y hospitales en todo “el territorio de la Ciudad de México a excepción de las alcaldías Iztapalapa, Iztacalco, Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta” (cursivas del autor¹⁴); b) facilidades administrativas para realizar proyectos inmobiliarios en vías primarias de la Ciudad excepto en las mismas alcaldías que el punto anterior; y c) facilidades administrativas y beneficios fiscales para la reconversión de edificios de oficinas a edificios de viviendas y otros usos de bajo impacto en los corredores urbanos y alcaldías centrales.

Salvo el proyecto compartido con la iniciativa privada del Viaducto Elevado en la Calzada Ignacio Zaragoza, puede observarse que no hay en el esquema de reactivación una preocupación por detonar el desarrollo territorial de la parte oriente de la Ciudad (en sus franjas norte, centro y sur) sino sólo en las zonas centrales consolidadas. Por el contrario, áreas de fuerte marginalidad, como Iztapalapa en particular, están excluidas explícitamente del otorgamiento de incentivos para la inversión privada. Se presenta así una contradicción que se vuelve paradoja: zonas de la periferia que requieren grandes inversiones para empujar su desarrollo a los niveles que tienen otras zonas más favorecidas por la historia urbana, quedarán fuera del horizonte de progreso porque ahora la tendencia predominante consiste en fortalecer la compacidad y la densidad de la ciudad. Esto se evita si el modelo de ciudad policéntrica contempla dos o más centros en la parte oriente.

14 No es explícita la razón para excluir estas alcaldías pero puede suponerse que está ligada a la idea de no seguir dando incentivos a la expansión territorial de la Ciudad.

Una evaluación

Antes de continuar es interesante conocer lo que ha opinado la principal instancia de evaluación de la política social de la Ciudad de México.

Evaluación estratégica de la política social de la ciudad de México 2018-2020 (Evalúa, 2020b) expone una evaluación del diseño de la política social del nuevo gobierno a la luz de los preceptos de la Constitución Política de 2017, es decir, en el horizonte del cumplimiento de los derechos plasmados en ella, y en el entendido de que la política social de 2019 marcará la ruta de la que se aplicará en 2020-2024 (p. 85). Obviamente, como el periodo de evaluación es 2019 y la primera mitad de 2020, no incluye una evaluación de resultados.

El documento no hace ninguna alusión explícita y directa a las diferencias territoriales sino cuando critica la focalización:

En los criterios de selección de la población atendida primero está el de universalidad -dice- y luego “En segundo lugar, se ubica el mecanismo de focalización territorial, que es el contemplado en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal en caso de que no exista universalidad. *El papel de la focalización territorial se ha visto reforzado a raíz del cambio de gobierno; se ha impulsado la Estrategia 333, en la que se pretende atender prioritariamente a las zonas más rezagadas de la Ciudad. Los PILARES se están ubicando en estas zonas, política que se añade a otras que ya contaban con un fuerte carácter territorial, como los comedores*” (p. 126, cursivas del autor).

Pareciera que la preocupación por cumplir con la universalidad nubla la visión sobre las necesidades ancladas en la particularidad. A partir de lo expresado en el párrafo citado, es pertinente distinguir entre la focalización territorial que se critica por ser contrapuesta a las políticas sociales de universaliza-

ción más deseables, y la falta de políticas integrales para la reducción de las desigualdades y la heterogeneidad estructural entre las diferentes zonas territoriales de la ciudad que se sostiene en este trabajo. En nuestra opinión, las focalizaciones territoriales son necesarias por la gravedad de algunas situaciones pero no excluyen la posibilidad de fortalecer simultáneamente las políticas de universalización y tampoco sustituyen a las políticas integrales que son necesarias para atender los desequilibrios territoriales.

Se critica el método de focalización porque “se centra sobre todo [sic] en la reducción de la pobreza extrema y deja de lado el problema de la desigualdad social” (p. 39), soslayando que la política de universalización sólo encubre la desigualdad si no está acompañada de los mecanismos que pueden reducirla de verdad estructuralmente, es decir, por la generalización del empleo y los ingresos decentes.

Entre las conclusiones y recomendaciones que nos parecen más pertinentes están: a) las políticas de bienestar deben tener un carácter estructural; b) es necesario revisar el alcance y la capacidad de los instrumentos y recursos del gobierno local para impulsar la redistribución del ingreso y la riqueza, y c) es indispensable reducir la operación del mercado como dispositivo regulador de la vida económica de la ciudad (pp. 215-216).

La planeación territorial

La Constitución Política de 2017 establece que el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva será el organismo encargado de llevar a cabo la planeación del desarrollo de la ciudad con base en procedimientos ampliamente participativos e incluyentes. Los instrumentos directrices en un horizonte de mediano/largo plazo son el Plan General de

Desarrollo (PGD) y el Programa General de Ordenamiento Territorial (PGOT)¹⁵.

El Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México

El (proyecto de) *Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México 2020-2040* contiene los objetivos, metas y estrategias que dan sentido programático a los postulados constitucionales que plasman la ciudad deseada, es decir, el cumplimiento de todos los derechos de todos los habitantes.

Me interesa destacar la manera en que se aborda el problema de la heterogeneidad urbana (es decir, la distribución desproporcionada en el espacio urbano de las infraestructuras, servicios y satisfactores del bienestar) pues en nuestras sociedades no desarrolladas dicho problema está ligado íntimamente al de la desigualdad socioterritorial.

En el preámbulo del primer capítulo ‘Visión de Ciudad’ se menciona un par de veces el propósito de cerrar la brecha de la desigualdad territorial (p. 12) mientras que en su sección ‘Ciudad próspera y dinámica’ se asienta que “La transformación de fondo en la estructura productiva de la Ciudad de México fortalecerá la economía local para la construcción de una ciudad policéntrica, con espacios de desarrollo económico y bienestar distribuidos de manera equitativa en el territorio”, para lo cual “se atraerán inversiones en las zonas actualmente rezagadas, para disminuir las desigualdades económicas territoriales y ofrecer oportunidades de trabajo de calidad” (p. 15).

En el capítulo que contiene el ‘Diagnóstico Estratégico’ se afirma que “En la Ciudad de México *el reto más importante* [cursivas del autor] es disminuir

15 Ambas propuestas están en consulta pública en las páginas electrónicas del Gobierno de la Ciudad de México hasta el 1º de octubre de 2022.

las desigualdades territoriales”; que las diferencias entre el Centro-Poniente y el Norte, Oriente y Suroriente de la ciudad se han agravado en algunos aspectos, y que “el criterio de justicia territorial es *una prioridad clave* [cursivas del autor] en la reordenación urbana” (p. 27).

Así mismo, se reconoce “la insuficiencia de instrumentos de planeación y ordenamiento urbano, acordes con las nuevas transformaciones [pues] existe un universo desactualizado y disperso de normas y programas de ordenación territorial y ambiental, cuya aplicación ha sido compleja y en muchos casos discrecional” (id.). Al respecto, Azuela (2019) y González (2019) exponen y explican la maraña normativa e institucional con base y en medio de la cual se han venido tomando las decisiones y acciones que a través de los años y las administraciones recientes han desfigurado la ciudad planeada –la del papel– y han configurado la realmente existente –la que se vive día a día–. Esto, independientemente de que la ciudad de los planes que rigieron la planeación hasta ahora, no necesariamente iba a dejar de ser heterogénea e inequitativa, dadas sus matrices de origen desarrollista y neoliberal.

En el mismo capítulo, acertadamente se reconoce también que “La estructura y la dinámica económica de la Ciudad de México no han logrado reducir la informalidad del empleo, ni tampoco las condiciones críticas de ocupación, lo cual imposibilita modificar, en el corto plazo, *las condiciones estructurales que determinan los niveles de pobreza e inseguridad alimentaria por insuficiencia de ingresos*” (p. 23, cursivas del autor).

La sustancia de esta declaración es contundente: para eliminar la pobreza mediante la mejora de los niveles de ocupación e ingresos hace falta llevar a cabo una transformación de la estructura económica de la ciudad. “El reto central en materia económica consiste, en consecuencia, en romper esta

polarización multidimensional de la actividad y el empleo” (p. 25).

El proyecto de Plan divide su estrategia en siete Ejes de Transformación y dos Apartados. En el ‘Eje 1. Ciudad Igualitaria’ hay sólo un par de menciones a la desigualdad territorial, particularmente en materia de salud y cultura. En el ‘Eje 2. Ciudad próspera y dinámica’ se reconoce que hay áreas de la ciudad donde se concentran los sectores más dinámicos, de tecnología más sofisticada, de productividad, valor agregado e ingresos más altos y asevera que el PGD “fortalece la economía local para la construcción de una ciudad policéntrica, con espacios de desarrollo económico y de bienestar distribuidos de manera equitativa en el territorio” (p. 78).

No obstante, para generar “oportunidades de desarrollo” territorial más equitativo, señala la importancia de “apuntalar la productividad y la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas y los auto emprendimientos”, así como “aumentar la inversión, la ocupación y el valor agregado en las industrias creativas, intensivas en conocimiento y aquellas relacionadas con el reciclamiento y la economía circular, y el aumento de la productividad en la agricultura”.

Es decir, se plantea un esquema que tiende a mantener la segregación espacial existente. Por una parte, las zonas donde predominan los grandes negocios de rendimientos más elevados quedan fuera del radar de la planeación, mientras que las zonas donde predominan las actividades económicas de menor productividad e ingresos serán promovidas a través de sectores económicos cuya competitividad es menor. Este es un defecto de nuestra tradición en planeación, aunque se asuma progresista: hacer descansar el crecimiento económico y el desarrollo en las posibilidades milagrosas de las mipymes, como si pudieran contrarrestar la fuerza desigualadora de los oligopolios, para lograr establecer un

sistema económico estructuralmente más balanceado y equitativo.

Respecto de la regulación deficiente del suelo, se asegura que se debe a la existencia de un conjunto desarticulado, confuso, disperso e incongruente de normas de ordenamiento urbano y ambiental que muchas veces da origen a la discrecionalidad y la corrupción. En ese marco, las zonas Centro y Poniente de la ciudad han recibido inversiones en “proyectos de escala urbana” y aplicación de instrumentos de gestión para atender las distorsiones que generan, que en lugar de ser soluciones han resultado en situaciones extremadamente conflictivas. En cambio, en la zona Oriente ni siquiera ha habido inversiones ni acciones de mejoramiento (p. 112). A su vez, el encarecimiento del suelo y la vivienda provoca la expulsión de la población de menores ingresos, lo que aunado a la escasez de producción de vivienda para este segmento social, repercute en la dificultad de satisfacer este derecho básico y de regenerar áreas de la ciudad degradadas. Hay instrumentos de financiamiento muy limitados y problemas de tenencia y propiedad que agravan la situación (pp. 115, 117). A partir de ello, la estrategia aspira a contar con un sistema jurídico ordenado, eficiente, incluyente y ambientalmente sustentable (p. 127-129) y plantea la reducción de las desigualdades territoriales mediante “la potencialización de proyectos de alto impacto territorial basados en la regeneración urbana, la reconversión económica y la transformación demográfica de diferentes polígonos y zonas de la ciudad”, en la perspectiva de “operar un modelo de ciudad policéntrica” (p. 129).

Por último, en congruencia con lo reseñado, en la estrategia de ‘Regeneración urbana y vivienda incluyente’ dos líneas de acción me parecen muy relevantes desde el punto de vista de la reestructuración urbana: una es consolidar e incrementar el Programa de Regeneración Urbana mediante la inclusión de otros corredores urbanos localizados

en la zona Oriente, Sur y Norte periféricas de la Ciudad de México, y la segunda es elaborar el Plan Maestro de Intervención Urbana de la Zona Oriente de la Ciudad de México (p. 131).

Como ha quedado claro, el PGD representa un avance respecto del PG en la preocupación por equilibrar el desarrollo de la Ciudad de México en términos territoriales, aunque sus planteamientos siguen siendo insuficientes. Este hueco debe ser llenado por el Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México 2020-2035.

El Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México

El proyecto de *Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México 2020-2035* (PGOT) contiene valiosas novedades de método y de contenido respecto de la planeación capitalina manejada hasta ahora, en concordancia con la Constitución Política de 2017.

Antes que nada, debe mencionarse que tiene el propósito de plasmar en el territorio los derechos mandados por la Constitución Política y los objetivos del desarrollo de la Ciudad establecidos en el PGD. También es diferente porque aborda la problemática territorial de manera integral y no sólo desde la perspectiva urbana, es decir, integrando el suelo rural y el de conservación como parte del desarrollo.

En cuanto a contenido, es muy importante destacar que deja de lado explícitamente la noción neoliberal de ciudad competitiva que predominó antes como eje vertebral del desarrollo urbano y las políticas de gobierno¹⁶. Ahora, la aspiración cardinal ya no consiste en hacer de la Ciudad de México una

16 Las políticas neoliberales se han aplicado en las últimas décadas pero la problemática estructural viene desde antes, como se indica en la nota 5.

ciudad global, sino que, sin renunciar a esa posibilidad, la prioridad se dirige a convertirla en una ciudad que garantice el cumplimiento efectivo de los derechos integrales de todos sus habitantes por igual. Esto significa que el mejoramiento de las condiciones de vida urbana de la mayoría de la población ya no dependerá de la eficiencia de las fuerzas del mercado mundial, sino de políticas propias construidas con ese propósito concreto (aún en contra de las tendencias del mercado, es de suponerse). En este sentido se afirma que la ciudad ya no debe verse como mercancía y que el Estado ha de jugar un papel relevante en el reordenamiento territorial, específicamente, en la distribución espacial del capital (p. 26). En efecto, la justicia socioterritorial en las ciudades sólo puede lograrse mediante la reducción de las asimetrías urbanas (p. 25), lo que equivale a lograr una distribución espacial más equilibrada del acceso a los satisfactores urbanos (infraestructura, equipamiento, espacios) tanto en oportunidades como en capacidades.

En segundo lugar, el Programa es muy claro al proponer un desarrollo urbano que promueva la compacidad, la alta densidad, la mezcla de funciones y la integración social por considerar que estas características morfológicas son más apropiadas para realizar la función social de la ciudad y su eficiencia, donde esa función social consiste en garantizar el cumplimiento de todos los derechos integrales de todos sus habitantes y visitantes y la eficiencia consiste ahora en utilizar los recursos de la manera más productiva pero también más equitativa. De este modo se deja atrás el paradigma de la zonificación que condujo a la expansión y dispersión territorial, la segregación y exclusión social y la utilización fragmentada e ineficiente del espacio. En este orden de ideas es preciso advertir que el modelo de ciudad compacta no tiene que ser contrario al interés de los sectores populares, pues si bien la elevación de la altura promedio de

las edificaciones urbanas puede asociarse a precios inmobiliarios más altos, se propone al mismo tiempo diversa e incluyente, lo que puede lograrse mediante instrumentos de financiamiento adecuados para la población que lo requiera, por una parte, y normatividad específica, por la otra, agregando el aumento del empleo y los ingresos que se espera alcanzar en materia económica.

En el plano metodológico debe valorarse la intención del PGOT de aplicar las nociones de los sistemas complejos y caóticos a las previsiones y orientaciones de la planeación en cuanto que para la conducción del desarrollo territorial no puede confiarse en una predictibilidad lineal ni mecánica sino que, antes bien, debe apelarse a la producción de cambios pequeños que en las circunstancias adecuadas puedan detonar cambios mayúsculos que se conviertan en una verdadera transformación estructural. El reto de la propuesta reside entonces en pulsar los resortes idóneos y propiciar las condiciones favorables para que eso ocurra. A propósito, vale mencionar que la planeación estratégica, que sustituyó a la prescriptiva (González, 2019), ha quedado muy mal afamada en nuestra cultura urbanística porque sirvió para encubrir la depredación del capital inmobiliario en las últimas décadas, pero habría que rescatar las bondades que posee si es bien dirigida por el Estado y se sustenta en la participación ciudadana, tal como lo indican la Constitución Política en su artículo 15 y la ley correspondiente en sus artículos 3 y 4. Por otra parte, es de esperarse que los métodos analíticos multicriterios y multidimensionales utilizados por el Programa permitirán lograr una visión comprensiva a la vez que puntual de la compleja problemática de la Ciudad, así como formular políticas públicas territoriales de carácter integral, interdisciplinario e interescalar en la perspectiva de poder emprender los procesos para solucionarla.

El PGOT promueve *el derecho a la ciudad y una Ciudad de derechos* a través de varios Ejes de Transformación que se corresponden con los del PGD. En el ‘2. Ciudad Próspera y Dinámica’, establece por ejemplo que

hacia 2035 se visualizará claramente una transformación de fondo en la actual estructura urbana, al pasar de una que es monocéntrica a otra que es de tipo jerárquica policéntrica, coexistiendo con múltiples barrios autocontenidos que se vislumbran como centralidades de segundo orden, minimizando las necesidades de desplazamientos cotidianos por causa de un equilibrio mayor en la dotación de equipamientos e infraestructura física.

Para ello, “las políticas de atracción de inversiones se dan de forma focalizada e inducida” y se añade a pie de página: “Para que exista un verdadero impulso al policentrismo intraurbano es indispensable proporcionar políticas decididas de atracción de la inversión focalizada en zonas geográficas determinadas, principalmente a cargo de la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO)”. Es importante anotar que para ello es necesario modificar la concepción de política económica y revisar las facultades y recursos del gobierno local, como se desprende de lo que sigue: “Esta futura atracción de empleos –donde no los hay– puede darse porque ya existirán una amplia cobertura de equipamientos y cobertura digital que hace atractivo el asentamiento de empresas” (p. 136). En otras palabras: se requiere la inversión pública como detonante de todo el proceso¹⁷.

17 En Economía es ambiguo el impacto del aumento de la inversión pública sobre el aumento de la inversión privada, el crecimiento económico y el desarrollo. En el plano teórico la fuerza de ese impacto depende del modelo que se elija para realizar el análisis. En el plano empírico, los resultados estadísticos no son concluyentes. La interpre-

El PGOT aterriza las políticas territoriales a través de Líneas Estratégicas o guías que articulan un conjunto de instrumentos de aplicación y que son interdependientes. Para estas notas interesa ver especialmente la de Localización Estratégica de Polos de Desarrollo. Esta Línea busca reducir las desigualdades territoriales mediante el impulso de polos de desarrollo por relocalización de empleos y viviendas que contribuyan a su vez a constituir el sistema policéntrico de núcleos urbanos (p. 316). Esto implica aumentar la cobertura de los servicios básicos y elevar el nivel educativo de la población para promover actividades en los tres sectores de la economía, de acuerdo con la vocación del suelo de cada lugar, la accesibilidad y la especialización. Se identifican 7 nuevas centralidades¹⁸: 1 en el norponiente, 3 en el oriente, 1 en el sur y 2 en suelo de conservación. Esto es interesante pues las existentes en la actualidad son 16¹⁹ y están todas en el poniente de la ciudad. Las nuevas centralidades se convierten en Unidades o Áreas de Gestión Territorial (AGT), es decir, “áreas homogéneas delimitadas en el territorio que comparten características físicas, naturales, sociales y económicas y en las que converge una aptitud para el uso y ocupación del territorio, así como similares sinergias y divergencias sectoriales”, o Zonas de Atención Prioritaria que son áreas intervenidas “para mejorar su condición territorial con respecto a otras zonas en mejores condiciones”. Se trata de una “zonificación intermedia que define dónde ocurre espacialmente una serie de acciones territoriales” (p. 153). El Cuadro I muestra el peso del oriente de la Ciudad en esta Línea Estratégica en los tres rubros expuestos.

tación más razonable indica que hay un efecto inverso en el corto plazo pero un efecto positivo en el largo plazo.

18 Véase el detalle de la metodología en el Programa, pp. 323-331.

19 En algunos párrafos se mencionan 12.

Zona	Superficie %	Colonias %	Población 2020 %
Oriente	35.4	40.8	56.8
Sur	11.0	24.5	13.6
Norponiente	17.2	26.5	10.6
En suelo de conservación	36.4	8.1	19.0
Totales	5,080.96 ha	49 colonias	291,186 hab.

Cuadro I. Distribución porcentual de características de centralidades nuevas por zonas de la ciudad. Elaboración propia con base en Tabla 1, p. 331, PGOTCM.

En cuanto a la instrumentación, el Cuadro II ejemplifica con el caso del Parque Cuitláhuac que se ubica en el oriente. Puede observarse que se encuentra en una fase incipiente, como corresponde a la naturaleza del documento. Pero es interesante destacar el énfasis en actividades terciarias, la au-

sencia de actividades secundarias limpias y la carencia de inversión pública productiva en las acciones a desplegar. Aunque la inversión privada focalizada es indispensable (p. 485), tampoco está muy claro cómo motivarla.

Acciones	Descripción	Programas vigentes alineados
Desarrollo de un programa de productividad y competitividad industrial	Generación de nuevos empleos e inversión orientados a la industria tecnológica y de creación de <i>software</i>	A nivel federal existe el Programa para la Productividad y Competitividad Industrial para el ejercicio fiscal 2020 y el Programa de Apoyo para la Mejora Tecnológica de la Industria de Alta Tecnología
Promoción para la construcción de proyectos inmobiliarios mixtos	Se requiere del desarrollo y mejoramiento de la infraestructura de agua potable, drenaje y telecomunicaciones que permita la instauración de proyectos inmobiliarios mixtos. Estos deberán considerar un porcentaje para la construcción de equipamiento de salud, educativo y cultural, así como para vivienda asequible, para lo cual se debe establecer un coeficiente de utilización del suelo por arriba de la media de la Ciudad.	Programa de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente

Cuadro II. Acciones sobre el polo de desarrollo Parque Cuitláhuac. Elaboración propia con base en Tabla pp. 338 y 339, PGOTCM.

Acciones	Descripción	Programas vigentes alineados
Mejoramiento de los Centros de Transferencia Modal (CETRAM) y promoción de actividades económicas especializadas en su interior, así como equipamientos educativos y culturales	Ampliar el porcentaje de actividades económicas en las nuevas centralidades que permitan disminuir viajes que tienen como destino lugares de empleo	Proyectos de mejoramiento de los CETRAM

Cuadro II. Continuación.

La Línea Estratégica de los Polos de Desarrollo es coherente y complementaria con los objetivos de equilibrio territorial y equidad socioespacial contenidos en las de ‘Movilidad Sustentable y Accesibilidad Urbana’, ‘Rehabilitación Habitacional’ y ‘Recuperación de la Vida del Barrio’ (cfr. pp. 388, 435, 460). La última, en particular, es muy ambiciosa pues plantea abarcar 35,255 hectáreas, 363 colonias y el 26% de la población de la ciudad, mayoritariamente en el oriente. La estrategia se enfoca en los barrios de alta marginalidad para ser atendidos a partir de proyectos de calidad, visibilidad e inversión, pues –se aclara– “las inversiones de proyectos de gran envergadura no sólo deben ser destinadas a zonas de mayores ingresos en la Ciudad” (p. 460). No obstante, las directrices de acción principales se concentran en el papel de los espacios públicos y el consumo de proximidad (mercados públicos), sin considerar otras actividades económicas productivas públicas y privadas de mayor magnitud que puedan generar empleos e ingresos significativos.

Otras consideraciones

Como se ha visto, los documentos de planeación del gobierno actual emitidos en el primer trienio

2019-2021 retoman tíbiamente el problema de la heterogeneidad estructural de la Ciudad debido en parte, tal vez, a la poca importancia que la planeación tradicional le había dado a colocar los equilibrios territoriales como un objetivo explícito de la misma, frente a la relevancia que se daba a los objetivos sectoriales, y por otra parte, probablemente, a la espera de las propuestas que haría el nuevo organismo de planeación mandado por la Constitución Política de 2017. En efecto, el PGOT tiene el propósito de plasmar en el territorio los objetivos del PGD y los preceptos constitucionales. Así, una vez aprobado, será vinculatorio para todos los programas y proyectos del gobierno de la Ciudad. La universalidad de las políticas no puede soslayar que la igualdad se aterriza literalmente en territorios.

La trascendencia de avanzar en una transformación estructural que reduzca la heterogeneidad urbana y las desigualdades socioeconómicas territoriales puede apreciarse a través de los alcances y límites de la política social, como se muestra enseguida.

El Cuadro III muestra con toda claridad que la población en situación de pobreza extrema aumentó tanto de manera proporcional como en números absolutos de 2018 a 2020, siguiendo la tendencia registrada entre 2016 y 2018, mientras que la

Porcentaje y población por estratos MMIP* 2016, 2018 y 2020							
	2016	2018	2020		2016	2018	2020
Pobreza extrema	23.5	26.9	28.2		2,143.5	2,477.3	2,603.9
Pobreza moderada	30.7	30.3	30.6		2,803.4	2,790.1	2,832.2
Pobreza Total	54.2	57.3	58.8		4,946.9	5,267.4	5,436.1
No Pobres	45.8	42.7	41.2		4,173.7	3,928.9	3,804.6
Población total	100.0	100.0	100.0		9,120.5	9,196.3	9,240.6
Indicadores parciales de pobreza							
Ingreso-Tiempo	48.4	52.4	55.7		4,412.6	4,821.8	5,145.0
Ingreso	41.0	46.4	50.5		3,739.2	4,270.6	4,670.5
Tiempo	51.6	47.6	38.6		4,706.6	4,379.9	3,566.9
Necesidades Básicas Insatisfechas	51.6	51.9	51.9		4,702.9	4,771.4	4,798.7
Vivienda	47.5	45.6	45.6		4,331.7	4,197.9	4,209.7
Salud	26.3	28.5	29.0		2,402.1	2,623.4	2,683.0
Seguridad Social	40.6	41.0	39.1		3,707.0	3,773.5	3,608.9
Educación	24.0	24.3	23.0		2,188.2	2,231.0	2,129.9
Bienes Durables	16.3	18.5	15.8		1,488.5	1,701.7	1,459.5
Adecuación Sanitaria	36.8	40.5	34.9		3,356.7	3,725.3	3,226.6
Energía	0.7	0.5	0.2		67.1	46.4	19.0
Teléfono	3.6	2.5	1.4		326.9	232.8	126.1

* Método de Medición Integrada de la Pobreza

Fuente: EVALÚA, 2021. Ciudad de México: principales resultados de pobreza multidimensional CUADRO I.1

Cuadro III. Ciudad de México: principales resultados de pobreza multidimensional.

población en condiciones de pobreza moderada, aunque mantuvo su proporción respecto de la población total, en términos absolutos se redujo de 2016 a 2018 y creció de 2018 a 2020. El efecto combinado resultó en un crecimiento de la pobreza total y una reducción de los no-pobres entre 2016 y 2020. En este último año el 59% de la población

de la Ciudad de México, 5.4 millones de personas, se encontraba en situación de pobreza.

Destaca el incremento de la población en pobreza medido por la variable Ingresos, tanto en términos relativos como absolutos, de 2016 a 2018 y de este último año a 2020, mientras que mantuvo sus proporciones la pobreza medida por las Necesidades

dades Básicas Insatisfechas (NBI) en promedio: aumentó en 96 mil personas en los cuatro años y sólo 27 mil en los últimos dos.

Estas cifras tienen que ver sin duda con el impacto de la pandemia por covid-19, cuyo combate implicó la paralización de la actividad económica y como consecuencia la reducción del empleo y los ingresos (la Encuesta se levantó entre agosto y noviembre de 2020, INEGI 2021). Esto se confirma con las carencias: la de Salud creció y la de Seguridad Social disminuyó, es decir, los problemas de salud aumentaron por la contingencia pero también lo hizo la respuesta de las autoridades para contenerla. Las demás NBI registraron niveles similares o variaciones leves tanto al alza como a la baja (Energía y Teléfono no parecen ser significativas para este análisis).

El Cuadro IV muestra que los ingresos totales de la población aumentaron de 2016 a 2018 y disminuyeron de 2018 a 2020, con y sin transferencias. Sin embargo, paralelamente el Coeficiente de Gini empeoró en el primer bienio y mejoró en el segundo. Esto podría indicar que tuvo éxito el compromiso del gobierno actual de reducir la desigualdad, aunque haya sido hacia abajo. Se observa también que la población más afectada relativamente por la disminución de los ingresos en 2018-2020 fue la de los deciles I y X, los extremos de menor y mayor ingreso, respectivamente, y un poco menos la de los deciles II, VI, VII y IX, mientras que los demás registraron alzas. Pero lo más relevante es que las transferencias parecen haber amortiguado el golpe en los deciles I y II, los más pobres, así como en

Ingreso de los hogares* y Coeficiente de Gini				
	Con transferencias		Sin transferencias	
	2016-2018	2018-2020	2016-2018	2018-2020
Ingresos totales	26.0	-23.8	24.6	-18.7
I	23.0	-21.0	24.5	-25.5
II	0.5	-5.5	4.1	-11.5
III	-9.8	12.6	-10.3	10.9
IV	-8.2	12.4	-8.5	12.9
V	4.3	6.2	8.2	4.2
VI	3.8	-3.3	11.7	-12.4
VII	6.8	4.4	7.3	-3.1
VIII	5.4	2.8	2.9	4.7
IX	-0.3	-3.2	2.5	-3.5
X	53.1	-37.8	50.7	-33.5
Coeficiente de Gini	16.6	-14.2	14.8	-12.2

* Ingreso total mensual corriente de los hogares promedio por decil.

Fuente: EVALÚA, 2021. Ciudad de México: principales resultados de pobreza multidimensional. Cuadro 1.4 y 1.5

Cuadro IV. Ciudad de México: ingresos y Coeficiente de Gini Variaciones % 2016-2018 y 2018-2020.

el VI, mientras que ayudaron a elevar los ingresos en III, V y VII.

Si lo anterior es correcto, significa que la política social del gobierno está funcionando en la dirección prometida, con todo y pandemia, aunque aún hay rubros que deben ser ajustados. En primer lugar, en 2020 la pobreza por ingresos alcanzaba al 50.5% de la población, lo que refleja probablemente la falta de empleos y la pobreza de las remuneraciones que percibe la mayoría de esa población ocupada, confirmado por la carencia de seguridad social. En segundo lugar, los porcentajes de todas las NBI (salvo en Energía y Telefonía) son demasiado elevados –desde antes de la pandemia– como para poder pensar en el cumplimiento de los derechos integrales de todos los habitantes si no se lleva a cabo un esfuerzo extraordinario de crecimiento económico y desarrollo. En casi todos los rubros hay una enorme responsabilidad del Estado pero sin duda esos datos reiteran que el dinamismo de los mercados no es suficiente. Tiene que haber inversión pública no sólo en infraestructura y servicios sociales, sino también en la producción de bienes estratégicos, de consumo básico e intermedio. En tal dirección, habrá que hacer un seguimiento puntual de la distribución espacial de la pobreza y sobre todo de las acciones encaminadas a resolverla, como sugiere el proyecto de PGOT.

Al respecto, cabría considerar el fortalecimiento de las instancias de evaluación de las políticas de desarrollo urbano y territorial de la Ciudad al mismo nivel que las sociales y económicas.

Respecto de la estrategia de crear polos de desarrollo contenida en el PGOT, conviene precisar si se trata del concepto tradicional que los entiende como enclaves, es decir, inversiones que generan producto y empleo casi por goteo y de manera natural, o en su sentido original en cuanto estrategia de desarrollo regional integrado de manera horizontal y expansiva. En la medida en que su impulso se

articule con las otras estrategias señaladas, podrían dar lugar a una verdadera política regional intraurbana y al mencionado plan maestro para el oriente de la Ciudad, en sus sectores norte, centro y sur. A la vez, esta planeación “local” serviría para fundamentar la porción correspondiente de la planeación regional integral de la metrópoli, es decir, de toda la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Durante años, en la planeación tradicional y la gestión de la ciudad, la política económica fue considerada, en parte, como una tarea de promoción de las grandes inversiones privadas, y en parte, como un conjunto de apoyos a las mipymes. En este último caso, la política económica funciona como política social, de la misma manera que la política de empleo. Los documentos de gobierno y de planeación que hemos revisado no escapan a esta visión. Como se ha dicho, esto podía explicarse antes porque se esperaba que un gobierno federal no neoliberal diera cobertura al gobierno local progresista. Empero, la cuestión de fondo sigue siendo que se descartan las inversiones públicas productivas, a pesar de que son necesarias para llenar los huecos que no cubren las inversiones privadas.

Si el modelo de política económica actual no genera crecimiento, empleos e ingresos, la política social habrá de hacerse cargo de los costos de la desigualdad y la pobreza. Si esta situación es estructural –como lo es ahora– a la larga lo anterior tiende a limitar y estrangular los recursos públicos. Por ello, si la inversión privada no es suficiente, el Estado tiene el deber de incrementar la inversión pública productiva. Es decir, pasar de Estado promotor a Estado realizador. Esto es válido en un régimen que no se orienta por principios mercantiles sino que asigna al gobierno la rectoría económica y la responsabilidad principal de la reducción de la desigualdad y la pobreza. La producción de bienes por parte de las empresas públicas es una tarea estigmatizada por la ortodoxia neoliberal pero en un

marco constitucional de corte progresista no tiene porqué seguir pensándose así.

En los documentos revisados subyace de manera general y a veces se hace explícita una crítica a la libertad que ha tenido el capital inmobiliario y la necesidad de ordenarlo. Ahora se plantea una forma distinta de considerarlo en la Ciudad: “donde el desarrollo inmobiliario está guiado no por lo que se puede construir, sino por lo que no se puede construir” y existe un órgano que evalúa “predio por predio” su impacto en sentido integral, “Una Ciudad donde se reconoce la capacidad auto-organizativa del sistema (mercado), pero donde el Estado controla los desequilibrios para aprovechar el territorio de manera equitativa e igualitaria” (p. 138). Al respecto es preciso aclarar que los mercados tienden a autoorganizarse en estructuras desiguales pues en los desequilibrios reside el potencial de acumulación del capital.

Conclusiones

En este trabajo se ha llevado a cabo un examen del alcance transformador de la planeación urbana enmarcada en la reciente Constitución Política de la Ciudad de México aprobada en 2017 y el gobierno local del trienio 2018-2021, a la luz de un doble supuesto: las desigualdades sociales están interrelacionadas con la heterogeneidad urbana de manera estructural y, como consecuencia de esta interdependencia, también deben estarlo las políticas urbanas de índole económica, social y urbanística.

Se han revisado el Programa de Gobierno 2019-2024, los Informes de Gobierno de 2019, 2020 y 2021, el Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente (2019) y el Programa de Reactivación Económica (2021) emitidos por la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, así como el Plan General de Desarrollo (2020) y el Pro-

grama General de Ordenamiento Territorial (2020) elaborados por el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (IPDP). También se han tomado en cuenta los elementos diagnósticos del Consejo de Evaluación del Desarrollo de la Ciudad de México. En general, en el conjunto de documentos se observa un cambio de perspectiva respecto de los periodos anteriores en cuanto a la concepción del desarrollo urbano al no confiar ya completamente en el efecto equilibrador de los mercados sino en poner el acento en la conducción estatal del mismo.

También es posible detectar cierta madurez en los documentos del IPDP respecto de los facturados en la Jefatura de Gobierno. Al respecto, debe recordarse que la Constitución Política de 2017 asigna al IPDP la tarea de organizar la elaboración de la planeación del desarrollo urbano de la ciudad y organizar la participación social que involucra, lo cual ha llevado algún tiempo hasta la fecha, de forma que el gobierno iniciado en 2018 ha tenido que *adelantar* sus elementos de planeación sin el marco teórico-metodológico correspondiente. Se puede comprender así que tal vez los planteamientos de la Jefatura de Gobierno han debido conservar cierta prudencia institucional para no entrar en conflicto con las propuestas posteriores del IPDP.

En todo caso, en el discurso documental analizado parece prevalecer, no sin algunas ambigüedades y contradicciones, la conciencia de la necesidad de resolver las asimetrías territoriales como condición para lograr mejores condiciones de igualdad social entre los habitantes. No obstante, es preciso destacar que en el ámbito de la instrumentación la inversión pública parece tener un papel secundario, dándosele todavía mayor responsabilidad a las inversiones privadas. Esto puede ser un indicio de que las ideas progresistas del nuevo gobierno no acaban de traducirse en acciones de políticas públicas de nuevo tipo.

Es importante destacar que, a pesar de las diversas alusiones a la necesidad de impulsar el desarrollo social, económico y urbanístico en la zona oriente de la ciudad, por ejemplo, la mayoría de las acciones gubernamentales del período se han enfocado al fomento de las inversiones en las áreas centrales y consolidadas. Debe reconocerse que esto último es consistente con la idea de promover la ciudad compacta, sin embargo no deja de ser paradójico –como se mencionó antes– que las zonas rezagadas del modelo de desarrollo urbano anterior sean ahora excluidas también del nuevo modelo.

En ese sentido, uno de los aspectos a dilucidar, por ejemplo, es el del policentrismo como organización territorial deseable, al que se alude en algunos párrafos, de donde se derivan algunas interrogantes fundamentales: por ejemplo, ¿qué relación puede haber entre la estructura urbana policéntrica y la ciudad compacta en el caso de la Ciudad de México desde el punto de vista de las condiciones favorables para la igualdad?

En suma, es claro que la Constitución Política de 2017 es rica en materia de filosofía social, política, económica y urbanística, abriendo un panorama esperanzador respecto de la intención de dar cumplimiento a los derechos integrales de todas las personas en el ámbito de la Ciudad de México, pero aún falta convertir esos ideales en una estructura urbana más homogénea que resulte a su vez de políticas de desarrollo consecuentes con esos principios.

Referencias bibliográficas

- Azuela, A. (2019). Poderes urbanísticos y reformas políticas en el Distrito Federal. En A. Azuela (coord.), L. González Malagón y C. Saavedra Herrera. *Ciudad de México. Inercias urbanísticas y proceso constitucional*. México: CIDE.
- Bárcena, A. y Prado, A. (2016). *El imperativo de la igualdad*. Argentina: CEPAL-Siglo Veintiuno Editores.
- Borja, J. (2003.) *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Canto Chac, M. y Vázquez Mantecón, V. (2021). Ciudadanos y Constitución en la Ciudad de México. *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, 3(94), pp. 37-63. <https://doi.org/10.24275/uamxoc-dcsh/argumentos/202094-02>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2017). *Informe del conversatorio sobre el capítulo económico de la Constitución y la política económica de la Ciudad de México*. Méxic. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/41922>
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa). (2021). Resultados de la medición de la pobreza/Pobreza Multidimensional en la Ciudad de México/Principales Resultados/Cuadros MMIP 2016-2020 y Cuadros ingreso 2016-2020. <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/principales-atribuciones/medicion-de-la-pobreza-y-desigualdad/resultados-principales> (consulta: 1 diciembre de 2021).
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa). (2020a) *Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socioterritorial*.
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa). (2020b). *Evaluación estratégica de la política social de la Ciudad de México 2018-2020*.
- Ejea Mendoza, G. (2014). Pobreza y desigualdad socioterritorial en la Ciudad de México: el proble-

- ma estructural y los límites de la política social. *Sociológica*, año 29, núm. 83, septiembre-diciembre, pp. 87-127.
- Ejea Mendoza, G. (2016). Servicios urbanos y procesos sociales en la configuración morfológica de la Ciudad de México contemporánea. En *Servicios urbanos en las ciudades mexicanas del siglo XIX y XX*. México: UAM-Azcapotzalco, Departamento de Evaluación en el Tiempo, División de Ciencias y Artes para el Diseño.
- Ejea Mendoza, G. (2019). Los servicios urbanos y el fin de la ciudad neoliberal. En M. C. Bernárdez de la Granja y M. E. Sánchez Martínez (comps.). *Las ciudades observadas por sus contemporáneos. Servicios urbanos y obra pública*. (pp. 247-277). México: UAM-Azcapotzalco.
- Esquivel Hernández, M. T. y Flores Arenales, R. (2007). Análisis e implicaciones del Bando 2 en la distribución de la población metropolitana, *Anuario de Espacios Urbanos: Historia, Cultura y Diseño*, pp. 151-175.
- Fernández Salgado, C. (2011). Democracia y participación: el Plan General de Madrid de 1985. *Cuaderno de Investigación Urbanística*, núm. 79, nov-dic. Madrid: Instituto Juan de Herrera-Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. <http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/publicaciones/ciurnumeros.html>
- González Malagón, L. (2019). Tres décadas de planes y excepciones. En A. Azuela (coord.), L. González Malagón y C. Saavedra Herrera, *Ciudad de México. Inercias urbanísticas y proceso constitucional*. México: CIDE.
- Grupo de Asambleístas del Partido de la Revolución Democrática (GAPRD). (1989). Democratización del Distrito Federal. I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, D.F.
- Gutiérrez Ruiz, G. (2016). La aplicación de la Norma General de Ordenación 26 y los conflictos relacionados. *Contested Cities*, artículo no. 2-531. Madrid. <http://contested-cities.net/working-papers/wp-content/uploads/sites/8/2016/07/WPCC-162531-Guti%C3%A9rrezGerm%C3%A1n-Aplicaci%C3%B3nNormaGeneralOrdenaci%C3%B3n26ConflictosRelacionados.pdf>
- Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2021). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares ENIGH 2020*. Nueva serie. Documento operativo de campo. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463901211.pdf Evalúa 2020aa *Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial*
- Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (IPDP). (2021a). *Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México 2020-2040 (proyecto)*.
- Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (IPDP). (2021b). *Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México 2020-2035 (proyecto)*.
- Leira, E. (1981). Madrid: Génesis de un plan nuevo. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, (50), pp. 69-82. Recuperado en <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/81598>
- Recuperar Madrid. (1982). (Pról. Enrique Tierno Galván). Ayuntamiento de Madrid. Oficina Municipal del Plan: Editorial Ayuntamiento.
- Rodríguez Nava, A. (2019). El concepto de desarrollo sustentable en la Constitución Política de la Ciudad de México. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*.
- Secretaría de Desarrollo Económico de la Ciudad de México (SEDECO). (2021). *Plan para la reactivación económica de la Ciudad de México*. <https://www.sedeco.cdmx.gob.mx/storage/app/media/COVID-19/plan-reactivacion-cdmx-2021.pdf>

- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México (SEDUVI). (2019). Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente 2019-2024 (PERUVI). *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 041119.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México (SEDUVI). (2020). Programa Especial de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente 2019-2024. Actualización, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 250620.
- Sheinbaum Prado, C. (2019a). *Programa de Gobierno 2019-2024*. Ciudad de México.
- Sheinbaum Prado, C. (2019b). *Primer Informe de Gobierno*. Ciudad de México.
- Sheinbaum Prado, C. (2020). *Segundo Informe de Gobierno*. Ciudad de México.
- Sheinbaum Prado, C. (2021). *Tercer Informe de Gobierno*. Ciudad de México.
- Weller, J. y Roethlisberger, C. (2011). *La calidad del empleo en América Latina*. Chile: CEPAL.