

Entre la ciudad popular  
y la ciudad global:  
la ambigüedad de las políticas  
de desarrollo urbano  
en la Ciudad de México  
en 1997-2014

Guillermo Ejea Mendoza  
Departamento de Economía  
Universidad Autónoma Metropolitana / Azcapotzalco  
DOI: <https://doi.org/10.24275/TTCS7013>

Fecha de recepción:  
18 de abril de 2015  
Fecha de aceptación:  
12 de julio de 2015



No aspiro a decir la verdad sino  
a no decir mentiras  
Atribuida a Monsi

## Resumen

El artículo presenta un análisis de la planeación del desarrollo urbano de la Ciudad de México (el Distrito Federal) en los últimos cuatro períodos de gobierno local. Se muestran algunas inconsistencias internas y se argumenta que estas han sido un factor de permanencia de los problemas estructurales de la Ciudad. El trabajo pretende contribuir a una reflexión sobre el diseño y la eficacia de las políticas urbanas.

Palabras clave: políticas urbanas, planeación urbana, ciudad global, ciudad popular

## Abstract

This paper presents an analysis of the urban development planning Mexico City (DF) in the last four local governments. It shows its internal inconsistencies and argues that these have been a factor in the persistence of structural problems in the City. This paper aims to contribute to a reflection on the design and effectiveness of urban policies.

Keywords: urban policies, urban planning, global City, popular City

## Introducción <sup>1</sup>

En la Ciudad de México hay pocos estudios difundidos acerca de la consistencia entre la planeación y los resultados del desarrollo urbano, tanto en el ámbito oficial como en el académico. Este déficit mengua las posibilidades de evaluar las políticas urbanas y su mejoramiento en términos de objetivos y consistencia. Ello genera que los documentos oficiales de planeación lleguen a parecer más una mera obligación administrativa que verdaderas guías de acción real. La falta de mecanismos de seguimiento y evaluación de la política urbana también puede ser un factor que desaliente la participación ciudadana en la gestión de la Ciudad. Este trabajo pretende contribuir a una reflexión al respecto.

El ensayo<sup>2</sup> muestra que ha habido una doble tensión en los postulados de la planeación del desarrollo urbano de la Ciudad de México<sup>3</sup> durante los últimos cuatro gobiernos. De un lado, entre el propósito de equidad y el de

1. Agradezco las observaciones de las personas que dictaminaron el trabajo.

2. Una versión anterior de este texto se envió como la ponencia Estrategias de desarrollo urbano en la Ciudad de México 1997-2013 al I Congreso Internacional de Economía: Perspectivas de la crisis y la reestructuración económica en el contexto del capitalismo actual, organizado por la Unidad Académica de Economía de la Universidad Autónoma de Zacatecas en la Ciudad de Zacatecas, 26, 27 y 28 de marzo de 2013.

3. En realidad el estudio se ciñe al Distrito Federal. De 1997 a la fecha, salvo por la realización de algunos proyectos comunes, la planeación urbana en esta jurisdicción, la federal y la de las entidades vecinas se han elaborado por separado.

competitividad; del otro, entre un patrón de desarrollo urbano de tipo extensivo y otro territorialmente focalizado. Mientras que una parte del discurso pone el acento en la equidad y el bienestar de todos los habitantes, la otra enfatiza las decisiones estratégicas que privilegian los proyectos acotados con orientación económica exportadora. En los documentos estudiados no hay mecanismos que aseguren la correspondencia entre un modelo y otro. Así, esa doble tensión puede expresarse metafóricamente como la disyuntiva entre la ciudad popular y la ciudad global, pues hasta ahora no hay evidencia que demuestre la compatibilidad entre ambos.<sup>4</sup> En otro lugar he descrito cómo la política de desarrollo urbano se ha orientado hacia los megaproyectos circunscritos espacialmente a lo largo del período mencionado (Ejeja 2014a) y también cómo, a la par, ha persistido la desigualdad socioeconómica y territorial en la Ciudad (Ejeja 2014b). Así, este artículo, más que cotejar los planes con sus resultados, aunque sí hace mención de sus consecuencias, se aboca a examinar la ambivalencia en los principales documentos que contienen la planeación del desarrollo urbano de la Ciudad de México.<sup>5</sup> Para facilitar la revisión,

4. De hecho, la literatura especializada muestra que la ciudad neoliberal ha agudizado las desigualdades urbanas y sociales. Véanse, por ejemplo, Portes, Roberts y Grimsom (2008), Cordera, Ramírez y Ziccardi (2008), Duhau y Giglia (2008), Smith y otros (2009), Theodore, Peck y Brenner (2009), Hidalgo y Janoschka (2014).

5. Por lo tanto, aquí no se trata de una evaluación positiva de los resultados de la política (pues además, con raras excepciones, los documentos revisados no contienen objetivos y metas de índole cuantitativa ni plazos), ni siquiera de la coherencia de su estructura técnica (objetivos, metas, estrategias, acciones, etc), sino de una aproximación que para sintetizar denominaré dialógica, y que parte de la ausencia de modelos causales probados para echar su mirada sobre el cumplimiento de los valores de referencia de la política en cuestión, no con el afán de demostrar formalmente su verdad o falsedad,

el trabajo inicia con el marco de planeación vigente en 1997 y luego se ha dividido según los cuatro períodos de gobierno. Al final se presentan algunas reflexiones a modo de conclusión.

#### Los antecedentes

Desde el principio, los gobiernos de centroizquierda en la Ciudad de México se propusieron corregir las tendencias estructurales que padecía la metrópoli desde dos o tres décadas antes. Su triunfo electoral en 1997 constituía de hecho un verdadero parteaguas en la historia política de la Ciudad y, dado su peso económico y político en el conjunto del país, abría las expectativas de poder llevar a cabo más adelante un cambio de fondo en las políticas económicas y sociales a nivel nacional. Cabe advertir que, como se verá en el siguiente apartado, en ese momento los responsables de la planeación del desarrollo de la Ciudad no pensaron en un cambio drástico –que parecía realmente inviable después de todo–, pero sí en frenar los problemas urbanos y sociales más graves y sentar las bases para un desarrollo más eficiente, sustentable y también equitativo, en un horizonte de mediano y largo plazo.

Conviene partir del diagnóstico de la época, mismo que arrojaba, en forma resumida, los siguientes rasgos estructurales más destacados de la Ciudad de México:

1. Una expansión territorial desmedida desde la década de los sesenta, compuesta básicamente por colonias proletarias y

sino de ofrecer argumentos reflexivos para contribuir a su mejoramiento (Aguilar, 2010:51-52). La discusión sobre los distintos tipos y alcances de la evaluación de las políticas también puede encontrarse en Parsons (2007:580-586 y 615-629), Roth (2002:137-142) y Ejeja (2011:68-71).

población de escasos recursos, en tierras salinas, secas o cerriles, lo que dificultaba el suministro adecuado y oportuno de los servicios urbanos. Esa expansión se realizó principalmente hacia el oriente y el norte del Distrito Federal, sobre los municipios del estado de México que se conurbaban rápidamente, pero también sobre las áreas de conservación ecológica del sur de la entidad. A la vez, se habían integrado los viejos pueblos que rodeaban a la capital, como San Ángel, Coyoacán y Tlalpan en el sur, Azcapotzalco y Tacuba en el norponiente, y comenzaban a integrarse los del estado de México: Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec, Coacalco, Chalco.

2. En contrapartida, se registraba un abandono (despoblamiento y descapitalización) de las áreas centrales de la Ciudad, con el consiguiente desaprovechamiento y deterioro de la infraestructura existente.
3. Un proceso de relocalización de las empresas industriales del Distrito Federal a los municipios conurbados o ciudades cercanas –desindustrialización del DF– y la creciente terciarización de la economía citadina y metropolitana. El cierre y la reubicación de las empresas industriales se atribuían, por una parte, a las medidas aplicadas para reducir la contaminación del medio ambiente de la Ciudad de México y, por la otra, a la apertura comercial de la economía nacional y la globalización, aunque la escasez y el alto precio del suelo jugaban su parte. Además, había una intención explícita de reducir la inversión pública y los subsidios en el gasto local, ya que –se decía– habían estimulado la concentración económica y

demográfica y el déficit de las finanzas públicas (ARDF, 1996, Anexo I).

4. La terciarización descansaba principalmente en el crecimiento masivo de los servicios de consumo e inferiores, más que de los superiores y al productor, lo que estaba ligado, a su vez, a la débil capacidad de absorción de empleo por la nueva economía. De hecho, el comercio informal crecía más rápido que el formal.
5. Las actividades económicas de punta (sobre todo financieras, turísticas y otros servicios de nueva tecnología), así como la infraestructura de mayor calidad (residencial, de negocios, cultural, vial, verde) se concentraban en el cuadrante surponiente del área urbana a partir del vértice formado por el Centro, la avenida Reforma y la avenida Insurgentes (podría incluirse la superficie comprendida hasta el Viaducto Tlalpan).
6. De conjunto, se consideraba que la metrópoli había transitado de un modelo centroperiferia dominado por la ciudad central a un policentrismo articulado en el que, sin embargo, las diversas centralidades carecían de autosuficiencia socioeconómica y autonomía política, de manera que sólo se conservaba o reproducía el centralismo tradicional (ARDF, 1996: 2.2.7).
7. La evolución de la Ciudad había generado pobreza generalizada y desigualdad social. Por un lado, se estimaba que el 70% del total de la población tenía ingresos inferiores a los tres salarios mínimos (Eibenschutz, 2007b: 413). Por el otro, la heterogeneidad urbana tenía su correspondiente expresión socioeconómica, es decir, una desigualdad

socioterritorial muy pronunciada que ya entonces podía caracterizarse como una fragmentación.<sup>6</sup>

Ahora bien, se argumentaba que la reordenación urbana planeada en el período anterior (esto es, hasta 1995, y entendida básicamente como la contención del crecimiento y la distribución más equilibrada del empleo, la vivienda y los servicios), se había “ajustado”, es decir, incumplido, a causa de la “dinámica del mercado inmobiliario y la carencia de instrumentos de fomento y programas de acción efectivos, al alcance del Gobierno del Distrito Federal, para articular la participación de la inversión privada con la regulación de usos del suelo y con acciones directas en materia de transporte colectivo, estacionamientos, equipamiento y vivienda” (ARDF, 1996: Anexo I, 2.1.d).

En cambio –decían– ocurrió el surgimiento de grandes proyectos de renovación y modernización urbana a cargo de promotores inmobiliarios, que consisten fundamentalmente en establecimientos comerciales para el mercado medio y alto, al sur y al poniente del Distrito Federal, aprovechando terrenos baldíos o con edificaciones de escaso valor, sin coincidencia

con los centros y los subcentros urbanos que previó el Programa (ARDF, 1996: Anexo I, 2.1.d).

En efecto, de los 40 los proyectos de este tipo realizados a partir de 1980, el 75% había sido realizado por el sector privado nacional y extranjero, pero el 15% fue impulsado por el mismo gobierno, de manera que este no sólo no había contado con instrumentos para corregir las tendencias de la inversión privada, sino que también las había imitado. Además, siguiendo el padrón territorial ya descrito, la inversión privada se había dirigido principalmente a las delegaciones centrales y del sur y el poniente de la Ciudad, es decir, las más rentables.<sup>7</sup> La inversión pública, en cambio, había elegido las delegaciones calificadas como intermedias (Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero e Iztapalapa) para la “reconversión de antiguas implantaciones industriales como la Refinería 18 de marzo en Azcapotzalco y las instalaciones del Antigua Rastro de Ferrería” (ARDF, 1996: 2.2.7).<sup>8</sup>

En otras palabras, los gobiernos anteriores a 1997 habían sido incapaces de poner límites y orientación al capital privado, pero –siguiendo su modelo– habían intentado compensar la situación con inversiones en áreas soslayadas por aquél. Por otra parte, en el diagnóstico se reconocía también que las intenciones de ordenar los usos del suelo en las colonias populares había “resultado poco eficaz, al proponer regulaciones a la propiedad en contra de los patrones de vida, costumbres y necesidades” de la población de bajos ingresos. Sin embargo, de modo inconsistente, la evaluación de la

6. Por ejemplo, en la delegación Benito Juárez, la del más alto nivel de vida promedio del país, sólo 8.5% de sus habitantes tenían ingresos superiores a 10 salarios mínimos; en cambio, en las delegaciones más pobres como Tláhuac, Iztapalapa y Magdalena Contreras, más del 20% de sus habitantes percibían un salario mínimo o menos. En las cuatro delegaciones centrales (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo), el 80% de las viviendas disponía de agua entubada, mientras que en siete periféricas (Cuajimalpa, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco) la cobertura era del 30 al 60% (ARDF, 1996: 2.2.6). Este patrón se repetía en la distribución de la actividad económica y todo el equipamiento urbano y social (educación, salud, deporte, recreación y cultura).

7. Se mencionaban Centro Coyoacán, Galerías Insurgentes, Perisur, Pabellón Altavista, WTC, Centro Santa Fe.

8. Cabe mencionar que ambos predios, el de la Refinería y el de Ferrería, tardaron años en ser reconvertidos.

experiencia de la planeación en esos años fue que había habido exceso de regulación y que en adelante sólo debía intervenir de manera “pragmática” donde fuera estrictamente necesario. Así, a pesar de las evidencias, se avalaba la continuidad de un modelo más liberal que intervencionista en materia de políticas urbanas.<sup>9</sup>

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal versión 1996 (PGDUDF 96), publicado por la Asamblea de Representantes, delineó los grandes trazos de la política urbana de los siguientes años. Desde mi punto de vista, ese programa mostraba ciertas ambigüedades que fueron producto seguramente de la fase transicional en que se formuló, pero que perduraron durante los siguientes sexenios. Al respecto, debe anotarse que, aunque publicado bajo el gobierno federal zedillista, antes del triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas, los estudios que sirvieron de base para su elaboración fueron coordinados por el que sería su Secretario de Desarrollo Urbano (Eibenschutz, 2007a).

Una primera ambigüedad puede detectarse, a mi juicio, en los propósitos del programa. Para empezar, se proponía un objetivo general que era verdaderamente muy general: “Mejorar el nivel y la calidad de vida de la población” (ARDF, 1996: cap. II). Luego, entre los 13 objetivos particulares, las 11 metas gene-

rales y las 7 prioridades, se aludía de manera muy breve a los propósitos de la equidad social y la eficiencia urbana. La equidad se mencionaba en relación con el acceso a los bienes y servicios urbanos y la distribución más equilibrada de las actividades y las inversiones en las delegaciones.<sup>10</sup> Aunque acertada, es probable que esa alusión tangencial se debiera a la idea de que correspondía a otro programa sectorial, el económico o el social quizás, pero ciertamente, en retrospectiva, puede extrañarse un énfasis mayor en el problema de la desigualdad socioterritorial y su corrección, aun considerando otras áreas de gobierno.

Ahora bien, en el PGDUDF 96 puede observarse que el tema de la eficiencia aparecía también más adelante, aunque de igual manera tímida, en el capítulo de las estrategias, pero ahora ligado a la competitividad. Así, respecto a la estrategia en general “el programa se orientará –se decía– a lograr un desarrollo eficiente y competitivo con un enfoque regional integral, superando las distorsiones del pasado”. Después se combinaba otra vez con la cuestión de la equidad, pues se pretendía que la estrategia condujese “a lograr una congruencia entre la organización territorial y las políticas

10. Según los objetivos particulares cuarto y octavo, se buscará: “d) La distribución armónica de la población, el acceso equitativo a la vivienda, servicios, infraestructura y equipamiento, así como la distribución equilibrada de los mismos en el Distrito Federal;... h) Aprovechar de manera más eficiente, en beneficio de la población urbana y rural, la infraestructura, equipamiento y servicios, procurando la optimización de aquellos y de las estructuras físicas de la ciudad”. En cuanto a las metas generales, destacan: “1) Acceso más equitativo de la población a la vivienda y otros bienes y servicios urbanos; [...] 4) Ofrecer las condiciones físicas para la realización de actividades productivas y de fomento a la creación de empleos, procurando que su distribución en el área urbana sea más equilibrada e induciendo la diversificación del uso del suelo”.

urbanas integrales, es decir hacia una recuperación de la dimensión social del desarrollo y no sólo del crecimiento" (ARDF, 1996: cap. III, 1). De esta manera, el programa refrendaba su interés en el bienestar social general de la población citadina, a la vez que pretendía la eficiencia y la competitividad.

No obstante esta derivación social, queda la impresión de que había dificultad para ofrecer una definición conceptual de la ciudad que se quería alcanzar con la estrategia de desarrollo urbano, más allá de controlar y ordenar su crecimiento y de favorecer la equidad o el equilibrio. En tal sentido, a pesar de su gestación de corte progresista, el programa recibía sin duda la influencia del espíritu neoliberal que predominaba en la hechura de las políticas públicas en ese momento. Por eso apelaba al Programa General para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000 (PGDDF 1995-2000) que era su marco de referencia oficial en el esquema de planeación vigente, y que postulaba "potenciar las ventajas que ofrece la ciudad" (respetando, por supuesto, las restricciones ambientales, demográficas y financieras que tenía), e impulsar el cambio estructural estimulando "un funcionamiento más eficiente en los mercados de trabajo y capital, así como del abasto y el comercio" (ARDF, 1996: I, 1.2). Así, a tono con el discurso dominante, sin regulaciones gubernamentales y sin inversión pública, el desarrollo de la Ciudad de México quedaba a merced de los proyectos que convinieran al capital privado.

¿Cuál era el potencial de la Ciudad de México al que se aludía en ese documento? La posibilidad de que se consolidara como un nodo comercial y de servicios a nivel internacional, "como uno de los principales de América Latina" y como enlace entre Norte y Sudamérica (ARDF, 1996: I, 3.2.2). No es de extrañar esa

expectativa pues en esa época adquiría cada vez mayor consenso la idea de que la Ciudad de México, afectada por la desindustrialización y la creciente terciarización, podía reinsertarse en los circuitos de la globalización y recuperar su dinamismo a través del desarrollo de los servicios superiores, ya que disponía del capital humano, las conexiones y la infraestructura para ello (Hiernaux, 1997, 1998a y 1998b; Parreiter, 2000; Gómez, 2000; Sánchez, 2002).

Es necesario señalar que la postura liberal del PGDUDF 96 contrasta con la visión de los documentos preparatorios. Por ejemplo, Eibenschutz comparte esa visión amable sobre la inminente modernidad de la Ciudad, pero es más prudente al señalar que la estrategia de desarrollo urbano debe ser sólo "un aspecto del indispensable cambio en la dimensión económica y social de la ciudad", y que la transformación de la estructura productiva debe tener efecto sobre el empleo, la calificación de la mano de obra, los salarios medios y la distribución del ingreso, pues sólo así será posible alcanzar una vida digna en el Distrito Federal. Más aún, llama la atención sobre la existencia de las prácticas tradicionales de la población de escasos recursos que están fuera de la economía formal pero que constituyen estrategias alternativas de desarrollo, de forma tal que pueden contribuir a la superación de la pobreza extrema mediante la organización social y la construcción de lo que denominó "una economía social intermedia" (Eibenschutz, 1997b: 413-418). Estas ideas más progresistas, que no dejan todo a la eficiencia de los mercados, no aparecen en el Programa.

En cuanto a la estructura urbana (y sus relaciones con la regional), la propuesta de desarrollo del programa de 1996 puede resumirse en los siguientes trazos:

1. Fortalecer la especialización y complementariedad de actividades económicas y habitacionales entre la corona regional, los municipios conurbados y la Ciudad de México.
2. Promover la reutilización y aprovechamiento de las áreas centrales decaídas (de perfil urbano consolidado), fomentando el uso mixto del suelo, especialmente el Centro Histórico (que será el proyecto emblemático desde entonces hasta la fecha).
3. Defender la línea limítrofe de las áreas de conservación y preservación.
4. Desarrollar la trama de centros, subcentros, corredores urbanos, barrios y colonias, así como sus equipamientos sociales y redes de infraestructura, para fomentar su autonomía relativa, la cercanía de la gente, la convivencia, el uso de los espacios públicos y la menor necesidad de desplazamientos, es decir, para una ciudad más integrada, funcional y equitativa.
5. Sustituir las Zonas de Desarrollo Controlado (ZODES) por áreas de actuación de distinto tipo.<sup>11</sup> Por cierto, este reemplazo de los conceptos de la intervención urbana, de zonas de desarrollo controlado a áreas de actuación, evidencia que a pesar del ánimo liberal que tenía algunos pasajes del Programa, había conciencia de la importancia de realizar acciones correctivas u ordenadoras de diversa clase por todo el territorio citadino,<sup>12</sup> so pena de consentir

11. Las áreas de actuación previstas eran: a) con potencial de reciclamiento (16); b) con potencial de desarrollo (12); c) con potencial de rescate (2); d) de conservación patrimonial (23); e) de integración metropolitana (13); f) de rescate en suelo de conservación (27); g) de rescate en suelo de preservación (13), y h) de producción rural y agroindustrial (8).

12. La superficie de cada una de las 114 áreas era muy variable, desde 6 hasta 49,000 hectáreas, para un total de

- que el capital inmobiliario continuara operando sin tener límites.<sup>13</sup>
6. Desarrollar 13 franjas de integración metropolitana o conectores con equipamientos de rango metropolitano que permitieran su aprovechamiento y coordinación por parte de las diferentes entidades federativas y municipales colindantes.<sup>14</sup> Además, estos megaproyectos de equipamiento urbano y social de interés eminentemente público, al igual que los de fomento económico que se mencionarán a continuación, debían servir de contrapunto al modelo de plazas comerciales que privilegiaba el sector privado, orientadas hacia la rentabilidad, obviamente, pero no congruentes en definitiva con los requerimientos de la Ciudad.
7. Dentro del Distrito Federal se preveían zonas de fomento económico (mediante las áreas de actuación) que cumplieran con los siguientes criterios: elevada generación de empleos productivos y bien remunerados; reducido impacto ambiental; desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa; articulación a través de economías de aglomeración, y contribución directa e indirecta a las exportaciones.

118,817, de las cuales 40,040 correspondían a superficie urbana (incluida la irregular), equivalentes al 62.1% del total del DF (que se calculaba en 64,499 has.).

13. El tercer objetivo particular del Programa establecía: "La regulación del mercado inmobiliario, evitando la apropiación indebida, la concentración y la especulación de inmuebles, especialmente los destinados a la vivienda de interés social y popular, así como la promoción de zonas para el desarrollo económico".

14. Dichos equipamientos podían ser: centrales de abasto; terminales de transporte; centros culturales y universitarios, de espectáculos y deportivos y hospitalarios de primer nivel; parques metropolitanos; centrales de distribución de energía y de comunicaciones; instalaciones hidráulicas y de desechos sólidos, etc.

8. Se proponía, asimismo, “la promoción de conjuntos de micro y pequeña industria, dotados de servicios comunes, para compensar el mayor volumen de capital requerido por unidad de trabajo y establecimiento”. “De esta manera los corredores y zonas industriales [existentes], así como la creación de partes [sic] industriales coadyuvarán al ordenamiento territorial y al estímulo de la actividad económica sin afectar al medio ambiente”. Es de interés destacar que a las zonas de fomento económico se les asignaba también un papel en el desarrollo de la estructura urbana, por lo que los proyectos económicos debían articularse con las obras de infraestructura básica y social para consolidarla. Además, era imprescindible que las políticas y proyectos territoriales de nivel delegacional se vincularan con el Programa de Fomento Económico de la Ciudad (ARDF, 1996: cap. II, 2.2).
9. Finalmente, entre las zonas de “la más alta prioridad para su atención” social, por su grado de precariedad y población en riesgo, se identificaban las delegaciones de Iztapalapa, con 1.7 millones de habitantes; Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta, con cerca de 650 mil entre las tres<sup>15</sup> (ARDF, 1996: cap. II, 2.9). En otras palabras: aunque las políticas social y económica se reservaban para otros programas, el desarrollo urbano no dejaba de considerar los elementos que tendían a vincularlo con ellos, de suerte que el desarrollo de

la Ciudad pudiese concebirse de manera integral.<sup>16</sup>

Me he extendido en la revisión detallada del contenido del PGDUDF 1996 porque, como he dicho, en mi opinión marca las líneas básicas de desarrollo urbano de los sucesivos gobiernos de centroizquierda de la Ciudad de México hasta la fecha. Pero también he querido resaltar algunas contradicciones. Por una parte, sostiene una posición liberal frente a la dinámica de los mercados pero, por la otra, establece medidas de intervención que ordenen las actividades sobre el territorio. Así mismo, intenta conceptualizar un desarrollo integral de la Ciudad que articule lo urbano con lo social y lo económico, aunque esas vinculaciones parecen quedar sólo en apuntes. Se interesa por atender las cuestiones de la equidad social y desplegar una estructura económica y urbana de corte social, pero en coexistencia con una economía de incidencia global. Prioriza áreas de rezago social y propone un desarrollo urbano más equilibrado, sin embargo, como estrategia principal, apuesta a los megaproyectos urbanos (las franjas conectoras, los grandes centros de servicios múltiples y diversos, los corredores de negocios, los parques industriales y tecnológicos) que tienden a ubicarse en áreas de alta rentabilidad.

16. “Por todo lo anterior la estrategia para el desarrollo urbano megalopolitano y metropolitano del programa plantea en términos de equidad y eficiencia, estrategias de desarrollo urbano que se orienten menos hacia acciones aisladas y más a lograr una congruencia entre la organización territorial y las políticas urbanas integrales, es decir, hacia una recuperación de la dimensión social del desarrollo y no sólo del crecimiento” (ARDF, 1996: cap. III, 1).

15. En materia de equipamiento social también se daba prioridad a la delegación Gustavo A. Madero, que hoy es la segunda en población y conflictividad.

## El primer período

Como he mencionado antes, el primer gobierno electo era consciente de que el cambio político debía estar vinculado a elevar el bienestar de la sociedad, y esto, a su vez, a la mejora de las condiciones de la vida urbana.

Por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Social de ese primer gobierno perredista tenía una visión muy clara y profunda de la problemática social. Le preocupaban las situaciones de “violencia, incomunicación, soledad, agresión e inseguridad” que provocaba el quebranto de la cohesión social y, aunque ahora nos pudiera parecer que entonces eran apreciaciones excesivas, dados los niveles de frecuencia e intensidad a que han llegado esos problemas en nuestros días, su diagnóstico resultaba más que acertado y premonitorio. Decía:

“Actualmente el nivel de deterioro de la calidad de vida determina que estemos enfrentando situaciones que van más allá de las carencias materiales, de la pobreza material. Experimentamos tensiones sociales inéditas, de desintegración del tejido social, de desestructuración y cambio de ámbitos tradicionales de acogimiento y protección de los seres humanos como son las familias, las escuelas, la comunidad, el barrio, e incluso el Estado Nación” (Jusidman, 2002: 104).

De este párrafo puede desprenderse que el problema más grave no se reducía a la pobreza en sí, sino que incluía también sus repercusiones sobre el conjunto de instituciones que configuran la esencia de la cohesión y la identidad de la sociedad. En consecuencia, la solución no podía quedarse en medidas parciales, de corto alcance: “La problemática social de la Ciudad es sumamente compleja –afirmaba– por lo que

la política y los programas sociales focalizados en la atención de la pobreza y a solventar deficiencias en la satisfacción de las necesidades materiales, son absolutamente insuficientes” (ibíd.). Se requería, entonces, una política social de corte universalista y la transformación de las estructuras que generaban esa situación.

En ese marco, Eibenschutz sintetizó claramente la nueva política de desarrollo urbano y vivienda.<sup>17</sup> El proyecto de ciudad pretendía ser integral en dos sentidos. Por una parte, asociaba los cambios urbanos con la mejora de las condiciones de vida de la gente y con el ejercicio de la democracia: “Los objetivos son mejorar la calidad de vida de todos los habitantes, en particular de los menos favorecidos, y desarrollar entre todos un proyecto alternativo de ciudad en el horizonte del próximo siglo” (Eibenschutz, 1999:105). Para ello, se ponía como condición que hubiera cambios políticos y de modelo económico a nivel nacional, y también la de “actuar sobre muy diferentes aspectos de la vida urbana a fin de lograr nuevas condiciones de crecimiento” (ibíd.). Por la otra parte, se planteaba la necesidad de procurar un desarrollo metropolitano integrado ya que, se sostenía, las dinámicas demográfica y económica del DF y de los municipios conurbados podían hacerse más complementarias que discordantes. Pero la solución de la problemática estructura urbana no podía ser inmediata. “Lo posible y necesario será ordenar, regular y mitigar sus efectos

17. El primer gobierno electo del Distrito Federal duró muy poco tiempo y se vio obligado a enfocarse en la construcción de un marco normativo propio y poner en orden la administración pública en medio de fuertes presiones políticas y escasez de recursos. Esas condiciones no facilitaron la elaboración de un programa de desarrollo urbano que por fuerza tendría un alcance muy limitado (GDF, 2001; Flota, 2002; Encinas, 2006).

contradictorios sobre el desarrollo económico y social" (ídem., 107).

En seguida se delinea lo que a mi parecer serán los rasgos definitorios de la política urbana de los gobiernos subsecuentes. En particular, se pretendía "consolidar y dignificar" la estructura urbana existente y aprovechar al máximo la inversión histórica acumulada, procurando el reciclamiento de las áreas de baja densidad consolidadas y que acusaban condiciones de deterioro avanzado, mediante la implementación de grandes proyectos urbanos integrales, mejorando los espacios dedicados a la vivienda popular y fortaleciendo la estructura histórica de la ciudad. También se pretendía el fortalecimiento de los subcentros urbanos, la estructura vial y el transporte multimodal, así como la densidad y la mixtura, todo en el marco de un desarrollo sustentable.

Pero la estrategia de planeación urbana debía "traducir en términos territoriales" las orientaciones del gobierno del Distrito Federal para la reactivación de la economía, lo que implicaba "estimular el mercado" y "reforzar en paralelo el control del uso del suelo" donde hiciera falta (Íd.: 113). Para ello, el Programa de Fomento Económico retomaba las áreas de actuación definidas por el PDGU 96, bajo los siguientes criterios generales: alta generación de empleo, bajo consumo de energía y agua, contribución directa e indirecta a las exportaciones, fomento de la micro, pequeña y mediana empresa, articulación a través de las economías de aglomeración, especialmente parques industriales para micro y pequeña industria, y aportación favorable al cambio estructural. Entre las acciones más destacadas para lograr una ciudad "más justa y organizada", en materia de estructura urbana, estaban el impulso de los grandes proyectos de Ferrería y Cabeza de Juárez y otros menores y

numerosos que se irían definiendo, además de distintas medidas de apoyo a la vivienda popular dentro de las áreas urbanizadas del DF.

Al terminar su gestión, el Secretario de Desarrollo Urbano de ese primer gobierno electo en la capital, resumía en cuatro las líneas estratégicas de la política: sustentabilidad, re-densificación y reciclamiento, mezcla de usos del suelo y policentralidad para un funcionamiento más eficiente de la ciudad y para el "rescate de la vida comunitaria" (Eibenschutz, 2002). También advertía sobre la importancia de una participación activa del sector público en la regulación de la estructura urbana, tanto a través de inversión directa en la dotación de infraestructura y de servicios como de la regulación del capital privado, ya que el interés de los inversionistas y la lógica del mercado inmobiliario estaban detrás de buena parte de la problemática urbana capitalina.

#### El segundo período

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006 (PGDDF 01-06) se hizo cargo de algunas de las discordancias señaladas. Para empezar, afirmaba que la Ciudad de México "siempre" careció de un proyecto de ciudad y que ya era hora de definirlo incluyendo un esquema de desarrollo urbano, objetivos sociales compartidos, participación ciudadana y estrategias económicas congruentes con ello. Si se intenta una frase sintética, se diría que se estaba pensando en una ciudad democrática, equitativa y sustentable (GDF, 2001: 78).

En segundo lugar, el Programa reconoce que a pesar de los esfuerzos del gobierno previo (1998-2000), los grandes problemas de la Ciu-

dad venían de años atrás y su solución requería cambios profundos y de largo alcance, de reformas institucionales en los ámbitos social, económico, político y cultural para configurar un nuevo modelo de desarrollo (GDF, 2001: 73). Los "veinte años de crisis ininterrumpida" precedentes habían generado pobreza, caos urbano, contaminación, crimen y violencia. En ese contexto, se asume la responsabilidad de atender especialmente la desigualdad extrema, la marginación y la desintegración familiar ("Por el bien de todos, primero los pobres").

En materia de desarrollo urbano, el Programa acepta que las políticas que promueve sólo retoman las directrices trazadas en los documentos de planeación que le antecedieron, aunque realmente en algunos aspectos pone énfasis distintos. Por ejemplo, hace de la política de vivienda el eje rector del ordenamiento territorial y factor crucial del desarrollo productivo, económico y social (GDF, 2001: 77). De ahí que el repoblamiento y la revitalización de las áreas centrales debieran fincarse en la edificación de unidades habitacionales. En los hechos, como se sabe, más que a un desarrollo ordenado esto condujo al controvertido Bando 2 y a la multiplicación sin control de condominios para grupos de medios y altos ingresos. Por lo demás, también se consideraba la construcción de proyectos comerciales (GDF, 2001: 20), de suerte tal que se debilitaron las pretensiones de contener los efectos perniciosos de las inversiones del capital inmobiliario (GDF, 2001: 61).

Complementariamente, destacan otras dos medidas para la rehabilitación y el ordenamiento del desarrollo urbano que a su vez tenían implicaciones económicas: a) la generación de proyectos integrales de actividades productivas, comerciales, de servicios y vivienda localizados

sobre las áreas con potencial de desarrollo, y b) el aprovechamiento integral de las áreas industriales establecidas mediante el otorgamiento de estímulos a la localización de la micro y pequeña industria compatible con los usos de las áreas circundantes, principalmente el habitacional (GDF, 2001: 74). En otras palabras, se estaban proponiendo proyectos que podríamos asociar al modelo de los distritos industriales y de negocios y al de los parques industriales.

Es muy interesante advertir que el Programa resaltaba la conformación de una economía dual en la Ciudad de México; de hecho, establecía explícitamente la coexistencia de dos ciudades, la global y la popular. Argumentaba que el proceso de globalización beneficiaba a unos pocos, mientras que la mayoría de la población quedaba en condiciones de pobreza y marginación. En este sentido, admitía el lugar significativo que la Ciudad tenía en el sistema mundial de ciudades, pero lamentaba que fuera en condiciones de subordinación, dependencia y desigualdad. Así, el potencial económico de la Ciudad como centro y nodo de las redes corporativas, financieras, comerciales, turísticas y de telecomunicaciones, cuyas "amplias ventajas competitivas" merecían "ser difundidas y aprovechadas racionalmente", contrastaba con la situación social de pobreza generalizada (GDF, 2001: 90); de ahí la imperiosa necesidad de atender "sin demora" a la ciudad popular.<sup>18</sup>

En realidad, el Programa tenía que intentar una posición ecléctica, conciliadora, para dar cabida a los diferentes intereses que compren-

18. Una gran parte de la política social se materializó a través del Programa Integrado Territorial; otra, la de corte universalista, se concretó principalmente en el programa de ayuda a la personas de la tercera edad.

dían la economía y sociedad ciudadinas. En esa tesitura, se declara:

“Nuestra visión sobre el desarrollo económico y social es la de desplegar la vocación productiva, la capacidad competitiva de la Ciudad y la equidad de los beneficios del crecimiento a partir del apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas manufactureras y de servicios, así como del impulso a su especialización económica en sectores claves, como los de alta tecnología, y en sectores emergentes de gran potencial, como el de los mercados ambientales. Con ellos se promoverá un nuevo tipo de desarrollo industrial, en el que la alta especialización de diversas unidades económicas coexista con el fomento de la economía popular, sin que ello implique la degradación de entornos y recursos naturales” (GDF, 2001: 102).

Se proponían seis ejes para dinamizar la economía de la Ciudad, que trataban de atender simultáneamente ese desdoblamiento: a) revitalizar y reconvertir la industria existente y crear otra nueva, orientada al mercado interno y externo, con un perfil tecnológico adecuado, ambientalmente sustentable, generadora de empleo estable y bien remunerado; b) apoyar la micro y pequeña empresa manufacturera, comercial y de servicios mediante redes; c) fomentar el turismo histórico, ecológico y cultural; d) impulsar los servicios superiores a escala local, nacional e internacional; e) promover el desarrollo rural, y f) ordenar el comercio ambulante (GDF, 2001:17).

En la esfera de la economía global, atención especial tendría la creación de los parques industriales de alta tecnología y de servicios especializados para proyectos de inversión del sector privado en los rubros de mercados ambientales;

servicios financieros, informáticos, de telecomunicaciones y consultoría; turismo; comercio y desarrollo inmobiliario ordenado, bajo criterios de productividad, rentabilidad, competitividad, beneficio social y responsabilidad ambiental (GDF, 2001:103).

En la otra esfera, ya que “la idea central del Programa General de Desarrollo del gobierno del Distrito Federal, en materia de desarrollo económico, es la complementación de la ciudad global con la ciudad popular” (GDF, 2001:103), se impulsaría de manera especial a las micro, pequeñas y medianas empresas para propiciar procesos de encadenamiento económico entre ellas y entre diferentes giros de actividad, y para constituir verdaderas redes de mejora continua de la calidad empresarial (aspectos administrativos y jurídicos, incorporación de tecnología, formas más eficientes de organización del trabajo) que contribuyeran a la generación de empleo y el desarrollo de los mercados formales. Otra iniciativa de “territorialización del fomento de la economía popular” era la creación de “barrios o comunidades urbanas productivas” de unidades microempresariales, o bien, de corredores y plazas especializadas por tipo de producto (GDF, 2001: 104).<sup>19</sup>

Así, en el programa de gobierno de 2001-2006 la estrategia de desarrollo urbano adquiere una faceta doble que parece congruente con la dualidad que observa en la economía local. En todo caso se reviste de proyectos económicos acotados territorialmente, sean para la ciudad global o para la popular, y deja de lado

19. Entre las medidas para garantizar el abasto y la distribución y comercio de productos perecederos de consumo básico se incluye la modernización de la Central de Abastos, un enorme cluster de alcance nacional y ramificaciones internacionales.

las intervenciones de índole integral en las zonas de prioridad social. Esto se confirma con los grandes proyectos de remozamiento urbano contemplados y su priorización: en primer término, el Centro Histórico (de tipo comercial, turístico y habitacional); en segundo lugar, el eje turístico, financiero y cultural Reforma-Centro Histórico (de la Fuente de Petróleos al Zócalo) y el corredor turístico-religioso Catedral Metropolitana-Basílica de Guadalupe; en tercer lugar, los centros turísticos de Coyoacán, Tlalpan y Xochimilco; y por último, los lugares de turismo ecológico y social de Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta, Magdalena Contreras y Cuajimalpa.

El otro documento que contiene las ideas sobre la planeación del segundo gobierno es el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003 (PGDUDF 03). Este es prácticamente una actualización del PGDUDF de 1996 y una nueva versión del PGDDF 2001-2006; continúa sus principales derroteros. Pero al parecer tres años bastaron para que la seducción de la modernidad prometida por la globalización resultara ineludible ya que, a diferencia de este último, que priorizaba la ciudad popular, indica –de entrada– que se “replantea la integración de la Ciudad en la economía mundial con un enfoque de ciudad global”, aunque –por supuesto– sustentable, equitativa y soberana. Esto sin soslayar que su jerarquía es secundaria en el sistema mundial de ciudades debido al papel también secundario de México en el sistema económico mundial (ALDF, 2003: 20).

Otra novedad es que introduce el concepto de terciarización polarizada y desarticulada para explicar el dualismo que padecen tanto la economía como la estructura urbana de la Ciudad de México. Para ese entonces el subsec-

tor de los servicios superiores ya generaba más de la mitad del producto local mientras que el resto se caracterizaba “por la proliferación de micro negocios y el autoempleo, en su mayoría informal” (ALDF, 2003: 23). Se trata, además, de un dualismo que tiende a profundizarse, de una heterogeneidad creciente y desestructurante. Conviene reproducir en extenso el párrafo que describe el aspecto comercial:

La Ciudad ha sufrido un “anárquico y acelerado proceso de cambio en los patrones de su actividad comercial, que se expresa en la proliferación de mega centros comerciales, tiendas departamentales, autoservicios y franquicias. Estos van desplazando a los centros tradicionales de abasto (mercados públicos, negocios de abarrotos, tortillerías, panaderías, etc.), que no tienen recursos suficientes para competir con este tipo de comercio, controlado por monopolios nacionales y extranjeros. Este fenómeno margina a los productores nativos, modifica los patrones de consumo y causa alteraciones profundas en el funcionamiento urbano. Paralelamente se da la proliferación de puntos de venta ambulantes e informales que abastecen sobre todo a los sectores más pobres de la población con productos de baja calidad pero a precios accesibles. Así, se constituyen dos circuitos comerciales paralelos y aislados que abastecen, en un caso, a las clases medias y altas y, en otro, a los sectores de más bajos ingresos, pero que no armonizan en un sistema comercial articulado e integral; por el contrario, se separan cada vez más, como sucede con el resto de la economía nacional” (ALDF, 2003: 23).

Se trata, por tanto, de circuitos inconexos que reproducen de manera ampliada los desequilibrios estructurales y la desigualdad social.

Según el Programa, las actividades terciarias llegaron a dominar la estructuración multicéntrica de la Ciudad, por encima de las industriales, habitacionales, culturales y gubernamentales.<sup>20</sup> Ese dominio es ejercido a través de los nodos o megacentros comerciales (14),<sup>21</sup> la concentración de establecimientos comerciales y de servicios en los centros patrimoniales (10),<sup>22</sup> los corredores urbanos (16 metropolitanos, 58 de alta densidad y 42 de baja densidad)<sup>23</sup> y los hitos urbanos: megaproyectos inmobiliarios y edificaciones históricas o tradicionales.<sup>24</sup> En esos años se añadieron siete grandes proyectos de inversión, la participación del sector público creció a 20% y se financiaron de forma mixta 17% (ALDF, 2003: 37). Nótese la reiteración del diagnóstico de 1996. Sin embargo, la terciarización de la estructura urbana no alteró el patrón territorial de heterogeneidad, pues las inversiones continuaron privilegiando el cuadrante surponiente de la Ciudad.

En uno de los pocos estudios disponibles sobre el diseño de las políticas de desarrollo urbano en la Ciudad de México, Lulle y Paquette (2007) advierten cierta mirada negativa sobre los megaproyectos comerciales en los documentos de planeación elaborados hasta mediados de esa

década (el estudio original ese publicó en 2005). Como se verá más adelante, esa mirada se trocó positiva en los años siguientes.

Otra aportación del PGDUDF 03 es que, a pesar de aceptar la irreversibilidad de la terciarización, propone la reindustrialización de la Ciudad como una opción de desarrollo, al grado de indicar que la meta era superar en el largo plazo el nivel de empleo en el sector manufacturero que había antes de 1995. En esta dirección, sin embargo, insólitamente, condiciona su reposicionamiento económico –y el conjunto de su desarrollo, de hecho– a que la política económica del gobierno federal vire su orientación hacia el fortalecimiento del mercado interno nacional (ALDF, 2003: 64). Al parecer, esta sería la plataforma sobre la que se montarían los procesos de reindustrialización y desarrollo de los servicios superiores que se proponían como estrategias para reactivar la economía local, retomar su papel protagónico en la economía del país y lograr su reinserción exitosa en los circuitos internacionales, en un horizonte de veinte años. El supuesto era que, de cumplirse la condición exigida, la recuperación de la economía, el empleo y la distribución más equitativa del ingreso y los recursos se sustentarían “en las economías de aglomeración, las externalidades y las ventajas comparativas y competitivas acumuladas por el DF y la metrópolis en su conjunto”. Es inocultable la pátina economicista y neoliberal de esta declaración, pues somete a la eficiencia de los mercados el rumbo y el ritmo del desarrollo urbano y social, pero conviene tenerla presente porque enmarcará todo el planteamiento.

El Programa reitera los objetivos y las estrategias definidos con anterioridad, como he señalado, y no tiene sentido repetirlos, pero sí vale la pena resumir las propuestas más rele-

vantes que detallan, matizan o apuntalan el esquema de desarrollo general:

1. Articulación de las actividades económicas con las obras de infraestructura económica y social.
2. Reindustrialización selectiva mediante la revitalización de las pequeñas y medianas industrias de alta tecnología y el impulso de las manufacturas ligeras en las zonas populares para fortalecer su economía, arraigar a su población e integrar los territorios excluidos.
3. Fomentar la inversión (megaproyectos) en los nodos y corredores terciarios de tipo integral (comercio, servicios, cultura y turismo) y proyectos apropiados para ayudar a la consolidación de zonas populares (ALDF, 2003: 99).
4. Estimular mediante la obra pública el desarrollo del sector inmobiliario y el de la construcción mediante proyectos integrados de alta densidad (vivienda, servicios, comercio e industrias no contaminantes) y programas para la producción de vivienda de interés social y popular, así como de equipamientos urbanos que consoliden la función habitacional en zonas populares y marginadas.
5. Atención particular a la micro, pequeña y mediana empresa, sobre todo a la que se encuentre ligada a cadenas de proveedores.
6. Fomento de las industrias culturales y promoción del turismo en sus diversas modalidades.
7. Apoyo a la economía popular: impulso a las micro, pequeñas y medianas empresas manufactureras y de servicios; a la formalidad; y a la actividad productiva (primaria, agroindustrial y ecoturística) de los pueblos, ejidos y comunidades rurales.

8. Recuperación y creación de espacios públicos para la convivencia, la recreación, el fortalecimiento de la identidad y también la movilidad.<sup>25</sup>

Lo anterior pone de manifiesto que la mayoría de las acciones consideradas mantiene un enfoque dual entre la economía moderna y la popular, a pesar de insistir de inicio en la importancia de aplicar políticas integrales para el desarrollo de la Ciudad. En segundo lugar, y estrechamente ligado a lo anterior, muestra el lugar significativo que van tomando las modalidades de ciudadela en las estrategias del desarrollo urbano, perfiladas cada vez con mayor nitidez tanto en el sector industrial como en el comercial, el de servicios y el de funciones mixtas. En tercer lugar, destaca la tarea asignada al capital inmobiliario y de la construcción en la creación de empleos (aunque sean temporales y de baja remuneración, ciertamente), lo que es a la vez un reconocimiento implícito a su papel preponderante en la reactivación económica y la valorización capitalista de la época, y que contrasta con el rol inicial que se le había imputado en la configuración de la forma urbana de la Ciudad y la metrópoli. Se denota, asimismo, la preocupación –apenas esbozada– de evitar el desplazamiento de la población de bajos recursos que deriva precisamente de las grandes inversiones inmobiliarias en las áreas de reciclaje, remozamiento o recuperación urbana. Se señalan también el turismo y el espacio público como los temas emergentes que adquirirán cada vez más relevancia en las políticas urbanas y económicas y que hoy son

25. Algunas de estas medidas las he presentado más detalladas en Ejeja (2014a).

20. Durante el siglo veinte, la Ciudad de México había transitado de ciudad a metrópoli, y de una estructura unipolar tradicional simple a otra basada en la combinación compleja de sectores económicos y funciones (ALDF, 2003: 33).

21. Sobresalen Periférico Sur-San Jerónimo, Periférico Sur-Insurgentes, Periférico-Ingenieros Militares, Insurgentes-Félix Cuevas, Insurgentes-Reforma, Miramontes-Acoxpa.

22. Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Iztacalco y Villa de Guadalupe.

23. Los principales son Reforma, Insurgentes, Revolución, Periférico, División del Norte, Tlalpan y Zaragoza.

24. La Plaza de las Tres Culturas, la Basílica de Guadalupe, el Palacio de las Bellas Artes, el Monumento a la Independencia, la Ciudad Universitaria, el Estadio Azteca, la zona de Santa Fe y la Torre Mayor, entre otros.

noticia recurrente en la publicidad oficial.<sup>26</sup> Por último, se menciona el interés incipiente por las industrias culturales, que apenas en la actualidad, y sin mucha claridad todavía, comienzan a abrirse paso en el entramado económico y urbano (de hecho, se promueven más las actividades de espectáculos que las de producción cultural).

### El tercer período

El Programa General de Desarrollo 2007-2012 (PGD 07-12) vuelve a poner la equidad como fundamento de las políticas en la Ciudad de México. El Programa, dejando atrás el esquema tradicional, se integró con siete ejes estratégicos y uno transversal.<sup>27</sup> El Eje de la Equidad ocupa formalmente el segundo de los ejes estratégicos, después del de la Reforma Política y antes del de Seguridad y Justicia, pero puede afirmarse, sin traicionar su espíritu, que conceptualmente es la columna que vertebró todo el Programa, debido a que la noción de equidad no se cernió solamente sobre los diferentes aspectos de la pobreza (alimentación, salud, educación, vivienda), sino que comprendió también las dimensiones de género, los derechos humanos, la sustentabilidad ambiental,

26. La noción de espacio público se ha utilizado a tal grado que ha perdido consistencia y sirve para justificar cualquier acción gubernamental.

27. Los Ejes Estratégicos fueron: Reforma política: derechos plenos a la ciudad y sus habitantes; Equidad; Seguridad y justicia expedita; Economía competitiva e incluyente; Intenso movimiento cultural; Desarrollo sustentable y de largo plazo, y Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida para todos. El eje transversal fue Gestión pública eficaz y responsabilidad de la sociedad. Cada eje se estructuró en tres perspectivas: equidad de género, ciencia y tecnología, y desarrollo de la vida pública en la ciudad, y dos dimensiones: financiera y metropolitana.

las responsabilidades intergeneracionales, el desarrollo de las culturas, las oportunidades de empleo, la distribución del ingreso, la gestión ciudadana, etc. Es decir, se trata de una muy ambiciosa idea de equidad con significación multidimensional que rebasa definitivamente el mero ámbito de lo social; por eso, esta sería, a mi juicio, la gran contribución del gobierno de Ebrard al desarrollo de un concepto progresista de ciudad, si se quiere en el sentido que han planteado Lefebvre (1974, 1978) y Jordi Borja (2003), por dar algunas referencias.<sup>28</sup>

Ahora bien, según el Programa, la Ciudad no había completado su perfil productivo de ciudad global, de modo que la tarea era impulsar la economía del conocimiento, competitiva internacionalmente, y basado su dinamismo en la innovación científica y tecnológica. Se pensaba, entonces, en una ciudad colocada en la frontera misma de la modernidad, que participara exitosamente en los circuitos globales como una ciudad de primer nivel. De aquí se desprendería la idea posterior de que la Ciudad de México puede y debe ascender de Ciudad Beta a Ciudad Alfa en el sistema mundial de las ciudades globales.<sup>29</sup> Sin embargo, el Programa precisaba que la ciudad competitiva debía ser a la vez incluyente, es decir, el crecimiento económico tenía que traducirse en empleos productivos, mayor calificación del capital humano, elevación de la productividad y los salarios, mejor distribución del ingreso y, en general, bienestar social y personal para el conjunto de la población.

28. Que esa noción de equidad haya sido eclipsada por otros hechos y temas de la gestión es algo que debe analizarse, pero eso excede este trabajo.

29. Aspiración ratificada por Mancera en 2013 (véase la siguiente sección).

Por otra parte, resalta en el Programa que la propuesta de dinamización económica de la Ciudad otorgaba un peso menor a la reindustrialización, sin descartarla, y enfatizaba el papel de las actividades financieras y turísticas.

Las principales estrategias para lograrlo, concernientes a estas notas, eran las siguientes (GDF, 2007: 46-48):

- Un ambicioso programa de inversión en infraestructura pública “que impacte en la productividad, el empleo, la atracción de inversión privada y la protección del medio ambiente”.
- El fomento de los encadenamientos productivos de los sectores agropecuario, industrial, comercial y financiero.
- La reordenación económica ligada al cambio urbano y “su orientación al fomento de las vocaciones económicas de las diferentes zonas de la ciudad”.
- Las sinergias de los sectores público, privado y la inversión extranjera para “la construcción de infraestructura, la prestación de servicios financieros, la industria farmacéutica, el desarrollo de la investigación científica y la generación de nuevas tecnologías”.
- Aumentar los ingresos propios y la independencia financiera del Distrito Federal.
- Una política de empleo integral.
- Promover proyectos urbanos de amplio impacto.

Respecto del Eje Nuevo Orden Urbano, el Programa se dirigía a la constitución de una ciudad funcional, sustentable, eficiente y tecnológicamente innovadora, que fuera “un auténtico espacio de integración social y desarrollo personal”, que garantizara la equidad en el acceso a los servicios mediante la mejora de su distribución territorial, y de la infraestructura

y el equipamiento urbano, “para superar las desigualdades entre las diferentes zonas y los grupos sociales que conviven en la Ciudad de México” (GDF, 2007:72). Entre otras estrategias, se indicaban (GDF, 2007: 76, 77):

- Se generarán proyectos ordenadores y de equipamiento en grandes áreas que están subutilizadas y que tienen un alto potencial para convertirse en detonadores de inversión y desarrollo, para buscar el equilibrio de las desigualdades e incrementar la oferta de equipamiento regional y local.
- Se detectarán zonas o polígonos de la Ciudad donde exista alto grado de deterioro o subutilización de la infraestructura, para su mejoramiento integral y adecuado.
- Se promoverá la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado, para la ejecución de los proyectos estratégicos de equipamiento y servicios, a través de la realización de foros de financiamiento.

Pero más concretamente, en el Programa Sectorial del Nuevo Orden Urbano<sup>30</sup> se señalaban los nodos y corredores terciarios que constituirían los ejes del reordenamiento (Proyectos Ordenadores y Corredores de Integración y Desarrollo, se llamaban), y que, con otros, se mencionan en los Informes de Gobierno: la reactivación del Centro Histórico, obviamente, y del Plan Maestro de Xochimilco, la nueva plaza de la Basílica de Guadalupe, la renovación de la Zona Rosa, de la Plaza de la República y la de Tlaxcoaque, así como las inversiones en los corredores integrales de Reforma (luego Reforma-Alameda y Reforma-Lomas de Chapultepec), Bellas Artes-Garibaldi y Coyoacán-San

30. Documento publicado en la página electrónica de la Secretaría de Desarrollo Urbano.

Ángel, a los que hay que añadir el remozamiento de varias avenidas principales.

Por otra parte, como he citado antes, las propuestas de los parques industriales y tecnológicos y de las aglomeraciones de empresas terciarias como estrategias de desarrollo, se habían planteado desde el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas, con el enorme proyecto mixto (transporte, comercio, servicios, almacenes, educación) de Ferrería-Pantaco en Azcapotzalco, pero cobraron auge durante la administración de Ebrard. Por ejemplo, en esa misma zona se llevó a cabo la edificación del Tecno-Parque Azcapotzalco, del TecMilenio-Ferrería y de la Arena Ciudad de México y, también en Azcapotzalco, del complejo El Rosario (un CETRAM,<sup>31</sup> un gran centro comercial y una unidad habitacional) que, por cierto, no resolvió sino complicó el tránsito vehicular y peatonal en esa zona.<sup>32</sup> En 2008 se anunciaron cuatro “ciudades del cono-cimiento”, aunque al final de esa administración el único proyecto que iba tomando forma era Biometrópolis (Ejeja, 2014a).<sup>33</sup>

Sería injusto no mencionar, junto al impulso de los grandes proyectos urbanos de tipo terciario referidos antes, el formidable despliegue de obra pública que se realizó entre 2007 y 2012 en materia hidráulica, vial, de transporte, de rehabilitación de unidades habitacionales y de mejoramiento barrial (como el proyecto Tepito), de atención social (como los hospitales de Tláhuac, el Ajusco Medio e Iztapalapa) y de diversos

31. Centro de transferencia modal de medios de transporte. El de la Línea 12 en Tláhuac se concesionó en 2013 y el de Taxqueña en 2015 (Milenio, 4/II/15: 19)

32. Se vale introducir la experiencia personal del autor (véase Duhau y Giglia, 2008: cap. 1).

33. El proyecto todavía se ha mencionado recientemente como parte de los desarrollos inmobiliarios en el sur de la Ciudad (El Financiero, 28/01/15).

proyectos medianos y pequeños relativos a lo que se etiquetó como recuperación de espacios públicos. No obstante, en un balance de conjunto, puede afirmarse que la política del período sólo reforzó el orden urbano vigente.

#### El cuarto período

Durante su campaña electoral, en términos de desarrollo urbano, Miguel Mancera hizo referencia en varias ocasiones a la creación de Zonas de Desarrollo Económico y Social (ZODES), aunque nunca especificó sus características. De algún modo remitía sin decirlo a un proyecto alternativo que la UNAM había elaborado bajo otro patrocinio político. No está de más comentarlo un poco, ya que en cierto modo concretiza algunos aspectos de la idea general de Ciudad que ha prevalecido entre los gobiernos locales, a la vez que ofrece una visión parcialmente distinta en otros aspectos de lo que debería hacerse con la estructura urbana de la Ciudad de México en la parte correspondiente al Distrito Federal. Básicamente, la propuesta recogía la idea de la reindustrialización de la Ciudad, concretándola en conglomerados industriales, es decir, “empresas aglomeradas espacialmente que por su encadenamiento propicien la generación de rendimientos crecientes y ventajas para la actividad local a fin de que se desempeñen como elementos detonadores del desarrollo económico y social” (PUEC, 2011:33). A la creación de estas aglomeraciones encadenadas se añadían diversas medidas que apoyaban la denominada economía social solidaria para configurar verdaderas fuerzas de dinamismo económico con sentido incluyente. Para ello se definían cuatro Zonas de Desarrollo de acuerdo con sus característi-

cas urbanas y económicas tradicionales: Oriente, Norte, Sur-Oriente y Centro, en cada una de las cuales se ubicaban varios conglomerados y centros de la economía social solidaria. Desde mi punto de vista, el esquema tenía dos virtudes muy importantes que lo diferenciaban de las estrategias dominantes: por un lado, subrayaba la trascendencia de priorizar las zonas de la Ciudad en función de sus rezagos sociales, urbanos y económicos, y no de su potencial exportador, lo que significaba que la estrategia de desarrollo urbano debía poner atención especial a las áreas que por décadas habían sido menospreciadas por la planeación y las políticas de desarrollo, una de cuyas consecuencias y condiciones consistía en expandir el mercado interno. Por el otro, hacía de los conglomerados industriales –una especie de distritos industriales de tipo clásico– los componentes del desarrollo de zonas más bien amplias y no acotamientos territoriales aislados de su contexto.

Pero el nuevo gobierno no retomó ese planteamiento. A fines de 2012 se inició la consulta pública para la elaboración del Programa General de Desarrollo Urbano 2010-2017 que estaba pendiente desde un par de años antes. La propuesta despertó muchas críticas y oposición en todos los sectores, pues, entre otras cosas, facultaba al jefe de gobierno a establecer áreas de gestión/actuación/acción estratégica para el desarrollo urbano,<sup>34</sup> es decir, le facultaba para decidir a discreción; y tuvo que suspenderse.<sup>35</sup> En cambio, en septiembre de 2013 se dio a conocer el Programa General de Desa-

34. Que se entendieron como mega edificios de 30 pisos (diario Reforma 6/XI/12).

35. En otoño de 2014 se informó que la propuesta seguía en revisión y que tomaba en consideración estudios de académicos y organizaciones no gubernamentales, así como mesas de trabajo de participación ciudadana (GDF, 2014b: 257).

rollo 2013-2018 (GDF, 2013) elaborado por la Jefatura de Gobierno, que si bien plantea, por una parte, una ciudad compacta,<sup>36</sup> policéntrica, dinámica y equitativa,<sup>37</sup> con lo que sigue los grandes trazos del modelo establecido desde 1997, por otra parte, representa, a mi juicio, un cierto viraje respecto de los programas anteriores que ya he comentado aquí, porque parece apuntar más que ellos a un desarrollo más equilibrado e integrado de la Ciudad de México, tanto en lo territorial como en lo urbano, lo económico y lo social.

Quizá la mayor debilidad del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 (GDF, 2013) resida en su pretensión de abarcabilidad, es decir, se ha preferido un programa omnicompreensivo que, por lo mismo, se sitúa en un alto nivel de generalidad.<sup>38</sup> No está mal que haya un documento que ofrezca la visión de conjunto que tiene el gobernante, de manera que la sociedad puede analizarla y en su caso discutirla, sobre todo si esa visión implica una idea de cambio que puede rebasar el período de mandato, o considera acciones que difícilmente podrán tener realización en el plazo corto o mediano. Por eso se extraña un documento de mayor concreción. Pero a pesar de esto y de sus ambigüedades,<sup>39</sup> de-

36. Grupos ambientalistas aseguraron que las autoridades confundían la noción de ciudad compacta con la de una verticalización desenfrenada de las edificaciones (diario Excelsior, 31/I/13).

37. Diario Reforma, 5/VI/13.

38. Esto, por lo demás, es una característica de la planeación elaborada más con fines administrativos (cumplir la legislación) que con el propósito de llevarla a cabo.

39. Por ejemplo, no hace distinción entre microempresas y empresas pequeñas y medianas.

ficiencias técnicas<sup>40</sup> y excesos,<sup>41</sup> contiene algunas líneas de acción que me parecen adecuadas y relevantes. Menciono dos. Por ejemplo, en el Eje 3 (Desarrollo Económico Sustentable), Área de Oportunidad 5 (Inversión, Empleo y Áreas de Desarrollo), la Meta 1 del Objetivo 1 es: “Orientar la inversión pública e incentivar la inversión privada, mediante proyectos de coinversión, hacia zonas cuya infraestructura urbana y estructura de oportunidades resulten insuficientes para satisfacer las necesidades de la población”. El Objetivo 2 consiste en: “Activar de manera participativa y bajo la rectoría de los poderes públicos, el desarrollo económico en múltiples espacios de la Ciudad a partir de proyectos de inversión pública y de coinversión, basándose en la política de recuperación de espacios públicos e infraestructura económica y social”. La Meta 3 del Objetivo 2 es: “Reactivar la economía y la convivencia social de los espacios públicos prioritarios, para recuperar el tejido social y la calidad de vida en cada una de las delegaciones de la Ciudad de México”. En estas líneas deben resaltarse tres cosas que parecen embozadas: la necesidad de atender prioritariamente (pues es la Meta 1 del Objetivo 1) las zonas deficientes en materia de infraestructura y servicios, la relevancia de la inversión pública para hacerlo y la importancia de la descentralización y la participación ciudadana para “recuperar el tejido social y la calidad de vida”.

En el Eje 4 (Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura), Área de Oportu-

40. Por ejemplo, las metas están no están establecidas en términos evaluables de resultados.

41. Pretende, por ejemplo, “Fomentar la consolidación de por lo menos 10 cadenas productivas o de servicios al año, que se traduzcan en beneficios para el 80% del sector empresarial de la Ciudad de México a través de desarrollo por contrato o relaciones de proveeduría de largo plazo” (cursivas GEM).

nidad 1 (Patrón de Ocupación Territorial), hay algunos enunciados que retoman el modelo de ciudad esbozado desde 1997 y que, de cumplirse, transformarían radicalmente la estructura de la Ciudad. Así, el Objetivo 1 propone: “Orientar el desarrollo urbano hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa, que potencie las vocaciones productivas y que fomente la inversión, para alcanzar un patrón de ocupación eficiente que induzca la redistribución de la población a zonas que combinen los diversos usos del suelo, mejore la infraestructura pública, aproxime el empleo y los hogares a las redes de transporte público y propicie la equidad territorial”. Dentro del mismo Objetivo, la Meta 2 propone: “Desarrollar una estructura urbana que reconozca las diversas vocaciones y capacidades en el uso del suelo, infraestructura y servicios de cada región o sector del territorio”, y la Meta 3: “Desarrollar programas de obras y mantenimiento de infraestructura pública, principalmente en el oriente de la Ciudad de México, que promuevan la equidad en la capital”. De nuevo, destaca la intención de atender una de las zonas con más graves problemas (el oriente), la de reorientar el desarrollo urbano hacia una estructura más homogénea y eficiente, y el papel motor del sector público.

Por otro lado, se ha hecho referencia al deseo de que la Ciudad de México se convirtiera en Ciudad Alfa.<sup>42</sup> Según la clasificación del Centro de Estudios para la Zona Metropolitana (CEZM, 2006: 18).<sup>43</sup> Las Ciudades Alfa contienen centros de decisión económica de alcance

42. Miguel Mancera al anunciar inversiones por 9 mmd (diario Reforma, 8/II/13; diario Milenio, 4/V/13).

43. El estudio retoma la clasificación inspirada en la obra de Saskia Sassen y elaborada en la Universidad de Loughborough (<http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb5.html>).

mundial y utilizan tecnologías muy avanzadas, como Nueva York, Londres, Tokio y París. Por su parte, las Ciudades Beta tienen centros de alcance continental o regional, como Toronto, San Francisco y Sao Paulo, en América; y las Ciudades Gama, centros de importancia nacional. En ese sentido, el jefe de gobierno se ha referido a una ciudad que desarrolle tecnología de “mentefactura” pero también a que el desarrollo sea de tipo “endógeno”.<sup>44</sup> Esto último resulta interesante no sólo debido a que, como se ha visto, en los años anteriores el énfasis se puso en la competitividad externa de la Ciudad (o “desarrollo hacia afuera” si se acepta la analogía), sino también por ver cómo se armaría la endogeneidad del desarrollo.<sup>45</sup>

Aunque no es materia de esta revisión y es pronto para evaluar los resultados de la planeación elaborada recientemente, no está de más mencionar que en el Segundo Informe de Gobierno (GDF, 2014a) no hay ninguna referencia a decisiones de carácter estratégico que pudieran llevar a un cambio estructural en la Ciudad. En cuanto a proyectos de desarrollo territorial, aparte de los ubicados en el Centro Histórico, sólo se mencionan la remodelación de la avenida Masaryk, el Plan Maestro de la Ciudad Administrativa en la Colonia Doctores y el de Granada (más conocido como Nuevo Polanco, compuesto por 12 colonias), así como el mejoramiento de espacios públicos en Iztapa-

44. Diario Reforma, 11/I/13.

45. Inclusive, según *Metrópolis 2025*, la consolidación de la Ciudad de México como Ciudad Beta exigía: 1) elevar el nivel de vida de la gente, disminuyendo la pobreza y la exclusión socioterritorial; 2) grandes inversiones en infraestructura y equipamiento para elevar la productividad, las actividades de alto valor agregado y las telecomunicaciones a nivel internacional; 3) un ambiente de seguridad pública y cultura cosmopolita; 4) servicios públicos eficientes y 5) coordinación a nivel metropolitano (CEZM, 2006: 18 a 22).

palapa, específicamente en la Unidad Habitacional Santa Cruz Meyehualco y en el parque CRI-CRI (GDF, 2014a: 201, 265, 266 y 287).

Por otra parte -ya que están indisolublemente ligadas- es importante mencionar que de 1997 a 2014 la política económica del gobierno de la Ciudad apareció subsumida en la de desarrollo urbano y supeditada a la reorientación de la política económica federal. Sin embargo, en febrero de este último año, y luego de dos décadas sin cambio, se aprobó una nueva Ley de Desarrollo Económico bajo tres principios: “1) afirmar la autonomía del Distrito Federal también en materia económica; 2) dotar de instrumentos de política económica necesarios para el crecimiento de una gran Ciudad, y 3) actualizar la legislación económica con los temas obligados de los gobiernos modernos: sustentabilidad, productividad, competitividad, formalidad, cultura de la empresa, información, transparencia, etc.”<sup>46</sup> En la misma línea, en octubre de 2014 se publicó el Programa Sectorial de Desarrollo Económico y Empleo 2013-2018, que contiene algunos planteamientos muy sugerentes, aunque en materia de desarrollo territorial no deja de padecer las ambigüedades de los demás documentos de planeación que hemos revisado en este trabajo. ¿Cómo se contempla la transformación de la estructura urbana desde la política económica local? En la Presentación del programa económico se plantean dos preguntas clave: qué futuro para la Ciudad y “qué política de desarrollo económico y empleo podemos y queremos aplicar”. Las respuestas a ellas -se dice en primer lugar- “deben contribuir a elevar la competitividad nacional e internacional de la ciudad”.

46. Salomón Chertorivski, secretario de Desarrollo Económico (diario El Financiero, 24/02/14).

Luego se indica que eso se basará en una política laboral que ponga en el centro la generación de empleos dignos. En seguida se retoma la perspectiva de la ciudad global: “Con el objetivo de proseguir con una trayectoria económica ascendente, la Ciudad de México debe tomar la iniciativa y dar pasos importantes para convertirse en un actor económico global con capacidad de innovar y generar riqueza” (GDF, 2104b: 47).<sup>47</sup> La Introducción es más minuciosa: se admite que el “crecimiento económico no implica automáticamente un aumento del bienestar para todas las personas”, sino que se requiere “la existencia de instituciones, herramientas y políticas que permitan redistribuir la riqueza”. En ese sentido:

La misión del gobierno del Distrito Federal en el ámbito económico es ser un catalizador para que la Ciudad de México sea una de las metrópolis líderes globales con un alto compromiso social: una urbe caracterizada por una economía competitiva y en crecimiento cuya meta última es elevar el bienestar y la calidad de vida de sus habitantes. Para cumplir con este objetivo, la política de desarrollo económico de la capital debe afrontar un contexto de creciente exigencia: impulsar la competitividad al tiempo que se privilegia el bienestar de las personas y la sustentabilidad ambiental (ibíd., 48).

¿Cómo se aterrizan esas intenciones? El Programa está organizado en cuatro Áreas de Oportunidad: la primera (Empleo con Equidad), se enfoca

47. Además, el secretario de Desarrollo Económico afirmó que la nueva política económica “no ortodoxa” del gobierno de la Ciudad impulsaría “proyectos de intervención masivos en zonas consideradas estratégicas” (diario El Financiero, 09/04/14).

principalmente al cuidado de los derechos laborales de los trabajadores y de los grupos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. La tercera (Desarrollo Empresarial y Competitividad), está enfocada al fomento de la actividad empresarial, sobre todo de MyPIMES. La cuarta (Innovación, Ciencia, Tecnología y Sector Productivo), a promover la innovación, la ciencia y el desarrollo tecnológico con fines productivos. Sólo la segunda (Inversión, Empleos y Áreas de Desarrollo) contempla la dimensión territorial, pero a un nivel muy incipiente. Se reconoce que “las inversiones no se distribuyen de forma homogénea dando lugar a fenómenos de desigualdad urbana”, que favorecen a delegaciones como “Coyoacán, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, articuladas alrededor del eje económico conformado por las avenidas Insurgentes Sur y Paseo de la Reforma, ubicadas en el oeste y sur del Distrito Federal” (ibíd., 66) Tal desigualdad no sólo “deteriora la calidad de vida de una fracción significativa de los habitantes”, sino que también “impide el desarrollo económico, pues limita la expansión del consumo y del empleo generando un uso ineficiente del territorio”. Para revertir ese patrón, el gobierno desarrollará, en asociación con los inversionistas privados, proyectos que “explotarán las ventajas con que cuenta el DF”, mediante corredores comerciales, de servicios e industriales; consolidación y especialización de las vocaciones productivas de cada localidad; aprovechamiento del patrimonio inmobiliario, y recuperación de espacios públicos con las comunidades barriales y las organizaciones sociales, entre otras medidas. (ibíd., 67). El Área de Oportunidad Inversión, Empleos y Áreas de Desarrollo del Programa tiene dos objetivos, nueve metas y 38 submetas. Es significativo que de estas últimas, sólo en cinco se

enuncia su localización concreta: ocho proyectos en Iztapalapa y Gustavo A. Madero (1.3 y 3.1) y tres proyectos y un programa de ordenamiento territorial en Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta (1.6, 1.7 y 2.2).

En contraste, la política visible de la actual administración en cuanto a la estructura urbana ha dejado de lado el desarrollo del tejido urbano en las zonas de mayor necesidad social y ha puesto el énfasis en los megaproyectos localizados de la ciudad global más que en los proyectos de desarrollo de la ciudad popular. El proyecto emblemático ha sido la Ciudad de la Salud en Tlalpan, anunciado a fines de 2013. Durante ese año y 2014 se habló de varios proyectos similares.<sup>48</sup> Finalmente, en 2015 se propuso una “ciudad del futuro” en el terreno que dejará el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) cuando sea sustituido por el nuevo aeropuerto de Texcoco: “El proyecto deberá detonar una mejora económica y social en el oriente de la ciudad”. Allí, “cabe un Bosque de Chapultepec, más algún desarrollo universitario, de vivienda, espacios de parques de tecnología, espacios deportivos. En el aeropuerto cabría toda una colonia urbana.”<sup>49</sup>

48. Según los desarrolladores inmobiliarios, en la Ciudad hay 10 corredores de edificios corporativos que tienen impacto en la construcción de viviendas y espacios mixtos para las personas que laboren en ellos: Bosques de las Lomas, Insurgentes, Interlomas, Lomas Altas, Lomas Palmas, Toreo, Periférico Sur, Polanco, Reforma y Santa Fe (Reporte de Newmark Grubb, en Mercados, suplemento de Milenio, 8/XII/14, p. 12). Aunque los inversionistas no descartan el oriente de la Ciudad: Iztapalapa tendrá su mall con parque de diversiones y montaña rusa, en los límites con la delegación Xochimilco (diario El Financiero, 4/02/15).

49. Declaración del Secretario de Desarrollo Económico, Salomón Chertorivski (Milenio, 10/03/15: 25).

## Reflexiones finales

En este trabajo se ha hecho una disección de las orientaciones de los principales documentos de planeación del desarrollo urbano de la Ciudad de México (el Distrito Federal) de 1997 a la fecha, con el fin de contribuir a una reflexión sobre sus alcances reales. Se ha mostrado que los planteamientos han oscilado entre dos modelos que pueden caracterizarse metafóricamente como la ciudad global y la ciudad popular. Estas dos nociones han coexistido sin llegar a conciliarse en políticas integrales. Un breve recuento de la información disponible permite apreciar que se ha tendido a privilegiar los proyectos territorialmente acotados en las áreas consolidadas y de mayores ingresos, inscritos en la lógica de la competitividad como ciudad global, mientras que los documentos revisados no contienen los mecanismos que apunten a traducir una mejor posición nacional e internacional de la Ciudad en una menor desigualdad de la estructura urbana, productiva y social. (Cuadro I, ver página siguiente).

A propósito de las políticas aplicadas en la delegación Iztapalapa, Jordi Borja señalaba tres criterios para definir una política urbana de carácter progresista o de izquierda:<sup>50</sup> 1) priorizar políticas sociales para las poblaciones más vulnerables y los territorios más deficitarios, aunque se trata de “políticas de urgencia” para atender necesidades mínimas que alivian la pobreza pero “tienen una incidencia escasa en reducir la desigualdad social”; 2) las políticas urbanizadoras y de intervención “sobre la ciudad existente”, destinadas a lograr en el mediano plazo ampliar la infraestructura, mejorar la movilidad,

50. “¿Se pueden hacer políticas progresistas en las ciudades actuales?” (La Jornada, 15/12/13: 31).

Cuadro I. Orientaciones principales de los documentos de planeación urbana de la Ciudad de México 1997-2014

Períodos	Documentos	Orientaciones principales
Hasta 1997	ARDF (1996) Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal  Eibenschutz (1997) Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México	Mejorar el nivel y la calidad de vida de la población, con eficiencia y competitividad  Potenciar las ventajas que ofrece la ciudad como nodo comercial y de servicios a nivel internacional  Impulsar el cambio estructural estimulando un funcionamiento más eficiente en los mercados de trabajo y capital, así como del abasto y el comercio  Impulsar zonas de fomento económico (mediante las áreas de actuación) que cumplieran con los siguientes criterios: elevada generación de empleos productivos y bien remunerados; reducido impacto ambiental; desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa; articulación a través de economías de aglomeración, y contribución directa e indirecta a las exportaciones  Atender prioritariamente las delegaciones Iztapalapa, Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta
1997-2000	Eibenschutz (1999) La nueva política de desarrollo urbano y vivienda del gobierno de la Ciudad de México  Eibenschutz (2002) Experiencias de planeación urbana en la Ciudad de México	Mejorar la calidad de vida de todos los habitantes, en particular de los menos favorecidos, y desarrollar entre todos un proyecto alternativo de ciudad en el horizonte del próximo siglo  Lo posible y necesario: ordenar, regular y mitigar sus efectos contradictorios sobre el desarrollo económico y social  Consolidar y dignificar la estructura urbana existente y aprovechar al máximo la inversión histórica acumulada  Para la reactivación de la economía, estimular el mercado y reforzar en paralelo el control del uso del suelo  Sustentabilidad, redensificación y reciclamiento, mezcla de usos del suelo y policentralidad para un funcionamiento más eficiente de la Ciudad y para el rescate de la vida comunitaria  Participación activa del sector público en la regulación de la estructura urbana, tanto a través de inversión directa en la dotación de infraestructura y de servicios como de la regulación del capital privado
2000-2006	GDF (2001) Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006  ALDF (2003) Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	Ciudad democrática, equitativa y sustentable. Primero los pobres  Generación de proyectos integrales de actividades productivas, comerciales, de servicios y vivienda localizados sobre las áreas con potencial de desarrollo y aprovechamiento integral de las áreas industriales establecidas mediante el otorgamiento de estímulos a la localización de la micro y pequeña industria compatible con los usos de las áreas circundantes.  Desplegar la vocación productiva, la capacidad competitiva de la Ciudad y la equidad de los beneficios del crecimiento a partir del apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas manufactureras y de servicios, así como del impulso a su especialización económica en sectores claves, como los de alta tecnología, y en sectores emergentes de gran potencial, como el de los mercados ambientales.  Promover un nuevo tipo de desarrollo industrial, en el que la alta especialización de diversas unidades económicas coexista con el fomento de la economía popular

Períodos	Documentos	Orientaciones principales
2000-2006	GDF (2001) Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006  ALDF (2003) Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	Creación de los parques industriales de alta tecnología y de servicios especializados para proyectos de inversión del sector privado  Complementar la ciudad global con la popular mediante el impulso del encadenamiento de micro, pequeñas y medianas empresas y la territorialización del fomento de la economía popular con la creación de barrios o comunidades urbanas productivas de unidades microempresariales, así como de corredores y plazas especializadas por tipo de producto  Reindustrialización selectiva con parques industriales de alta tecnología para la iniciativa privada, y apoyar la promoción de conjuntos de micro y pequeña industria a través de la obra pública y de la dotación de servicios comunes  Inversión en nodos y corredores terciarios de tipo integral (comercio, servicios, cultura y turismo) con el doble propósito de crear empleos y consolidar la estructuración multicéntrica de la Ciudad (megaproyectos)
2006-2012	GDF (2007) Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012  GDF (2007-2012) Informes de Gobierno	Equidad multidimensional  Ciudad competitiva e incluyente. Crecimiento con base en la innovación y el conocimiento  Fomento de las vocaciones económicas de las diferentes zonas de la ciudad  Inversión inmobiliaria en proyectos urbanos de alto impacto  4 Ciudades del Conocimiento
2012-2014	GDF (2013) Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018  GDF (2014) Segundo Informe de Gobierno 2013-2014  GDF (2014) Programa Sectorial Económico y Empleo 2014-2018	Ciudad compacta, policéntrica, dinámica y equitativa  Orientar la inversión pública e incentivar la inversión privada mediante proyectos de coinversión hacia zonas cuya infraestructura urbana y estructura de oportunidades resulten insuficientes para satisfacer las necesidades de la población  Activar de manera participativa y bajo la rectoría de los poderes públicos el desarrollo económico en múltiples espacios de la Ciudad a partir de proyectos de inversión pública y de coinversión, basándose en la política de recuperación de espacios públicos e infraestructura económica y social  Reactivar la economía y la convivencia social de los espacios públicos prioritarios, para recuperar el tejido social y la calidad de vida en cada una de las delegaciones de la Ciudad de México  Ciudad Alfa  Ciudad Administrativa (en la Colonia Doctores), Plan Granada (más conocido como Nuevo Polanco), y mejoramiento de espacios públicos en Iztapalapa (específicamente en la Unidad Habitacional Santa Cruz Meyehualco y en el parque CRI-CRI)  Ciudad de la Salud (en Tlalpan) y una "ciudad del futuro" (en el terreno que dejará el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México)

Elaboración propia con base en los documentos citados.

umentar la mezcla de funciones y la mixtura social, generalizar los espacios públicos, dotar de vivienda a los sectores de bajos ingresos, fortalecer la identidad, etc., y 3) desarrollar una cultura política urbana alternativa que evite los efectos nocivos de las buenas acciones, impida la mercantilización del espacio y el suelo y “haga del urbanismo y de las políticas públicas un instrumento de transformación social”, lo cual supone cuestionar “tal como ahora está” la regulación de la propiedad del suelo, revisar la regulación del sistema bancario y reorientar el crédito para la vivienda y promover una legislación de reordenamiento del territorio. En suma, podría decirse, establecer las condiciones para hacer efectivo “el derecho a la ciudad”.

Debe reconocerse que las sucesivas administraciones de la Ciudad de México han realizado un enorme esfuerzo en lo que corresponde al primer criterio de Borja mencionado antes, pero que, tras 17 años, las medidas comprendidas en el criterio dos, si bien puestas en marcha algunas de ellas, parecen ser todavía insuficientes para detectar una transformación significativa de la estructura urbana hacia una mayor igualdad en la Ciudad de México. Notoriamente, los elementos del tercer criterio siguen ausentes del esquema.

Como se sabe, la buena factura de los documentos de planeación no garantiza que se apliquen eficazmente. En el caso de la Ciudad de México, más que la “idea de ciudad”, en la que puede haber bastante coincidencia entre los diferentes sectores de la población, dada su multidimensionalidad, lo que parece necesario revisar más a fondo es el modo como pueden articularse realmente los instrumentos para hacer compatibles los propósitos de la ciudad competitiva con los de la ciudad igualitaria so-

bre una base estructural que despliegue una dinámica autorreproductiva. La cuestión no es privativa de la Ciudad de México, obviamente. Como señala Borja, en muchas ciudades los planes urbanos –y los políticos encargados de instrumentarlos– se acogen de algún modo a la “ecuación maravillosa” que concilia competitividad, cohesión social, sostenibilidad, gobernabilidad y participación, pero luego “bien olvidan estos objetivos o bien no concretan medidas para conseguir que se alcancen”, de manera que al final se imponen la retórica, los mercados y “la complicidad de las instituciones”. “Y quizás lo más grave, los profesionales y los investigadores proclaman esos objetivos, pero en la mayoría de los casos no denuncian las causas y los responsables de su incumplimiento” (Borja, 2012: 292). Pero la ecuación –indica este autor– parece tan imposible como necesaria; no hay que descartarla, sino encontrar caminos para su realización, y además cada ciudad debe hallar su propio camino de acuerdo con sus especificidades. Se puede comenzar –sugiere el autor catalán– con la revisión de los contenidos de los términos que dominan las políticas urbanas en nuestros días, como los mencionados antes, y cuya vaguedad o ambigüedad dejan pasar veladamente los principios vertebradores del modelo neoliberal. Competitividad y equidad, por ejemplo, son dos conceptos que se repiten con alta frecuencia en los documentos analizados en este trabajo y que, según él, si se utilizan sin juicio crítico conducen a reproducir el orden establecido.

Puede decirse que, en efecto, en los documentos de la planeación revisados no se dice cómo la competitividad se traducirá en equidad. De hecho, a lo largo de casi todo el período estudiado, el desarrollo de la estructura

urbana de la Ciudad con un perfil igualitario se condicionó al cambio de orientación de la política económica nacional de corte neoliberal. Es decir, se renunció a la búsqueda de una ruta alternativa. En el último tramo de gobierno se insinuó que podría emprenderse una política local más proactiva, pero hasta ahora no hay ninguna medida de política económica urbana que respalde esa intención.<sup>51</sup>

51. Las únicas decisiones de inspiración heterodoxa han sido el incremento a los salarios y la basificación de los trabajadores eventuales del GDF, pero no parecen ser suficientes para reorientar la composición estructural de la Ciudad.

- Bibliografía**
- Aguilar, Luis F. (2010) "Introducción", en Luis F. Aguilar (comp.) *Política Pública*. Biblioteca Básica de Administración Pública GDF / Ed. Siglo XXI. México. Pp. 17-60.
- ARDF (1996) Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal versión 1996. Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 15 de julio de 1996.
- ALDF (2003) Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 31 de diciembre de 2003.
- Beristain, Javier (coord.) (1999) Los retos de la ciudad de México en el umbral del siglo XXI, ITAM/ Miguel Ángel Porrúa. México.
- Borja, Jordi (2003) *La ciudad conquistada*, Alianza Editorial, Barcelona.
- Borja, Jordi (2012) "El fin de la anticuidad pos-modernista y el derecho a la ciudad en las regiones metropolitanas" en Mireia Belil, Jordi Borja y Marcelo Corti (eds.) *Ciudades, una ecuación imposible*, Icaria/Antrazyt, Barcelona, pp. 279-320
- CEZM (2006) *Metrópoli 2025: Una visión para la Zona Metropolitana del Valle de México*. Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, A.C. México, abril de 2006.
- Cordera, Rolando, Ramírez Kuri, Patricia y Ziccardi, Alicia (coords.) (2008) *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. Ed. Siglo XXI. México.
- Duhau, Emilio y Giglia, Ángela (2008) *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*. UAM-Azcapotzalco/Siglo XXI Ed. México.
- Ejeja Mendoza, Guillermo (2014a) "Ciudadela. Una estrategia de desarrollo urbano en la Ciudad de México", en *Anuario de Espacios Urbanos 2014*. CyAD/UAM Azcapotzalco. Pp. 123-147.
- Ejeja Mendoza, Guillermo (2014b) "Pobreza y desigualdad socioterritorial en la Ciudad de México: el problema estructural y los límites de la política social", en *Sociológica*, año 29, núm. 83, septiembre-diciembre, pp. 87-127.
- Ejeja Mendoza, Guillermo (2011) *Política pública, cambio institucional y calidad educativa*. UAM Azcapotzalco. México.
- Eibenschutz H., Roberto (2002) "Experiencias de planeación urbana en la ciudad de México", en Lucía Álvarez, Ma. Concepción Huarte, Cristina Sánchez-Mejorada y Carlos San Juan (coords.) *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. México, pp. 191-197.
- Eibenschutz H., Roberto (1999) "La nueva política de desarrollo urbano y vivienda del gobierno de la Ciudad de México", en Javier Beristain (coord.) *Los retos de la ciudad de México en el umbral del siglo XXI*. ITAM, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 103-124.
- Eibenschutz H., Roberto (coord.) (1997a) *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México*. Tomo I: Economía y sociedad en la metrópoli. Tomo II: Estructura de la ciudad y su región. UAM-Miguel Ángel Porrúa. México.
- Eibenschutz H., Roberto (1997b) "Una estrategia para el futuro de la metrópoli" en Roberto Eibenschutz (coord.) *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México*. Tomo II: Estructura de la ciudad y su región. UAM-Miguel Ángel Porrúa. México. Pp. 413-473.
- Encinas, Alejandro (2006) "La gestión de la izquierda en el gobierno de la ciudad de México", en *Artículos y ensayos de sociología rural #4*, Universidad Autónoma de Chapingo, CIRCA, México, pp. 33-48.
- Flota Ocampo, Enrique (2002) "Tres años en la construcción de un gobierno propio: aportaciones del primer gobierno electo, 1997-2000", en Lucía Álvarez, Ma. Concepción Huarte, Cristina Sánchez-Mejorada y Carlos San Juan (coords.) *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. México, pp. 29-44.
- GDF (2001) Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006. Gobierno del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 4 de diciembre de 2001.
- GDF (2007) Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012. Gobierno del Distrito Federal. México.
- GDF Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. Gobierno del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 11 de septiembre de 2013.
- GDF Gobierno del Distrito Federal. Informe de Gobierno. Varios años (2007-2012).
- GDF (2014a) Segundo Informe de Gobierno 2013-2014, GDF, septiembre, México, file:///C:/Users/G/Downloads/InformedeGobierno2013-2014%20(2).pdf
- GDF (2014b) Programa Sectorial de Desarrollo Económico y Empleo, GODF, 27/X/14, pp. 44-107, [http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/transparencia\\_portal/Archivos/a14f01/2014%2010%2027.pdf](http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/transparencia_portal/Archivos/a14f01/2014%2010%2027.pdf)
- Gómez Fonseca, Miguel Ángel (2000) "La economía del D.F. frente a la apertura económica", en Roberto Rico y Luis Reygadas, *Globalización económica y Distrito Federal. Estrategias desde el ámbito local*, Plaza y Valdés, México, pp. 33 a 118.
- Hidalgo, Rodrigo y Janoschka, Michael (eds.) (2014) *La ciudad neoliberal*. Geolibros. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago. 280 páginas.
- Hiernaux-Nicolas, Daniel (1998a), "Globalización e internacionalización de las grandes ciudades. El caso de la Ciudad de México", Quivera, México, pp. 13-26.
- Hiernaux-Nicolas, Daniel (1998b), "La economía de la Ciudad de México en la perspectiva de la globalización", *Economía, sociedad y territorio*, México, pp. 671-694.
- Hiernaux, Daniel (1997) "La economía de la Ciudad de México: Hacia una nueva agenda", *Economía Informa*, México, pp. 15-24.
- Jusidman, Clara (2002) "La política social de la administración Cárdenas-Robles en el Distrito Federal", en Lucía Álvarez, Ma. Concepción Huarte, Cristina Sánchez-Mejorada y Carlos San Juan (coords.) *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México, pp. 97-124.
- Lefebvre, Henri (1974) "La producción del espacio" en *Revista de Sociología*, No. 3, U. Autónoma de Barcelona, pp. 219-229.
- Lefebvre, Henri (1978) *El derecho a la ciudad*, Ediciones Península, Barcelona, [1968].
- Lulle, Thierry y Paquette, Catherine (2007) "Los grandes centros comerciales y la planificación urbana. Un análisis comparativo de dos metrópolis latinoamericanas" en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22, núm. 2, mayo-agosto, pp. 337-361, *El Colegio de México, A.C.*, México.

- Mercado Celis, Alejandro (2011) "El cluster de la publicidad en la Ciudad de México", en Alejandro Mercado y María Moreno (coords.) La Ciudad de México y sus clusters. Juan Pablos Editor/UAM Cuajimalpa, México.
- Moreno Carranco, María (2011) "Terciarización económica y la creación del clusters: el megaproyecto de Santa Fe en la Ciudad de México", en Alejandro Mercado y María Moreno (coords.) La Ciudad de México y sus clusters. Juan Pablos Editor/UAM Cuajimalpa, México.
- Parnreiter, Christof (2000) "La Ciudad de México en la red de ciudades globales. Resultados de un análisis y una agenda para una futura investigación", en Anuario de Espacios Urbanos, UAM Azcapotzalco, pp. 189-216.
- Parsons, Wayne (2007) Políticas Públicas. FLACSO México / Miño y Dávila. Buenos Aires.
- Portes, Alejandro, Roberts, Bryan R, y Gromsom, Alejandro (coords.) (2008) [2005] Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo. Universidad Autónoma de Zacatecas / M. A. Porrúa. México.
- PUEC (2011) Propuestas para el desarrollo económico, social y urbano en el Distrito Federal. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad/CH/UNAM-ALDF. México.
- Roth Deubel, André-Noël (2002) Políticas Públicas. Ediciones Aurora. Bogotá.
- Samaniego Breach, Ricardo, (comp.) (1992) Ensayos sobre la economía de la Ciudad de México, Pórtico de la Ciudad de México, Ciudad de México Librería y Editora, S.C., Departamento del Distrito Federal, México.
- Sánchez Almanza, Adolfo (2002) "El desarrollo económico de la Ciudad de México. Hacia una evaluación", en Lucía Álvarez, Ma. Concepción Huarte, Cristina Sánchez-Mejorada y Carlos San Juan (coords.) ¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. México, pp. 163-188.
- SEDUVI-GDF (2007) Hacia un Nuevo Orden Urbano, Informe 2006-2007. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal.
- SEDUVI-GDF (2008) Informe de Actividades 2007-2008. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal.
- Smith, Neil, Observatorio Metropolitano, Rolnik, Raquel, Ross, Andrew y Davis, Mike. Después del neoliberalismo: ciudades y caos sistémico. Ed. Museu d'Art Contemporani de Barcelona / Universitat Autònoma de Barcelona, Colección Contra Textos. Barcelona. 106 pp.
- Theodore, Nik, Peck, Jamie y Brenner, Neil (2009) "Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados", en Temas Sociales, nº 66, marzo, 1, SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, Santiago.