

PRESENTACIÓN

El profesor Guillermo Ejea Mendoza en el presente Reporte de Investigación “Las políticas territoriales recientes en el D.F.”, analiza la concepción de las políticas social, urbana y económica en la Ciudad de México durante los últimos quince años para estimar los alcances y límites de su aplicación en el cambio de modelo de desarrollo.

El Reporte consta de 5 apartados; en el primero, se presenta la introducción; en el segundo, se expone sobre las limitaciones de la política social; en el tercero, se habla sobre el enmarque de la política de desarrollo urbano; en el cuarto, se expone sobre la concepción y aplicación de la política económica; y, en el quinto, se habla sobre los desafíos.

Este trabajo fue desarrollado durante 2013 y es resultado de investigación del Proyecto No. “Mercado inmobiliario y morfología urbana en la Ciudad de México y su zona metropolitana 1950-2010. Alcances y límites de la regulación estatal”.

Atentamente



DRA. MA. BEATRIZ GARCÍA CASTRO
Jefa del Departamento de Economía

REPORTE DE INVESTIGACIÓN

“Las políticas territoriales recientes en el D.F.”

Elaborado por:

Mtro. Guillermo Ejea Mendoza

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA,

UNIDAD AZCAPOTZALCO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y

HUMANIDADES

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

Noviembre, 2013

Las políticas territoriales recientes en el DF

Guillermo Ejea Mendoza¹

Introducción

La reducción de la pobreza y la desigualdad social han sido objetivos-compromiso de los gobiernos de la Ciudad de México desde 1997. Los indicadores actuales referidos a esas problemáticas no permiten decir que se ha cumplido satisfactoriamente con ellos. Más bien, junto a los progresos innegables hay signos contradictorios y preocupantes. La evaluación de la política social de estos quince años muestra avances importantes en la mayoría de los programas que la componen; sin embargo, estos resultados, que efectivamente han atendido diversas carencias de la población citadina más necesitada, no se han traducido en una disminución *estructural* de la pobreza y la desigualdad social.

En general, de esta situación tiende a culparse al modelo económico neoliberal impuesto en el país desde los años ochenta y a la ausencia de un gobierno local soberano. La tesis de estas notas es que, además de esas circunstancias restrictivas, ha faltado una visión integral del desarrollo social, económico y urbano. A su vez, esta laguna programática tiene su origen tanto en la insuficiencia de elaboraciones teóricas apropiadas como en el inmediatismo de la actuación de la izquierda política de la Ciudad.

A continuación se presentan:

1. El problema
2. Las limitaciones de la política social
3. El enmarque de la política de desarrollo urbano
4. Concepción y aplicación de la política económica
5. Los retos

Notas: Es más extensa la sección referida al repaso de la política económica debido a la carencia de estudios sobre la misma.

centro-izquierda

DF y metrópoli

CCS RR AMLO AE MEC

Análisis de políticas

aprox a pol ec

¹ UAM Azcapotzalco

En suma...

2. Las limitaciones de la política social

Tomo como punto de partida de la reflexión un documento muy reciente, en el que se hace un balance de la política social de los gobiernos de izquierda de 1997 a 2012, desde la órbita misma de la izquierda:

“Nadie puede negar que en la política social de la Ciudad se han dado avances que la distinguen de las que se ponen en práctica tanto por otros gobiernos estatales como por la federación, pero también es innegable que en estos tres lustros se han acumulado déficits en los avances, que no niegan la validez de la orientación, pero que fuerzan a repensar algunos aspectos básicos en todo el ciclo de la política, desde su diseño hasta su evaluación” (Canto y Martínez, 2013:18).

La alusión del párrafo transcrito arriba al carácter distintivo de la política social del gobierno del Distrito Federal se refiere principalmente a la orientación hacia la universalidad y exigibilidad de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales que la han guiado estos años, de conformidad con... (ONU). Ejemplo de ello son la pensión para adultos mayores... En cambio, en la política social federal y de otros gobiernos ‘subnacionales’ a partir de 1988 ha prevalecido el modelo de focalización (Solidaridad, Progresá, Oportunidades, Cruzada contra el Hambre).

Desde el inicio de los gobiernos de izquierda la intención fue ir más allá de una política social asistencialista; se trataba de no quedarse en la procuración de las necesidades biológicas y materiales básicas sino de atender todos aquellos elementos que intervinieran en la calidad de vida y la cohesión social (incomunicación, soledad, violencia, etc.), expresadas en términos de derechos económicos, sociales y culturales exigibles. No atender solamente a los pobres sino partir del reconocimiento de la diversidad social indudable justificaba enteramente el lema del gobierno cardenista: Una Ciudad para Todos. Inclusive, en una perspectiva de largo plazo la política social obligaba a contar con estrategias de ampliación, relocalización y refuncionalización de la infraestructura social. En esa dirección, en 1997-2000 los cinco problemas por atender, en orden de prioridad, fueron: la desigualdad socioeconómica, la pobreza, la falta de equidad, la exclusión o vulnerabilidad y la trasposición entre lo público y lo privado. (Jusidman, 2002).

No obstante, por razones conceptuales, presupuestales y políticas, junto con los programas universalistas en la Ciudad de México han tenido que desplegarse programas de tipo focalista, como PIT, ... **programas focalistas por concepto**... Respecto del factor presupuestal, es aventurado, por lo menos, pretender que puedan universalizarse aspectos de política social que involucran muchos recursos monetarios –como en salud y seguridad social, por ejemplo- fuera de un marco institucional en el que el Estado reciba suficientes ingresos para financiar esos programas. En este sentido es real y severa la mencionada restricción institucional –especialmente en su dimensión fiscal- que padece el gobierno de la Ciudad de México. Esto obliga a tener programas sociales de tipo focalista, limitados en varios sentidos, pero que atenúen al menos algunas de las carencias más graves. Hay en paralelo, afortunadamente, otras medidas de orientación universalista que implican más voluntad política que recursos monetarios, como las relacionadas con la igualdad y equidad de género y la diversidad, que han podido implementarse y han llegado a ser distintivas y

emblemáticas de los gobiernos de izquierda de la Ciudad de México. Por último, hay programas cuyo carácter focalista ayuda al clientelismo que practican algunos grupos de la izquierda local. Por todo eso es importante destacar que la política social del período en su conjunto puede calificarse de semi-tradicional, es decir, que ha tenido que combinar intenciones universalistas con estrategias de implementación de corte focalista.

No es este el espacio para llevar a cabo una revisión crítica a detalle de la política social local, ni cuento con las bases teóricas y empíricas para hacerlo; más bien me interesa destacar la parte en que sus resultados insuficientes dejan de lado los factores internos y son atribuidos a las restricciones externas, tanto económicas como institucionales.

¿Cuáles son los déficits enunciados por la evaluación de 2012?

1. Déficit de implementación, que consta de cuatro elementos: incumplimiento de normas, debilidad de la planificación, debilidad de la participación ciudadana y multiplicación y embrollo de leyes específicas.
2. Déficit de articulación, que viene de la dispersión de programas del gobierno central y ausencia de programas delegacionales.
3. Déficit de relaciones intergubernamentales con el gobierno federal, que provoca la inoperancia y la operación deficiente de algunos programas que se empalman, como el del Seguro Popular, y la reducción de recursos. Por cierto, no se mencionan las dificultades con el gobierno estatal del Estado de México y los diferentes gobiernos municipales conurbados (XX desde).
4. Déficit de sostenimiento (el documento dice: “sustentabilidad”), referido a las dificultades para sostener indefinidamente el sistema de transferencias monetarias universalizadas ya que “compiten por recursos, tanto con servicios como con nuevos campos de acción que la problemática específica de la Ciudad demanda” p.18.
5. Déficit de calidad y suficiencia y “atención específica de otras áreas fundamentales” como “cohesión social” y “reconocimiento de las diferencias” p. 19.

Como se ve, estos cinco déficits están más enfocados a dar cuenta de los obstáculos y las deficiencias de la implementación de la política y sus programas que a un examen de su concepción y diseño. “ciclo de la política”

También se contextualiza la política social local en las tendencias internacionales contemporáneas. Se argumenta, en primer lugar, que el Estado Desarrollista² fue desmantelado por el neoliberalismo sin dar lugar a otro modelo institucional que atendiera las necesidades de protección y bienestar social de la población. Este vacío se ha traducido –en segundo lugar- en la “informalización” de las sociedades. En tercer lugar, hay “nuevas exigencias” que –se dice y se relaciona con el quinto déficit- rebasan el problema de la pobreza y la desigualdad socioeconómica, como la necesidad de mayor “cohesión social” y el “reconocimiento de las diversidades”. Tengo la impresión de que estas últimas preocupaciones siguen la filosofía de la *Ciudad Justa* y la *Justicia Espacial* que, sobre todo a partir de 2009, se ha venido extendiendo en Estados Unidos y algunos países europeos, donde la cuestión de la desigualdad social se encuentra entretejida con la creciente inquietud acerca de la

² Así se tipifica al Estado latinoamericano; la noción de Estado de Bienestar es ceñida a los países desarrollados.

presencia e (in)integración social de las **minorías raciales y otras minorías (religiosas o por las preferencias sexuales, por ejemplo)**³. En cuarto lugar, se asienta que la Ciudad de México, al igual que otras ciudades latinoamericanas, es un “espacio de lucha entre la identidad local y la globalización” ya que los procesos de “diferenciación, segmentación y segregación” –que se interpretan como “mayores ocasiones de ruptura” del tejido social- han sido generados por el “doble proceso” vivido por la Ciudad: una “crisis derivada de la reorientación del modelo” (¿económico?) y “el efecto derivado del desplazamiento de la zona metropolitana de la Ciudad de México como eje del modelo de industrialización” (Canto y Martínez, 2013: 22).

Precisamente, en este último párrafo aparece el sustrato de todo el planteamiento. Este fundamento es más claro unas páginas adelante:

“Para decirlo en otras palabras, la consolidación del nuevo patrón de crecimiento nacional desindustrializó y fomentó la tercerización de la economía del DF; la inversión privada vino a reforzar y ampliar brechas en la productividad entre sectores y empresas que posteriormente se manifestó en la segmentación del mercado laboral y en la dispersión territorial, (tanto en calidad del empleo como productividad del trabajo e ingresos salariales). Todos estos factores explican en gran parte los profundos déficits sociales que se manifiestan en la Ciudad de México. Sobre todo la persistencia de las altas tasas de empleo informal, la baja proporción de población que dispone de seguridad social, que a la postre habrían de traducirse en desigualdades sociales crecientes y en una constante ampliación de las brechas originadas por la desprotección y la exclusión sociales” (Conde, 2013: 31).

Para otros analistas, exfuncionarios del gobierno capitalino, en una visión más amplia, la desindustrialización de la Ciudad fue también el resultado de las políticas ambientales aplicadas, que forzaron la salida de las empresas más contaminantes (Sheinbaum, 2008). En todo caso, el argumento de la transición se apuntala en la pérdida del mercado laboral formal como vía de acceso a los ingresos y a los sistemas de salud y seguridad social.

Así, se reconoce que, a pesar del esfuerzo realizado en materia de política social, “el punto crítico continúa expresándose en los factores y relaciones estructurales de la economía con el bienestar social. En particular en el comportamiento del mercado laboral que no ha podido absorber el mayor capital humano, incluso en un contexto en que la transición demográfica y la inmigración han reducido la presión sobre el mercado de trabajo y la estructura distributiva” (Conde, 2013: 37).

La cuestión es cómo articular las tres dimensiones: social, urbana y económica...

3. El enmarque de la política de desarrollo urbano

3.1 El PGDUDF 1996

En materia de desarrollo urbano, el gobierno de Cárdenas tuvo que partir del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal versión 1996 (PGDUDF 1996). Con el riesgo de generalizar demasiado pero sin perder veracidad, puede afirmarse que la política de desarrollo urbano de los gobiernos de la Ciudad de México de 1997 a 2012 siguió básicamente sus principales trazos; los

³ Apunto este sesgo en mi trabajo “De la desigualdad socioterritorial a la justicia espacial” de próxima publicación.

sucesivos gobiernos fueron aplicándolos parcialmente y con diversos matices o énfasis. Por eso conviene recordar sus principales lineamientos.

El PGDUDF 96 parte de caracterizar el crecimiento de la metrópoli como una expansión con “involución” inducida tanto por el sector inmobiliario como por el Estado. Establece que su expansión periférica y el declive del área central fueron producto de la “fragmentación de la ciudad moderna” provocada por el modelo sustitutivo de importaciones que condujo a un patrón de desigualdades socio-territoriales y un esquema de policentrismos no autosuficientes, es decir, una forma deficiente de centro-periferia. En ésta, el mexiquense llegó a ser el territorio de la industria y los asentamientos proletarios mientras que el capitalino el del comercio, los servicios y los asentamientos medios y altos. La terciarización, además, ocurrió de manera polarizada: por una parte, los megaproyectos comerciales que habían aprovechado y estimulado los corredores urbanos sin efectos positivos en el desarrollo de los centros y subcentros de población preexistentes, y por la otra, una masa extendida de pequeñas unidades comerciales proclives al estancamiento.

En contraposición, y orientándose “menos hacia acciones aisladas y más a lograr una congruencia entre la organización territorial y las políticas urbanas integrales” (III.1), para la estructura urbana del DF la propuesta puede resumirse del siguiente modo (III.2): 1) reciclamiento, repoblamiento y redensificación del área central; 2) desarrollo de grandes proyectos urbanos integrales (vivienda, salud y otros equipamientos públicos y sociales) para fortalecer los subcentros y su autosuficiencia; 3) mezcla de funciones en las diferentes zonas de la Ciudad, para reducir la especialización del territorio; 4) equipamiento de zonas de escasos recursos para reducir los desequilibrios delegacionales, y 5) mejora de accesos, vías y medios de transporte. En cuanto a la redistribución demográfica (III.2.1) plantea “atender las causas que originan la expulsión de la población, entre otras, el alto costo del suelo urbano, la falta de oferta de vivienda de alquiler y las adversas condiciones ambientales”, pero sin especificar las medidas correspondientes.

En materia económica, el PGDUDF 96 hace eco del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 y postula que “el Gobierno de la Ciudad impulsará el cambio estructural”, lo que significaba “impulsar la desregulación y simplificación administrativa, fomentar el desarrollo tecnológico y estimular un funcionamiento más eficiente de los mercados del trabajo y el capital, así como del abasto y del comercio” con “finanzas públicas sanas, estables y no inflacionarias” (I.1.2)⁴. El Programa no hace demasiado énfasis en objetivos sociales sino que se aboca a los temas de la estructura urbana, la evolución demográfica y los factores económicos.

El Programa propone aprovechar el TLC para la reactivación de la economía metropolitana y sus ventajas potenciales (por ejemplo, ser uno de los principales centros comerciales y de servicios de América Latina y enlace con Norteamérica), así como un funcionamiento más integrado entre las áreas metropolitanas de la megalópolis y su especialización/complementariedad, mediante la desconcentración demográfica hacia la corona exterior (con un “fuerte estímulo a la inversión productiva y apoyo decidido de la Federación”, es decir, empleos y servicios urbanos); la creación de sectores o unidades de ordenamiento territorial donde convergieran los diferentes niveles de administración (a través de programas de fomento económico y servicios para equilibrar la

⁴ La versión electrónica del PGDUDF 96 no tiene paginación por lo que utilizo la numeración de sus capítulos y párrafos.

especialización del uso del suelo y evitar grandes desplazamientos entre vivienda y empleo); la creación de franjas o conectores para la continuidad de los equipamientos de rango metropolitano (como centrales de abasto, terminales de transporte; centros culturales y universitarios; centros de espectáculos y deportivos; parques metropolitanos; centros hospitalarios de primer nivel; centrales de distribución de energía y de comunicaciones; vasos de almacenamiento de agua, plantas de tratamiento de agua y de desechos sólidos), y un sistema de trenes que redujera las distancias e hiciera más eficientes los desplazamientos metropolitanos.

En esa dirección, se buscaba “la regulación del mercado inmobiliario para evitar 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” (II.c) y la “creación de oferta legal del suelo, con equipamiento y servicios en zonas adecuadas para el poblamiento, a costos accesibles para la población de menores recursos económicos” (II.3).

El Programa considera una “base territorial para el fomento económico” (III.2.2) a partir de la cual la reactivación de la economía “implica hacer más eficiente y expedita la inversión pública, para estimular el mercado, así como reforzar en paralelo el control del uso del suelo en áreas estratégicas o de actividades incompatibles con su contexto urbano”. Esta difícil combinación entre la libertad de mercado inmobiliario y la regulación del suelo se concretaría en *áreas de actuación* donde se estimularían actividades generadoras de empleos productivos y bien remunerados, sustentables, impulsoras de micro, pequeñas y medianas empresas, articuladas por economías de aglomeración y que contribuyeran a las exportaciones. En ese ordenamiento sería fundamental, por un lado, la creación de corredores, zonas y parques industriales, y por el otro, las obras públicas y la calidad de los servicios urbanos.

En clara contraposición a la morfología de las plazas comerciales impulsada por el capital privado, y asimilando los *espacios centrales* a los espacios públicos, el Programa concibe la nueva estructura urbana bajo un “esquema de planeación con base en centros, subcentros y corredores urbanos dentro de un tejido reticular apoyado y fortalecido por las principales redes e infraestructuras, [que] ha sido ajustado para dotarlo de dinamismo al fragmentar los ocho grandes conjuntos previstos en los programas previos, en unidades de menor tamaño y más cercanas al nivel de barrio, demanda generalizada de la población, que permitirá aprovechar los nodos estratégicos dentro del tejido, tal y como lo hizo el capital privado, pero aportando elementos [léase educación, salud, cultura, áreas verdes y actividades deportivas] que vayan más allá de las respuestas que ofrece la promoción comercial” (III.2.8).

Llama la atención, por cierto, que en el grupo de primera prioridad de atención a nivel de delegaciones se encuentren Milpa Alta, Xochimilco y Tláhuac, con cerca de seiscientos cincuenta mil habitantes, por encima del grupo de segunda prioridad en el que están Iztapalapa, Cuajimalpa y Magdalena Contreras, con poco más de dos millones. Aunque se consideren las proyecciones de crecimiento, esto muestra el problema que se deriva de las dimensiones del objeto de estudio o del nivel de acercamiento con que aborda, ya que los indicadores de calidad de vida promedio en una demarcación pueden ser engañosos respecto no sólo de la distribución territorial de las carencias dentro de esa demarcación sino también del tamaño de la población afectada (Connolly,).

Por último, el Programa, sin embargo, aparte de no proporcionar una solución a las tensiones contradictorias existentes entre la fuerza del capital inmobiliario y las necesidades derivadas del interés público, delegó la instrumentación de sus disposiciones en los diferentes niveles de autoridad, supuestamente convergentes en cada *área de actuación*. Al parecer, fuera del DF no hubo voluntades políticas que concertaran y aterrizaran los cambios propuestos, por lo que se mantuvieron las tendencias inerciales que un combatido gobierno de tres años difícilmente podía contrarrestar. Por ello, resulta normal que al finalizar el período se insistiera en algunos aspectos.

En un recuento somero de los aspectos más relevantes que debían atenderse en la gestión siguiente, el Secretario de Desarrollo Urbano del gobierno de Cárdenas señalaba la importancia de reducir la especialización funcional del territorio, promoviendo la vivienda en las áreas centrales donde predominaban los comercios y servicios, y las actividades económicas en la periferia. “Esto –decía– tiene que ver con el desarrollo económico, con la generación de recursos, crédito, estímulo a la micro y pequeña industria”, de modo que hubiera “motores” locales del desarrollo que a la vez disminuyeran los desplazamientos de la población y sus efectos sobre el transporte, el consumo de energéticos, la contaminación, etc. Así mismo, subrayaba la trascendencia de impulsar la estructura policéntrica de la Ciudad y los barrios y colonias, para hacerla más funcional y comunitaria. “La dispersión del equipamiento y los servicios, que ha ocurrido en función del interés de los inversionistas –anotaba–, va en contra de esta idea”. Mencionaba la importancia de ofrecer opciones de recuperación económica compatibles con el medioambiente a los moradores de las áreas de preservación para evitar su explotación destructiva. Respecto de la pretensión de tener alternativas de asentamiento en las áreas centrales y urbanizadas para las familias de escasos recursos, advertía que iba en contra de “la lógica del mercado inmobiliario” pues era la causa de su expulsión. En el ámbito de la gestión, se quejaba de la falta de coordinación institucional debida a que aún no se había entendido que el desarrollo urbano no era uno más de los “sectores” de las políticas urbanas (agua, transporte, educación) sino “la dimensión geográfica de todas estas cuestiones” cuya materia de trabajo es “la búsqueda del concierto espacial de estas manifestaciones sociales y económicas que concurren en un lugar determinado”. En el mismo sentido, finalmente, insistía en la relevancia de concretar instrumentos jurídicos, fiscales y financieros que hicieran efectiva la planeación (Eibenschutz, 2002: 194, 195), demanda a la que se sumaban algunos analistas.

Otro funcionario cardenista juzgaba necesario “crear una nueva economía que esté articulada a la política social, donde la inversión productiva y la de desarrollo social sean parte del mismo interés por regenerar los tejidos productivos y sociales de familias y barrios” (González, 2002: 637). Algunos comentaristas retomaban también de una forma u otra las principales directrices del Programa respecto del desarrollo urbano a la vez que hacían aportaciones específicas, como recomendar un papel más proactivo a la política gubernamental o acotar al capital inmobiliario. Se sugería, por ejemplo, revisar la planeación para desde ahí evitar las contradicciones entre la demanda de vivienda social, los promotores y la escasez de servicios básicos en algunas zonas de la Ciudad, y se advertía sobre el peligro de profundizar las desigualdades socioterritoriales a través de una dotación mal distribuida de servicios al acatar los criterios de los organismos bancarios internacionales (Schteingart, 2002: 475). Se pensaba, así mismo, en una *economía con equidad distributiva* bajo un *perfil económico heterogéneo*, que incluyera la *industria cultural* como un sector estratégico y, para el reordenamiento productivo, “desarrollar *formas territoriales* como

distritos industriales, tecnopolos, parques de investigación y desarrollo tecnológico, comunidades urbanas productivas y aldeas productivas (Pradilla, 2002: 642, cursivas del autor).

3.2 PGDUDF 2003

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003 (PGDUDF 2003) reconoce algunos avances logrados en los años previos, pero señala que el PGDUDF 96 no pudo revertir las tendencias del crecimiento territorial, entre otras cosas debido a la falta de políticas de suelo, la carencia de “un proyecto urbano” integral y no haber establecido los instrumentos que hicieran posible la ejecución de lo planeado (GDF, 2003: 58). En cambio, a grandes rasgos se propone *conducir un desarrollo intensivo* más que *extensivo* para consolidar la estructura urbana existente y reconstituir el tejido social y espacial; “replantear la integración de la ciudad en la economía mundial con un enfoque de ciudad global” que supere su *jerarquía secundaria*; la reconversión a bajo impacto y revitalización de la planta industrial (como parques industriales o tecnopolos integrados que a la vez articulen las actividades productivas con la investigación en ciencia y tecnología), el desarrollo de corredores urbanos terciarios y el apoyo a las actividades productivas del sector rural. Así se consolidaría la vocación heterogénea del territorio citadino, con la preeminencia del comercio y los servicios pero también con una industria fuerte, competitiva e integrada. Cabe decir que a los reiterados sectores estratégicos llamados a encabezar la modernización (industrias de alta tecnología, mercados ambientales, servicios financieros, informáticos, de telecomunicación, consultoría, turismo y comercio) el Programa añade la industria cultural y el *desarrollo inmobiliario ordenado*. De hecho, la producción de vivienda de interés social y popular contribuiría **simultáneamente a la redensificación y reactivación del área central y simultáneamente, con las obras** públicas, a estimular el crecimiento de la industria de la construcción.

Es de destacar que el Programa no sólo atribuye al modelo neoliberal las causas de la problemática capitalina sino que, sorprendentemente, supedita el desarrollo de la Ciudad a las políticas del gobierno federal (GDF, 2003: 64, 83). Esta eventual autolimitación a las posibilidades de emprender estrategias de desarrollo propias se debe a que la economía de la Ciudad estaría ligada tanto a las exportaciones como a la reactivación del mercado interno nacional y formaría un todo con la Zona Metropolitana y la Región Centro, como un *agrupamiento regional competitivo*. En todo caso, la concepción de ciudad plasmada en la estrategia refleja el estado del discurso urbanista de la globalización y, a contrapelo de la orientación del gobierno local del período, pone en un segundo plano la *ciudad popular*. Si bien declara que lo social es la razón de ser del gobierno, el planteamiento urbano y económico no acaba por mostrar ese propósito fundamental, más allá de los componentes de la política de suelo y vivienda que aparece como el eje estratégico principal del todo el esquema en este aspecto. En efecto, “para lograr el ordenamiento territorial” –dice– “a diferencia de lo planteado en el Programa de 1996, el suelo y la vivienda no [serán] vistos como los soportes del crecimiento expansivo, sino como bienes escasos que requieren potenciarse de acuerdo a la capacidad de la infraestructura y los servicios pero, sobre todo, bajo el principio del desarrollo sustentable” (GDF, 2003: 7).

En ese sentido afirma, en términos generales, que “Tradicionalmente, el comportamiento del mercado del suelo, aunado al de los actores sociales y a las restricciones políticas o institucionales,

ha determinado las modalidades que adquiere el crecimiento y la estructuración de los usos del suelo”; y en términos específicos, que “Hasta ahora, la planeación había omitido el análisis económico y la consideración de los actores económicos, políticos y sociales que actúan en el centro de la ciudad. Por otro lado, no se habían presentado alternativas de desarrollo urbano que frenaran la expansión urbana”, pues el modelo producía muchos beneficios a particulares (GDF, 2003: 39, 35). Sin embargo, a pesar de que en distintos lugares del documento se culpa a los intereses económicos de grupos y particulares, a los promotores inmobiliarios, al sector inmobiliario formal e informal y a la ilegalidad como factores relevantes de la compleja situación de la Ciudad, el Programa hace contradictoriamente una insólita pero muy clara concesión al discurso neoliberal cuando imputa a las *fallas del mercado* parte de la problemática de la *ciudad antigua*, como si el mercado inmobiliario, o cualquier otro con base territorial, pudiese siquiera pensarse como un mercado de competencia perfecta.

En cuanto a su instrumentación, el Programa también delegó su realización: “Las acciones estratégicas propuestas estarán sujetas a las orientaciones, criterios, lineamientos, políticas, prioridades y disponibilidad de recursos de las autoridades correspondientes, sin menoscabo de las atribuciones y facultades de las mismas” 112. Los instrumentos de fomento considerados para la realización del Programa son la concertación e inducción con los sectores social y privado y la desregulación y simplificación administrativa asociada en algunos casos con estímulos fiscales 139.

En suma, el Programa 2003 compromete un doble objetivo general de verdad muy general: elevar la calidad de vida de los capitalinos y reposicionar a la Ciudad como un factótum económico y político nacional, pero no acaba por delinear un proyecto muy diferente de la Ciudad propuesta en 1996 ni instrumentos distintos aunque sí más afinados para lograrla, de manera que a fin de cuentas amplía, profundiza, detalla y enfatiza en cierta manera los planteamientos antecedentes, especialmente los relativos al desarrollo urbano intensivo, tanto en los elementos de diagnóstico como en la estrategia. Paradójicamente, ofrece más libertad a la operación de los mercados y menos recursos estructurales a la política social.

4. Concepción y aplicación de la política económica

4.1. ¿Cuál Ciudad?

Antes de proceder a la revisión de la política económica...

No está de más recordar que a lo largo de los años noventa se llevó a cabo un debate acerca de las consecuencias que tenía sobre la Ciudad la apertura de la economía nacional ejecutada durante los ochenta (por ejemplo, Connolly, 1993; Hiernaux, 1998a; Gómez, 2000). La controversia giró en torno a tres cuestiones relevantes. En primer lugar, cuáles eran los alcances de la desindustrialización, ya que la orientación exportadora del nuevo modelo económico ponía en entredicho la continuidad y hasta la viabilidad de la planta productiva ciudadana, que se había erigido y desarrollado con base en la expansión del mercado interno. En segundo lugar, si el crecimiento de los servicios o el sector terciario que ya se notaba era una mutación ‘modernizadora’ de la economía local o más bien una especie de desecho de la desindustrialización, es decir, esencialmente, si las actividades y la población ocupada en el comercio y los servicios serían una parte integrada o

marginal de la nueva economía. Ligado a este punto estaba el tema del tipo de terciarización, es decir, si junto a los servicios inferiores o del consumidor se desarrollarían los superiores o del productor y si éstos podrían llegar a constituir el motor de la economía. De ser así, se estaba asistiendo a la conformación de una ciudad bien enlazada a los mercados mundiales.

Es importante señalar que en estas reflexiones sobre cuestiones económicas preocupaban sus impactos territoriales, esto es, sobre la estructura urbana, tres en particular: el despoblamiento y deterioro de las áreas centrales de urbanización consolidada; la propagación sin orden de las periferias populares, los asentamientos irregulares, las actividades de subsistencia, el desempleo, el empleo precario y el subempleo (una ‘economía autoconstruida’), y el surgimiento como hongos de áreas residenciales, comerciales y de servicios de alto valor, y en particular los corredores urbanos centro-poniente y centro-sur.

Poco a poco la discusión pareció decantarse a favor de la idea de que la Ciudad de México ya era una ciudad global en la que, entre otras cosas, se asentaban las sedes de las corporaciones transnacionales y donde los servicios al productor o superiores jugaban un papel de avanzada (Hiernaux 1998b; Parnreiter 1998; Olivera 2002; Garza 2004, 2005)⁵. Aunque las inquietudes sobre la reestructuración del espacio urbano no desaparecieron del todo, los estudios fueron poniendo más énfasis en los problemas prospectivos de la modernidad, vinculados a la sociedad del conocimiento y los nuevos parámetros de la competitividad mundial, como la necesidad de elevar la calificación del denominado capital humano, desarrollar innovación tecnológica y atraer capitales. Es cierto que hubo autores que no dejaron de señalar la importancia de atender y revertir la progresiva y cada vez más palmaria heterogeneidad estructural y su múltiple causalidad (Hiernaux, 1997), y que propusieron también la reindustrialización de la Ciudad bajo distintas modalidades para tratar de enderezar los desequilibrios (Gómez, 2000; Metrópoli 2025, 2006; Ejea, 2007; PUEC, 2012), pero en los hechos –esto es, en las políticas aplicadas– fue soslayándose la íntima relación existente entre la producción de desigualdad social y la asimetría de la estructura urbana y la de ésta con los procesos económicos. Ganó terreno la convicción de que la Ciudad de México corría ya en la pista de los circuitos mundiales de orden superior y que el oportuno aprovechamiento de esta inserción traería consigo a la larga la recuperación de la inversión, el empleo y el bienestar para toda la población.

4.2. ¿Cómo se vio desde 2012 el pasado inmediato de la Ciudad?

Aunque en el documento reciente sobre política social⁶ se dice claramente que el modelo neoliberal ha generado los problemas, en el fondo es confuso el diagnóstico acerca de la influencia de los

⁵ Aunque Hiernaux reconocía el carácter global de la Ciudad, la colocaba en un tercer nivel. Como se ha dicho antes, otros autores prefirieron clasificarla como (casi) ciudad Beta (Metrópolis 2025, 2006), y hubo trabajos que la ubicaron hasta el nivel D (Cuadrado y Fernández, 2005).

⁶ A diferencia de la política social, que está relativa aunque todavía insuficientemente documentada, no encontré un texto que explicara con amplitud o al menos condensara la visión, acciones y resultados en materia de política económica. Lo más aproximado, en cuanto a propuestas, es el capítulo “Economía Competitiva e Incluyente” del *Programa General de Desarrollo 2007-2012*. Lo demás se encuentra fragmentariamente en Informes, discursos y declaraciones a la prensa. Esto es sintomático de la dificultad para plantear una política al respecto.

factores estructurales, entre ellos los económicos, en la producción de la desigualdad y la pobreza. Por una parte, se asume el triunfalismo del discurso económico neoliberal:

“Es cierto que en medio de este comportamiento agregado [el del modelo de crecimiento hacia afuera o neoexportador], se ha conformado una economía más moderna que desde mediados de la década de los noventa propició beneficios importantes, como la evolución de una región metropolitana con la mayor capacidad urbana del país, con una mayor concentración en los servicios y manufacturas ligeras de alto valor agregado, que se convirtió en el principal centro de conexión de México con el mundo -con las telecomunicaciones y servicios financieros- desde donde se gestionan los procesos post-industriales de mayor relevancia nacional, con los mayores niveles de productividad, remuneraciones, ingreso per-cápita y de educación de todo el país” (Conde, 2013: 30)⁷.

En realidad, la Ciudad de México ha sido siempre el centro económico, político y social del país, el principal nodo de conexión con el mundo y la entidad con índices más altos de bienestar promedio. A esta condición de centralidad se ha sumado la zona metropolitana pero ha sido desde los años setenta del siglo veinte. Así que nada de eso es producto del nuevo modelo económico. Al contrario, como se reconoce en otros lugares, el nuevo patrón de acumulación ha provocado un proceso de desindustrialización que el de servicialización o tercerización no ha podido sustituir a cabalidad en términos de empleo y progreso social. Lo que ha cambiado quizás, y en concordancia con la evolución del capitalismo, han sido las formas en que se manifiesta dicha centralidad (servicios financieros en lugar de manufacturas, manufacturas ligeras y de alto valor agregado en lugar de manufacturas tradicionales, telecomunicaciones en lugar de carreteras, por ejemplo⁸). La apreciación de la capital del país como una *ciudad Beta*⁹ que está en camino, y deseosa, de convertirse en una *ciudad Alfa*¹⁰ o una *ciudad global*¹¹, responde más al interés de atraer capital extranjero, y de paso incitar una dudosa motivación aspiracional entre sus habitantes, que a una realidad extendida. Parafraseando la declaración de hace unos años: la Ciudad de México es una ciudad globalizada pero no todavía una ciudad global¹². Puede decirse, con mayor realismo, que una parte de la Ciudad, que además es la parte minoritaria, se encuentra inserta en esos circuitos de modernidad global, pero ello no debe dejar en la oscuridad los problemas de pobreza y “diferenciación, segmentación y segregación”, es decir, privaciones y desigualdad socioterritorial, que afectan a su parte mayor. Para algunos autores (Pérez, 2006), el hecho de que en los mercados populares y en los informales como los tianguis, se comercialicen productos extranjeros, es señal de que *toda* la economía citadina se encuentra articulada a los negocios mundiales. Sin embargo, desde mi punto de vista, el punto a destacar no reside en el hecho de la conexión de lo local con lo global, prácticamente ineluctable en una metrópoli casi **megalópolis** como la Ciudad de México, sino más bien en las asimetrías que caracterizan a esa relación y determinan la producción y reproducción de las diferencias entre el **modo moderno y el modo tradicional de hacer las cosas**. Precisamente, esa reproducción asimétrica ha generado la heterogeneidad y en ocasiones la polarización

⁷ Estas ideas sobre la Ciudad reproducen parcialmente la visión que se tenía en 2006, ver nota infra.

⁸ SEDECO, *Metrópolis 2025*, 2006b, PGD...

⁹ *Metrópolis 2025*, 2006a.

¹⁰ El discurso sobre la ciudad protagonista en el escenario mundial fue desplegado por MEC y ha tenido continuidad con MAM. Ni a Cárdenas ni a López Obrador pareció interesarles mucho este tema.

¹¹ Véase Partneiter

¹² Ver nota infra.

socioeconómica y territorial entre los servicios superiores y los inferiores que ahora predominan en esta economía.

Ahora bien, por otra parte, en el mismo recuento sobre los aspectos económicos que envuelven a la política social se reconoce la debilidad: “También es cierto que la Ciudad de México aún no encuentra una fuente sostenida de crecimiento económico.” (Conde, 2013: 30)¹³. Pero no se atina a descubrir cuál es la fuente de esa debilidad estructural.

“Las reflexiones sobre la desigualdad social y la desigualdad de ingresos en el Distrito Federal, no escapan a la lógica de la economía y de la política nacional, o a la de los diseños institucionales. Por lo contrario, resulta cada vez más pertinente explorar la forma en que ciertos factores estructurales, como el crecimiento económico y su volatilidad, el comportamiento del empleo y los salarios, la transición demográfica y los diseños institucionales para la seguridad social, han estado incidiendo en la naturaleza de la desigualdad de los ingresos de los hogares, y a partir de allí desarrollar la hipótesis que una recomposición de la estructura productiva, el empleo, la informalidad así como el ciclo económico pueden ser factores relevantes en la reducción de la desigualdad y en el diseño de una nueva estrategia redistributiva.

Sabemos que la cuestión de la justicia distributiva y de la redistribución de recursos sigue siendo controversial, no se limita a un enfoque exclusivamente económico, sin embargo, no podemos dejar la racionalidad económica, menos cuando algunas de sus variables distorsionan las metas sociales propuestas y cuando los agentes sociales han tomado decisiones que se institucionalizan y luego se revierten conformando escenarios que tienden a afectar el bienestar de la población. Quizá por ello, la discusión contemporánea se oriente más al debate sobre los principios, las orientaciones, las estrategias y los horizontes que sobre el Quantum que deberían sustentar las nuevas aproximaciones a la justicia distributiva” (Conde, 2013: 38).

En los párrafos anteriores puede percibirse una muy tímida reflexión acerca de la pertinencia de poner en cuestionamiento el modelo económico seguido en la Ciudad de México durante el período de gobierno de la izquierda y la necesidad de poner en obra a partir de ahora un modelo alternativo.

(O ¿ya se diluyó?)

Según ese estudio, la estrategia económica de estos años ha consistido básicamente en “la emergencia de un sector público en expansión, el crecimiento persistente del gasto público en inversión (de infraestructura en general y social), las tendencias en el gasto social, la composición de la estructura tributaria y el impacto distributivo de la política fiscal y de la política social que han mejorado en las últimas décadas”¹⁴ (Conde, 2013: 35). En realidad no puede hablarse de “las últimas décadas” porque la izquierda sólo lleva 16 años en el gobierno local, pero a los rubros anteriores, relacionados principalmente con el manejo de las finanzas públicas, hay que añadir una estrategia de atracción de la inversión inmobiliaria, turística, financiera y comercial, discreta antes

¹³ Íd.

¹⁴ En ‘infraestructura social’ se incluye la inversión en transporte público masivo; en la ‘composición de la estructura tributaria’ se alude al incremento de los ingresos propios; en materia de ‘política fiscal’ se comprenden entre otras cosas los subsidios al impuesto predial y el consumo de agua para la población de escasos recursos; y el ‘impacto distributivo’ se refiere también a las transferencias monetarias de los programas sociales.

de 2006 e insistente y profusa a partir de 2007. A la vez, esta estrategia se ha enmarcado en una concepción de la economía de la Ciudad.

Manufacturas ligeras (Visión Metropolitana...)

4.3. La Ciudad para Todos: 1997-2000.

Aunque había conciencia sobre la encrucijada por la que atravesaba la Ciudad, y se hacía explícita la necesidad de resolver los problemas del modelo económico, los gobiernos de 1997 a 2006 no parecieron dar un lugar especial a las acciones en materia de transformación estructural de la economía local, quizás en parte por considerar que no habría tiempo para impulsar cambios de mayor fondo (especialmente el primero, de 1997 a 2000) y lo urgente era construir la nueva institucionalidad democrática transparente, honesta y eficiente (Encinas, 2006), quizás porque se pensaba que ese era un ámbito que correspondía a las políticas de nivel nacional y que en su momento habría la oportunidad de llevarlos a cabo, o quizás también porque no se veía en el horizonte previsible un modelo alternativo al de la ciudad competitiva que estaba en marcha. De cualquier modo, hubo acciones de política económica tendientes a mejorar la situación de la Ciudad y sus habitantes.

En un balance realizado al finalizar el período 1997-2000, se establecía que en materia económica el gobierno se había iniciado enfrentando un doble desafío: por una parte, la desaceleración de la economía local y sus consecuencias sobre la planta productiva; por el otro, las limitaciones impuestas por la política neoliberal del gobierno federal. En ese marco, se consideraba que “uno de los retos para el desarrollo económico del DF, consiste en mantener su jerarquía de principal concentración económica, mediante su reposicionamiento, de acuerdo al nuevo perfil productivo y vocación futura” (Cano, 2002: 153). En esto último la Ciudad se entendía principalmente como un centro de gestión de las grandes corporaciones en el ámbito nacional. Se afirmaba también que la estrategia del desarrollo económico integral, sostenido y sustentable de largo plazo se basaría en un gobierno que asumiría su papel de promotor, organizador, regulador y de fomento de las actividades y creador de las condiciones generales para la inversión pública y privada.

Además, debe subrayarse, se concebía que la política económica estaba enmarcada en una política social amplia. En el Programa de Gobierno 1998-2000 se planteaba “la superación del grave deterioro social... a través de una política social integral, basada en una política económica orientada al crecimiento sustentable con equidad” y mediante “instrumentos de corresponsabilidad gobierno-sociedad” (citado en Provencio y Yanes, 2006:15). El paquete de acciones más relevantes efectuadas en el bienio a favor de las inversiones comprendía estímulos fiscales; medidas de desregulación y simplificación administrativa; apoyos diversos para las micros, pequeñas y medianas empresas, con preferencia para las de mujeres, exportadoras y turísticas; sistemas de información oportuna para emprendedores, y campañas de publicidad en el país y el extranjero. A favor de la economía popular, se aplicaron medidas de apoyo a los mercados públicos y para el abasto oportuno y asequible de bienes básicos. Se obtuvieron resultados satisfactorios en los rubros

de reactivación de la economía, atracción de inversión extranjera, creación de empresas y protección del empleo¹⁵.

Otros analistas destacaban los efectos adversos de la globalización y del doble proceso de desindustrialización/terciarización de la Ciudad, así como la importancia de considerar el desarrollo competitivo de la Región Centro en su conjunto y el papel de la metrópoli en el plano continental (Sánchez, 2002). Sin embargo, aunque se mencionaba la interrelación entre lo social y lo económico, no puede decirse que ya se hubiera formulado un planteamiento que permitiera atar de modo estrecho y directo las políticas del desarrollo económico con las del social y el urbano al interior estructural de la Ciudad.

4.4. La Ciudad Global y la Ciudad Popular: 2000-2006

El PGDDF 00-06 “Estas políticas de gobierno no hacen sino retomar los diagnósticos y propuestas que se vienen dando desde hace años y están plasmados en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal vigente y en la propia Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento” 77.

Se dará prioridad, a los programas de vivienda nueva en conjuntos habitacionales en la Ciudad Central, sustituyendo los que presentan deterioro y riesgo, al tiempo que se utilizan los predios baldíos o subocupados

La política de vivienda deberá convertirse en el eje rector del ordenamiento territorial y estar encaminada a constituir a la vivienda en factor del desarrollo económico, social y del proceso productivo.

En el período siguiente el diagnóstico fue más explícito, amplio y multifactorial.

En el Programa General de Desarrollo 2000-2006 se admitía que muchos de los problemas que la Ciudad padecía al iniciarse el siglo eran resultado del patrón urbano “concentrador y centralista” que había estado vigente “durante más de medio siglo”, una “crisis estructural” (en la Ciudad) que se arrastraba desde 1975¹⁶, el modelo económico precarizador impuesto desde los ochenta y el “abandono de las responsabilidades sociales del Estado”. A ello se añadía la problemática cotidiana suscitada por la demanda de infraestructura y servicios de los cuatro millones de personas que constituían la población flotante. Pero se destacaba, en contraste, el papel que ya jugaban y la relevancia mayor que podían tener en el futuro posicionamiento de la Ciudad el sector terciario y en especial el subsector financiero y el de otros servicios al productor, así como las telecomunicaciones, la educación y cultura, la ciencia y tecnología y las instituciones políticas, tanto en el cuadro del desarrollo nacional como en sus vinculaciones mundiales. Se presumía que la Ciudad de México fuese ‘destino’ de “los flujos de bienes y servicios de las economías maduras y de las emergentes” y su ventajosa “ubicación geoeconómica” en los mercados globales (GDF, 2001: 91), aunque se aceptara que eso ocurría “lamentablemente en situación de subordinación, dependencia y desigualdad” (GDF, 2001: 13).

Cabe realzar que a lo largo de todo el documento puede notarse que hay una intercalación entre los temas sociales y los económicos, como si estuviera subyacente la noción de su operación recíproca,

¹⁵ <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/cp2000/04c001.pdf>

¹⁶ El origen de esa crisis había sido el proceso de “descentralización mal entendida” impulsado por el gobierno federal de 1970-1976, que había llevado a la pérdida de empresas productivas y fuentes de empleos en la Ciudad de México sin haberse generado en otros lugares del país (Encinas, 2006).

o mejor aún, que las metas sociales forman parte de las estrategias económicas, aunque una parte de la causalidad económica se adjudicara al gobierno federal. Así, para invertir las tendencias nocivas heredadas y nuevas, se establece que “El único escenario futuro aceptable es avanzar progresivamente en el mediano y largo plazo hacia una sociedad urbana más igualitaria, más equitativa, más incluyente. Ello requiere profundos cambios en las políticas económicas, sociales y culturales del gobierno federal y una modificación de los patrones culturales de la sociedad, para dar prioridad a las acciones que tiendan a revertir la desigualdad, la inequidad y la exclusión” (GDF, 2001: 18). De ahí que, aunque se gobernaría para todos, se pondría énfasis en los más necesitados: “Abordaremos los problemas que son comunes a todos los capitalinos, pero pondremos especial atención en aquellos que se desprenden de la desigualdad extrema, la marginación y la desintegración familiar. Éste es el sentido de nuestro compromiso electoral: Por el bien de todos, primero los pobres” (GDF, 2001: 16).

Pero quizás la frase que mejor sintetiza la intención del gobierno del período en materia económica se encuentra en el siguiente enunciado: “La idea central del Programa... es la complementación de la ciudad global con la ciudad popular” (GDF, 2001: 103). Se apuntaba entonces a dos propósitos entrelazados y simultáneos: el reposicionamiento competitivo de la Ciudad en los circuitos económicos globalizados y la construcción de una Ciudad propicia para la igualdad y la equidad en su sentido más amplio. Ello, cabe reiterar, en la medida en que lo permitieran las políticas del gobierno federal.

La alternativa propuesta para dinamizar la economía local y lograr un crecimiento sustentable y sostenido se cimentaba en seis ejes: a) revitalización y reconversión de la industria existente y la creación de otra nueva, orientada al mercado interno y externo, con un perfil tecnológico apropiado y ambientalmente sustentable, y que genere empleo estable y bien remunerado; b) promoción y apoyo a la micro y pequeña empresa, su calificación y encadenamiento en redes, para recomponer en el mediano y largo plazos la base económica local; c) promoción e integración horizontal del turismo, diversificado socialmente, mediante el aprovechamiento intensivo del patrimonio histórico-monumental y la concentración de la industria cultural; d) impulso a los servicios técnicos especializados para la producción, el turismo, la educación y la cultura, la investigación, la administración y los servicios a escala local, nacional e internacional; e) promoción del desarrollo rural sustentable y reconocimiento de los servicios ambientales que se prestan a la metrópolis, y f) ordenamiento y formalización del comercio en la vía pública (GDF, 2001: 17).

En las estrategias propuestas puede notarse la intención de ligar la reindustrialización con el mercado interno y el desarrollo de los servicios con la competitividad externa, ie, las dos visiones, turístico, rural, y como siempre, la mpme...

Más adelante se especificaban algunas características de lo que se entendía por ciudad (economía) global y por ciudad (economía) popular. Se anunciaba el propósito de “desplegar la vocación productiva, la capacidad competitiva de la Ciudad y la equidad de los beneficios del crecimiento”, a través del apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas y el impulso a su especialización en sectores ‘clave’ y ‘emergentes de gran potencial’. Para estimular la inversión del sector privado se instituiría el Consejo Promotor de Proyectos Específicos para el Desarrollo Económico y se recurriría a incentivos fiscales y mejoras regulatorias; también se consideraba la creación de parques industriales de alta tecnología y servicios especializados (como el de Ferrería-Pantaco),

tres ‘corredores integrales’ turísticos y culturales (Centro Histórico, Catedral-Basílica y uno ‘ecológico y alternativo al sur de la Ciudad’), así como la ‘consolidación’ (en realidad creación) del Sistema de Información Económica, Geográfica y Estadística del Distrito Federal. Los sectores preferentes eran siete: industrias de alta tecnología; mercados ambientales; servicios financieros, informáticos, de telecomunicaciones y consultoría; turismo; comercio y desarrollo inmobiliario ordenado (GDF, 2001: 103).

A su vez, el impulso a ese nuevo patrón de especialización de la Ciudad coexistiría con el fomento de la que se denominó ciudad (economía) popular, entendido tal fomento primeramente como la calificación laboral de la mano de obra y la creación de nuevos empleos a través de becas a las personas y créditos a las microempresas (GDF, 2001: 102); pero luego se incluían también rubros mucho más amplios y ambiciosos como la mejora del abasto y la distribución de bienes básicos y de amplio consumo, así como encadenamientos y redes entre las micros, pequeñas y medianas empresas para elevar la calidad empresarial y poner la simiente de una banca social de desarrollo. Así mismo, en esta vertiente puede incluirse la “política laboral democrática”, consistente en los siguientes tres tipos acciones principales: 1) aunque “la política salarial y de ingresos es función del gobierno federal y de los grandes actores económicos privados”, se continuaría la recuperación del poder adquisitivo real de los trabajadores del gobierno local iniciada en 1988, mediante el alza de los salarios nominales por arriba de la inflación; 2) “para el resto de los trabajadores capitalinos, [se] actuará mediante el apoyo a la actividad económica y la aplicación de una política redistributiva de atención a los más pobres en sus ámbitos territoriales y de apoyo a los sectores sociales más vulnerables. El objetivo de largo plazo es eliminar la pobreza extrema, reducir la magnitud de la pobreza moderada y mejorar sensiblemente la distribución de la renta local” (GDF, 2001: 17); 3) se fortalecería el carácter tutelar de la normatividad laboral, se impulsaría el sector social (cooperativas) y se brindarían apoyos a la capacitación y la creación de micronegocios.

En cuanto a la relación de la economía con la estructura urbana, en la visión del futuro de la Ciudad se pronosticaba que, de seguir las tendencias y derroteros de la políticas neoliberales del gobierno federal, no sólo se profundizarían los problemas de desigualdad y pobreza sino que estos se agudizarían debido también a que continuaría el doble proceso de despoblamiento de las áreas centrales y la precaria pero veloz urbanización de la periferia. Esto último a causa, entre otras cosas, se consignaba, del movimiento de “los desarrollos inmobiliarios y comerciales para beneficiarse de los precios bajos del suelo no urbanizado y de las rentas del suelo generadas por el crecimiento urbano y la inversión pública” (GDF, 2001: 20). Sin embargo, no se plantearon acciones que reorientaran esa vocación del capital. Aparte de las medidas de contención administrativa y legal para evitar la expansión irregular de la mancha urbana particularmente sobre el suelo de conservación, la estrategia más importante para revertir la doble tendencia estructural fue el repoblamiento y redensificación de las áreas centrales, origen del controvertido Bando 2; cabe apuntar que en esta misma dirección pueden inscribirse los ‘corredores integrales’ ya mencionados. En cuanto a las medidas para evitar o mitigar la precarización periférica y que podían tener un alcance estructural pueden contarse la idea de promover el turismo social y ecológico y una propuesta que al cabo no se desarrolló práctica ni teóricamente salvo para el comercio ambulante del primer cuadro de la Ciudad: “Una alternativa para fomentar estas unidades microempresariales es la creación de barrios o comunidades urbanas productivas, o bien, corredores y plazas especializadas por tipo de producto. La coordinación con las autoridades delegacionales es

imprescindible para que puedan prosperar estas iniciativas de territorialización del fomento de la economía popular” (GDF, 2001: 104).

Por último, en el esquema prospectivo y a partir de ese nuevo patrón económico de “progreso con justicia”, la Ciudad de México adquiriría el liderazgo nacional e internacional de las ciudades y corredores industriales de la Región Centro.

De la ciudad globalizada a la ciudad global

En un balance postrero sobre la política social del período se aludía a las limitaciones impuestas por la situación económica. Ahí parecía ponerse en duda que el modelo dual previsto para la Ciudad hubiera logrado tener algún avance. Se admitía que rebasado el esquema de la industrialización hacia adentro, la “ciudad aún no encuentra una fuente sostenida de crecimiento económico en el marco de los mercados desregulados y la globalización”, de tal suerte que –se estipulaba– “el DF requiere completar su transición hacia un modelo acorde a sus nuevas vocaciones productivas que le permita un crecimiento sostenido y con equidad. Somos una ciudad globalizada, pero en rigor no somos una ciudad global” (Provencio y Yanes, 2006: 245). Se partía de reconocer su gran capacidad urbana, conformada por la concentración de servicios, manufacturas ligeras y de alto valor agregado, red de conexiones mundiales, asiento de la gestión de procesos post-industriales, coordinación de la dinámica política nacional y “el ambiente de vida más cosmopolita y sofisticado del país”, pero se ponía énfasis en que la Ciudad de México no era todavía una ciudad Alfa sino que era una ciudad Beta amenazada por la competencia continental de Miami y Houston en el norte y de Sao Paulo en el sur. Por ello era indispensable reforzar su vocación productiva hacia actividades no contaminantes, generadoras de alto valor agregado y fortalecer su posición como centro financiero, académico, gubernamental y de servicios, especialmente en materia de telecomunicaciones, comunicación aérea, red de empresas de servicios y degradación del ambiente¹⁷.

Estas ideas sobre la vocación económica potencial de la Ciudad de México y su posible papel protagónico en el orden mundializado actual coincidían plenamente con lo asentado en el estudio prospectivo más completo realizado hasta el momento sobre ella y la Zona Metropolitana del Valle de México (Metrópoli 2025, 2005, 2006a y 2006b), salvo porque en este documento se consideraba que aún no era una ciudad Beta. Para alcanzar este grado, además de precisar sus nichos de oportunidad, debía incrementar su productividad y eficiencia mediante mayores inversiones en sectores clave y estratégicos, como un sistema de transporte integral, servicios para el productor a nivel internacional (digitalización, tecnologías de información y comunicaciones) y un nuevo aeropuerto; así como mejorar la seguridad pública, aumentar la participación del sector privado, desarrollar el capital humano, priorizar la inversión sobre el gasto público, lograr una verdadera coordinación metropolitana y “crear un organismo descentralizado mixto, dedicado al fomento del desarrollo económico”. También se recomendaba contar con planes y programas para reducir la pobreza y la marginación (Metrópoli 2025, 2006b: 81).

“En consecuencia –se decía en el balance antedicho–, una estrategia de desarrollo social de largo plazo no puede desvincularse de la urgente necesidad de consolidar un nuevo modelo económico para la Ciudad de México, cuyas características fundamentales se encuentran enunciadas en el

¹⁷ Otros análisis incluían otros factores en la competitividad de las ciudades (Ejea, 2007a).

Programa de Desarrollo 2000-2006, pero que requiere de políticas sectoriales más específicas y relacionadas con una política de reordenamiento territorial que considere los aspectos sociales, ambientales y urbanísticos que debe conciliar la nueva estrategia de desarrollo para la ciudad” (Provencio y Yanes, 2006: 21). Así, por un lado se recogía e insistía en el propósito de dar lugar a ese nuevo modelo económico más competitivo a nivel global, pero también, por el otro lado, se indicaba que no por ello debía dejarse de lado la necesidad de atender la dimensión territorial para hacer frente a los problemas sociales, ambientales y urbanos. Es decir, aunque no se enuncia de manera explícita, puede pensarse que había cierto recelo acerca de que la concreción del modelo globalizador –por nombrarlo de algún modo- pudiera producir automáticamente una ciudad menos desigual y más equitativa.

En este orden de preocupaciones, la relación entre desarrollo social, económico y urbano se manifestaba de manera explícita si en el análisis se consideraban las delegaciones, un nivel espacial que representaba una primera aproximación a la heterogeneidad territorial y que podía profundizarse si el examen alcanzaba unidades territoriales más pequeñas. Así, “esa avanzada capacidad [urbana] se encuentra localizada en unas cuantas delegaciones [ocho], dotadas de características que permiten atraer e interconectar las actividades de la metrópoli en estas áreas con sus contrapartes del resto del país y de los principales centros internacionales. Y, aún dentro de esas delegaciones, las actividades altamente avanzadas se concentran en unas cuantas colonias muy específicas” (Provencio y Yanes, 2006: 246).

Por lo tanto, se anticipaba, “La regeneración del tejido urbano pasará en el futuro por diseñar una estrategia de desarrollo sustentable, que articule las dimensiones económica, social y ambiental y el reordenamiento territorial del Distrito Federal” (Provencio y Yanes, 2006: 245). La intención de articular la problemática social con la económica y la urbana puede ejemplificarse con la pretensión de favorecer la “acumulación de ciertos activos generadores de ingresos” entre los sectores pobres de la población, y de paso mejorar la distribución del ingreso, mediante estrategias de regularización de la propiedad territorial, valorización del suelo y actualización catastral. Conviene recordar aquí la interesante experiencia de Colombia al respecto... pero no se aterrizó...

Aunque pueden encontrarse datos numerosos sobre la situación económica de la Ciudad de México y trabajos descriptivos de la misma, no abundan los estudios reflexivos sobre su patrón de desarrollo, su relación con la estructura urbana y sus perspectivas. Entre los escasos, pueden contarse Rico y Reygadas (2000), Metrópoli 2025 (2006) y más recientemente PUEC (2012).

4.5. La Capital en Movimiento: 2007-2012

En el tercer gobierno apareció delineado con más nitidez el modelo económico de ciudad global a la que se aspiraba, una ciudad del conocimiento, aunque sin soslayar el aspecto social. En el marco de un crecimiento económico con desarrollo sustentable, el segundo objetivo del Programa General de Desarrollo de ese período en materia económica fue “Dar a la Ciudad de México el perfil de una economía del conocimiento próspera, dinámica y competitiva internacionalmente, pero equitativa y socialmente responsable, que basa su desarrollo sustentable en la promoción de la ciencia,

tecnología e innovación” (GDF, 2007a: 47). Se partía de constatar que la Ciudad no había completado su perfil vocacional como ciudad global pues padecía una economía dual, que combinaba la existencia de procesos productivos, comerciales y tecnológicos muy modernos con una economía informal y de subsistencia. Esto, se insistía, como consecuencia, de la contracción del mercado interno, la desindustrialización y las políticas federales irresponsables. Dicho de manera más amplia:

“La visión que orienta la planeación de desarrollo económico identifica que la Ciudad de México tiene la capacidad de transformarse en una economía del conocimiento próspera, competitiva internacionalmente, que base su dinamismo en la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación. Una ciudad con capacidad de realizar proyectos de largo plazo, que le permitan sacar el máximo provecho a sus ventajas competitivas; una ciudad creativa, foco de atracción y generadora de recursos humanos talentosos y productivos, de proyectos e industrias innovadoras, inversiones tecnológicas y actividades productivas de bajo impacto ambiental y elevado valor agregado. Que se consolide como motor del desarrollo del país y espacio articulador de la economía nacional con el exterior.

En ese cuadro prospectivo se incluía la cuestión social:

Se busca que el Distrito Federal alcance una economía próspera y sustentable, con sentido social, comprometida con una justa distribución del ingreso y la mejoría en la calidad de vida de todos los habitantes. Que la Ciudad de México sea reconocida, tanto por las condiciones de certidumbre que brinda a empresarios e inversionistas, como por las posibilidades de empleo y de desarrollo personal que ofrece” (GDF, 2007a: 43)

Sin duda los párrafos transcritos muestran sintéticamente pero en todos sus rasgos la idea de ciudad que en lo económico pretendía desarrollarse durante este tercer período, por lo que no hace falta reproducir aquí las estrategias, los otros objetivos y las líneas de política contenidos en el capítulo “Ciudad Competitiva e Incluyente” del PGD y que de un modo u otro repetían las propuestas formuladas en los dos períodos anteriores. Por supuesto, más allá de las inversiones en infraestructura (para movilidad, conectividad y servicios urbanos), seguridad y atención a los más pobres, los principales desafíos para erigir esa ciudad del conocimiento y la equidad imaginada residían, por una parte, en poder aprovechar las ventajas comparativas de la Ciudad en materia de educación, investigación, ciencia y tecnología, y por la otra, en hallar mecanismos para lograr una distribución del ingreso más justa; aspectos en los que el capítulo referido no profundizaba. Pero para los fines de esta reflexión sí es oportuno destacar la tercera estrategia pues aludía a la relación entre el desarrollo económico y la estructura urbana. Se decía: “La reordenación económica se sustenta en el reaprovechamiento de los instrumentos y recursos asociados al proceso de cambio urbano y su orientación al fomento de las vocaciones económicas de las diferentes zonas de la ciudad” (GDF, 2007a: 43). Esto podía entenderse en sentido restringido, es decir, como la intención de dejar que la reordenación económica siguiera las tendencias vigentes del patrón de expansión territorial, o bien, en un sentido más audaz, como la intención de modificarlas.

No conozco ningún estudio que aborde en su conjunto la implementación y resultados de la gestión de gobierno 2007-2012; tampoco alguno que se refiera a la política económica en particular¹⁸. Por ello el examen de este tema y de sus relaciones con las políticas social y urbana ha de hacerse desde

¹⁸ No incluyo los documentos promocionales.

los documentos primarios, esto es, los informes anuales de gobierno. En estos informes puede verse la forma en que fue concretándose la propuesta del PGD. De hecho, es en el Primer Informe de Gobierno donde pueden encontrarse los trazos principales de toda la gestión.

El Primer Informe Analítico¹⁹ empieza con una declaración sustancial:

La política pública más importante de la actual administración [...] es la de modificar las condiciones objetivas que provocan la desigualdad y la exclusión en la capital del país. La política por la equidad reconoce que las familias de la ciudad experimentan cada vez más una mayor dificultad para acceder en condiciones de igualdad a la educación, la salud, la vivienda, el empleo y, en general, al conjunto de bienes y servicios públicos. Por eso, el Gobierno de la Ciudad tiene hoy la mayor inversión social en la historia de la capital del país, junto con un responsable y sano equilibrio de las finanzas públicas (GDF, 2007c: 5).

Luego el nuevo modelo de ciudad se asocia con los propósitos y lineamientos del Plan Verde y la movilidad no motorizada, y en seguida se hace un planteamiento que señala a la estructura urbana: “Necesitamos transitar hacia un desarrollo urbano que permita el mejoramiento del espacio público y el acceso a los bienes públicos”.

Sin duda, a lo largo del sexenio de Ebrard se desplegó una intensa política social buscando, por un lado, la universalización de los derechos, y por el otro, la atención de los grupos sociales denominados ‘vulnerables’; las acciones en materia ambiental, de vialidad y transporte público e infraestructura hidráulica también fueron muy importantes. Estas acciones tuvieron un doble objetivo. Por el lado de la equidad y el bienestar social, el de mejorar las condiciones de movilidad y acceso de la población a los satisfactores urbanos; por el otro, contribuir a reducir los costos urbanos para atraer la inversión privada y extranjera.

En cuanto a la concepción económica de la Ciudad, lo primero que llama la atención en esos documentos es que se aborda desde dos ángulos desagregados que tienen el mismo peso relativo en la definición de la política económica: el de las finanzas públicas y el del desarrollo económico. Además, se acentúa que las “finanzas públicas sanas” son la “piedra angular” o “condición sine qua non” de la “nueva visión promotora de la competitividad” (GDF, 2007b: 6; GDF, 2007c: 49). Para discernir la trascendencia de esta proclamación hay que recordar que en ese tiempo la expresión ‘finanzas públicas sanas’ era el eufemismo neoliberal con el que se expresaba que el gobierno no debía incurrir en déficits para no provocar efectos inflacionarios, mientras que había voces críticas que argumentaban a favor de un posible déficit positivo como indicador de una política propicia al crecimiento económico. En este aspecto, por lo tanto, el gobierno local guiñaba el ojo a la opinión empresarial y las instituciones financieras, lo que no es de extrañar si se toma en cuenta que el desarrollo de la Ciudad requería grandes fondos de financiamiento. El manejo de las finanzas públicas se sostuvo en cuatro pilares: aumento de la recaudación, eficiencia del gasto, refinanciamiento de la deuda, combate a la corrupción y financiamiento del desarrollo.

¹⁹ Al igual que en los años siguientes, se elaboraron dos versiones: la más amplia y formal que llamaré Informe ‘completo’ y que se estructuró siguiendo los siete Ejes Estratégicos del PGD, y la versión más corta o resumida cuyo capitulado varió con los años y que se denominó Informe “Analítico”.

En todo caso, los Informes revelan un interés especial en mostrar la cara moderna y competitiva de la Ciudad. Por ejemplo, en el primero, en materia de innovación y tecnología se presume la vinculación con la Academia de Ciencias de Nueva York y la Comisión Nacional del Conocimiento de la India, la creación del Instituto de Ciencia y Tecnología y la formulación de la Agenda Tecnológica de la Ciudad. Así mismo, se ostenta que el diario *Financial Times* haya galardonado a la Ciudad de México por ser la octava entre ‘las diez ciudades del futuro’ por su capacidad para atraer inversión extranjera directa; la cuarta de las cinco más sobresalientes por el potencial económico de sus jóvenes preparados, los ambiciosos proyectos de infraestructura previstos y la solidez de sus finanzas públicas, y también la cuarta entre las cinco principales por sus bajos costos y alta eficiencia, sueldos y dotación de naves industriales y oficinas. En los años siguientes también se hará referencia al primer lugar en competitividad otorgado por el Instituto Mexicano de la Competitividad. Destacan también las propuestas de crear el Consejo de Competitividad con empresarios y establecer diversos estímulos fiscales, facilidades administrativas y campañas publicitarias para atraer inversión privada y extranjera; implantar la Red Convergente Metropolitana (red alámbrica e inalámbrica y ciber-café de acceso público) para sustentar la “ciudad digital”, y fomentar internacionalmente el ‘gran turismo’ de negocios y espectáculos.

En cuanto a las acciones de política económica relacionadas con el desarrollo urbano, pueden mencionarse las siguientes. En primer lugar, estímulos diversos al capital inmobiliario para la revitalización de los corredores integrales (comercios y servicios principalmente) de Reforma (luego Reforma-Alameda), Bellas Artes-Garibaldi, Coyoacán-San Ángel y la Zona Rosa. El Centro Histórico se convertiría después en el proyecto más ambicioso. En segundo lugar, los ‘nuevos esquemas de financiamiento del desarrollo’ –en realidad, inversiones en infraestructura²⁰–, con los que se financiaron las obras viales (vías y estacionamientos), la construcción de los complejos comerciales y de servicios conocidos como Centros de Transferencia Modal (CETRAM), las mejoras en los servicios de transporte (Metro, Metrobús, RTP), las cámaras de vigilancia y otros servicios públicos como el alumbrado y la administración de las tarifas de agua. En tercer lugar, la propuesta de construir *clusters* relacionados con nuevas industrias y tecnologías, el primero de los cuales fue el de empresas desarrolladoras de software, punta de lanza de la revitalización de la vieja Zona Industrial Vallejo²¹. En 2008 se anunciaron cuatro polos estratégicos o “ciudades del conocimiento”, donde convergerían la academia, el capital privado y el gobierno local: en Vallejo (nanotecnología), Santa Fe (software y servicios especializados en finanzas), Tlalpan (medicina genómica y biotecnología)²² y otro ‘en el sur’ (educación e investigación en general).

²⁰ Estos instrumentos consistieron en varios tipos de proyectos de ‘asociación pública-privada’: contratos de prestación de servicios de largo plazo (PPS), concesiones, convenios de transferencia tecnológica, coinversiones, contratos de arrendamiento financiero y fideicomisos de infraestructura y bienes raíces (FIBRAS). A ellos hay que añadir el endeudamiento público para inversiones no redituables y la empresa paraestatal Capital en Crecimiento que fracasó escandalosamente en el caso de la Super Vía Poniente.

²¹ En el primer año se anunció también la creación del segundo *cluster* de empresas desarrolladoras de software. En este rubro hay que contar la edificación del Tecno Parque Azcapotzalco y el TecMilenio-Ferrería, proyectados desde 2000.

²² A mediados de 2013 el único proyecto en forma era el de Biometrópolis, aunque no sin litigio y controversia ambiental por el predio.

En la parte del desarrollo económico (o la economía social), destaca el impulso a las cooperativas mediante compras del gobierno, a la industria de la tortilla, el abasto de bienes básicos y productos pesqueros, los proyectos rurales productivos (como la agroindustria del nopal y la del amaranto, la silvicultura, el turismo alternativo) y la continuación de los diversos apoyos a la micro, pequeña y mediana empresa, el autoempleo y la capacitación. En el renglón del consumo popular se dictó en 2011 la conocida Norma 29 con la intención de proteger los mercados públicos de las tiendas de autoservicio, aunque fue declarada inconstitucional en 2013.

No está de más mencionar que los servicios sociales y comunitarios, fueron incluidos en algún momento dentro de los sectores estratégicos de desarrollo de la Ciudad con el fin de promover su crecimiento en las áreas más pobres (Provencio y Yanes, 2006: 248). En el caso de los servicios de salud, por ejemplo, se trataba de lograr simultáneamente la atención a los sectores vulnerables, mayores niveles educativos en la población local, creación de empleos, inversiones en infraestructura y reducción de la heterogeneidad urbana. Sin embargo, esta línea de desarrollo de la economía social no llegó a concretarse. Por último, cabe añadir que, a pesar de que se llevó a cabo un importante esfuerzo de actualización del régimen catastral, y se diferenciaron sus impactos por el nivel socioeconómico de las diferentes zonas de la Ciudad, no llegó a convertirse en un instrumento de reordenamiento territorial.

Vale la pena resaltar que en 2008 y en especial en 2009 el gobierno de la Ciudad puso un énfasis particular en la contención de la crisis. Siguió criticando el modelo económico y la pasividad de la política del gobierno federal, así como el dominio del ‘pensamiento único’ que impedía explorar soluciones alternativas; en cambio, reconocía su propia responsabilidad como generador de condiciones de equidad social y promotor activo del crecimiento económico, anunciando su pretensión de “cambiar los supuestos que regulan la actividad económica” (GDF, 2009: 14). Esto se tradujo en acciones de austeridad en el gasto e inversiones ‘anticíclicas’ en infraestructura vial y social, para generar empleos, así como en apoyos al ingreso familiar.

5. Los desafíos

A continuación se ofrecen al lector algunas conclusiones, reflexiones y propuestas preliminares que pueden derivarse del análisis realizado.

La pobreza y la desigualdad social en la Ciudad de México no son problemas coyunturales sino estructurales, de larga duración, y no han podido ser superados -o al menos revertidas las tendencias- porque no se han atacado a fondo las condiciones que los producen. Aunque en esta **cortedad** influyen factores externos, en este trabajo se ha analizado uno interno, en particular, que no ha habido una articulación suficiente entre las políticas territoriales. La política de desarrollo urbano se ha sesgado hacia la ciudad global, la política económica ha mantenido un bajo perfil (explicar falta de empleos) y la política social ha tenido que orientarse más a las transferencias monetarias y en especie (a los ingresos) que a incidir en la solución de las carencias (es decir, las condiciones de su producción).

Sin duda, en esa situación han jugado un papel importante las circunstancias de la economía nacional y la dependencia institucional del DF respecto de los poderes federales. Pero hay también

importantes ingredientes propios. Uno de ellos es que el origen de la problemática se ha adjudicado al modelo neoliberal aunque, paradójicamente, a la vez se ha asumido de manera acrítica el papel que ese mismo modelo ha destinado para la Ciudad en el cuadro de la globalización. Esto ha tenido el doble efecto de eximir al gobierno local de la responsabilidad de emprender una transformación urbana más audaz y por ello descuidar las estrategias de desarrollo para la equidad socioterritorial.

Como ha quedado de manifiesto en la mayoría de los documentos revisados, tanto de índole académica como de planeación, de manera más o menos explícita o decisiva se invoca la interrelación entre las dimensiones social, económica y urbana en las propuestas para el desarrollo de la Ciudad. Sin embargo, es claro que se trata de un postulado que no llega a cuajar en la aplicación de las políticas territoriales: intercalar no es articular.

El enfoque multidimensional que en términos generales se expresa de manera reiterada, parece difuminarse a medida que se especifican las orientaciones de la planeación, en parte debido a las restricciones impuestas por la coyuntura, en parte por el tinte **modernista** que ha teñido la concepción de la Ciudad. Así ocurrió en 2000-2006, cuando se priorizó la política social (soportada principalmente en transferencias) y la política de desarrollo urbano se avocó a la redensificación de las áreas centrales, y en 2007-2012 cuando a la misma política social ampliada se añadió una estrategia urbana/económica dirigida a impulsar los elementos de la ciudad global. En ambos casos quedó al margen de la perspectiva la necesaria enmienda a la heterogeneidad estructural.

La desigualdad socioterritorial en la CM no es producto del neoliberalismo de los ochenta, como sostiene el discurso principal de los últimos años, sino que comenzó antes, al menos con el MSI. Esto quiere decir que el doble proceso de desindustrialización/tercerización en lo económico y de descentralización/difusión en lo morfológico, en realidad agudizó la diferenciación provocada desde antes por el crecimiento de la ciudad industrial. De hecho, aunque no lidere el dinamismo económico, el crecimiento del sector terciario es un fenómeno intrínseco a la expansión urbana y en este sentido, y en el contexto de los años cincuenta y sesenta, un subproducto de la industrialización (xxx, xx). Es relevante hacer esta precisión **porque ¿Y esto porqué es relevante?**

Al ocuparse primordialmente del papel de la Ciudad como ciudad global, que en realidad quiere decir exportadora (Camagni, Neil), se resta atención a la necesidad de resolver la heterogeneidad de la estructura urbana, por una suerte de suposición implícita que por cierto es inherente a todo el modelo neoliberal. Por priorizar la vocación hacia afuera se deja de lado la modificación de la dinámica interna y se cree que el éxito de la inserción en los circuitos mundiales se traducirá casi automáticamente en una derrama de sus beneficios sobre toda la ciudad en su conjunto. No se ha comprendido que la heterogeneidad estructural de la forma urbana tiende a reproducirse y a profundizar la diferenciación y segregación económica y socioterritorial por procesos de tipo myrdaliano. En particular, a magnificar la polarización entre la menuda pero vigorosa ciudad/sociedad **moderna** y la grande y cada vez más extensa ciudad/sociedad popular.

Además, el patrón de la ciudad exportadora de filiación neoliberal tiene un pronunciado sesgo a favor de la libertad de los mercados, incluidos los inmobiliarios, y no toma en cuenta que los mercados de base territorial –es decir, casi todos pero sobre todo los del suelo y las construcciones– son naturalmente imperfectos y que la economía nacional tanto como la mundial están dominadas por estructuras oligopólicas. De hecho, hasta la economía local. De manera que la reversión de las

desigualdades socioterritoriales no puede dejarse a las fuerzas libres de la ficticia economía del equilibrio sino que requiere de una intervención deliberada y decidida en sentido contrario, con la potencia suficiente para contrarrestar las tendencias permanentes hacia los desequilibrios. En esta dirección es indispensable ampliar el mercado interno (local), entre otras cosas.

Además, como se sabe, la cesión del espacio económico a la operación libre de los mercados ha implicado el encogimiento de la acción estatal. Por supuesto, esto no tiene por qué ser así forzosamente, pues se trata de un rol estatal mal entendido, pero por lo pronto así se ha manejado. Por ello, en estos años parece haber predominado una política económica que podría calificarse de *cómoda* (más que de *pasiva*) ya que se ha cuidado de no forzar o presionar al capital sino *invitarlo* a incorporarse al proyecto de la globalidad. Esa comodidad se manifiesta en el impulso (estímulos fiscales, subsidios, desregulaciones, inversión en infraestructura, respaldo promocional) a las áreas de suyo rentables y la renuncia o renuencia a fomentar las zonas pobres populares grises mediante una política económica distinta, quizás *activa* y *osada*.

A partir de lo anterior, parece razonable considerar que una política social más enfocada a la solución de las *carencias*, una de desarrollo urbano dirigida más a la ciudad popular y una política económica enfocada más al desarrollo, debieran formar un todo más enlazado para poder modificar las condiciones estructurales de la producción y distribución territorial de la riqueza.

Convencionalmente se cree que sin control sobre la moneda, las tasas de interés y los tipos de cambio, es decir, sin instrumentos de política monetaria, no hay política económica. Esto es una restricción conceptual heredada de un pensamiento formado en el marco de los Estado-nación, que deriva en una especie de profecía autocumplida ya que presupone y finalmente verifica la incapacidad de los gobiernos locales para establecer o modificar las condiciones en que se realizan los procesos económicos. Pero una de las características de la globalización contemporánea es que los circuitos económicos y culturales se asientan principalmente en ciudades y territorios urbanos, de modo que parece oportuno comenzar a repensar esa tradición y modificar las coordenadas conceptuales, espaciales e institucionales de la política económica. Así, la política económica de un gobierno de escala local o subnacional también puede entenderse en un sentido más amplio, como la combinación del manejo de sus finanzas públicas con las obras de infraestructura, la administración de los estímulos a la inversión, la producción, el empleo y la distribución del ingreso, y hasta las inversiones productivas directas del sector público que en estos tiempos están tan desprestigiadas. Bajo este encuadre puede afirmarse que la política económica del gobierno del Distrito Federal en 1997-2012 se mantuvo dentro de los parámetros del esquema neoliberal.

Por ejemplo, no puede presumirse que la elevada inversión en infraestructura social y productiva registrada en el Distrito Federal durante los últimos lustros sea una iniciativa exclusiva u original de la izquierda, porque se apoya también en las recomendaciones de los organismos financieros internacionales y forma parte del discurso neoliberal: dadas las reformas estructurales de primera y segunda generación, el aumento de la productividad y la competitividad de las regiones atrasadas (sean países o ciudades) depende ahora en gran medida de la construcción o actualización de la

infraestructura²³. Además, se trata de un sector que genera en su mayoría empleos precarios, temporales, de salarios bajos, sin contratación formal y sin seguridad social. El **remozamiento de zonas tampoco es ampliación**

Por otra parte, las inversiones en educación y ciencia y tecnología tampoco pertenecen al dominio distintivo de la izquierda pues, siendo deseables e inobjetable, han formado parte del cuadro neoliberal de sugerencias de las infraestructuras sociales (como capital humano y capital social) necesarias para el incremento de la productividad y competitividad de una región, país o ciudad. Complementariamente, el llamamiento a la inversión preferencial en servicios superiores o al productor tiene como punto de partida la noción de ‘ciudad competitiva’ en la que su posición económica (regional o internacional) y el bienestar de sus habitantes dependen de su capacidad para ingresar recursos externos y con ellos financiar sus gastos propios²⁴. El razonamiento es simple: es permisible aumentar el nivel de gasto y de vida en la medida en que logren aumentarse los ingresos de la ciudad. Sin embargo, en esta concepción de la economía citadina ‘hacia afuera’ se deja en un lugar secundario la formación y expansión del ‘mercado interno’ y obviamente no hay espacio para las medidas complementarias de regulación y redistribución social y territorial de los ingresos, y de la producción de los ingresos, por supuesto, de modo que los recursos tienden a concentrarse en las áreas y sectores de mayor desarrollo urbano y económico, profundizando las condiciones de diferenciación y fragmentación.

Es precisamente en este punto donde se encuentra **parte** de la debilidad... la política económica no sólo ha estado desvinculada de la social, sino que en la dimensión urbana ha reforzado las tendencias estructurales de la heterogeneidad de la Ciudad al dejar que, como se ha dicho antes, operen libremente los procesos myrdalianos de causación circular acumulativa en un sentido disonante. En consecuencia, no se han establecido los motores locales en cada zona de la Ciudad que permitan impulsar esos procesos en sentido contrario, concordante.

Por eso, las formas territoriales acotadas como los parques industriales y tecnológicos, *clusters*, proyectos edilicios mixtos tipo Reforma 222, aun enclavados en corredores o franjas de *desarrollo*, y los mismos corredores urbanos turísticos, comerciales o de servicios son soluciones parciales que tienden a configurarse en enclaves más que en polos generadores de un desarrollo expansivo y articulado del tejido urbano. Por eso representan estrategias de desarrollo más económico que urbano y social. Además, aun cuando hay casos de éxito, la mayor parte de las experiencias de los *clusters* no son concluyentes ni a nivel latinoamericano ni a nivel local (Garrido, ; Mercado, 2011, ;).

En este último sentido, parecen más prometedores los proyectos de largo alcance, extensión y multidimensionalidad dentro de las áreas centrales, como por ejemplo los del Centro Histórico, Anzures-Polanco y Condesa-Roma²⁵, aunque debiéndose prevenir, evitar y en su caso compensar estructuralmente los efectos adversos y contraproducentes de la renovación-reciclaje-

²³ Véase por ejemplo World Bank, *Private Solutions for Infrastructure in Mexico*, 2003; World Bank, *Mexico: Infrastructure Public Expenditure Review*, 2005; Banco Mundial, *La Competitividad en México: alcanzando su potencial*, 2006. En México, Metrópoli 2025 (2006a, 2006b) y el IMCO (2007).

²⁴ Camagni...

²⁵ El gastronómico-cultural, surgido más o menos espontáneamente desde mediados de los noventa; dentro del cual se ha organizado el Roma-Condesa de la industria del diseño/editorial/cultural.

encarecimiento-especulación-corrupción-expulsión que se experimentaron con el Bando 2 (Benlliure, 2008) y recientemente la Norma 26.

No se trata de rechazar la ciudad global, por supuesto, ni de imitar otros casos de globalización de ciudades pues ninguno parece concluyente, sino de ver las particularidades que adquiere en el caso concreto de la CM de nuestros días (Scheingart, 2008), incluso cómo puede aprovecharse la globalización para impulsar la ciudad popular y superar los atávicos problemas estructurales (Cordera).

Para avanzar con paso más firme hacia la justicia socioterritorial en la Ciudad de México habría que superar la disociación de facto que hay entre los objetivos de la planeación urbana, las estrategias económicas y la política social, y recordar con los clásicos que la ciudad es un producto social, que la forma urbana y los procesos socioeconómicos guardan íntima relación y que debe actuarse simultáneamente en todas las dimensiones pero en el mismo sentido (Harvey, 1973²⁶; Lefebvre, 1969). En ese marco, el desafío está en lograr la articulación efectiva de las tres políticas involucradas a partir de reenfocar el trenzado de los procesos físicos y los sociales en un territorio determinado.

En esa dirección, hace dos décadas, ya la CEPAL había exhortado a superar la noción y práctica de la política social como mera compensación de las fuerzas del mercado y a remediar la desvinculación de la política económica con los problemas sociales, sobre todo con *sus* efectos sociales. Se sugería cuidar “que las metas sociales estén en la política económica misma” y de manera muy *visible* (...). Por cierto, esta recomendación se produjo cuando comenzó a promoverse el *regreso del Estado*, una vez que se hubo comprobado que los mercados no podían por sí solos reducir la desigualdad social (...).

Precisamente, al inicio del período que se revisa en este trabajo, había voces que estimaban factible por el nuevo gobierno la construcción de una *política económica propia para la ciudad*, que indujera la consolidación de su mercado local/regional a la vez que su posición mundial y que, a través de esa doble vertiente, propiciara su desarrollo *equilibrado* en el largo plazo, es decir, integrador e incluyente, aunque no sin cierto pesimismo respecto de las posibilidades de encontrar soluciones en el corto plazo (Hiernaux 1997, 1998a).

+++++

²⁶ Y aprovechar los 40 años de su publicación...

BIBLIOHEMEROGRAFÍA CONSULTADA²⁷

BANCO MUNDIAL (2006) *La competitividad en México. Alcanzando su potencial*. México.

Cabrero y Ziccardi Ciudades competitivas- Ciudades cooperativas: Conceptos claves y construcción de un índice para ciudades mexicanas diciembre 2003 México Documentos de trabajo CIDE Autores: Enrique Cabrero, Isela Orihuela, Alicia Zicardi.

CAMAGNI, Roberto (2005) *Economía Urbana*. Antoni Bosch, Barcelona.

CANO ESCALANTE, Francisco (2002) “El desarrollo económico de la Ciudad de México. La experiencia del primer gobierno electo”, en ÁLVAREZ, Lucía, HUARTE, Ma. Concepción, SÁNCHEZ-MEJORADA, Cristina y SAN JUAN, Carlos (coords.) *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. México, 2002. Pp. 153-161.

CANTO CHAC, Manuel y MARTÍNEZ BORDON, Arcelia (coords.) (2013) *Quince años de política social en el Distrito Federal. Balance y propuestas para su fortalecimiento*. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Evalúa DF. México.

CASTAINGTS TEILLERY, Juan (2012) “Microrregiones y relaciones económicas internacionales” en CALVA, José Luis (coord.) *Desarrollo regional y urbano. Análisis Estratégico para el Desarrollo*, volumen 13, Consejo Nacional de Universitarios-Juan Pablos Ed. México. Pp. 15-38.

CIMOLI, Mario, GARCÍA, Beatriz y GARRIDO, Celso (coords.) (2005) *El camino latinoamericano hacia la competitividad. Políticas públicas para el desarrollo productivo y tecnológico*. UAM Azcapotzalco – Siglo XXI Editores, México.

CONDE M., Oscar A. (2013) “Economía y financiamiento del desarrollo. Crecimiento, pobreza y desigualdad de ingresos en el DF 1992-2012”, en CANTO CH., Manuel y MARTÍNEZ B., Arcelia (coords.) (2013) *Quince años de política social en el Distrito Federal. Balance y propuestas para su fortalecimiento*. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Evalúa DF. México.

Connolly, 1993; Hiernaux, 1998a; Gómez, 2000

CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL, EVALÚA DF (2012) *Estadísticas sociodemográficas del DF* a partir del II Censo de Población y Vivienda 2005 y el Censo de Población y Vivienda 2010. http://www.evalua.df.gob.mx/files/pdfs_suelos/doc.pdf

CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL, EVALÚA DF (2011) *Evolución de la pobreza en el DF 2008-2010. Una comparación con los niveles nacional y metropolitano, utilizando el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP)*. http://www.evalua.df.gob.mx/files/evolucionpob/evol_res.pdf

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (2012a) *Informe de pobreza y evaluación en el Distrito Federal 2012*. CONEVAL.

²⁷ En este listado se incluye el material de *Pobreza y desigualdad...*

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (2012b) *Pobreza estatal DF*. CONEVAL.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (2012c) *Anexo Estadístico 2010-2012 Por entidades*. CONEVAL.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (2010) *Resultados a nivel municipal 2010*. CONEVAL.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (1998) *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010. Síntesis*. CONAPO. México.

CONTRERAS MONDRAGÓN, Gerardo y HIDALGO PÁEZ, Héctor Hernán (2012) “Justicia espacial, accesibilidad y proximidad a los elementos físicos que posibilitan la movilidad urbana en la ciudad de México” en CRUZ RODRÍGUEZ, María Soledad (coord.) *Periferias metropolitanas, políticas públicas y medio ambiente*. RNIU-UAM/Azcapotzalco. México. Pp. 183-207.

CORDERA, Rolando (2008) “El derecho al desarrollo y el derecho a la ciudad: para reconstruir el futuro” en CORDERA, Rolando, RAMÍREZ CURI, Patricia y ZICCARDI, Alicia (coords.) *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. UNAM-Siglo XXI Ed. México. Pp. 9-22.

COULOMB, René ((2010) “La planeación y la gestión urbana frente a la utopía de la ciudad incluyente” en ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía, SÁNCHEZ-MEJORADA FERNÁNDEZ, Cristina y SAN JUAN VICTORIA, Carlos (coords.) *La gestión incluyente en las grandes ciudades*. UNAM-UAM/Azcapotzalco-INAH-Juan Pablos Editor, México. pp. 131-152.

CUADRADO-ROURA, Juan R. y FERNÁNDEZ GÜELL, José M. (2005) “Las áreas metropolitanas frente a los desafíos de la competitividad”, en ROJAS, Eduardo, CUADRADO-ROURA, Juan R. y FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel (eds.) (2005) *Gobernar las Metrópolis*. Banco Interamericano de Desarrollo - Universidad de Alcalá de Henares, Washington, pp. 63-126.

EIBENSCHUTZ H., Roberto (1999) “La nueva política de desarrollo urbano y vivienda del gobierno de la Ciudad de México”, en BERISTAIN, Javier (coord.) *Los retos de la ciudad de México en el umbral del siglo XXI*. ITAM-Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 103-124.

EIBENSCHUTZ HARTMAN, Roberto (2002) “Experiencias de planeación urbana en la Ciudad de México”, en ÁLVAREZ, Lucía, HUARTE, Ma. Concepción, SÁNCHEZ-MEJORADA, Cristina y SAN JUAN, Carlos (coords.) *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. México, 2002. Pp. 191-197.

EJEA MENDOZA, Guillermo (2007) “Notas sobre el desarrollo económico de la Ciudad de México. Situación reciente y perspectivas. Una aproximación preliminar”, mayo. Inédito.

EJEA MENDOZA, Guillermo (2008) “Hacia una economía con equidad. Propuesta para el desarrollo económico de la Ciudad de México”. Inédito.

EJEA MENDOZA, Guillermo (2013a) *Servicios*

EJEA MENDOZA, Guillermo (2013b) “De la desigualdad socioterritorial a la justicia espacial”

ENCINAS, Alejandro (circa 2006/2007) “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. Pp. 33-48.

FUJITA, Masahisa, KRUGMAN, Paul y VENABLES, Anthony J. (1999) *The Spatial Economy. Cities, Regions, and International Trade*. The MIT Press. Cambridge, Massachusetts - London, England.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (1996) *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal versión 1996*. Diario Oficial de la Federación. 15 de julio de 1996.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2001) *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 4 de diciembre de 2001.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2010) *Cuarto Informe de Gobierno*.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2011) *Quinto Informe de Gobierno*.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2012) *Sexto Informe de Gobierno*.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2003) *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2003*. Gaceta Oficial del Distrito Federal, ... 2003.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2007a) *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*. Gobierno del Distrito Federal.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2007b) *Primer Informe de Gobierno*.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2007c) *Primer Informe de Gobierno. Versión Analítica*.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2008) *Segundo Informe de Gobierno*.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2008b) *Segundo Informe de Gobierno. Versión Analítica*.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2009) *Tercer Informe de Gobierno*.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2009b) *Tercer Informe de Gobierno. Versión Analítica*.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2010b) *Cuarto Informe de Gobierno. Versión Analítica*.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2011b) *Quinto Informe de Gobierno. Versión Analítica*.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2012b) *Sexto Informe de Gobierno. Versión Analítica*.

GÓMEZ FONSECA, Miguel Ángel (2000) “La economía del D.F. frente a la apertura económica” en RICO, Roberto y REYGADAS, Luis (coords.) *Globalización económica y Distrito Federal. Estrategias desde el ámbito local*. Plaza y Valdés Editores. México. Pp. 33-118.

Gómez, 2000; Metrópoli 2025, 2006; Ejea, 2007; PUEC, 2012

GONZÁLEZ GARZA, Javier (2002) “Reflexiones para la agenda de la construcción democrática”, en ÁLVAREZ, Lucía, HUARTE, Ma. Concepción, SÁNCHEZ-MEJORADA, Cristina y SAN JUAN, Carlos (coords.) *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. México, 2002. Pp. 629-638.

HARVEY, David [1973] (1977) *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI Editores. Madrid.

HERSCHEL, Federico J. (1986) *Política Económica*. Siglo XXI Ed. México.

Hiernaux 1998b; Parnreiter 1998; Olivera 2002; Garza 2004, 2005)

HIERNAUX, Daniel (1997) “La economía de la ciudad de México: hacia una nueva agenda”, en *Economía Informa*, número 258, junio, pp. 15-24.

HIERNAUX-NICOLAS, Daniel (1998a) “Globalización e internacionalización de las grandes ciudades. El caso de la Ciudad de México” en *Quivera*, año I, número 0, julio, pp. 13-26.

HIERNAUX-NICOLAS, Daniel (1998b) “La economía de la ciudad de México en la perspectiva de la globalización” en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. I, núm. 4, julio-diciembre, pp. 671-694.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (2013) ENOE 13-I

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA INEGI (2010) ENIGH DF

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA INEGI Perfil sociodemográfico del DF 2009, a partir del ConteoPV 2005

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA INEGI Perspeti estadís del df dic, 2012

ISAAC EGURROLA, Jorge y QUINTANA ROMERO, Luis (2012) “Industria y vaciamiento productivo regional en México” en CALVA, José Luis (coord.) *Desarrollo regional y urbano. Análisis Estratégico para el Desarrollo*, volumen 13, Consejo Nacional de Universitarios-Juan Pablos Ed. México. Pp. 39-64.

JUSIDMAN, Clara (2002) “La política social de la administración Cárdenas-Robles en el Distrito Federal”, en ÁLVAREZ, Lucía, HUARTE, Ma. Concepción, SÁNCHEZ-MEJORADA, Cristina y SAN JUAN, Carlos (coords.) *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. México, 2002. Pp. 97-124.

LEFEBVRE, Henri (1974) “La producción del espacio” en *Revista de Sociología*, No. 3, U. Autónoma de Barcelona, pp. 219-229.

MERCADO, Alejandro y MORENO, María (coords.) (2011) *La ciudad de México y sus clusters*. México. Juan Pablos Editor/UAM Cuajimalpa.

METRÓPOLI 2025. Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, A.C. (2006b) *Vocación económica de la metrópoli. I. Viabilidad económica, empleo y competitividad*. México, septiembre de 2006.

METRÓPOLI 2025. Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, A.C. (2006a) *Una visión para la Zona Metropolitana del Valle de México*. México, abril de 2006.

METRÓPOLI 2025. Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, A.C. (2005/2006) *Vocación Económica de la Metrópoli. Resumen y Reporte Final*. México, diciembre de 2005.

OCAMPO, José Antonio (2002) “Articulación entre la política económica y la política social”, conferencia inaugural del *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales* de la Asociación Argentina de Políticas Sociales, mayo (http://www.ps.unq.edu.ar/sesiones_00.asp). Versión amplia en “Política social: en busca de la equidad y la solidaridad” en *Estrategias de articulación de políticas sociales*, AAPS-Universidad Nacional de Quilmes, BA, pp. 13-31, http://www.aaps.org.ar/pdf/libro_primer_congreso.pdf (consulta 021013).

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2006a) *Ciudades competitivas en la economía global. Resumen*. Estudios Territoriales. OCDE. <http://www.oecd.org/gov/37840132.pdf>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2007a) *México*. Estudios de la OCDE, OCDE-Edebé, México, octubre.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2007b) *Ciudades competitivas: Un nuevo paradigma empresarial en desarrollo espacial. Resumen*. Estudios Territoriales. OCDE. <http://www.oecd.org/regional-policy/38747586.pdf>

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (1997c) *Regional Development and Structural Policy in Mexico*. OECD.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (1998) *Decentralisation and Local Infrastructure in Mexico. A New Policy for Development*. OECD.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2006b) *OECD Territorial Reviews: Competitive Cities in The Global Economy*. OECD <http://www.oecd.org/regional-policy/oecdterritorialreviewscompetitivecitiesintheglobaleconomy.htm>

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2007c) *Competitive Cities: A New Entrepreneurial Paradigm in Spatial Development*. OECD. <http://www.oecd.org/regional-policy/competitivecitiesanewentrepreneurialparadigminspatialdevelopment.htm>

Parnreiter 2003

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.

PARNREITER, Christof (2005) “Tendencias de desarrollo en las metrópolis latinoamericanas en la era de la globalización: los casos de Ciudad de México y Santiago de Chile”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales* (EURE), Pontificia Universidad Católica de Chile, mayo, año 1, vol. XXXI, núm. 92, Santiago, pp. 5-28.

PÉREZ CAMPUZANO, Enrique (2006) Sector servicios de la ciudad de México: una breve descripción de la situación del empleo, en CRUZ RODRÍGUEZ, María Soledad (coord.) *Espacios metropolitanos 2. Población, planeación y políticas de gobierno*. RNIU-UAM/Azcapotzalco. México. Pp. 47-81.

PRADILLA COBOS, Emilio (2002) “Los retos para el futuro de la Ciudad de México”, en ÁLVAREZ, Lucía, HUARTE, Ma. Concepción, SÁNCHEZ-MEJORADA, Cristina y SAN JUAN, Carlos (coords.) *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. México, 2002. Pp. 639-659.

PROVENCIO, Enrique y YANES, Pablo (eds.) (2006) *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general*. Secretaría de Desarrollo Social – Consejo de Desarrollo Social del DF.

PUEC (2012)

RAMÍREZ VELÁZQUEZ, Blanca Rebeca (2012) “La vulnerabilidad territorial del neoliberalismo mexicano” en CALVA, José Luis (coord.) *Desarrollo regional y urbano. Análisis Estratégico para el Desarrollo*, volumen 13, Consejo Nacional de Universitarios-Juan Pablos Ed. México. Pp. 251-272.

RICO, Roberto y REYGADAS, Luis (2000) “Gobiernos locales, estrategias globales” en RICO, Roberto y REYGADAS, Luis (coords.) *Globalización económica y Distrito Federal. Estrategias desde el ámbito local*. Plaza y Valdés Editores. México. Pp. 231-248

RUIZ DURÁN, Clemente (2004) “De la reflexión a un diagnóstico de la pobreza” en *Pobreza, Desigualdad y Marginación en la Ciudad de México*. SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL–CONSEJO DE DESARROLLO SOCIAL DEL DF. Pp. 27-40.

SÁNCHEZ ALMANZA, Adolfo (2002) “El desarrollo económico de la Ciudad de México. Hacia una evaluación”, en ÁLVAREZ, Lucía, HUARTE, Ma. Concepción, SÁNCHEZ-MEJORADA, Cristina y SAN JUAN, Carlos (coords.) *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. México, 2002. Pp. 163-188.

SÁNCHEZ-MEJORADA, Cristina y NÁJERA RODRÍGUEZ, Martín (2012) “Espacio público y ciudadanía. Participación ciudadana en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en el Distrito Federal” en CRUZ RODRÍGUEZ, María Soledad (coord.) *Periferias metropolitanas, políticas públicas y medio ambiente*. RNIU-UAM/Azcapotzalco. México. Pp. 209-238.

SCHTEINGART, Martha (2002) “Infraestructura y servicios urbanos en la Ciudad de México”, en ÁLVAREZ, Lucía, HUARTE, Ma. Concepción, SÁNCHEZ-MEJORADA, Cristina y SAN JUAN, Carlos (coords.) *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. México, 2002. Pp. 465-484.

SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO DEL DF (2012) *Memoria/Informe de Gestión 2006-2012*. SEDECODF. http://issuu.com/sedecodf/docs/1_memoria_2006-2012 (011013)

SHEINBAUM PARDO, Claudia (2008) *Problemática ambiental de la Ciudad de México*. Instituto de Ingeniería/UNAM-Limusa.

World Bank, *Private Solutions for Infrastructure in Mexico*, 2003; World Bank, *Mexico: Infrastructure Public Expenditure Review*, 2005; Banco Mundial, *La Competitividad en México: alcanzando su potencial*, 2006. En México, *Metrópolis 2025* (2006a, 2006b) y el IMCO (2007).