



REPORTE DE INVESTIGACIÓN

Política económica y desarrollo en la Ciudad de México

Guillermo Ejea Mendoza

1075 Reflexiones sobre política económica y desarrollo desde una perspectiva institucionalista

Política Económica y Desarrollo Económico

Diciembre de 2023

PRESENTACIÓN

El presente reporte de investigación, con título “Política económica y desarrollo en la Ciudad de México” se inscribe en las reflexiones del Proyecto de Investigación *Reflexiones sobre política económica y desarrollo desde una perspectiva institucionalista* (proyecto #1075, aprobado en la Sesión 378 del Consejo Divisional de CSH realizada el 07/09/2016) asociado al Grupo de Investigación de Economía Institucional y con Línea de Generación y Aplicación del Conocimiento de Política Económica y Desarrollo Económico.

En este reporte, se esbozan algunas de las características que puede asumir la política económica urbana en la perspectiva de lograr un cambio progresista que conduzca al desarrollo de la Ciudad de México. Se plantean los límites que tiene actualmente la política económica respecto de las necesidades de desarrollo de la Ciudad de México y, bajo una nueva conceptualización de la política económica a escala urbana, se trazan algunas características y medidas que podrían conducir a esos objetivos en las circunstancias actuales, principalmente, aumentando el gasto y la inversión del sector público para poder impulsar la expansión del mercado interno y un crecimiento sostenido que incidan en una reducción significativa de la desigualdad y la pobreza. Se añade un análisis del proyecto de Programa General de Ordenamiento Territorial para contextualizar la nueva política.

Dr. Sergio Cámara Izquierdo
Jefe del Departamento de Economía
Diciembre de 2023

Política económica y desarrollo en la Ciudad de México¹

Guillermo Ejea Mendoza²

Resumen

En este trabajo se esbozan algunas de las características que puede asumir la política económica urbana en la perspectiva de lograr un cambio progresista que conduzca al desarrollo de la Ciudad de México. Se plantean los límites que tiene actualmente la política económica respecto de las necesidades de desarrollo de la Ciudad de México y, bajo una nueva conceptualización de la política económica a escala urbana, se trazan algunas características y medidas que podrían conducir a esos objetivos en las circunstancias actuales, principalmente aumentando el gasto y la inversión del sector público para poder impulsar la expansión del mercado interno y un crecimiento sostenido que incidan en una reducción significativa de la desigualdad y la pobreza. Se añade un análisis del proyecto de Programa General de Ordenamiento Territorial para contextualizar la nueva política.

1. Introducción

El pensamiento económico dominante atribuye a la política económica dos características restrictivas: es una tarea que compete exclusivamente a los gobiernos nacionales y es neutral respecto del contexto social y político en que se aplica. Frente a esas convenciones este ensayo tiene un doble propósito. Por un parte, esbozar la conceptualización de la política económica como una labor que puede desplegarse a nivel regional (entidades federativas) o local (municipios, ciudades). Por la otra, mostrar que la política económica constituye un elemento medular del desarrollo de la ciudad.

La ciudad capitalista no-desarrollada está marcada por la contradicción entre, por una parte, la acumulación de capital, que es inherentemente concentradora de los recursos, los ingresos y la riqueza, y por la otra parte, la reproducción social que, por el contrario, implica su dispersión. Aquí se plantea como hipótesis que dicha contradicción puede ser mitigada, no eliminada, a través de una política económica urbana sostenida en doble pinza: por un lado, un conjunto de mecanismos que regulen la propiedad de los recursos, los ingresos y la riqueza y su redistribución social, y, por otro lado, la acción pública directa e indirecta sobre la dinámica económica ciudadana. Todo ello sobre la base de la participación democrática de la

¹ Este reporte de investigación se vincula al Proyecto de Investigación *Reflexiones sobre política económica y desarrollo desde una perspectiva institucionalista* (proyecto #1075, aprobado en la Sesión 378 del Consejo Divisional de CSH realizada el 07/09/2016), del Grupo de Investigación de Economía Institucional, y Línea de Generación y Aplicación del Conocimiento: Política Económica y Desarrollo Económico.

² Profesor e investigador del Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco (gem@azc.uam.mx).

población en la planeación y realización del desarrollo de la ciudad, es decir, en la construcción de una sociedad igualitaria.

El trabajo se divide del siguiente modo. En la sección 2 se revisan los alcances limitados, respecto de las necesidades del desarrollo, de la política económica en el caso de la Ciudad de México. En la 3 se formula otra conceptualización de la política económica en el ámbito urbano. En la 4 se proponen algunos trazos que debiera comprender la política económica en la ciudad capitalista no desarrollada, específicamente en el caso de la Ciudad de México. En la 5 se incluye un análisis del Programa General de Ordenamiento Territorial para contextualizar la nueva política. Al final están las conclusiones y la agenda de temas a tratar en el futuro.

2. Límites actuales de la política económica

Se ha convenido generalmente que la política económica es una tarea de los gobiernos nacionales debido a que es entendida como el tratamiento del conjunto de las variables macroeconómicas que inciden en el estado y la dinámica de una economía nacional, tales como el producto interno bruto, el consumo y el ahorro agregados, la tasa de interés, la balanza de pagos, el tipo de cambio, la oferta monetaria, el nivel de precios, el gasto y los ingresos del sector público. En modelos que incluyen la participación activa del Estado, la política macroeconómica se complementa con políticas sectoriales hacia la industria, el campo, los energéticos, los alimentos, el progreso tecnológico, etc. Pero rara vez se piensa a la política económica como un elemento para el desarrollo urbano.

En la planeación tradicional, como la que se ha elaborado recientemente en la Ciudad de México (IPDP: Proyecto del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México. El Derecho a la Ciudad y una Ciudad de Derechos, 2023), los temas económicos se agrupan y tratan como ejes o lineamientos de carácter estratégico y, aunque formalmente se componen de objetivos, políticas y programas, la realidad es que las propuestas para solucionar las problemáticas respectivas no constituyen más que una lista de enunciados no refutables y buenos deseos que, además, presentan tres características que hacen patente su inviabilidad. En primer lugar, no guardan conexión con las otras líneas estratégicas del plan, como la del bienestar social, la de transformación urbanística y la de mejoramiento ambiental. Ya se ha señalado que organizar la planeación, por ejemplo, en dos rubros separados como Ciudad de Bienestar e Igualitaria, por un lado, y Ciudad Próspera, Innovadora e Incluyente, por el otro, no sólo mantiene la desarticulación que ha resultado ineficaz desde hace mucho tiempo sino que también se incumple con la disposición de 2017 que prevé un solo “sistema de bienestar social y desarrollo económico distributivo” (artículo 17 de la CPCM). La disociación entre las condiciones del bienestar y la igualdad, como la salud, la educación y la alimentación básica, respecto de la estructura productiva que debe soportarlas, insinúa que aquellas seguirán formando parte de la política social asistencialista y dependerán riesgosamente de las transferencias gubernamentales. Es claro, entonces, que se desestima una visión integral del desarrollo de la ciudad. Por otro lado, objetivos, políticas y programas

se consignan en términos de promover, estimular, fomentar o impulsar, los que, si bien responden a un modelo de planeación no imperativa sino indicativa, no dejan de mostrar una actitud estatal muy medrosa respecto de la necesidad de regular las actividades e iniciativas del sector privado; se extraña una intencionalidad más directiva. En tercer lugar, acaso se plantean orientaciones presupuestales de gasto e inversión pero nunca las estrategias fiscales para mejorar la recaudación y menos para lograr la redistribución y reasignación territorial de los recursos, los ingresos y la riqueza o incidir en las directrices del desarrollo de la ciudad. Por ejemplo, es paradójico que, en los Ingresos Propios de la Ciudad de México, la participación del Impuesto sobre Nómina se haya incrementado de 69.5 a 82.7 por ciento mientras que la del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos haya disminuido de 26.0 a 14.3 por ciento entre 2013 y 2020, cuando los propósitos de la gestión gubernamental y los deseos de la mayoría de la sociedad han sido aumentar el empleo y reducir la utilización de automóviles. En este aspecto se mantiene la tradicional rigidez e insolvencia que ha caracterizado históricamente a las finanzas gubernamentales mexicanas, sin aportar ningún paso adelante en dirección a otro modo de relación entre el Estado y la sociedad (Peredo, 2022). En ningún momento se alude a la imprescindible y urgente reforma tributaria que contribuya a fortalecer la capacidad de operación y conducción del Estado local y al mismo tiempo el cumplimiento de los propósitos que se han declarado en relación con el ejercicio de los derechos humanos y el derecho a la ciudad. En este como en otros aspectos económicos el criterio que guía las decisiones de gobierno no es establecer reglas y mecanismos que orienten las actividades de los particulares, especialmente las empresas y los grupos de altos ingresos, sino abstenerse de interferir en ellas. En este rubro hace falta incrementar la eficiencia recolectora pero también modificar la estructura hacia un perfil progresivo y revisar el impacto social, económico, espacial y ambiental de cada renglón como predial, compraventa y alquiler de inmuebles, impuesto a la nómina, tenencia, uso y verificación de vehículos automotores, contaminación por actividades industriales, contribuciones por mejoras, hospedaje, casinos, tarifas por servicios, etc.

3. La política económica urbana (otra conceptualización)

En un sentido no estrecho la política económica puede ser considerada como el conjunto de estrategias e instrumentos cuyo ensamble se encamina a lograr un cambio estructural e institucional del sistema productivo y distributivo de los recursos, ingresos y riquezas de una sociedad, sea en el ámbito nacional, regional o local. Concebida así, la política económica puede incidir en variables típicamente macroeconómicas pero registradas a nivel regional y local tales como producto interno bruto, empleo u ocupación, consumo, ahorro, inversión, tasas de interés, precios y hasta la balanza de pagos mediante la utilización adecuada de algunos instrumentos directos como el gasto, la inversión y los ingresos propios del sector público, o bien, indirectos como una banca estatal de desarrollo administrada razonablemente. Asimismo, esta manera de ver la política económica permite restituirle los rasgos que fueron soslayados por el modelo promotor de los mercados

libres, como sustentarse en una visión que rebasa el corto plazo, apuntar a objetivos sociales más allá de los efectos netamente económicos y valorar justamente los resultados cualitativos. “En términos más amplios: la política económica tiene la finalidad de organizar la estructura de relaciones económicas de modo que la producción y distribución de productos proporcionen el mayor bienestar a la mayor parte de la sociedad durante el mayor tiempo posible” (Ejea, 2020: 290). Por consiguiente, la política económica es una palanca fundamental en la realización de la planeación para el desarrollo orientado abiertamente a la reducción de las desigualdades socioterritoriales y la heterogeneidad urbana, es decir, el cumplimiento de los derechos en la ciudad.

En ese marco es preciso destacar algunos atributos de la política económica –de hecho, de toda política pública y de toda planeación- cuya referencia normalmente es omitida por considerarlos axiomáticos, pero que en la realidad, al diseñarse y ejecutarse los cursos de acción, resultan olvidados: la política económica no puede ser sino volitiva, iterativa, pragmática, teleológica y sociopolíticamente no neutral (Íd.: 286). Esto último debe subrayarse pues, si bien se pretende el bienestar general, no puede ocultarse que ese objetivo requiere de la atención prioritaria a los sectores más desfavorecidos por el modelo económico y urbanístico prevaleciente.

Entonces, una política económica derivada de la Constitución Política de la Ciudad de México debería poseer las siguientes ocho características:

- Buscar el bienestar social más que la eficiencia económica.
- Configurarse sobre la base de la integralidad sectorial y el acoplamiento multiescalar (de las organizaciones barriales al ámbito metropolitano).
- Articular las acciones de corto, mediano y largo plazos para tratar de crear un curso continuo (no quiere decir lineal) y acumulativo de transformación estructural.
- Amplitud territorial. Desplegarse sobre todo el territorio pero poniendo mayor atención a las áreas de mayor atraso.
- Democrática desde la base.
- Considerar resultados cuantificables y cualitativos.
- Estratégica (revisable y modificable de acuerdo con avances y rezagos).
- Basada en la reconstrucción institucional.

Algunos de estos elementos coinciden con las modalidades actuales más relevantes de la planificación en el continente, convertidas en retos de la acción pública para el desarrollo (Máttar y Cuervo, 2017). En este sentido, la política económica, y en particular la urbana, puede ser entendida como un componente medular de la planeación (creación de sentido) y la ejecución (gestión y gobernanza) de las estrategias conducentes “hacia la idea colectiva del deber ser social”, abriéndose paso a través de y ordenando el contexto de la complejidad social, es decir, regulando las tensiones dinámicas entre colaboración y conflicto que surgen

continuamente entre los agentes sociales (Ib.: 24, 35-36). Al respecto, en otro lugar he sugerido que la política económica puede conceptualizarse como una política pública bajo la noción de Coalición Promotora de Sabatier (cita), concretable políticamente en los Pactos Sociales propuestos por CEPAL desde 2010.

4. La política económica en la ciudad capitalista no-desarrollada

Por otra parte, “si se admite que la política económica no es sino la expresión de un conjunto de relaciones sociales y políticas, concretadas en instituciones – costumbres, normas legales y organizaciones– en el seno de las cuales se gestan, configuran y procesan las decisiones, [...] para surtir efectos profundos y duraderos debe incluir como condición indispensable también la transformación de índole estructural-institucional” (Íd.: 290).

Como se sabe, la ciudad contemporánea es a la vez lugar y medio de valorización del capital, marcada por la contradicción entre la acumulación capitalista, concentradora de los recursos, los ingresos y la riqueza, y la reproducción social que, por el contrario, implica su dispersión. En las ciudades del mundo desarrollado esta contradicción fue amortiguada por las políticas redistributivas del Estado del Bienestar, pero en las ciudades del mundo no-desarrollado la ausencia de mecanismos protectores de las mayorías permitieron un doble proceso en espiral de polarización social y heterogeneidad urbana, agudizado en las últimas décadas por la depredación del capital financiero-inmobiliario que encabeza el modelo neoliberal. En el marco de un Estado que debe intervenir lo menos posible en la operación de los mercados, la morfología urbana y su dinámica son determinadas por las decisiones de los promotores inmobiliarios, tanto en lo que se refiere a la localización de las inversiones como a las características de las construcciones (materiales, alturas, dimensiones, estilos), la distribución territorial de las actividades (zonificación o mezcla), el diseño urbanístico (traza, espacios públicos, banquetas), y los precios que guían la dinámica inmobiliaria. En efecto, a este respecto, si bien puede decirse que el alza de la demanda de vivienda para ser habitada por parte de los consumidores (como valor de uso) tiene un papel importante en las presiones hacia arriba de los precios del suelo y las edificaciones en general, es en realidad la demanda de los inversionistas inmobiliarios por espacios para construir y vender viviendas, oficinas, locales comerciales y otros servicios la que (como valores de cambio) sobreponiéndose a la otra, marca el ritmo de crecimiento de los precios urbanos. No es el factor demográfico (nacimientos, matrimonios, inmigrantes) el elemento determinante de la especulación. La búsqueda incesante de ganancias obliga al capital inmobiliario-financiero a “mover” continuamente el capital fijo, depreciando el existente (a veces destruyéndolo) para dar “espacio urbano-económico” al nuevo capital. Además, este proceso del capital en general se entreteje con la disputa por los espacios específicos entre los diferentes capitales individuales (en ocasiones numerosos pero también oligopólicos) que, comprometidos en el sistema de competencia, están dispuestos a ofrecer un pago más alto que los demás –incluso endeudándose– por los lugares que parecen ser más rentables, los que pueden ser céntricos o periféricos, vírgenes

u ocupados y más o menos aptos para la edificabilidad según las circunstancias que atravesase la urbe. En esta dinámica hay que destacar el papel catalizador que juega el capital financiero para expandir progresivamente los créditos hipotecarios. Así, visto el fenómeno de conjunto, no es el exceso de población sino que es la lógica del lucro la que provoca la escasez de suelo y bienes inmuebles, y no es la expansión de la ciudad la que impulsa la inflación inmobiliaria, sino que es ésta la que induce el crecimiento urbano, sea de manera horizontal o de manera vertical (habitualmente ésta se piensa hacia arriba pero ya en varias ciudades del mundo el despliegue ocurre hacia el subsuelo³). En este obligado pro-activismo de la oferta capitalista, acelerado en las últimas décadas, se encuentran las causas profundas del aumento de las desigualdades socioterritoriales y otros problemas urbanos como la segregación, la gentrificación, la pérdida de espacios públicos, el deterioro ambiental, la preferencia por erigir vivienda para las personas de ingresos medios y altos, el abandono de viviendas, los lotes ociosos y la especulación. A ello, para completar el cuadro de la ciudad capitalista no-desarrollada, hay que añadir el desempleo, el subempleo y los bajos salarios que impiden pagar la vivienda disponible y otros bienes básicos, fenómenos generados por la persecución constante de mayores ganancias oligopólicas en el sector productivo (industrias de la construcción y manufacturas) y en el terciario (comercio y servicios, especialmente turismo). En este sentido, el problema de la falta de vivienda 'accesible' no reside únicamente en la oferta escasa sino, precisamente, en su opuesto necesario: en la falta de ingresos para adquirir la vivienda 'disponible' o 'eventualmente posible'. En este sentido es que habitualmente se descuida que la solución a la cuestión habitacional no radica solamente en diseñar y aplicar una buena política de vivienda popular sino en planificar también y como marco general una estrategia de crecimiento económico y aumento del empleo decente.

Por consiguiente, la posibilidad de incidencia de la sociedad en la configuración morfológica de la ciudad cruza forzosamente por el acotamiento del poder del capital inmobiliario pero también del financiero, el productivo y el turístico, principalmente. En esta perspectiva, es indispensable la intervención del Estado bajo un esquema firme pero democrático, que pueda regular las acciones de los capitales y sus consecuencias de acuerdo con el bien común. Generalmente se piensa – cuestionando- el involucramiento del Estado en términos de la ampliación del acceso a los bienes y servicios, completando la demanda no satisfecha por el sector privado, pero rara vez se apunta a su papel orientador, complementario y motor de la oferta.

Desde esta óptica, la ordenación de los capitales por el Estado puede hacerse mediante tres grandes vías: 1) el conjunto de disposiciones normativas que les indiquen qué pueden y qué no pueden hacer, es decir, determinar el alcance del uso y usufructo de la propiedad privada; 2) la creación, operación y distribución en el

³ Helsinki, París, Montreal, New York (<https://actualidad.rt.com/sociedad/view/120665-ciudades-subterranas-urbanizacion-montreal-paris>).

territorio de las condiciones/servicios generales de la producción, y 3) las acciones directas de gasto e inversión social y productiva para la producción de bienes y servicios.

1) Sin menoscabo de la convicción de que el derecho no es un reflejo de los hechos económicos, sociales, políticos y urbanos sino parte constitutiva de ellos y que muchos de éstos sólo tienen sentido en su expresión jurídica (Azuela, 1999), es posible y necesario abordar el ordenamiento de los capitales a través de la revisión, depuración y actualización de sistema legal. En la dimensión urbanística ya se ha revelado el conjunto de contradicciones, ambigüedades, vacíos y confusiones de tipo jurídico que han permitido, sin establecer muchas ni sólidas restricciones, la libre actuación de los capitales desde hace muchas décadas y hasta fecha, incluso en perjuicio de la planeación (Azuela, 1999; Azuela, González y Saavedra, 2019). En mi opinión, el embrollo ha sido causado principalmente por dos factores vinculados. Uno es la intención de obtener las mayores ganancias en el menor plazo posible, propia de la mentalidad rentista que campea entre los empresarios del sector privado y los funcionarios del sector público; el otro es la pretensión de dar la vuelta al espíritu constitucional según el cual la propiedad privada es una propiedad derivada ya que la tierra pertenece originariamente a la nación y está sujeta a las disposiciones que dicte el interés público. De ahí que a través de decisiones legales, técnicas y administrativas se generen sobre la marcha diversas modalidades concretas de propiedad privada, incluidas aquellas cuyo alcance es definido por los planes de desarrollo urbano (Azuela, 1999; ...). En esa misma dirección, la lógica neoliberal ha venido arraigando la creencia en el carácter absoluto de la propiedad, levantando una barrera ideológica a la intervención estatal y beneficiando por supuesto al libre maniobrar de los capitales, pero sirviéndose también del imaginario social que ve en la propiedad de la vivienda un objeto material donde asegurarse contra la incertidumbre del futuro (Azuela VI), que se promovió oficialmente como signo de modernidad en México hace casi un siglo (Sánchez Mejorada, 2005) y que ha formado parte de la estrategia de colonización de la ciudad por el capital financiero-inmobiliario también en otros países (Rolnik, 2017). Esto ayuda a explicar, asimismo, porqué se ha desdibujado –o nunca ha tomado cuerpo- la idea de la función social de la propiedad y de la ciudad misma. Se piensa de manera cada vez más generalizada en la propiedad de una cosa -del cepillo dental a la calle- como un derecho individual absoluto –excluyente de cualquier derecho de los demás sobre la cosa- y se percibe a la ciudad sólo como medio para realizar ese derecho personal. Entonces, la ciudad deja de ser un ambiente de convivencia y solidaridad para convertirse en uno sólo de competencia y conflicto. La desaparición del espacio público mediante su privatización y la disputa por la posesión del espacio disponible se vuelven luchas por la superioridad social.

En este contexto es difícil que se materialice el cumplimiento del derecho a la ciudad y de los demás derechos humanos establecidos en la Constitución de 2017. Para avanzar habría que insistir en la reconstitución del sistema jurídico urbanístico en la perspectiva de la función social de la propiedad y de la ciudad (tarea que, por cierto,

se esperaba que el IPDP comenzara a cumplir). Así, la recuperación de la función social de la propiedad como núcleo del derecho a la ciudad no sólo permitiría establecer mecanismos de control sobre las acciones de los capitales (para promover la mezcla de funciones, la mixtura social y la compacidad, por ejemplo), sino que dotaría a la ciudad del atributo de ser propiedad común de toda la gente, garantizando que ninguna persona fuese excluida del uso y los beneficios provistos por la propia ciudad, es decir, del ejercicio de los demás derechos. A la vez, dicha recuperación del principio de la responsabilidad social de la propiedad y de la ciudad reforzaría la legitimidad de los instrumentos de regulación, supervisión y control de los procesos constructivos así como los de captación de plusvalías.

Ahora bien, es importante destacar que la idea iusnaturalista de que la propiedad tiene un carácter absoluto y, por tanto, está bajo el dominio incuestionable de las decisiones de los propietarios, no se refiere únicamente al caso del suelo y las edificaciones como tales sino a toda clase de riqueza o activo: el dinero, los productos manufacturados, las diferentes formas de las ganancias, como las utilidades, los intereses y las rentas, y hasta el trabajo asalariado. En estos ámbitos el capital en general y los capitales individuales también han gozado de amplia flexibilidad en perjuicio de los no-propietarios y la mayoría de los habitantes de la ciudad, provocando bajos ingresos, subempleo, economía informal, expansión de la mancha urbana, carencia de servicios y gentrificación. Por ello, la regulación de la propiedad privada de conformidad con el interés público debe extenderse a las relaciones laborales, las normas que rigen las actividades financieras, comerciales y turísticas, y las disposiciones fiscales que tienen asiento en la ciudad.

2) Es sabido que la infraestructura productiva y social creada por el Estado puede reforzar las tendencias concentradoras y excluyentes de la acumulación capitalista si favorece los requerimientos de las élites, o bien, fungir como mecanismo redistributivo de la riqueza material y las condiciones del bienestar proporcionando los bienes y servicios básicos a toda la población. En este último caso se configura como un segundo orden urbano que corrige las desigualdades socioterritoriales generadas por el mercado y robustece el carácter democrático de la ciudad (Pírez, 2006). En otras palabras, la gestión estatal de las condiciones/servicios generales de la producción, circulación y realización del capital puede hacerse en clave sectorial/espacial (Garza, 2013) de tal suerte que no sólo contribuya a elevar la productividad y ganancias de la ciudad en su conjunto sino también a su redistribución más igualitaria. A la vez, la dotación universal de los bienes y servicios urbanos contribuye al cumplimiento de los derechos humanos.

La forma más sencilla de visualizar y abordar el impacto urbano de la concentración de la riqueza y la extensión de la pobreza es mediante el análisis de la distribución territorial de las características de la vivienda por estratos de ingreso. Este enfoque tiene la virtud de visibilizar la acumulación por desposesión y legitimar gran parte de las luchas populares por la defensa de los barrios, los espacios públicos, las áreas verdes, el agua. Pero no deben dejarse de lado los factores que condicionan las decisiones de localización de los negocios en la ciudad, sean de tipo industrial,

comercial o de servicios. A fin de cuentas, el mapa de las zonas habitacionales es la contraparte (en positivo o negativo) del mapa de los lugares de generación de empleos y las posibilidades de movilidad entre unos y otros.

En cualquier caso, para el ordenamiento espacial del capital es necesario acudir al uso de instrumentos fiscales y administrativos eficaces y transparentes. Por ejemplo, recientemente se ha estudiado mucho el fenómeno de la gentrificación, entendida como el desplazamiento territorial de habitantes originarios por la llegada de grupos de población con mayores ingresos relativos, poniendo énfasis en la problemática de la vivienda, ahora intensificada por el arrendamiento de corto plazo. Pero el fenómeno es más general. Una vez desalojadas de la ciudad las grandes industrias por motivos ambientales, de acercamiento a los mercados de exportación o ventajas tecnológicas y salariales a lo largo de los años noventa, las grandes corporaciones del comercio y los servicios desvanecieron la zonificación en que se había basado la planeación del desarrollo urbano en las décadas anteriores y comenzaron a desalojar a los residentes de las áreas de menores ingresos relativos, en efecto, pero también a los pequeños negocios comerciales, de servicios e incluso manufactureros, talleres y ambulantes, de manera que la expulsión de la gente inevitablemente se acompaña de más desempleo. Así, la des-zonificación paulatina y sutil de la ciudad a partir de la acumulación de un caudal de decisiones individuales movidas por las ganancias del capital, es un proceso que la encarece y transforma progresivamente, reproduciendo y ampliando las desigualdades bajo la cubierta de la planeación estratégica (González,). Por lo tanto, la integración funcional, que forma parte de las características de la ciudad deseada, no puede dejarse al libre juego del mercado inmobiliario sino que debe seguir una directriz emanada de un nuevo tipo de planeación realmente democrática.

3) En el cuadro neoliberal está completamente estigmatizada la intervención del Estado en los procesos económicos debido dos supuestos asociados: primero, que los mercados libres son más eficientes; segundo, que los gobernantes/políticos no actúan de manera racional. Sin embargo, la evidencia histórica muestra que sin participación estatal no hay desarrollo. Específicamente, en una economía donde las profundas desigualdades socioterritoriales son resultado de la dinámica de localización de las firmas capitalistas, concentradora y excluyente casi sin control, enfocándose preferentemente a la producción de bienes y servicios de mayor rentabilidad, inclusive mediante el alza artificial de precios, es indispensable que el sector público haga suya la responsabilidad de ofrecer a la mayoría de la población de bajos y muy bajos ingresos los satisfactores que el mercado le escatima.

La acción estatal puede llevarse a cabo mediante subsidios al productor o al consumidor; el apoyo al llamado sector social, especialmente las organizaciones cooperativas; el financiamiento de inversiones e innovaciones tecnológicas; el establecimiento de restricciones a la producción y circulación de ciertos bienes y servicios, o la creación de empresas para la producción y distribución de satisfactores que el sector privado desprecia o encarece. Cabe mencionar que, en este marco, la eficiencia-racionalidad del Estado-empresario se guía

prioritariamente por los objetivos sociales de los proyectos y que esto no tiene porqué contraponerse con el uso razonable de los recursos.

Como dijimos antes, el elemento estructural en que puede basarse la distribución más igualitaria de los ingresos y la riqueza es la multiplicación del trabajo decente, que es al mismo tiempo un derecho humano fundamental. Pero también es sabido que la predominancia de estructuras oligopólicas en todas las ramas de la economía a nivel mundial, en el contexto de mercados libres, ha conducido a grados enormes de desempleo, subempleo y empleo informal. Al igual que sucede con otras mercancías, el capital sólo se preocupa por aprovechar el tipo y cantidad de trabajo que le resulta de mayor beneficio y al menor costo. Entonces, la acción productiva estatal directa, por no depender de maximizar la rentabilidad, contribuirá a incrementar el empleo formal, la masa salarial y los ingresos *per cápita* en la ciudad, con sus repercusiones benéficas sobre la ampliación del mercado interno, la capacidad adquisitiva de la población y el acceso a las prestaciones de seguridad social.

Además, como las condiciones generales de la producción y distribución del capital conllevan los servicios generales, entre ellos el trabajo (Garza, 2013), la creación de infraestructura productiva y social, las actividades del sector público en general y la creación de empresas de capital social-estatal tendrán un impacto directo también en el fortalecimiento de las políticas sociales, como educación, vivienda, alimentación y transporte, conformando un bloque de acciones encadenadas (un solo sistema productivo y de bienestar) que de fuerza y consistencia al proceso de cambio estructural en la ciudad.

A la reforma fiscal ya mencionada podemos añadir, sólo como ejemplos, cinco líneas de acción en las que la acción estatal puede desplegarse:

i) en el marco de la producción social de vivienda y del hábitat, la construcción y adquisición de vivienda estatal para alquiler sería uno de los componentes más relevantes de esta estrategia porque podría incidir en la modificación de la forma urbana o delinear la morfología de la ciudad deseada, frenar el movimiento alcista de los precios inmobiliarios, multiplicar la inversión pública en nuevas tecnologías urbanas y de uso doméstico que ya se están aplicando en diversas ciudades del mundo pero cuyas tasas de retorno de corto plazo difícilmente son atractivas para el capital privado (Winkless, 2016), repercutir en la integración industrial, generar empleos, estimular los estudios medios y superiores en las ramas afines, etc.

ii) En general, la producción de bienes urbanos de tecnologías sencillas (mobiliario, señalización, dispositivos para iluminación y uso de energías alternativas) y de bienes básicos (alimentos, prendas de vestir, uniformes y útiles escolares) podrían ser el principio de una nueva industria mixta social-pública vigorosa. En un contexto dominado por los capitales rentistas, sólo apelando a estas estrategias será factible alcanzar en el marco del derecho a la ciudad el cumplimiento de los derechos humanos relacionados con los satisfactores urbanos. Colateral o directamente, este núcleo industrial o clúster podría ser el pivote para el impulso de un desarrollo

tecnológico propio en cuanto sus proyectos se ligaran con los programas de los centros educativos y de investigación media y superior existentes en la ciudad, con el fin de cumplir con las fases apropiadas del proceso: adopción, adaptación, mejoramiento e innovación (es decir, primero aprender a utilizar la tecnología existente, luego conocer cómo y cuáles son los principios de su funcionamiento para adaptarla a las necesidades particulares y ver la posibilidad de aumentar su eficiencia y, finalmente, crear una tecnología superior). El pensamiento dominante enfatiza que la educación y el progreso tecnológico son dos factores relevantes del crecimiento económico y el desarrollo, pero olvida que los avances educativos y tecnológicos no se producen por arte de magia sino por los recursos que se invierten en ambos rubros. En una economía en la que las empresas privadas son reacias al riesgo y la competencia, el escalamiento independiente de la ciencia y la tecnología sólo puede alcanzarse mediante la demanda derivada de la actividad de los sectores social y público.

iii) Otro caso en que la política económica puede comprenderse en su interacción con lo social y urbanístico es el sistema de cuidados. Un sistema de cuidados adquiere cada día mayor relevancia en las estrategias para alcanzar o mantener niveles mínimos de bienestar para la población, tanto en ciudades del mundo desarrollado como, más imperiosamente, en ciudades del mundo no desarrollado. Esto se debe a varios factores, como el aumento de la edad promedio de la población y de la esperanza de vida; la gran cantidad de infantes y adolescentes desprotegidos por el incremento de la pobreza, los movimientos migratorios y la violencia; el mayor desempleo, subempleo y empleo informal ocasionados por el modelo económico vigente, y el recogimiento de las coberturas sociales que antes proporcionaba el Estado. Pero un sistema de cuidados no debe entenderse únicamente en su aspecto asistencialista, es decir, reducido a proporcionar atención a las personas con algún tipo de dependencia o vulnerabilidad, menos aún si se refiere a servicios médicos y medicamentos preferentemente gratuitos o con precios bajos a la población humilde, como se ha visualizado en las propuestas existentes hasta ahora. Otra deficiencia de tales proyectos es que no se ha territorializado, es decir, no se han considerado las desigualdades urbanas. Un verdadero sistema de cuidados se sostiene sobre una estrategia integral: cubre las necesidades de salud y seguridad social de todas las personas y en todo el territorio (es decir, tiene un carácter universal) a lo largo del ciclo vital completo, del embarazo al fallecimiento; incluye el despliegue de la medicina preventiva tanto como la curativa –de hecho, la segunda es menos requerida y los costos sociales disminuyen en la medida en que la primera es más eficaz-; forma al personal médico general y especializado, así como al administrativo, que atenderá a todo el sistema; repercute en la construcción de edificaciones para la atención de la gente, para la vivienda de los trabajadores y para el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las personas –agua, drenaje, recolección de residuos, áreas verdes, transporte-; genera estudios e investigaciones para mejorar los diagnósticos y formular cursos de acción más eficientes; apunta a la producción e innovación local de los

instrumentos y medicamentos que el propio sistema demanda, y fomenta la educación y participación de la sociedad en cuanto ésta adquiere conciencia de que la salud es un derecho humano y se vuelve corresponsable de su cumplimiento. En otras palabras, un sistema de cuidados puede llegar a constituir una estrategia de desarrollo de la ciudad en clave de uno de los derechos humanos fundamentales – la salud- con impactos benéficos sobre otros: empleo, educación, urbanización, innovación.

iv) Banca de desarrollo local. La Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México (STFECDMX) tiene tres programas sociales de apoyo al desempleo, el trabajo digno y la economía social por 530 millones de pesos beneficiando aproximadamente a 17,290 personas (fuente), aunque su titular ha declarado que con los ocho programas que cuenta ha beneficiado a más de 464 mil personas y que, desde 2018, ha financiado la creación de 5 mil empresas sociales (fuente). Por su parte, el Fondo para el Desarrollo Social (FONDESOC) de la Secretaría de Desarrollo Económico de la Ciudad de México (SEDECOCDMX) tiene en 2023 once programas de financiamiento por microcréditos al autoempleo, mujeres, atención a medianas y pequeñas empresas, organizaciones culturales y cooperativas y comercialización de productos rurales por 500 millones de pesos a través de 43,712 transferencias, atendiendo un padrón de beneficiarios de 44,837 personas en 2022 (fuente). Algunas alcaldías también tienen programas similares.

Al respecto, hay que mencionar, en primer lugar, que estos programas no operan como parte de una política económica local sino como estrategias de política social para contener o amortiguar los efectos de la carencia de empleo y de la insuficiencia de actividades económicas en la ciudad. En segundo lugar, excepto los de FONDESOC, los demás apoyos son a fondo perdido. En tercer lugar, los apoyos de STFE a las empresas sociales y cooperativas van de 80 mil a un millón 600 mil pesos. En cuarto lugar, los créditos de FONDESOC van de 3 mil a 500 mil pesos a tasas de 0.25% quincenal sobre el préstamo total o 6% anual sobre saldos insolutos (fuente). En suma, el gobierno ciudadano parece fungir como agencia de financiamiento para el desarrollo destinando recursos sin retorno o con menudo reembolso a proyectos y actividades que alivian la situación económica de algunas personas, la mayor parte de las veces de manera temporal, pero que no inciden en un dinamismo significativo de la economía, el despunte de sectores estratégicos y la generación de empleos. Frente a esas acciones limitadas el gobierno podría constituir o promover la constitución como alternativa de una verdadera banca de desarrollo local que mantuviera bajos los costos del financiamiento productivo, ampliando su radio de acción sectorial y territorial y sus efectos positivos sobre la actividad económica y el empleo.

v) Se ha escrito mucho sobre la relevancia de las empresas sociales, cooperativas y comunitarias en la contención y alivio de los problemas relacionados con la falta de empleo y no vale la pena abundar en ello, pero sí es importante mencionar que el sector social de la economía debe dejar de verse como un campo de refugio para quienes han sido expulsados (as) o no han podido entrar al mercado, y comenzar a

tomarse en serio como una opción económica frente a la fuerza del capital. Existen multitud de experiencias prácticas y reflexiones teóricas documentadas acerca de las modalidades, éxitos y deficiencias de la economía social, solidaria, popular o del trabajo en México y otros países (citas), pero de su análisis se desprende una conclusión general: el sector social no prosperará como alternativa real si no cuenta con el apoyo decidido del Estado. Es entendible que un gobierno de corte neoliberal mantenga su perfil asistencialista, sin embargo es inexplicable que un gobierno progresista no eleve su protagonismo en la ruta de una transformación estructural. Además, el incremento de la participación del sector social en la dinámica económica de la ciudad podría representar al mismo tiempo una condición material y sin duda simbólica favorable al aumento de la participación y responsabilidad social de la ciudadanía en la democratización política desde abajo.

5. Programa General de Ordenamiento Territorial. Análisis.

I. Comentario general:

En cuanto a la Misión y Visión del PGOT (cap. 5.2), se dice que tienen por objetivo ordenar y gestionar el espacio de la Ciudad de México, partiendo de la función social de la propiedad pública. Luego, en el primer párrafo del Objetivo General (cap. 5.3, p. 182) éste se especifica y amplía pues ya “es regular la transformación de la Ciudad y asegurar la función social del suelo y de la propiedad pública, privada y social para un desarrollo sustentable, compatible con los intereses de la sociedad” (subrayados del revisor). Aún más: en el segundo párrafo se declara que “Este instrumento de planeación busca contribuir territorialmente a elevar el bienestar de las personas, reducir las desigualdades sociales y económicas, la equidad de género, y favorecer a los grupos de atención prioritaria, como son los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes”. Pero en el cuerpo del documento no se nota una estrategia para lograr ese *aseguramiento de la función social de la(s) propiedad(es)* que permitiría transformar territorialmente a la Ciudad de acuerdo con el desarrollo propuesto en el primer párrafo y los propósitos señalados en el segundo párrafo.

II. Desglose

El capítulo 4 corresponde al Diagnóstico y el 6 a las Estrategias y Líneas de Acción.

4.3. – 6.3 Desarrollo Económico y Disminución de la Pobreza

En Diagnóstico (4.3) se describe la situación de la actividad económica en la Ciudad (producción, sectores principales, cantidad de unidades económicas, empleo, ingresos) y su desigual distribución territorial. No hay novedades, tampoco una explicación o al menos conjetura acerca de las causas de la problemática situación.

En Prospectiva (4.3) se dice que todo se resolverá para 2035.

En Estrategias y Líneas de Acción (6.3) se formulan 4 Estrategias: (E1) Aumento de productividad y *eventualmente* remuneraciones de las actividades rezagadas, (E2)

Desarrollo del turismo y destinos emergentes, (E3) Desarrollo social y calidad de vida y (E4) Actividades dinámicas. Debe destacarse que:

- En E1 el incremento de las remuneraciones sería una *eventualidad* posterior al de la productividad, lo cual es un planteamiento contrario al espíritu redistributivo de la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM).
- En E3 no se aplica una visión de política económica activa sino social asistencialista.
- En E4 el objetivo es impulsar y distribuir las “por todo el territorio”, lo mismo que en E2, es decir, dejando de lado que hay desigualdades territoriales.
- Tanto en E2 como en E4 se tiene la intención de hacer inversión pública para infraestructura, lo cual es muy pertinente.

En general, desde el punto de vista territorial no hay congruencia entre la problemática descrita y las estrategias para resolverla. Por lo demás, las Líneas de Acción son obvias, vagas y genéricas.

Se establecen 5 Programas:

1. Desarrollo de destinos turísticos emergentes. Además de la inversión pública en infraestructura en 35 puntos turísticos emergentes en 15 años, se apuesta al hospedaje en casa habitación;
2. Atención integral a las colonias con menor desarrollo y atención prioritarias y programa Pilares (esencialmente acciones sociales);
3. Centralidades. A las 12 urbanas existentes se añaden 2 rurales y 5 urbanas nuevas, indicando que debe comenzarse por identificar sus vocaciones y elaborar diagnósticos para definir sus necesidades;
4. (elevar) Productividad y remuneraciones de las actividades rezagadas y generación intensiva de empleo (mediante cooperativas y organizaciones productivas del sector social), y
5. Impulso de economía barrial (se proponen coinversiones productivas entre sectores público, privado y social “en las zonas urbanas con mayor concentración de actividades rezagadas”, pero no se explica cómo se atraerán tales coinversiones).

Los programas 2, 4 y 5 parecen apuntar a los mismos territorios de la Ciudad.

1 y 3 tienen AGT, mientras que 2, 4 y 5 no.

Lo anterior aterriza en las Áreas de Gestión Territorial 6.18.1. y 6.18.2.:

- La primera, AGT de Destinos Turísticos Emergentes, propone 35 en 12 alcaldías mediante el fomento de cooperativas de servicios turísticos e inversión pública en infraestructura y equipamiento, lo cual es pertinente. Pero algunas parecen ser más bien puntos de recreación local o tramos de circulación, como Ciudad Deportiva Azcapotzalco, Parque Tezozómoc, San Joaquín-Tacuba.
- En cuanto a la segunda, AGT de Centralidades, se califican como zonas de regeneración urbana integral (12 existentes, 2 Centros Proveedores de Servicios de Integración Ambiental y 5 nuevas). Para ello se recomienda “Integrar recursos derivados de las cesiones onerosas de derechos de edificación y de los aprovechamientos considerados en el Código Fiscal para administrarlos por medio del Fondo para el Ordenamiento Territorial en las medidas, obras y acciones necesarias para mejorar las condiciones de estas zonas”.

Hay ambigüedad en algunas definiciones, como aglomeraciones económicas, centralidades (la definición formal se basa en cantidad de población que habita o trabaja en el punto geográfico), actividades dinámicas/actividades rezagadas.

4.5. – 6.5. Estructura territorial

Prácticamente se repite el Diagnóstico y la Prospectiva de 4.3., sin plantear causalidades.

Se afirma que a 2035 la Ciudad tendrá una estructura dinámica, policéntrica, cercana, con mezcla de usos de suelo, mixtura social y fuentes de empleo, donde los Pueblos y Barrios Originarios (PBO) son reconocidos y respetados.

Las Estrategias, Líneas de Acción y AGT coinciden con 6.3. y 6.18.2.

En el caso de los PBO se indica que se debe comenzar con identificar cuántos y cuáles son para luego ayudarlos y capacitarlos en la elaboración de sus Planes Parciales de Ordenamiento Territorial.

Las Líneas de Acción y las Acciones de los Programas parecen colección de obviedades (“Considerar centralidades existentes y nuevas”), buenos deseos (“Adecuación y mejoramiento del equipamiento y de la infraestructura urbana”), algunas repeticiones (“Promoción de vínculos entre actividades de investigación y desarrollo con emprendimiento y desarrollo de negocios” – “Vinculación académica con los emprendedores y negocios”) y otros equívocamente ubicados (“Sistema de calendarización de trámites y reglamentación para la tramitación afirmativa”).

La reestructuración espacial debería ser el soporte vertebral del reordenamiento territorial y no un eje más.

En general, no se aprecia cuáles serían la dirección y las fuerzas motoras del cambio en materia económica y estructura territorial, de conformidad con la orientación de la CPCM. Parecen, más bien, ajustes menores a las tendencias actuales. La carencia de un análisis de causalidades impide clarificar ejes de transformación acordes con los preceptos constitucionales.

Aunque se menciona la inversión pública, su destino principal es la infraestructura y sólo ocasionalmente actividades productivas, siempre de la mano con la privada y la social, es decir, sin atreverse a adquirir el protagonismo que se necesita (ver PGD).

4.7. – 6.7. Infraestructura Física

La distribución territorial de la infraestructura y el suministro de los servicios urbanos sigue el mismo patrón que la socioeconómica, con mayores carencias en zonas sur, norte, oriente y rurales. Se enfatiza la relación compleja con otras entidades federativas. En la Prospectiva se asegura para 2035 la disminución de los rezagos, el mejoramiento de las coberturas y la transición a las energías limpias. Como en otras secciones, no hay priorización de Objetivos, Líneas de Acción y Programas. Estos últimos se componen de acciones ordinarias y no tienen metas.

El Área de Gestión Territorial para Mejoras en Equipamiento e Infraestructura Pública (6.18.11.) refiere “a las zonas que presentan los mayores rezagos en materia de infraestructura de servicios básicos, así como accesibilidad baja y muy baja a equipamiento urbano, incluyendo espacio público y accesibilidad a internet, y que requieren de intervención para su mejora estructural y operativa”. Se señalan las alcaldías con mayor rezago en alumbrado público, agua potable y drenaje, pavimentación y arbolado: Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Iztacalco, Iztapalapa, Xochimilco y Tláhuac.

4.8. – 6.8. Infraestructura Tecnológica

Se refiere sólo a la infraestructura tecnológica a cargo del gobierno.

Se indica que la cobertura es deficitaria (6.7% de los habitantes) y distribuida desigualmente en el territorio.

Se menciona que operan adecuadamente sólo 29 de 966 servicios digitales.

La Prospectiva es optimista: en 2035 la conectividad en la Ciudad será “universal y de alta calidad”. Las metas programáticas mencionan una cobertura de 40% en 5 años, 40% en 10 años y el 20% restante en 15 años para conectividad, sensorización de variables urbanas (de seguridad, atmosféricas, sismológicas, hídricas y Metro) y vinculación a los sistemas existentes. Se añade el impulso a la industria creativa y un plan metropolitano de cómputo de alto rendimiento.

No hay una relación explícita con una AGT, pero puede tomarse en cuenta la de Infraestructura para la Innovación (6.18.3.). Ésta se refiere a “los territorios de la ciudad donde se generan las principales innovaciones, pero que deben aprovecharse para mejorar el bienestar de la población en general”. No obstante, el

espectro se abre: “se continuarán impulsando facilidades para la conectividad digital, la formación continua para el empleo y el emprendimiento, el desarrollo de la creatividad y las potencialidades artísticas, la actividad deportiva y otras prácticas favorecedoras del mejoramiento personal y colectivo. Las prioridades territoriales quedan definidas por las zonas de mayores rezagos sociales y de integración y recuperación social”. Si no hay contradicción entre los propósitos por lo menos hay discordancia. Esto se refleja en el alcance de los objetivos: Mejorar y desarrollar infraestructura para la innovación en distintos territorios; Crear espacios de innovación tecnológica; Adaptar sistemas tecnológicos en materia de innovación; Promover la economía circular, y Reducir la cantidad de residuos sólidos que llegan a los rellenos sanitarios. Todos objetivos sin precisión territorial.

Hay ambigüedad en el diagnóstico y timidez en la ruta. Se presume una ciudad completamente digitalizada y conectada, pero la atención se enfatiza, por un lado, en las áreas de innovación ya existentes (donde se concentran instituciones académicas y laboratorios privados); por otro lado, en las rezagadas, sin indicar cómo éstas podrán convertirse en innovadoras y, por último, las acciones principales sólo consideran el ámbito del sector público. No se dice tampoco cómo las áreas innovadoras tendrán efectos de derrama sobre el resto de la ciudad, ni cómo las acciones del sector público incidirán en la propagación territorial de la innovación. Parece que los propósitos se enuncian porque eso es políticamente correcto y no porque se tenga una idea clara de qué y cómo hacerlo.

Las Políticas tampoco aterrizan.

Además, la innovación tecnológica de utilidad urbana es algo más que la conectividad y la digitalización. Incluye, por ejemplo, nuevos sistemas de suministro energético e hidráulico, de iluminación y ventilación, regulación térmica, técnicas constructivas, desarrollo de materiales, etc., algunos de los cuales ya están contemplados en los proyectos de la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación (SECTI), principalmente a través de la Red ECOs, donde se extraña la presencia de la Iniciativa Privada Productiva. Por cierto, según su página web, la SECTI tiene 44 atribuciones, más “Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos”, conferidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública, y un aparente exceso de aparato administrativo, pero escaso presupuesto.

4.10. – 6.10 Asentamientos Humanos Irregulares

El diagnóstico es una descripción de las principales características de los AHI y su evolución desde fines de los años ochenta, con mayor énfasis en los ubicados en el suelo de conservación debido a su impacto ambiental sobre el conjunto de la Ciudad. Se atribuyen inicialmente a la explosión demográfica de la Ciudad de México pero luego se consideran otros factores: “el encarecimiento del suelo, el encarecimiento de la vivienda, la oferta de vivienda en suelo urbano se dirige a los sectores socioeconómicos más altos, el salario promedio de la ciudad no es suficiente para recibir créditos que correspondan a los valores de la vivienda de mercado, existen pocas opciones de financiamiento para el tipo de vivienda que se

está ofertando, así como la falta de vivienda asequible, subsidios y apoyos por parte del GOBCDMX”.

Prospectivamente se estima que hacia 2035 disminuyan los AHI (40%) y sus efectos ambientales nocivos a causa de la política de vivienda que se impulsará. Se subraya la existencia de una nueva normatividad clara y congruente sobre el problema.

En las Estrategias y Líneas de Acción se establece como objetivo el de evitar su expansión en suelo de conservación (quedan fuera los AHI en zona urbana), pero las acciones “estructurales” para ello en los AHI existentes consisten en fomentar las actividades económicas y proveer servicios básicos que reduzcan la pobreza, así como formalizarlos legal y administrativamente y reubicar a las personas con alto nivel de riesgo. Se trata de una Estrategia única con dos programas, el Programa de Gestión Integral de Asentamientos Humanos y el Programa de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra. Este último se compone de un proyecto y el primero de cuatro, en uno de los cuales (Proyecto 1.3 Reserva Territorial y/o bolsa de suelo), cabe aclarar, las acciones parecen incluir a los AHI urbanos: “Identificación de predios que constituyan la bolsa de suelo: grandes predios baldíos, áreas de uso industrial abandonadas o subutilizadas, bodegas y estacionamientos a cielo abierto...”.

El Área de Gestión Territorial Asentamiento Humanos Irregulares (6.18.13) comprende los “Polígonos en donde se localizan los asentamientos humanos irregulares, principalmente en suelo rural y de conservación, pero también en barrancas y áreas naturales protegidas”. Se proponen políticas de reubicación, contención de riesgos o de regulación y consolidación, dependiendo de las características del AHI, para “la recuperación de áreas naturales y los servicios ambientales que proveen y también elevar la calidad de vida de los pobladores que habitan en los AHI, cuando estos resulten elegibles a la regulación”. En el caso de la reconversión de áreas cuyos asentamientos han sido reubicados, se apoyarán en el AGT de Restauración de Ecosistemas y el AGT de Restauración Agroecológica.

4.15. – 6.15. Desarrollo Rural y Agricultura Urbana

“El Desarrollo rural y la agricultura urbana se vinculan con el ordenamiento territorial por ser un tema estratégico para reducir la huella ecológica, contener la expansión urbana y rural, favorecer la adaptación al cambio climático e impulsar el desarrollo de la población en suelo rural. Además, es un tema de suma relevancia por su aportación al derecho a la alimentación y nutrición adecuadas y saludables para la población, así como al mejoramiento de las condiciones de vida de los productores agropecuarios y de los habitantes de la Ciudad, en referencia a la producción para el autoconsumo”.

La zona rural tiene actualmente 29,302 hectáreas que “albergan distintos sistemas productivos, donde destaca la producción de avena, maíz, papa, hortalizas, frutales, ornamentales, frijol y nopal, así como la presencia de ganadería asociada a borregos y vacas. A su vez, ofrece la potencialidad para la gestión territorial de

producción agroecológica y de suelo en condición de restauración”. Se calcula que el suelo apto para la actividad agrícola suma 34,763 has. En el caso de las chinampas, por ejemplo, actualmente hay 3,586 activas pero 17,336 potenciales.

Se propone la práctica agroecológica, que no debe confundirse con la agricultura orgánica o ecológica pues éstas se enfocan sólo en los aspectos ecológicos mientras que aquella atiende “el cuidado de la naturaleza y la vida sana de las personas”, esto es, “lo socioeconómico”.

“La expansión de la agricultura urbana presenta desafíos como la competencia por el espacio físico, la contaminación de los suelos, la escasez de recursos clave como el agua y la tierra, la falta de recursos económicos, la necesidad de sensibilización y capacitación para su implementación y potenciales problemas de inocuidad”.

Para lograr el desarrollo rural y la agricultura urbana, uno de los factores a enfrentar es la desvalorización del suelo rural ocasionada por la falta de competitividad de las actividades primarias respecto de las terciarias y la consecuente expansión inmobiliaria. Otro elemento es la pérdida de interés en la vida rural por parte de la población joven, tanto por la baja productividad económica de aquéllas como por la atracción de los valores individualistas, modernos y urbanos del sistema dominante. Esto redundaría en la pérdida de la cultura tradicional. Una condición problemática reside en las dimensiones pequeñas de [la] mayor cantidad de parcelas [que] no facilitan un alto volumen de cosecha y ello dificulta la oferta en el mercado y baja la rentabilidad de las mismas”. Hay también carencias de infraestructura productiva y problemas de contaminación. Por último, se señala que han confundido los usos de los apoyos monetarios que han sido otorgados en el pasado (para las necesidades básicas, para la conservación de la naturaleza y para proyectos productivos integrales), restando su eficacia respecto de los propósitos buscados.

En la Prospectiva a 2035 se estima que la problemática descrita ha comenzado a resolverse por las políticas aplicadas. “También se consolidan varios espacios productivos en el suelo urbano, todos ellos contando con innovación tecnológica y una alta valorización de la población de toda la ciudad sobre la importancia del suelo rural y la agricultura urbana”.

Se formulan tres Estrategias: 1) Regulación y ordenamiento en suelo rural, con el objetivo de Aumentar el bienestar de las personas que habitan el suelo rural; 2) Producción agroecológica eficiente y con responsabilidad ambiental, para Fomentar la producción agroecológica, el desarrollo rural y empleos, y la contención de asentamientos humanos irregulares en áreas productivas y suelo de conservación, y 3) Restauración agroecológica en zona chinampera, para Restaurar la zona chinampera y potenciar su productividad. Las Líneas de Acción y Programas de la primera Estrategia se ligan a las políticas de Regulación del suelo, Vivienda y AHI.

La segunda Estrategia se basa en: Programa Altépetl Bienestar; Programa de apoyo para la obtención de activos productivos; Impulso a la agroindustria artesanal (se incluye ecoturismo y agroturismo). Cabe mencionar aquí las principales Líneas de

Acción: 1. Promover la producción agropecuaria, agroindustrial, silvícola, acuícola y artesanal en los polígonos definidos en el Área de Gestión Territorial de Producción Agroecológica; 2. Promover mecanismos financieros, comerciales y de desarrollo técnico para los mercados rurales, y vínculos de cooperación con los mercados urbanos; 3. Prohibir el uso de productos genéticamente modificados que puedan causar daño a los ecosistemas, la salud y la sociedad, en favor de la agricultura orgánica; 4. Impulsar la investigación, innovación, transferencia tecnológica y extensionismo, así como la capacitación en el medio rural; 5. Impedir el crecimiento urbano en suelo de conservación y en áreas productivas; 6. Implementar el uso de ecotecnologías en la construcción y desarrollo de las actividades agropecuarias; 7. Fomentar la agricultura urbana, periurbana y de traspatio en vivienda multifamiliar y unifamiliar, en suelo rural y urbano; 8. Establecer pagos por servicios ecosistémicos a la producción agroecológica para mejorar las condiciones de vida de los productores rurales y asegurar su permanencia en las actividades productivas.

La tercera Estrategia contiene un Programa de restauración de la zona chinampera, cuya acción única es la rehabilitación de espacios agroproductivos de la zona chinampera de Xochimilco y Tláhuac.

No hay nada sobre el problema de las pequeñas propiedades.

El Área de Gestión Territorial de Restauración Agroecológica (6.18.9) “Corresponde a aquellas superficies del sur de la Ciudad con aptitud agroecológica, pero que aún no presentan una práctica productiva constante debido a que tienen condiciones de suelo degradado, contaminado o están abandonados debido a su baja rentabilidad para el productor. También forman parte de esta AGT las áreas productivas que tienen prácticas inapropiadas y dañinas a los ecosistemas”. La línea de acción principal consiste en elaborar un programa integral para el cambio de las prácticas productivas. Una vez restauradas esas superficies, se convertirán en Áreas de Gestión Territorial de Producción Agroecológica (6.18.8), es decir, aptas para la producción agrícola, donde se desarrollen “prácticas culturales de bajo impacto ambiental, la sustitución total de los pesticidas y fertilizantes químicos por productos de origen biológico y orgánico al tiempo que se revaloran aquellos elementos de tecnología tradicional que permitan la intensificación de las unidades productivas para tornarlas rentables”. La línea de acción principal consiste en elaborar un Programa de Manejo Planificado en cada Área, considerando propósitos ambientales, productivos, comerciales, de innovación tecnológica y mejora de ingresos de las comunidades.

6. Conclusiones y agenda a futuro

La realización de los derechos humanos en la Ciudad de México no será posible sin el desarrollo urbano entendido de manera integral. Éste a su vez requiere de una acción estatal más vigorosa tanto en la regulación y ordenamiento del capital como en actividades directas de producción y generación de empleos, así como en medidas de redistribución de los ingresos y la riqueza. El conjunto de acciones en esa dirección constituye una política económica urbana y forma parte de la

planeación integral hacia el desarrollo. Lo anterior redundará en el fortalecimiento de la democracia ciudadana que a su vez reforzará el proceso de reducción de las desigualdades socioterritoriales y la conformación de la ciudad deseada según la Constitución de 2017.

En ese marco es necesario profundizar en el diseño, condiciones de realización y alcances de las líneas de acción sugeridas: reforma fiscal, vivienda social y estatal de alquiler, sistema universal de cuidados, producción de bienes básicos e innovación tecnológica, banca de desarrollo local y sector social de la economía.

Referencias

Azuela, Antonio (1989) *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México, México.

Azuela, Antonio (coordinador), González Malagón, Lidia y Saavedra Herrera, Camilo (2019), *Ciudad de México. Inercias urbanísticas y proceso constitucional*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Ejea Mendoza, Guillermo (2020) “La política pública. Cotejo del enfoque institucional con el nuevo estructuralismo para México y América Latina”, en Jeannot, Fernando (coordinador) *Estancamiento y recuperación: once años después*, División de Ciencias Sociales y Humanidades – UAM Azcapotzalco, pp. 245-308 (ISBN de la obra: 978-607-28-1809-5).

Foros CSH UAM (ahora Red de Derechos Humanos y Planeación) *Desafíos al proceso de planeación en la Ciudad de México. Análisis del PGD y el PGOT*, agosto 2022, México.

Garza, Gustavo (2013) *Teoría de las condiciones y los servicios generales de la producción*, El Colegio de México, México.

Máttar, Jorge y Cuervo, Luis Mauricio (eds.) (2017) *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

Pírez, Pedro (2006) “Ciudad democrática. Una mirada desde la gestión urbana”, en Álvarez, Lucía, Carlos San Juan y Cristina Sánchez Mejorada (coords.) *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, pp. 187-208, Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades / Universidad Autónoma Metropolitana–Unidad Azcapotzalco / Universidad Autónoma de la Ciudad de México / Instituto Nacional de Antropología e Historia / Plaza y Valdés, México.

Rolnik, Raquel (2017) *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*, LOM Ediciones, Santiago de Chile.

Sánchez Mejorada Fernández, Ma. Cristina (2005) *Rezagos de modernidad. Memorias de una ciudad presente*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Winkless, Laurie (2018) [2016] *Ciencia en la ciudad. La tecnología que esconde la metrópoli*, Biblioteca Nueva, España.