

REPORTE DE INVESTIGACIÓN

Derechos humanos 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 “Derechos humanos 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 argumenta que el desarrollo de la ciudad y la realización del derecho a la ciudad, así como de todos los derechos humanos en la ciudad, son dos caras del mismo proceso. Se establecen las relaciones entre el desarrollo y el derecho a la ciudad y los derechos humanos. Se revisan las principales concepciones sobre el desarrollo. Se destacan algunas necesidades del desarrollo en la Ciudad de México y se analiza críticamente el proyecto de Plan General de Desarrollo 2020-2040. Las conclusiones apuntan a la importancia de vitalizar la política económica para dar cumplimiento a esos objetivos.

Dr. Sergio Cámara Izquierdo
Jefe del Departamento de Economía

Diciembre de 2023

Derechos humanos y desarrollo en la Ciudad de México¹

Guillermo Ejea Mendoza²

Resumen

En este trabajo se argumenta que el desarrollo de la ciudad y la realización del derecho a la ciudad, así como de todos los derechos humanos en la ciudad, son dos caras del mismo proceso. Se establecen las relaciones entre el desarrollo y el derecho a la ciudad y los derechos humanos. Se revisan las principales concepciones sobre el desarrollo. Se destacan algunas necesidades del desarrollo en la Ciudad de México y se analiza críticamente el proyecto de Plan General de Desarrollo 2020-2040. Las conclusiones apuntan a la importancia de vitalizar la política económica para dar cumplimiento a esos objetivos.

1. Introducción

En la ciudad capitalista no-desarrollada no pueden observarse los derechos humanos pues este tipo de ciudad es naturalmente concentradora y excluyente, caracterizándose por la heterogeneidad urbana y las desigualdades socioterritoriales crecientes. Por ello, el desarrollo integral de la ciudad implica el cumplimiento interdependiente y simultáneo de todos los derechos de toda la población en sus múltiples dimensiones: urbanística, económica, social, cultural y política. No se puede aspirar a una ciudad de derechos si en los hechos no se va resolviendo la manera de ejercerlos y a su vez este ejercicio va mostrando resultados efectivos. Aunque se trata de un proceso paulatino, lo anterior debe comenzar a expresarse en la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales y en la mejora constante de las condiciones de vida y el acceso a los servicios urbanos de calidad de manera igualitaria en toda la ciudad.

El texto está dividido de la siguiente manera. En la sección 2 se plantea un modo de ver la relación entre el derecho a la ciudad y los derechos humanos en el caso de la Ciudad de México. En la sección 3 se discute la noción del desarrollo. En la 4 se plantean las necesidades sociales de la Ciudad de México considerando que su satisfacción implica simultáneamente el cumplimiento de los derechos humanos y el crecimiento económico. En la 5 se analiza críticamente el proyecto de Plan General de Desarrollo 2020-2040. El trabajo cierra con algunas conclusiones y temas que podrían formar parte de una agenda futura.

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, con 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).

2. Derechos humanos y derecho a la ciudad

El derecho a la ciudad es una propuesta con perspectiva política que promueve el derecho de la ciudadanía a poseer y transformar la ciudad, mediante su libre autodeterminación, para el bien de la colectividad, poniendo énfasis en la reivindicación de los grupos sociales vulnerados hasta ahora, tanto los excluidos como los perjudicados por el desarrollo urbano, especialmente en las ciudades capitalistas.

Ese bien puede visualizarse en términos del ejercicio pleno y simultáneo de los derechos humanos en lo individual y lo colectivo de acuerdo con la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, en cuyo Preámbulo se explica que este derecho “implica enfatizar una nueva manera de promoción, respeto, defensa y realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales garantizados en los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos” y luego, en el artículo 1.2, se establece que el derecho a la ciudad “es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social”; “es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades” y “es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, *e incluye, por tanto*, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales” (cursivas GEM). Esta definición se repite textualmente en el artículo 1.1. de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. Enunciados similares pueden encontrarse en documentos de ONU Hábitat (ver recuadro), pero conviene rescatar la siguiente declaración:

La materialización efectiva del Derecho a la Ciudad requiere el respeto, la protección y el cumplimiento de todos los derechos humanos sin excepción, junto con los principios y derechos específicos que solo el Derecho a la Ciudad prevé: las funciones sociales de la tierra, de la propiedad y de la ciudad; la lucha contra la discriminación socio-espacial; espacios públicos de calidad; y vínculos rurales-urbanos sostenibles e inclusivos. En este sentido, el derecho a la ciudad ofrece una perspectiva de cristalización y realización de los derechos humanos en el territorio (ONU Hábitat, 2020).

Por ello, el derecho a la ciudad, siendo esencialmente político, no sólo es un derecho político ni uno más de los múltiples derechos humanos, sino que es el derecho que los engloba a todos en el espacio urbano. Asimismo, no es únicamente el derecho del conjunto de la colectividad a usar y usufructuar la ciudad sino que es intrínsecamente el derecho a ello que compete a cada persona en lo individual, puesto que la ciudad no puede ser usada y usufructuada en lo colectivo si no lo es en lo individual por cada persona a través del ejercicio cotidiano de cada uno de los derechos “reconocidos”.

El derecho a la ciudad se manifiesta como forma superior de los derechos: el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho a la *obra* (a la actividad participante) y el derecho a la *apropiación* (muy

diferente del derecho a la propiedad) están imbricados en el derecho a la ciudad (Lefebvre, 1978: 159).

Desde mi punto de vista, la sustancia de esa perspectiva política del derecho a la ciudad, para no quedar sólo en el plano político ni discursivo, puede expresarse y materializarse en los propósitos de la igualdad y la igualación social. El principio (como valor axiológico) del derecho a la ciudad puede quedar reducido a un mero formalismo, a una aspiración política de la élite o ser cooptado y adaptado a las necesidades del capital y del Estado –aunque éste se declare progresista-, si no es asumido por la praxis social, si no se despliega, traduce y transfigura a lo largo y ancho de los diversos tejidos y procesos materiales y simbólicos de la vida urbana mediante la gestión social y democrática del espacio ciudadano. El derecho a la ciudad quedará en retórica, promesa pospuesta indefinidamente o utensilio clientelar si no se concreta en la transformación real de las condiciones de vida para la mayoría de la población. Como ha ocurrido en la Ciudad de México desde que se aprobó su Carta del Derecho a la Ciudad en 2011.

[La] transformación de la sociedad supone la posesión y la gestión colectivas del espacio mediante una intervención constante de los “interesados”, con sus múltiples, diversos y contradictorios intereses. (Lefebvre, 1974, p. 450) Citado por Molano, : 8.

Ahora bien, en tanto que la ciudad es espacio para la realización de la justicia social, la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad precisa en su artículo I.2. que el derecho a la ciudad “incluye también el derecho al desarrollo”. Más aún, una de las tres partes de la Carta comprende los Derechos al Desarrollo Económico, Social, Cultural y Ambiental de la Ciudad: agua, acceso y suministro de servicios públicos domiciliarios y urbanos; transporte público y movilidad urbana; vivienda; trabajo, y un medio ambiente sano y sostenible (ver recuadro). De lo cual podemos inferir que sin desarrollo no hay cumplimiento cabal de los derechos humanos ni del derecho a la ciudad.

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad

Parte I. El Derecho a la Ciudad

Parte II. Derechos relativos al ejercicio de la Ciudadanía y a la participación en la Planificación, Producción y Gestión de la Ciudad: a la planificación y gestión; a la producción social del hábitat; al desarrollo urbano, equitativo y sustentable; a la información pública; a la libertad e integridad; a la participación política; a la asociación, reunión, manifestación y uso democrático del espacio público urbano; a la justicia, y a la seguridad pública y a la convivencia pacífica, solidaria y multicultural.

Parte III. Derechos al Desarrollo Económico, Social, Cultural y Ambiental de la Ciudad: al agua, al acceso y suministro de servicios públicos domiciliarios y urbanos; al transporte

público y la movilidad urbana; a la vivienda; al trabajo, y a un medio ambiente sano y sostenible.

Por ello, el derecho a la ciudad es al mismo tiempo un principio, una estrategia y una meta. Como principio, es el punto de partida de la movilización social que se rebela contra la injusticia espacial. Como estrategia, se realiza (se vuelve real), o más precisamente, se va realizando al ir logrando la vigencia efectiva de cada uno y de todos los derechos. Como meta, se traduce en haber alcanzado el cumplimiento a plenitud –sin resquicios o peligros de retroceso- de todos los derechos humanos para todas las personas y los grupos sociales en toda la ciudad. Con más precisión: en el ámbito urbano la observancia efectiva de los derechos humanos hace posible el cumplimiento del derecho a la ciudad, es decir, la posibilidad real de que la mayoría de la sociedad –hasta ahora subordinada- se emancipe y construya en la ciudad, para la ciudad y por la ciudad una sociedad igualitaria.

Pero, advierte Mathivet (2009: sp), siguiendo a Borja: “Para conquistar el derecho a la ciudad, es necesario primero difundir lo que es, activar los procesos de movilización social e incidir en la formulación de políticas públicas”. Es decir, quienes controlan y se benefician del orden urbano actual no renunciarán voluntariamente a sus privilegios, por lo que se debe llevar a cabo una lucha en tres planos: en el ideológico, para explicar, persuadir y volver hegemónicos los valores que están en la base de los derechos ciudadanos; en lo social, para modificar la correlación de fuerzas y poder establecer mecanismos y procedimientos que los hagan efectivos, y en lo político-institucional, para formalizarlos, desplegar políticas para su cumplimiento y consolidarlos de manera irreversible. “Eso implica –sigue la autora- cambios estructurales profundos en los patrones de producción, consumo y en las formas de apropiación del territorio y de los recursos naturales”. Pero también, añadimos, en las estructuras de gobierno y el sistema de las relaciones políticas. Para ello deben emerger, multiplicarse y llegar a predominar las “prácticas ciudadanas insurgentes” que ha propuesto Harvey (Molano, 2016: 9), esto es, maneras distintas de hacer ciudad “a ras de suelo”, particularmente en las luchas y ejercicios de participación gestionaaria que se llevan a cabo en las colonias, barrios y pueblos que conforman el entramado ciudadano. Por supuesto, las acciones transformadoras también deben ser aplicadas en la medida de lo posible “a nivel aéreo”, en las diversas instancias del poder político, para que desde arriba se abra cauce y apoyo a los impulsos de cambio de origen ciudadano. En este sentido juega un papel crucial la posibilidad de instrumentar políticas urbanas orientadas a esa transformación.

Como dijimos antes, la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad repite las definiciones de la Carta Mundial, pero, al tratarse de un caso específico, debe adaptar en cierto modo sus generalidades a las circunstancias y problemáticas particulares del caso, así como recoger los derechos “internacionalmente

reconocidos” y algunos emergentes propios de esas condiciones pues si bien los derechos son interdependientes, dice la Carta, hay algunos que “contribuyen más directamente a construir” la Ciudad que Queremos.

En Lefebvre el derecho a la ciudad implica una visión de la totalidad urbana para contrarrestar la fragmentación y obnubilación inducida por el capital (Molano, 2016). Con ese mismo fin, para operar el cumplimiento del derecho a la ciudad y también para evitar la tradicional sectorización de la problemática “que impide visualizar la ciudad en su integralidad compleja”, la Carta de la Ciudad de México dispone un entrelazamiento de sus seis Fundamentos Estratégicos (Ejercicio pleno de los derechos humanos, Función social de la ciudad y de la propiedad, Gestión democrática de la ciudad, Producción democrática de la ciudad y en la ciudad, Manejo sustentable y responsable de los bienes y Disfrute democrático y equitativo de la ciudad) con las nueve caracterizaciones de la Ciudad que Queremos (democrática, Incluyente, Sostenible, Productiva, Educadora, Segura (en términos de protección civil), Segura (en términos de seguridad pública), Saludable y Convivencial y culturalmente Diversa), donde las últimas cuatro componen la Ciudad Habitable. De acuerdo con la Carta, ese cruzamiento permitirá hacer realidad la Ciudad que Queremos: de derechos, para todos, políticamente participativa, socialmente productiva, viable y saludable y abierta, libre y lúdica (Capítulo Segundo).

Entonces, parece estar claro que la materialización del derecho a la ciudad implica forzosamente la realización de los derechos humanos y que ésta incluye a su vez la mejora de las condiciones del bienestar material y cultural de las personas y los grupos sociales, del bien vivir individual y colectivo.

Por su parte, la Constitución Política de la Ciudad de México, aprobada seis años después que la Carta, define en su artículo 12 párrafo 1 que el derecho a la ciudad

consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente.

Y añade en el párrafo 2 que

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

Es decir, es un derecho colectivo pero que debe cristalizar en los derechos humanos, los cuales comprenden todos los aspectos de la vida urbana y se ejercen de manera individual. Para ser efectivo, lo colectivo tiene que individualizarse.

No obstante, resulta paradójico que a pesar de la definición del derecho a la ciudad como derecho colectivo que garantiza los derechos humanos, la constituyente haya decidido colocarlo como uno más entre ellos, al mismo nivel que los otros derechos

humanos (Azuela, 2019). Para quienes no hayan seguido los debates de los que surgió la Constitución, esta desestimación puede resultar enigmática, pero al mismo tiempo explicaría que el derecho a la ciudad no se haya traducido en políticas urbanas orientadas a su realización durante un gobierno que se dice progresista.

La CPCD:

Artículo 12 Derecho a la Ciudad

1. La Ciudad de México garantiza el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente.
2. El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía.

La Carta Mundial del Derecho a la Ciudad señala en su artículo 1.2. que, en tanto que la ciudad es espacio para la realización de la justicia social, el derecho a la ciudad “incluye también el derecho al desarrollo”. Sin embargo, ni la Constitución Política de la Ciudad de México de 2017 (CPCM), ni los proyectos de Plan General de Desarrollo y de Programa General de Ordenamiento Territorial enuncian una definición precisa de desarrollo y de sus componentes: desarrollo urbano, desarrollo social, desarrollo económico, etc.³. Entonces, debemos derivarla de sus contenidos aproximados. Así, de acuerdo con el artículo 15. A. 2. de la carta fundacional, la planeación tiene el propósito de “impulsar la transformación económica, asegurar el desarrollo sustentable, satisfacer las necesidades individuales y los intereses de la comunidad, la funcionalidad y el uso, disfrute y aprovechamiento equitativo de la

³ Cabe mencionar que el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024 tampoco contiene una definición de esos términos, mientras que sí lo hacía el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (Desarrollo: el proceso de interacción del hombre sobre su hábitat a través de la aplicación de recursos humanos, materiales y financieros, que tiene como característica la satisfacción de las necesidades humanas y el mejoramiento de la calidad de vida. Desarrollo urbano: la adecuación y orientación ordenada y planificada del proceso de urbanización y ocupación del espacio urbano en sus aspectos físicos, económicos y sociales, que implica la transformación espacial y demográfica. Proceso que tiende al mejoramiento de la calidad de vida de la población, la conservación del medio ambiente y el mantenimiento de las ciudades en condiciones de funcionalidad).

ciudad, así como propiciar la redistribución del ingreso y la riqueza”. A su vez, según el 15. A. 3., el sistema de planeación estará “orientado al cumplimiento y al ejercicio progresivo de todos los derechos reconocidos en esta Constitución, así como a la prosperidad y funcionalidad de la Ciudad de México”. Asimismo, de conformidad con los documentos de planeación mencionados, por desarrollo debe entenderse en general el camino al cumplimiento de los derechos de los habitantes (residentes y visitantes) y a las características deseadas para la Ciudad, que a la vez son los objetivos y los ejes del mismo proceso de desarrollo: igualitaria y de derechos, educadora y de bienestar; próspera y dinámica; sustentable, sana y resiliente; con equilibrio y ordenamiento territoriales; en paz y con justicia; innovadora y basada en el conocimiento, y de gobierno honesto, cercano y buena administración.

3. La noción de desarrollo

Ahora bien, según la Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México se puede inferir que el desarrollo es:

...lograr el mayor nivel de bienestar social mediante el pleno ejercicio del derecho a un medio ambiente sano dentro de un ecosistema donde se protejan la biodiversidad, la seguridad alimentaria, el agua, la energía y la gobernanza, sin demérito de los recursos naturales, económicos y culturales indispensables para satisfacer las necesidades de la generación actual ni de las generaciones futuras; ... [subrayado del comentarista]

lo que nos remite al ámbito de las nociones de desarrollo sustentable y sostenible.

Pero la idea de desarrollo parece aludir a algo más. Por eso, antes de abordarlo conviene preguntarnos si aún es pertinente hablar de desarrollo y en todo caso qué se entiende por desarrollo y sobre todo si implica crecimiento en el contexto urbano y específicamente la Ciudad de México.

En el campo del pensamiento social la palabra desarrollo se ha utilizado para nombrar diversas cosas. En la segunda mitad del siglo veinte hacía referencia a un conjunto de indicadores que mostraban los altos niveles de empleo, ingresos y bienestar social en general que habían alcanzado Estados Unidos, los países de Europa Occidental y luego Japón. En aquella época, en el marco de la teoría neoclásica de la economía (a veces conocida como Economía del Desarrollo), crecimiento y desarrollo eran términos sinónimos pues se pensaba que el aumento de la producción y la riqueza (medidas a través del PIB) se acompañaba automáticamente de los mecanismos distributivos que garantizaban el alcance de esos niveles para toda la población, ya que se suponía –como se hace hasta hoy– que los factores de la producción (trabajo, tierra y capital) recibían como retribución el mismo monto de riqueza con el que habían contribuido a la producción. En ese marco teórico se sostenía que los países no-desarrollados, para lograr salir del atraso, debían copiar el modelo de crecimiento que habían experimentado los

países avanzados. El vocablo desarrollo aludía entonces a ese proceso de imitación, también denominado progreso o modernización.

En nuestro continente, al amparo de la CEPAL, la noción de desarrollo de los años sesenta a los ochenta se enfocó a poner de relieve las condiciones estructurales e históricas que obstaculizaban ese proceso y que en los hechos, por el contrario, favorecían la reproducción de los rezagos. La industrialización deliberada para sustituir importaciones y ampliar el mercado interno, las facilidades a la inversión privada para crear empleos e impulsar el progreso tecnológico y la participación activa del Estado en todos los aspectos de la vida económica, incluida su rectoría, se presentaron en ese momento como los tres componentes básicos de un patrón de desarrollo propio. En ese contexto, el concepto desarrollo ya podía distinguirse del de crecimiento pues involucraba, además del incremento de la producción y la riqueza material, la elevación del ingreso y la satisfacción de las necesidades básicas de la población, es decir, el desarrollo social. Más aún, llegó a pensarse en un cambio estructural de orden económico, social, político, cultural e institucional, viable si se corregían las tendencias concentradoras y excluyentes propias de la acumulación capitalista. No obstante, ese esquema de desarrollo, también denominado desarrollismo, declinó y colapsó como consecuencia de varias contradicciones, como la profundización de las desigualdades sociales, la concentración del ingreso, la multiplicación de los marginados, el endeudamiento público, el dominio de los oligopolios y la permanencia de las relaciones de dependencia de nuestros países respecto de los metropolitanos, reflejadas en el estrangulamiento externo, así como la persistencia de las estructuras sociales y políticas de privilegio y las instituciones proclives al autoritarismo.

A partir del *Informe Brundtland* de 1987, *Nuestro Futuro Común*, la noción de desarrollo sólo ha podido concebirse como sustentable, aunque las interpretaciones al respecto y la manera de asegurarlo difieren mucho según el marco teórico que se utilice. Desde la perspectiva económica, por ejemplo, la Economía Ambiental atiende la problemática en función de la eficiencia de los mercados, la Economía Ecológica o Economía Verde la aborda integralmente considerando aspectos sociales, y la Ecología Política la explica a partir de las relaciones económicas y políticas dominantes.

En los años noventa la conceptualización del desarrollo registró una triple trayectoria. Por un lado, su teorización a nivel macro vino a menos porque el modelo neoliberal –libre mercado y Estado mínimo- puso al día la vieja idea de que el desarrollo es consecuencia directa del crecimiento económico -dado el axioma teórico de la igualdad de los ingresos y las productividades marginales de los factores de la producción- soslayando cualquier reflexión al respecto, salvo porque ahora se pone el énfasis en las reformas institucionales que posibiliten o, mejor, garanticen la eficiencia de los mercados libres. En todo caso, para mostrar cierto cariz de innovación, en esta época el discurso dominante prefiere hablar de progreso (nuevamente) o de prosperidad, pero el fondo es el mismo. Por otro lado,

a los aspectos social y ambiental se agregó el enfoque “humano”, debido en gran parte a la propuesta de Sen, centrada en la ampliación de las libertades personales y de las capacidades para ejercerlas, lo que devino en la idea de un desarrollo integral (London y Formichella, 2006).

La tercera vertiente se orientó a trabajar el desarrollo a nivel regional y local. Esto, en parte como consecuencia de que el modelo del crecimiento endógeno en que se basa la teoría del desarrollo endógeno no puede entenderse sino en esos ámbitos, que son donde operan realmente las fuerzas del mismo (Vázquez,). Pero también porque el retraimiento del Estado descalificó las políticas a escala nacional y brotaron multitud de intentos por realizar acciones ya fuera para aliviar los estragos de las políticas neoliberales o fuera para construir modelos alternativos.

En efecto, la insatisfacción general con los resultados de la conceptualización del desarrollo tras décadas de resultados infructuosos en sus diferentes versiones a escala nacional condujo en los últimos años a una polifonía de adjetivos que tratan de capturar el contenido de estrategias, proyectos y experiencias de cambio a escala regional, local e inclusive comunitaria, y que pueden ser agrupados y caracterizados como post-desarrollo (Escobar, 2005). Más que un enfoque unificado, lo interesante de estas posturas es que renuncian a los grandes relatos científicos y se centran en las acciones de tipo ecológico-productivo-comunitario diseñadas e implementadas por las mismas colectividades afectadas, es decir, lo que podríamos apreciar como un desarrollo desde abajo basado en micro-desarrollos locales. En el extremo neoclásico se encuentra la estrategia de experimentación por asignación aleatoria mediante la cual los resultados de proyectos de intervención-acción a favor de ciertos grupos sociales se comparan con la situación de grupos sociales similares pero no intervenidos. Esta metodología es utilizada para apoyar la formulación de las políticas sociales asistencialistas y focalizadas de tipo neoliberal a escala nacional (Guillén, 2018), muy en línea con el propósito de mejorar las capacidades y oportunidades de los miembros de los grupos atendidos en el marco del desarrollo humano. Pero dado su carácter técnico, muy cercano al formalismo en antropología, tiende a mejorar sólo la situación de las personas incluidas en los grupos asistidos y no a una metamorfosis estructural.

En esta última dirección, hacia una transformación más de fondo, se encuentra por ejemplo la propuesta del desarrollo a escala humana formulada por un grupo de estudiosos desde el sur de América Latina en 1986 con el propósito de modificar radicalmente las nociones predominantes acerca del desarrollo y dejar de pensarlo en términos de “objetos” para reflexionarlo en términos de “personas” (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 2010). Los autores consideran que las necesidades de los seres humanos duraderas en el largo plazo son, por una parte, las existenciales de ser, tener, hacer y estar; y por la otra, las axiológicas de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad. Con este punto de partida, “Ya no se trata de relacionar necesidades solamente con bienes y servicios que presuntamente las satisfacen, sino de relacionarlas además con

prácticas sociales, formas de organización, modelos políticos y valores que repercuten sobre las formas en que se expresan las necesidades” (p. 22). Este conjunto de elementos conforma los sistemas de “satisfactores” que varían de acuerdo con las características de cada sociedad y su trayectoria histórica, de manera que algunos contribuyen a resolver las necesidades y otros no, dado que algunos propician que los bienes producidos tengan una distribución equitativa y otros favorecen la concentración de la riqueza material e inmaterial. Así, mediante el cruce de necesidades y satisfactores se pueden elegir las estrategias específicas que conduzcan al desarrollo. Lo más relevante para estas notas respecto del ámbito urbano es que “La matriz de necesidades y satisfactores puede servir, en primera instancia, de ejercicio participativo de auto-diagnóstico de grupos insertos en el espacio local”, aunque “La técnica descrita no se circunscribe solamente a su aplicación en los espacios locales. Es igualmente utilizable a niveles regionales y nacionales” (p. 29) y “La sistematización propuesta es aplicable para fines de diagnóstico, planificación y evaluación”. Es decir, se trata de construir el desarrollo desde abajo, democráticamente y con ayuda de la planeación. De hecho, se plantea “un proceso iterativo que va desde lo local hasta lo nacional, pasando por lo regional, [que] exige elaborar metodologías apropiadas que permitan compatibilizar en una articulación armónica las visiones, aspiraciones y propuestas sugeridas de los distintos espacios” pues “El rescate de la diversidad es el mejor camino para estimular los potenciales creativos y sinérgicos que existen en toda sociedad (p. 30). En este sentido, cada proyecto local es un “embrión” de la lucha “contra-hegemónica” de los sectores sociales ahora subordinados y empobrecidos. Además, esta movilización social puede ser fortalecida por un Estado comprometido a través de distintas medidas de apoyo a los embriones. Otro aspecto interesante es que la conceptualización del desarrollo a escala humana no implica buscar la maximización del crecimiento económico sino moderar éste sólo a los ritmos requeridos para que sea compatible con la protección de la naturaleza y el excedente se canalice hacia la justicia social, sobreponiendo la “ética del bienestar” a la “lógica de la ganancia”.

En una línea similar se encuentran propuestas como desarrollo autocentrado, endodesarrollo, etnodesarrollo, ecodesarrollo y desarrollo de base, que pretenden ser participativos, integrados, auténticos, autónomos, equitativos y ambientalmente aceptables, en muchos casos reivindicando formas de producción y de vida social no capitalistas. No obstante, según una contrapropuesta radical, estos modelos no alcanzan a cuestionar en su esencia ni a debilitar en los hechos el proceso de la acumulación capitalista, por lo que no dejan de ser intenciones alternativas de desarrollo (Carvajal, 2009). Cabe mencionar que algunos autores incluyen en esta vertiente la filosofía del Buen Vivir que ha sido promovida como nuevo modelo de desarrollo en Ecuador y Bolivia, mientras que otros, en su calidad de transición post-neoliberal e incluso post-capitalista y pro-socialista, la consideran como una alternativa *a/* desarrollo (capitalista).

En los últimos años se ha abierto paso la propuesta del decrecimiento como una visión radicalmente distinta y hasta opuesta de la problemática del no-desarrollo y la manera de abordarla. El término decrecimiento se ha esgrimido como un “concepto-misil” para repolitizar el problema ambiental ya que en el debate dominante éste ha sido reducido a una cuestión técnica (Kallis, 2019), pero la propuesta también puede entenderse no como un crecimiento negativo sino como una estrategia basada en la desaceleración económica planificada (Latouche, 2010). Según Kallis, se compone de tres elementos conceptuales: 1) el límite o la autolimitación de la producción al techo natural impuesto por la biósfera (Iturralde, 2019); 2) el cuidado, o el recentramiento de las políticas en los sistemas de sostenimiento y restauración de las actividades relacionadas con el ciclo vital de las personas, y 3) la reasignación del excedente social hacia gastos con sentido comunitario y colectivo. Ahora bien, como es claro que el decrecimiento general perjudicaría a los pobres, el proceso debe comenzar en el Norte de manera que se produzca una redistribución de los recursos existentes en beneficio del Sur: “El decrecimiento en el Norte, entonces, puede proporcionar un espacio [ecológico] para el florecimiento de cosmovisiones y prácticas alternativas en el Sur, como el buen vivir [sic] en América Latina o Ubuntu en África. Estas son alternativas *a* desarrollo, no formas alternativas *de* desarrollo” (Kallis, 219: 4, cursivas GEM). Según este autor, un esquema similar podría plantearse al interior de las economías nacionales –y regionales y urbanas, podemos añadir- estableciendo medidas para una redistribución de los recursos existentes de las élites a los sectores populares, apoyando desde el Estado, con el ingreso universal o el empleo solidario, por ejemplo, los micro-proyectos o proyectos de base emergentes, aunque todavía no quedan claras las cuestiones de escala y gobernabilidad. Lo cierto es que, de acuerdo con Latouche, la propuesta del decrecimiento es una opción ética y política por una sociedad de “sobriedad elegida” post-capitalista de alcance global.

Finalmente, es importante tomar en cuenta la propuesta de la CEPAL elaborada a partir de 2010 que está centrada en la igualdad –en sus múltiples dimensiones- como principio, medio y objetivo del desarrollo y realizada a través del cumplimiento íntegro de todos los derechos humanos (Bárcena y Prado, 2016). Pero hay que destacar que esta propuesta puede considerarse contra-hegemónica en cuanto a que colocar a la igualdad como eje del desarrollo es una postura que difiere del discurso dominante que gira en torno al valor de la libertad propuesto por Sen (,), aunque hay coincidencia en que la libertad requiere las condiciones materiales y culturales adecuadas para poder ejercerse a plenitud. Debe resaltarse también que en esta propuesta cepalina la producción de la riqueza se acompaña necesariamente de su reparto social en el marco de una transformación estructural integral (social, cultural, política, jurídica, territorial, ideológica) de corte progresista, por no decir post-neoliberal. Esto es, el objetivo del crecimiento económico está condicionado al propósito del bienestar creciente de la mayoría de la gente, conseguido a través de mecanismos redistributivos institucionales (CEPAL, 2022).

En suma, el breve repaso de los usos del término desarrollo con sus diferentes significados (desde la intención de imitar a las sociedades avanzadas hasta la de construir sociedades post-neoliberales, post-capitalistas y pro-socialistas; desde abarcar el ámbito nacional hasta el local; desde la visión economicista hasta la holística; desde mirar a la naturaleza como objeto explotable hasta concederle el estatuto de sujeto con derechos) nos muestra, en primer lugar, que no se ha encontrado un sustantivo que exprese mejor lo que se desea: construir el bien-estar y el bien-vivir de toda o al menos de casi toda la población. En segundo lugar, que fuera del pensamiento dominante, todas las reflexiones teóricas y experiencias prácticas procuran un desarrollo integral conformado por la armonización de las diversas dimensiones de lo social y lo personal. En tercer lugar, que la redistribución de la riqueza y los recursos es condición necesaria para ese propósito. En cuarto lugar, que para tal objetivo es imprescindible la participación autogestiva de las comunidades, colectividades y organizaciones de base. En quinto lugar, que la redistribución mencionada implica el aumento de la producción material de bienes, aunque en métricas medidas por los requerimientos básicos y no por las ganancias capitalistas. En sexto lugar, que en general se deja de lado o se minimiza la alusión a la naturaleza capitalista de las economías no-desarrolladas y, en consecuencia, las propuestas quedan en un plano abstracto sin concreción viable. Un ejemplo de este abstraccionismo es el Informe Extendido del Índice de Ciudades Prósperas de la Aglomeración Urbana de la Ciudad de México en el que se plantean ocho recomendaciones para mejorar distintos aspectos de las condiciones urbanísticas de esta zona metropolitana, pero sin ningún contexto político, económico ni social que, aún con cierta factibilidad práctica, no representan posibilidades de resultados efectivos para el desarrollo de la ciudad, como, por ejemplo, “consolidar y fortalecer las nuevas centralidades periféricas a través del empleo” mediante tres líneas de acción: “hacer un estudio del estado actual y de vocación económica de las áreas periféricas, fortalecer el empleo a través de la relación campo-ciudad y fortalecer los procesos de capacitación con centros de emprendimiento” (ONUH, 2018: 110-111).

4. Algunas necesidades de desarrollo de la Ciudad de México

Conviene poner la mirada sobre algunos datos que ilustran algunas de las necesidades de la Ciudad de México en la expectativa del desarrollo: a) el crecimiento, b) el trabajo decente (ingresos suficientes), esto es, puestos de trabajo, c) las necesidades básicas: alimentación, salud, vivienda, educación, transporte, cultura.

Si bien ya no hay espacio para una expansión horizontal de la Ciudad de México, lo más probable es que siga creciendo de manera vertical. Dos factores pueden influir en ello: el primero es la persecución de la mayor rentabilidad por parte del capital inmobiliario-financiero que, como se verá en una sección más adelante, si no es regulado determina la dinámica de la morfología urbana. El segundo es el demográfico. Aunque la población disminuyó de 8.8 a 8.2 millones de personas de

1980 a 1990, no ha perdido su tendencia histórica de crecimiento pues aumentó de manera constante de ese último año a 2020 hasta alcanzar 9.2 millones de habitantes. En este marco debe considerarse que la esperanza de vida para varones y mujeres es mayor que en el resto del país y que sigue aumentando la edad promedio de los residentes (<https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/dinamica.aspx?tema=me>), es decir, que las necesidades de ocupación e ingresos para la población económicamente activa estarán cada vez más presionadas por la tasa de dependencia.

Por otro lado, si bien se redujeron los índices de pobreza entre 2018 y 2022, según Evalúa-Ciudad de México, aún hay 5.8 millones de personas en situación de pobreza, de las cuales 1.3 millones lo están en situación de pobreza extrema; casi 4 millones en pobreza de ingresos y 4.3 millones con una o más de sus Necesidades Básicas Insatisfechas: 3.9 en vivienda, poco más de 2 en Salud, Seguridad Social y Educación, más de 3 en Bienes Durables y Adecuación Sanitaria, 4.3 en Adecuación Energética y casi 6.1 millones en la variable Tiempo (Evalúa, 2023a; Evalúa, 2023b: Cuadro I.1.). Paralelamente, en el mismo período la desigualdad del ingreso se redujo de 0.68 a 0.64 puntos⁴, lo cual, además de ser muy elevado muestra la persistencia desde años atrás de la problemática en la Ciudad de México. Las cifras son más graves si se toma en cuenta que en 2018 aproximadamente el diez por ciento más rico de la población absorbía la mitad del ingreso total y el diez por ciento más pobre sólo un diez por ciento, y que la desigualdad perjudica más a los grupos más vulnerables (Evalúa: 2020).

Además de presentar aquí los datos duros acerca del número de personas que se encuentran en situación de pobreza, o situaciones de pobrezas, y las cifras de la desigualdad, hay que destacar que las disminuciones logradas en el período mencionado son muy pequeñas y lentas respecto del avance del deterioro del tejido social y de las posibilidades de recuperación (resiliencia) de las condiciones materiales, emocionales e intelectuales para una vida personal, social y colectiva sana, satisfactoria y productiva, tomando como punto de partida cuatro décadas de políticas neoliberales. Hay que subrayar, asimismo, que la pobreza no sólo se manifiesta en las carencias de las condiciones infraestructurales y sociales urbanas sino también en las de bienes durables que, como indica Evalúa, no son en sí una necesidad insatisfecha sino, como el ingreso, un medio para la realización de las satisfacciones y el bienestar (Evalúa, 2019: 24).

De conjunto, la carencia de ingresos y de condiciones de vida adecuadas, lo mismo que la polaridad en la distribución del ingreso, conforman un marco sociourbano propicio para la gestación y reproducción de la denominada violencia estructural (Lozano y Recéndez, 2022). En esta perspectiva, los datos mencionados son las variables observables de un proceso sistemático y semi-visible de violación

⁴ Según el Coeficiente de Gini ajustado a Cuentas Nacionales que calcula Evalúa.

permanente de los derechos humanos de una gran parte de la población citadina y, precisamente, el hecho de recalcarlos tiene la función de hacer manifiesta esa situación. En todo caso, los derechos humanos son un espejismo si no hay una distribución más pareja del poder pues a fin de cuentas la desigual distribución de los recursos y la riqueza es resultado de una desigual distribución de las capacidades de decisión sobre las fuentes y los beneficios del bienestar. Es claro que el proceso de reducción de las desigualdades socioterritoriales y el de participación efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos son interdependientes y se nutren recíprocamente (Del Tronco y Madrigal, 2021).

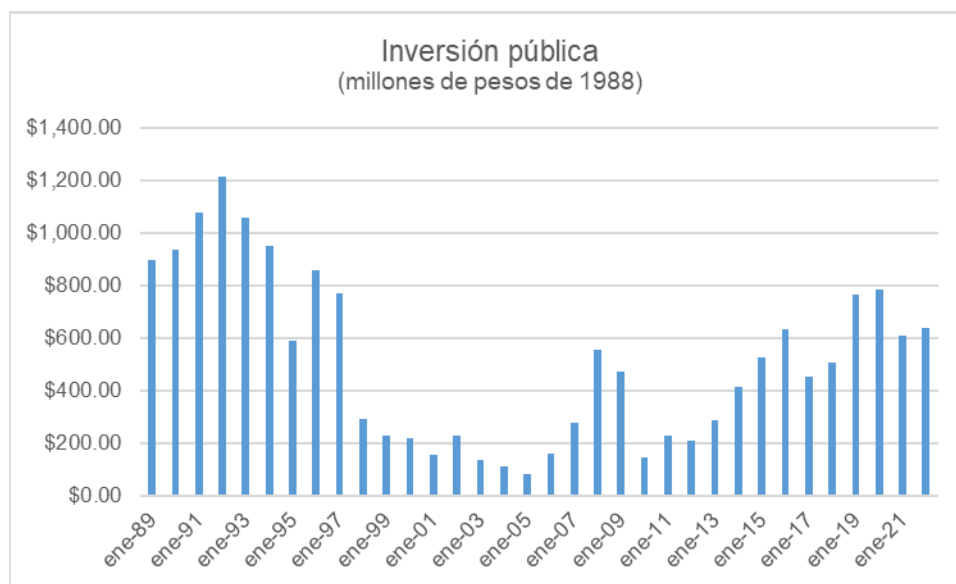
Es sabido que el principal elemento estructural en que puede basarse la distribución más igualitaria de la riqueza y los ingresos, junto con su crecimiento, es el trabajo decente, que a la vez es un derecho humano fundamental, y que su incremento depende del ritmo de la actividad económica y en particular de la inversión.

En años recientes la actividad económica de la Ciudad de México se ha tonificado, estimulada sobre todo por el comercio al menudeo, el sector financiero, el turismo y las exportaciones de mercancías. En concordancia con ello la población ocupada aumentó de 3.4 a 4.7 millones de personas de marzo de 2021 a agosto de 2023. Sin embargo, en el mismo período el empleo formal sólo creció de 3.2 a 3.4 millones de personas, de tal suerte que la tasa de ocupación en el sector informal se encuentra en 29.4% y la de informalidad laboral en 46.2%. Además, 47% de las personas empleadas formalmente está contratadas en el rubro de servicios para empresas, personas y hogares y en la industria de la construcción, esto es, en empleos mayoritariamente de baja remuneración. Por cierto, el valor de la producción de esta última industria tan importante en la Ciudad de México ha descendido persistentemente en los últimos tres años (SEDECO, 2023 La actividad económica de la Ciudad... 2º. Trim 2023)

Lo anterior indica que es necesario dar un mayor impulso a la actividad económica y particularmente a la inversión para generar los empleos decentes que hacen falta, no se diga para cubrir las necesidades de vivienda popular y otras cuestiones básicas. En el modelo económico dominante la inversión pública no es aconsejable porque desplaza a la privada, pero en la teoría heterodoxa la incentiva y complementa, aunque ciertamente no hay seguridad sobre las proporciones en que lo hace. En el caso de la Ciudad de México se ha observado que el acervo del capital público y del privado⁵ se multiplicó por 2 y por 2.5 veces, respectivamente, entre 2004 y 2018, mientras que lo hizo 6.2 y 7.8 veces en el Estado de México, siendo ambas las entidades de mayor crecimiento del país en ese renglón durante dicho lapso (Gutiérrez y Moreno, 2022). Esto podría significar que, en efecto, hay un

⁵ Los autores explican que los cambios en el acervo no son iguales a los cambios de la inversión pero, al no existir información sobre las variaciones de la formación bruta de capital fijo, resultan una aproximación válida.

impacto más que proporcional de la inversión pública sobre la privada. No obstante, de acuerdo con las cifras de empleo y ocupación mencionadas antes, parece ser insuficiente. De hecho, en la Ciudad de México la inversión pública no parece haber ayudado mucho a la privada en las últimas tres décadas. De enero de 1992 a enero de 2005 la inversión pública disminuyó drásticamente de 1,200 millones de pesos (mdp) a casi nada: sólo 78.5 mdp (a precios constantes), y si bien casi se quintuplicó de principios de 2010 a principios de 2022, pasando de 143.8 mdp a 636.7 mdp, no ha logrado alcanzar las cifras de los años noventa. Algo similar ha ocurrido con la IED (SEDECO Indicadores Económicos de la Ciudad de México).



Fuente: Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, Conjunto de datos: Finanzas públicas del gobierno de la Ciudad de México, https://www.ineqi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=efipem_festdf

En suma, el cumplimiento de los derechos humanos, y con ellos el derecho a la ciudad, requiere de un esfuerzo extraordinario en la creación de trabajos decentes y en la inversión pública.

5. El proyecto de Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México. Versión noviembre 2021.

El proyecto de Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México (PGD) reconoce la necesidad prioritaria de cerrar la brecha territorial que hay entre las áreas de prosperidad (especialmente en el sur-poniente) y las rezagadas (en el norte, el oriente y el sur-oriente) para poder alcanzar una ciudad en la que imperen a plenitud los derechos establecidos en la Constitución Política de 2017. Se propone un esquema policéntrico en el que las infraestructuras y los satisfactores del bienestar se distribuyan de manera equitativa en el territorio. Y se admite que para ello se requiere una transformación de fondo en la estructura productiva, tal que genere empleo formal e ingresos suficientes en las áreas atrasadas. Esto se puede realizar mediante “la potencialización de proyectos de alto impacto territorial basados en la

regeneración urbana, la reconversión económica y la transformación demográfica de diferentes polígonos y zonas de la ciudad”. Inclusive se mencionan el Programa de Regeneración Urbana y Vivienda Incluyente y el Plan Maestro de Intervención Urbana de la Zona Oriente de la Ciudad de México. Sin embargo, en cuanto a las estrategias económicas, para las áreas de prosperidad se plantea la aplicación de instrumentos de gestión que corrijan las distorsiones provocadas por los “proyectos de escala urbana”, mientras que para las rezagadas se insiste en la *solución mipymes*, acompañada del fomento a “las industrias creativas, intensivas en conocimiento y aquellas relacionadas con el reciclamiento y la economía circular, [así como] el aumento de la productividad en la agricultura”. En otras palabras, se opta por la fórmula tradicional que ha perpetuado las desigualdades territoriales de carácter estructural.

El proyecto contiene los objetivos, metas y estrategias que dan sentido programático a los postulados constitucionales que plasman la ciudad deseada, es decir, el cumplimiento de todos los derechos de todos los habitantes. Me interesa destacar la manera en que se aborda el problema de la heterogeneidad urbana (es decir, la distribución desproporcionada en el espacio urbano de las infraestructuras, servicios y satisfactores del bienestar) pues en nuestras sociedades no desarrolladas dicho problema está ligado íntimamente al de la desigualdad socioterritorial.

En el preámbulo del primer capítulo ‘Visión de Ciudad’ se menciona un par de veces el propósito de cerrar la brecha de la desigualdad territorial (p. 12) mientras que en su sección ‘Ciudad próspera y dinámica’ se asienta:

“La transformación de fondo en la estructura productiva de la Ciudad de México fortalecerá la economía local para la construcción de una ciudad policéntrica, con espacios de desarrollo económico y bienestar distribuidos de manera equitativa en el territorio” (p. 14, cursivas del autor).

Luego:

“Las industrias creativas, las manufacturas de alto valor, la infraestructura digital, la movilidad sustentable, los servicios turísticos y otras opciones compatibles con el entorno de la Ciudad de México, atraerán inversiones en las zonas actualmente rezagadas, para disminuir las desigualdades económicas territoriales y ofrecer oportunidades de trabajo de calidad” (íd.)

Hay una preocupación evidente acerca de las desigualdades territoriales. En la sección ‘Ciudad con equilibrio y orden territorial’ se indica cómo se intentará resolverlas:

“El desarrollo urbano de la Ciudad de México garantizará el derecho de todas las personas a la ciudad, al reducir desigualdades entre zonas urbanas y entre éstas y las zonas rurales [...] La ciudad será una urbe más compacta, que crezca hacia su interior [...] Se promoverá una densificación equilibrada, mediante el aprovechamiento racional del potencial constructivo, así como el reciclamiento de

zonas industriales con bodegas subutilizadas y áreas que hayan perdido población [...] *Un sistema jerarquizado de centros y subcentros urbanos permitirá la integración metropolitana y el acceso de la población a servicios, equipamiento e infraestructura*” (p. 16, cursivas del autor).

Es pertinente destacar que en el párrafo anterior deben distinguirse dos ideas sobre la morfología urbana: una relativa a la reducción de los desequilibrios entre las zonas de la metrópoli, que bien puede relacionarse con la estructura policéntrica, y otra que alude a la compacidad y densidad, que asimismo puede comprender el reaprovechamiento de las áreas consolidadas en declinación y las desindustrializadas. Cabe distinguir esas dos clases de fenómenos porque involucran dos tipos diferentes de políticas y estrategias de desarrollo urbano, aunque no son incompatibles sino que han de ser complementarios.

En el capítulo que contiene el ‘Diagnóstico Estratégico’ se afirma que “En la Ciudad de México *el reto más importante* [GEM] es disminuir las desigualdades territoriales”; que las diferencias entre el Centro-Poniente y el Norte, Oriente y Suroriente de la ciudad se han agravado en algunos aspectos, y que “el criterio de justicia territorial es *una prioridad clave* [GEM] en la reordenación urbana” (p. 27).

Así mismo, se reconoce “la insuficiencia de instrumentos de planeación y ordenamiento urbano, acordes con las nuevas transformaciones [... pues ...] Existe un universo desactualizado y disperso de normas y programas de ordenación territorial y ambiental, cuya aplicación ha sido compleja y en muchos casos discrecional” (í.d.). Al respecto, Azuela (2019) y González (2019) exponen y explican la maraña normativa e institucional con base y en medio de la cual se han venido tomando las decisiones y acciones que a través de los años y las administraciones recientes han desfigurado la ciudad planeada -la del papel- y han configurado la realmente existente -la que se vive día a día. Esto, independientemente de que la ciudad de los planes que rigieron la planeación hasta ahora, no necesariamente iba a dejar de ser heterogénea e inequitativa, dadas sus matrices de origen desarrollista y neoliberal (Ejea, 2014 Ciudadelas; 2015, Cd Global/Popular).

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

La sustancia de esta declaración es contundente: para eliminar la pobreza mediante la mejora de los niveles de ocupación e ingresos hace falta llevar a cabo una transformación de la estructura económica de la ciudad. El diagnóstico apunta que “La expansión de los servicios modernos y de alta productividad se ha concentrado geográficamente en pocas zonas de la Ciudad de México y coexistido, Además, con la persistencia [en el resto del territorio] de un amplio sector informal en el que predominan bajos niveles de productividad y remuneraciones, condiciones de

trabajo precarias, falta de acceso a servicios de salud y la ausencia de vínculos contractuales formales” (p. 24). Por lo tanto, “El reto central en materia económica consiste, en consecuencia, en romper esta polarización multidimensional de la actividad y el empleo” (p. 25). Sin embargo, al mencionar las medidas para atender el problema el proyecto de Plan ya no especifica dónde deben aplicarse. Es de suponerse que deberían priorizarse las zonas Norte, Oriente y Suroriente de la ciudad que ya fueron mencionadas antes y que aparecen en la sección siguiente del documento.

El proyecto de Plan divide su estrategia en siete Ejes de Transformación y dos Apartados. En el ‘Eje 1 Ciudad Igualitaria’ hay sólo un par de menciones a la desigualdad territorial, particularmente en materia de salud y cultura.

En el ‘Eje 2 Ciudad próspera y dinámica’ se reconoce que hay áreas de la ciudad donde se concentran los sectores más dinámicos, de tecnología más sofisticada, de productividad, valor agregado e ingresos más altos y asevera que el PGD “fortalece la economía local para la construcción de una ciudad policéntrica, con espacios de desarrollo económico y de bienestar distribuidos de manera equitativa en el territorio” (p. 78).

No obstante, para generar “oportunidades de desarrollo” territorial más equitativo, señala la importancia de “apuntalar la productividad y la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas y los auto emprendimientos”, así como “aumentar la inversión, la ocupación y el valor agregado en las industrias creativas, intensivas en conocimiento y aquellas relacionadas con el reciclamiento y la economía circular⁶, y el aumento de la productividad en la agricultura”.

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

⁶ En esa dirección la Meta 1 prevee que “La proporción que representan las industrias creativas, intensivas en conocimiento, médicas, servicios al productor, industrias y servicios ligados al reciclamiento, a la economía circular y la agricultura en el empleo de la Ciudad de México aumenta en 30% y su contribución al valor agregado aumenta en 50%, respecto a lo registrado en 2018” (p. 79), aunque ya no especifica dónde sino que alude a todo el territorio. Además, la economía circular todavía no está lo suficientemente desarrollada como para poder convertirse en uno de los pilares de la transformación productiva de la Ciudad de México.

Respecto del 'Eje 4 Ciudad con equilibrio y ordenamiento urbano', se diagnostican cuatro problemáticas principales: deficiente regulación del suelo; encarecimiento de la vivienda y expulsión de la población; abandono del espacio público y deterioro de la convivencia social, e ineficiencia y fragmentación de la movilidad.

La regulación deficiente del suelo se debe a la existencia de un conjunto desarticulado, confuso, disperso e incongruente de normas de ordenamiento urbano y ambiental que muchas veces da origen a la discrecionalidad y la corrupción. En ese marco, las zonas Centro y Poniente de la ciudad han recibido inversiones en "proyectos de escala urbana" y aplicación de instrumentos de gestión para atender las distorsiones que generan, que en lugar de ser soluciones han resultado en situaciones extremadamente conflictivas. En cambio, en la zona Oriente ni siquiera ha habido inversiones ni acciones de mejoramiento. A lo anterior hay que sumar la ineficiente regulación del mercado inmobiliario en toda la ciudad (p. 112).

El encarecimiento del suelo y la vivienda provoca la expulsión de la población de menores ingresos, lo que aunado a la escasez de producción de vivienda para este segmento social, repercute en la dificultad de satisfacer este derecho básico y de regenerar áreas de la ciudad degradadas. Hay instrumentos de financiamiento muy limitados y problemas de tenencia y propiedad que agravan la situación (pp. 115, 117)

A partir de ello, la estrategia de 'Desarrollo urbano sustentable e incluyente' se compone de tres objetivos: regulación y uso responsable del suelo; regeneración urbana dinámica y compacta, y promoción socio-urbana y preservación patrimonial del Centro Histórico. Para el cumplimiento del primer objetivo se aspira a contar con un sistema jurídico ordenado, eficiente, incluyente y ambientalmente sustentable (p. 127-129). Para el cumplimiento del segundo objetivo se plantea la reducción de las desigualdades territoriales mediante "la potencialización de proyectos de alto impacto territorial basados en la regeneración urbana, la reconversión económica y la transformación demográfica de diferentes polígonos y zonas de la ciudad", en la perspectiva de "operar un modelo de ciudad policéntrica" (p. 129).

Por último, en congruencia con lo reseñado, en la estrategia de 'Regeneración urbana y vivienda incluyente' dos líneas de acción me parecen muy relevantes desde el punto de vista de la reestructuración urbana: una es consolidar e incrementar el Programa de Regeneración Urbana mediante la inclusión de otros corredores urbanos localizados en la zona Oriente, Sur y Norte periféricas de la Ciudad de México, y la segunda es elaborar el Plan Maestro de intervención urbana de la Zona Oriente de la Ciudad de México (p. 131).

Llama la atención la relevancia casi marginal de las alusiones a la vivienda de alquiler. En dos líneas de acción se plantea: "actualizar la normatividad aplicable en materia de vivienda en arrendamiento" e "implementar, monitorear y evaluar una política integral de vivienda y hábitat para: a) apoyar de manera efectiva la producción masiva social de vivienda nueva; b) ampliar y hacer eficientes los programas de mejoramiento y ampliación de vivienda existentes; c) coordinar los

programas de viviendas social en renta, conjuntos de vivienda social, indígena y rural; y d) crear políticas de suelo y vivienda incluyentes con atención preferente a grupos de atención prioritaria” (pp.132-133).

Como ha quedado claro, el PGD representa un avance respecto del Programa de Gobierno 2018-2024 en la preocupación por equilibrar el desarrollo de la Ciudad en términos territoriales, aunque sus planteamientos siguen siendo insuficientes. Este hueco debe ser llenado por el Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México 2020-2035.

6. Reflexiones finales

Se ha visto que el desarrollo y el cumplimiento de los derechos humanos en la Ciudad de México son dos aspectos de la misma intención; que la concepción actual del desarrollo se ha orientado hacia su aplicación en el ámbito regional/local/comunitario; que, dadas las necesidades sociales y urbanas de la ciudad, es necesario impulsar el crecimiento económico y que ello puede ocurrir mediante el incremento de la inversión pública, y que la propuesta de Plan General de Desarrollo reciente no aborda esta problemática.

Referencias bibliográficas

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.

Bárcena, Alicia y Prado, Antonio (2016) *El imperativo de la igualdad. Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina / Siglo Veintiuno Editores, Argentina.

Del Tronco, José y Abby Madrigal Ramírez (2021) “La democracia participativa en México: ¿compensa o profundiza la desigualdad política?”, *Andamios* #46, mayo-agosto, DOI: <http://dx.doi.org/10.29092/uacm.v18i46.842>, https://uacm.edu.mx/portals/5/num46/08_D_La_democracia%20participativa.pdf

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).

Evalúa, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2023a) *Reducción de la Pobreza multidimensional y desigualdad en la Ciudad de México 2018-2022*, septiembre de 2023, https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/2023/die/mmip1822/pr/Presentacion_MMIP_2018_2022.pdf

Evalúa, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2023b) *Principales Resultados/Cuadros MMIP 2018-2022*,

<https://www.evalua.cdmx.gob.mx/medicion-de-la-pobreza-desigualdad-e-indice-de-desarrollo-social/medicion-de-la-pobreza-2018-2022/principales-resultados>

Evalúa, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2020) *Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial*. <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/estudioseinvestigaciones/Pobreza-desigualdad-territorio>

Evalúa, Consejo del Desarrollo Social de la Ciudad de México (2019) *Descripción del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) y umbrales que utiliza*, <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/2023/die/mmip1822/descripcion-del-metodo-de-medicion-integrada-de-la-pobreza-mmip-y-umbrales-que-utiliza-version-2019.pdf>

Lefebvre, Henri (1978) *El derecho a la ciudad*, Ediciones Península, Barcelona, España.

Lozano Benítez, Eduardo Federico y Recéndez Guerrero, Ma. Cristina (2022) “Un análisis de la violencia estructural en México desde la tipología galtungiana”, *El Cotidiano* 231, enero-febrero, pp. 7-22, <https://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/231.pdf>

Mathivet, Charlotte (2009) “El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear ‘Otra ciudad posible’”, en *Diálogos, propuestas, historias para una Ciudadanía Mundial*, septiembre, <https://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8034.html>

Molano Camargo, Frank (2016) “El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea”, *Folios*, Segunda época, No. 44, Segundo semestre de 2016, pp. 3-19.

ONU Hábitat (2020) 24 de febrero de 2020, <https://onuhabitat.org.mx/index.php/componentes-del-derecho-a-la-ciudad>

ONU Hábitat (2019) *Agenda del Derecho a la Ciudad*, Plataforma global por el derecho a la ciudad, https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A6.1_Agenda-del-derecho-a-la-ciudad.pdf