

# De la planeación indicativa a la estratégica. Otra perspectiva desde la gestión urbana

Patricia Eugenia OLIVERA MARTÍNEZ  
Departamento de Geografía, UNAM

## Resumen

El ejercicio de la planeación urbana indicativa orientada por el Estado se ha agotado desde la difusión de la nueva economía global y la participación de agentes sociales que priorizan la competitividad del lugar, a partir del arreglo de intereses de las capas altas del Estado y los privados, para la organización productiva, priorizando la rentabilidad sobre el bienestar y la equidad social. La ordenación del territorio, como práctica que integra la composición y diferencias socio políticas, encuentra en la gestión neoliberal la frontera de la integración de políticas sociales y sólo algunas la franquean.

La gestión urbana se entiende como una estrategia de análisis de las prácticas de actores históricos con base local y también de otras escalas de procedencia, en el marco de las formaciones de la ciudad y de procesos coyunturales, a partir de los cuales se manifiestan estructuraciones de poder que se traducen en las políticas que emanan de sus intereses, acuerdos y alianzas, y que se legitiman dificultosa o llanamente y se imprimen en los espacios urbanos, con cierta temporalidad. Este trabajo se propone mostrar que el estudio de la gestión urbana permite la comprensión de los procesos que se ponen en juego en las estrategias de acción, sus cambios y orientaciones, las que pueden ser divergentes o no en temporalidades definidas, y transforman las espacialidades urbanas. Se presentan elementos metodológicos para el estudio de la gestión urbana, considerando como eje central las estructuras de poder, para el abordaje de los distintos proyectos urbanos.

**PALABRAS CLAVE:** Gestión urbana; planeación estratégica; gobernanza

## Introducción

Las ciudades se transforman rápidamente desde sus orígenes, y sus sociedades producen bienes, formas de organización, de intercambio y consumo de espacios materiales y representados, imaginarios, heterotópicos, con morfologías características, no sin luchas y acuerdos sobre sus espacialidades. Se han plasmado utopías y proyectos para

exaltar su condición civilizatoria emancipadora<sup>1</sup> y también para su ordenamiento. La planeación en la ciudad capitalista tuvo su origen ligado a lo público para desarrollar, reconstruir e impulsar las actividades productivas y el bienestar social. Se pensaba que con reglas claras y firmes, producto del trabajo profesional, con la intervención pública y la participación ciudadana se aplicarían políticas incluyentes, se crearían sistemas para el funcionamiento de la ciudad más eficientes y el Gobierno resolvería los problemas presentes y futuros.<sup>2</sup> Los problemas de sustentabilidad ambiental se incluyeron desde fines de la década de los setenta, desafiando los modelos de crecimiento económico y poblacional; se establecieron límites y expectativas con nuevas fuentes de energías, urbanización y arreglos institucionales.<sup>3</sup> Sin embargo, en el marco de los procesos de reestructuración del capitalismo global, con la liberalización, conservadurismo y la avasalladora ideología neoliberal se desestimaron los intereses locales, se excluyó la participación ciudadana, se redujeron las prácticas de equidad y las políticas sociales redistributivas por la instrumentación y diseño de políticas apegadas a una racionalidad de mercado dirigidas esencialmente a impulsar la competitividad de las grandes empresas, bajo la denominación de planeación estratégica, entre otros epítetos. Los grandes proyectos urbanísticos emprendidos desafiaron la intervención pública y la planeación indicativa, buscando apoyos locales de capas altas federales con ideología afín y su entrelazamiento con la competencia por fondos internacionales.<sup>4</sup>

Ante la tendencia de ciudades más excluyentes y polarizadas, reproduciendo espacios socialmente desiguales, durante las décadas siguientes la planeación fue omisa ante —y aún propició— la confrontación que produce el lujo, confort y abundancia de una pequeña élite frente a la falta de oportunidades, creciente precarización y exclusión de la vida política de las mayorías, aunado a la crisis de la democracia.<sup>5</sup> Los proyectos urbanos anunciados por organismos internacionales para aumentar los beneficios de lo privado a las cada vez más pobladas ciudades repite desde hace varias décadas la fórmula de la relación entre competitividad, cohesión social y sostenibilidad ambiental.<sup>6</sup>

Estos principios, bajo la llamada sociedad de conocimiento guiada por el neoliberalismo, no reducen las contradicciones sociales profundas, sino que las acentúan. Las demandas históricas de participación social, espacio público, trabajo, vivienda y de mejoramiento de las condiciones de bienestar en la ciudad (y también en el medio rural) siguen vigentes, y a ellas se agregan otras, tales como seguridad, arraigo y freno a la especulación inmobiliaria, a la criminalización de la protesta y a los desalojos. En ese sentido, la producción de la ciudad como espacio de contradicción

<sup>1</sup> Ver Francois Choay, *Urbanismo, utopías y realidades, Una antología*. París, Eds du Seuil, 1965, y Henri Lefebvre, *El derecho a la ciudad*. Península, Barcelona, 1976.

<sup>2</sup> Barry Cullingworth y Vincent Nadin, *Town and Country Planning in the UK*. Londres, Routledge, 2006.

<sup>3</sup> National Science Foundation, *Towards a comprehensive geographical perspective on urban sustainability*. Workshop on urban sustainability. Nueva Jersey, Rutgers University, 2000.

<sup>4</sup> Mario Lungo, "Globalización y privatización de la gestión urbana", en *Cadernos IPPUR*, pp.10-30.

<sup>5</sup> Donatella Della Porta, *Can Democracy be saved?* Londres, Polity Press, GB, 2013.

<sup>6</sup> Alfonso Vegara y Juan Rivas, *Territorios inteligentes*. Madrid, Fundación Metrópoli, 2004.

entre lo público y lo privado puede comprenderse en la esfera de la gestión urbana, donde se dirimen los intereses y fuerzas sociales participantes y se manifiestan los agentes sociales en modos diferenciados de acuerdo con procesos estructurales y condicionantes coyunturales.

Partiendo de lo anterior, se propone analizar la gestión urbana desde cuatro partes desagregadas para su estudio. La primera es una introducción sobre el soporte teórico de la gestión urbana en el marco del poder, las clases sociales y el Estado en el contexto de la globalización y el neoliberalismo. En segundo lugar, se verán las configuraciones de la nueva economía urbana y los cambios en la composición del capital y el trabajo: el papel de los agentes de servicios productivos y la creciente informalidad dentro del nuevo paradigma técnico-económico y las estrategias para el consumo urbano. En la tercera parte se aborda la gestión vista en el espectro de la gobernabilidad y gobernanza a partir de la reestructuración del Estado y la gestión política del espacio urbano neoliberal. Finalmente, se busca responder cómo el entramado de agentes y procesos se traduce en la morfología urbana actual y la fragmentación socio-espacial de la ciudad, incluyendo la gentrificación y las formas de contestación de la sociedad a partir de los movimientos sociales urbanos.

### **La transformación de la ciudad capitalista en tiempos neoliberales. De la planeación indicativa a la planeación estratégica**

Las ciudades son espacios articuladores de innovación, creatividad, producción de bienes y servicios, intercambios y sociabilidad; por tanto, son lugares de concurrencia del capital, trabajo, consumo y generación de excedentes.<sup>7</sup> Esta concurrencia en tiempo y lugar de los componentes generales para la realización de la producción —incluyendo los servicios de apoyo— y la apropiación del excedente se convierten en el *leit motiv* del proyecto urbano liberal, establecido en la inestable asociación entre Gobierno y gran empresa. Las ciudades son expresiones de relaciones de poder que se confrontan política e ideológicamente a lo largo de las formaciones urbanas, y el espacio urbano es la arena, el medio y el resultado de esas luchas.<sup>8</sup>

La planeación urbana territorial y económica del siglo xx trató de hacer coincidir los intereses privados con las demandas de la sociedad estructuralmente dividida para producir el espacio habitable. El principio básico de los diagnósticos y pronósticos de la planeación era la distribución de los recursos en los espacios de la ciudad, reconociendo las carencias y potencialidades. Dos momentos alentadores de la planeación urbana ocurrieron durante los períodos de reconstrucción de ciudades devastadas por las guerras en Europa y, en otro contexto, en Extremo Oriente y en Norteamérica.

<sup>7</sup> David Harvey, *Rebel Cities*. Londres, Nueva York, Verso, 2012.

<sup>8</sup> Neil Brenner, Peter Marcuse y Margit Mayer, *Cities for People not for Profit, Theory and the Right to the City*. Londres y Nueva York, Routledge, 2012.

Se aplicaron políticas del llamado Estado de bienestar y para el desarrollo tecnológico, avanzando en las metas de pleno empleo, producción, crecimiento y consumo.<sup>9</sup> Por otro lado, la planeación centralizada por el Estado en países del bloque soviético entre 1917 y 1989 generó un período inicial de elevada producción. Los planes quinquenales de la entonces URSS se dirigieron hacia el desarrollo de las fuerzas productivas “sin explotación del trabajo”. Sin embargo, el socialismo realmente existente<sup>10</sup> enfrentó contradicciones debido a la burocratización de la *Nomenklatura*,<sup>11</sup> lo que agudizó la rigidez de las decisiones, la presión sobre el capital humano con el trabajo intensivo, los crecientes costos de su política exterior, la disminución de la productividad y la falta de libertades básicas. A esto se conjuntó la liberalización del comercio en occidente, alimentada con ideología neoliberal y la utilización de la política de reestructuración interna (*perestroika*) para cambiar el rumbo, lo que desembocó en la caída del socialismo real.<sup>12</sup>

Con el neoliberalismo, las experiencias de bienestar y desarrollo equitativo se desvanecieron paulatina o rápidamente según la trayectoria histórica de las ciudades, ante la prevalencia de la ideología de la ciudad como espacio de valorización del capital financiero —en su asociación con el industrial y comercial— e inmobiliario. La planeación indicativa occidental vinculada a las políticas del Estado de bienestar tuvo importantes aportaciones entre las clases media y trabajadora entre las décadas de 1950 y 1960. Posteriormente, con el ordenamiento del territorio se rebasaron las concepciones sectoriales y se integró la composición y diferencias socio políticas y la sustentabilidad ambiental (Sánchez, Casado y Bocco 2013); sin embargo, se confrontan con barreras de orden estructural en la gestión de políticas sociales para su ejecución. Frente a esto, la liberalización y la racionalidad de mercado propugnaron por la llamada planeación estratégica, la que concibe la ciudad como empresa, “orientada para fortalecer liderazgos, alcanzar resultados, con criterios de costo-beneficio inmersa en una visión global y de largo plazo”.<sup>13</sup> Lo anterior, acorde con las necesidades de la producción segmentada de los bienes a partir de la innovación tecnológica, la división del trabajo, las nuevas instancias de financiamiento y la función central de los servicios de apoyo a la producción para ampliar la competitividad de las empresas. En esa perspectiva, las ciudades son ante todo espacios estratégicos del capitalismo, ya que, con el 54% de la población mundial, las ciudades generan el 80% del PIB total.<sup>14</sup> De facto, en el mundo desarrollado desde inicios del siglo XX se formaron nodos concentradores de capital, ganancias, tejiendo redes de producción de bienes y servicios que circulan

<sup>9</sup> Cullingworth y Nadin, *op. cit.*

<sup>10</sup> Rudolf Bahro, *La Alternativa. Por un comunismo democrático*. Lima, Mosca Azul, 1981.

<sup>11</sup> Józef Balcerek, *Social Planning*. Warsaw, Poland, Central School of Planning and Statistics, 1986.

<sup>12</sup> Jerzy Achmatowicz, *Polonia en el curso al socialismo*. México, IIE-UNA, 1987.

<sup>13</sup> A. Vegara y J. Rivas, *op. cit.*, p. 171.

<sup>14</sup> *World City Report 2016* [en línea]. United Nations. <<http://wcr.unhabitat.org/>>.

a escala internacional.<sup>15</sup> En México, sólo cuatro ciudades de más de 300 existentes en el país generaron en 2008 el 50% del PIB<sup>16</sup> y dentro de ellas, el decil más alto de la población urbana total en 2015 concentró el 60% del PIB nacional y cuatro magnates mexicanos ingresaron el 9% del PIB nacional.<sup>17</sup>

Estas concentraciones de factores productivos y de riqueza socialmente producida constituyen una forma de la expansión del capitalismo en los pequeños espacios de las ciudades donde se gestan actividades con trabajo especializado en sectores avanzados y estratégicos (tecnología, información y comunicación), desencadenando producción y extendiendo encadenamientos productivos e innovaciones tecnológicas dirigidas hacia otras ciudades. Esas funciones estructuralmente diferenciadas en la división internacional del trabajo, entre regiones ricas y pobres, están articulando la producción globalizada.<sup>18</sup> A escala urbana, se fijan capitales a partir de atributos locales en espacios estratégicos de y para el consumo, sea final o productivo, transformándolos en mercados para la valorización del capital. La gestión urbana nos permite comprender las acciones concretas de estos procesos.

La asociación público-privada diseña la planeación estratégica buscando crear y replicar en las ciudades esos espacios rentables sustentados en la flexibilidad del trabajo local y el capital global con el despliegue de políticas locales dirigidas hacia la competitividad. Entre ellas, las políticas “ciudad inteligente” (*Smart City*), “sostenible”, “compacta”<sup>19</sup> se orientan a elevar la productividad y rentabilidad, sea a través de la disminución de tiempo y costos para la realización de las mercancías, la privatización de bienes comunes y la elevación de las rentas del suelo. La política ciudad inteligente se basa en el uso y desarrollo de tecnologías de información y comunicación para establecer la conectividad de los procesos de la ciudad dirigidos digitalmente por empresas de telecomunicaciones conectadas con financieras y agencias gubernamentales. La meta es la oferta de servicios a empresas, comercios, ciudadanos y sus viviendas a través de sistemas de telepuertos, dispositivos para el control vehicular, el tránsito, los sistemas de seguridad pública y privada, servicios en edificaciones inteligentes, entre otras tecnologías digitales urbanas. Todas ellas, bajo la vigilancia privada concesionada por el Estado, insertadas en pequeñas y medianas empresas de comercio, servicios y manufactura, las que tienden a ser absorbidas por las grandes, articulándose en sistemas *lean and mean*. Con esta conjunción entre Estado y capital

<sup>15</sup> Saskia Sassen, *Global City: New York, London, Tokyo*. Nueva Jersey, Princeton University Press, 1991; Manuel Castells, *La ciudad informacional*. Alianza, Madrid, 1995.

<sup>16</sup> Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara y León. Ver Assuad Sanén y Luis Quintana, “Crecimiento económico, convergencia y concentración económica espacial en las entidades federativas de México 1970-2008”, en *Investigaciones Regionales*. España, Asociación Española de Ciencia Regional, otoño, 2010, núm. 18, pp. 83 -106.

<sup>17</sup> Daniel Villegas, “Oxfam: 4 mexicanos concentran 9% del PIB”, en *El Financiero*. México, 25 de junio, 2015.

<sup>18</sup> Michael Pacioni, *Urban Geography, a Global Perspective*. Abingdon, Routledge, 2a ed., 2005.

<sup>19</sup> UN Hábitat, 2014 [en línea]. <<http://unhabitat.org/issue-papers-and-policy-units/>>.

para elevar competitividad, consumo y rentabilidad, la planeación urbana indicativa ha sido rebasada por la reorganización del capital global y prácticamente se ha abandonado. El Estado se ha subordinado a lo privado, sorteando los antagonismos y reestructuraciones entre los actores públicos y privados, dando curso a las políticas de la ciudad.<sup>20</sup> Estos actores sociales históricos participan dentro de relaciones de poder en los ámbitos económico y político, asimismo en distintas escalas de acción local, estatal e internacional.

Desde la geografía contemporánea, el estudio de la gestión urbana puede contribuir en la clarificación de los procesos de la producción de las espacialidades desde la perspectiva de los agentes sociales existentes en la estructura de poder. Por esto es importante avanzar en los elementos metodológicos de la gestión urbana, para analizar la participación e interrelaciones entre los nuevos y viejos actores sociales: transnacionales, organismos internacionales, Gobiernos en sus distintas escalas y atribuciones, grupos de poder local, movimientos sociales, entre otros, sus formas de asociación política y las prácticas ejercidas en la ciudad.

Lo anterior implica, primero, la identificación de los actores sociales presentes en los procesos urbanos analizados; Raffestin los caracteriza como elementos constitutivos de las relaciones de poder, y dice que tienen potencial de innovación y de acción o trabajo.<sup>21</sup> Operan sobre el territorio como producto consumido, vivido, utilizado como medio. Esta perspectiva de poder abre el panorama de las relaciones del Estado, las organizaciones e instituciones y los individuos, centradas en sus políticas, intenciones, las estrategias para lograr sus fines, los medios por los cuales se comunica la relación —incluyendo los códigos utilizados—, así como los componentes espaciales y temporales de la relación.<sup>22</sup> Raffestin define dos tipos de actores colectivos, según la semiótica de Greimas: actores sintagmáticos, aquellos que contribuyen para la producción de un programa, articulan los momentos de su realización, desencadenan una estrategia de control y se implantan en un lugar escogido; están inmersos en los procesos y producen el territorio, y en esa concepción se halla “el Estado, la empresa, el secretario, el jefe, el director, disponen de poder de ejecución, realización y coerción”. Por otro lado, los actores paradigmáticos son aquellos que emanan de una clasificación, de identidades compartidas. En ese sentido, la población específica de un territorio, una ciudad, se convierte en un desafío y en un recurso para los actores sintagmáticos, quienes tratan de dominarlos o controlarlos para que se integren a un programa y lo legitimen.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Ver Miguel Ángel Troitiño, “Ordenación y gestión del territorio: un necesario y urgente cambio de rumbo en las políticas territoriales y urbanas”, en O. Urquidez *et al.*, coords., *Metrópolis en movimiento*. Jalisco, El Colegio de Jalisco, 2013 pp. 17-41.

<sup>21</sup> Claude Raffestin, *Por una geografía del poder*. Trad. al castellano. México, El Colegio de Michoacán, [1980] 2011.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p.33

En otra representación, Pírez entiende por actores sociales a las unidades reales de acción en la sociedad: tomadores y ejecutores de decisiones que inciden en la realidad local. Los actores sociales surgen de la base social, la cual es una determinación estructural cuya concreción son las clases y fracciones de clase social presentes en la ciudad en correspondencia con el desarrollo del capitalismo, a escala nacional e internacional, quienes actúan como individuos o actores colectivos dentro de condiciones culturales, políticas y territoriales.<sup>24</sup> Los actores de la ciudad forman parte de la sociedad local y corresponden a tres tipos diferenciados: (1) los económicos, que reproducen su capital en función de relaciones dentro del ámbito local, sean comerciantes o productores; (2) actores políticos, que reproducen su poder en relación con otros actores locales en el Gobierno local y con cierta injerencia de la sociedad global, entre ellos los políticos legitimados con votos locales y apoyo de grupos locales, además de los comerciantes o productores organizados y actuantes, y (3) los actores que se reproducen en otras escalas, pero tienen una influencia decisiva dentro de las relaciones locales; están representados por corporaciones financieras, comerciales o industriales externas cuyas actividades en la ciudad los convierte en actores locales importantes. La relevancia del estudio de los actores sociales en la estructuración histórica de la ciudad y su papel en la reproducción social estriba en la comprensión de las relaciones sociales que se establecen y confieren —durante ciertos momentos y temporalidades— a grupos específicos que ejercen el poder sobre determinados procesos urbanos característicos dentro de las clases sociales.

La gestión urbana se refiere al conjunto de acciones públicas y privadas dirigidas hacia los propósitos definidos por los actores o agentes para incidir en la ciudad, con posturas contrapuestas ó negociadas, dando como resultado los proyectos hegemónicos de la ciudad, dentro del contexto socio-político, ideológico y económico local. Los actores que componen la ciudad, una vez movilizados los recursos y las representaciones de los distintos grupos sociales, generan transformaciones para sí —como clase, género, partido político, grupo, en el espacio urbano con una temporalidad definida por esas relaciones sociales de poder y resistencia. A partir de los intereses de los actores dominantes se construye el proyecto de ciudad, mediante distintas formas de gestión, sea empresarial, autoritaria y neoliberal, populista, o a través del consenso y legitimación por vías democráticas, conformándose los espacios funcionales o económicos, vividos o habitados, simbólicos y de representación. Pírez señala que las constricciones estructurales no son más determinantes que las determinaciones derivadas del territorio, de cómo se organizan los actores sociales como unidad de acción y en su relación con el territorio.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Pedro Pírez, “Actores sociales y gestión de la ciudad”, en *Ciudades*. México, RNIU, octubre-diciembre, 1995, núm. 28, p. 3; ver también Pedro Pírez, “Instituciones políticas y gestión urbana en el Área metropolitana de Buenos Aires”, en *Cuadernos Prolam*. São Paulo, usp, 2004, año 3, vol. 2.

<sup>25</sup> P. Pírez, “Actores sociales y gestión de la ciudad”, en *op. cit.*, p.10.

En ese sentido, la gestión urbana estudia las relaciones concretas y variables entre los actores históricos: los agentes del Estado, mercado,<sup>26</sup> las clases sociales, intersecados por el género y otras expresiones culturales, cuya influencia en la construcción de la ciudad se expresa en sus organizaciones, instituciones, ideologías acordes con la representación de sus intereses divergentes en el marco de relaciones de dominación, manifiestas en controversias, alianzas y asociaciones establecidas con diversas orientaciones y temporalidades.

En el ámbito institucional de la diferenciación y desigualdad social y política para la organización y control social dentro de una unidad territorial, dice Touraine: “gestionar una sociedad es asegurar el equilibrio interno de un sistema, respetar las relaciones que unen las variables de la actividad económica, situar la unidad política considerada en relación con otras”; también es “debatir sobre la distribución de las influencias y beneficios y poner en tela de juicio o reforzar las relaciones de clase”.<sup>27</sup> Por tanto, sólo en la sociedad de clases, de grupos desiguales y con recursos escasos existe una gestión política en la que el sistema de gobierno fusiona y negocia los poderes que rigen la colectividad en la unidad territorial. Esta unidad, sea una ciudad, una región o una nación, se rige entonces por una estructura de poder y de relaciones políticas que se reproducen y se cristalizan en el aparato gubernamental.

El Gobierno local, de acuerdo con Touraine, como todo sistema político, gestiona relaciones entre actores sociales dentro de un sistema de organización basado en relaciones de clase y en las orientaciones de la acción histórica.<sup>28</sup> Raffestin argumenta que en la multiplicidad de poderes locales, regionales y del Estado, el poder emana de las relaciones sociales —donde se realiza la hegemonía de un grupo—, de allí la existencia de la multidimensionalidad del poder, sus intenciones y fines, así como las resistencias —y luchas— dentro de sociedades desiguales.<sup>29</sup> Esto implica que las formas de gestión urbana dependan del tipo de control que tenga el grupo hegemónico sobre el sistema político y la organización social, lo cual puede llevar a una gama de formas de gestión en tensión con los sistemas de gobierno, desde el dictatorial, autoritario, hasta el democrático liberal y de la democracia participativa y directa.

## Gobernanza y nueva economía urbana

En la concepción de gobernabilidad, el Estado regula las relaciones de dominación en el juego político de las clases sociales a través de reglas, normas, aparatos de control de las prácticas sociales y de la ideología para crear una aparente comunidad con un

<sup>26</sup> Tim Hall y Phil Hubbard, *The Entrepreneurial City. Geographies of Politics, Regime and Representation*. Chichester/Nueva York/Toronto, John Wiley & Sons, 1998.

<sup>27</sup> Alain Touraine, *La producción de la sociedad*. México, UNAM, IIS/IFAL, 1995, p. 48.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 150.

<sup>29</sup> Ver Raffestin, *op. cit.*, p. 41.

sistema político donde confluyen los actores locales organizados en la ciudad, región o nación. Los actores de la sociedad civil son parte de la heterogeneidad social en conflicto y conforman los grupos que hegemonizan el Estado; las contradicciones entre los actores históricos colectivos y sus distintos intereses, representaciones, niveles de participación política y la existencia de sus órganos de representación entran en juego con la intervención de actores extra-locales y agentes de la globalización, dependiendo de procesos estructurales de la división del trabajo, modificando las regulaciones local y nacional.

Desde la gestión urbana, los actores sociales se explican por su clase social, pero también por su base territorial (incluyendo sus diferentes escalas de interés), la representación que construyen de la ciudad y las estrategias que formulan y ejecutan.<sup>30</sup> Así, los actores locales e internacionales privados orientados predominantemente por la lógica del mercado, la obtención de ganancia en la producción de y en la ciudad,<sup>31</sup> pueden coincidir o divergir, representados por empresarios individuales y corporativos de cualquier sector productivo de bienes, servicios y del comercio, siendo los actores corporativos de capital mixto los que realizan actividades ligadas a la urbanización asentándose dentro de la ciudad. Los actores gubernamentales participan en la producción de la ciudad de manera predominante bajo la lógica política, independientemente de que también se sometan a la obtención de la ganancia económica y no solamente por los actores locales, sino también por organizaciones internacionales, entre otras por la OCDE, ONU.<sup>32</sup> Su orientación se acota por el sistema de acción histórica y de las relaciones de clase y la fuerza política correspondiente a los actores institucionales.<sup>33</sup> Participan directa o indirectamente en los proyectos urbanos —por ejemplo el Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México y la política de vivienda social— al mismo tiempo buscan apoyar las ganancias bajo el discurso de que son necesarias para satisfacer necesidades o el funcionamiento de la ciudad.

Estos actores apoyan la producción capitalista cuya condición esencial es la mano de obra calificada y barata, las empresas transnacionales dirigen sus inversiones en manufactura hacia los centros productivos de países pobres, donde presionan a los Gobiernos nacionales y locales para disminuir las condiciones de trabajo, adoptando posturas intransigentes en las “negociaciones” con trabajadores y el Estado local, desafiando con trasladar su producción a otras ciudades y regiones con costos más reducidos. Esto debilita la posición de los actores locales, Estado, empresas y trabajadores, por la competencia en el mercado de trabajo internacional y por lo cual los trabajadores reducen sus exigencias frente al empresariado y al Estado. Los Gobiernos locales responden de manera favorable a las empresas locales y transnacionales con el

<sup>30</sup> Pedro Pérez, 1995, *op. cit.*, p. 8.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>32</sup> Existen orientaciones de política social por parte de ONU, OECD, FMI, entre otras, generalmente condicionando préstamos. Ver Richard Peet, *La maldita trinidad*. Madrid, Laetoli, 2004.

<sup>33</sup> A. Touraine, *op. cit.*, p. 151.

fin de contar con inversiones, trabajo y mercados, asimismo limitan asignarles obligaciones e incluso impuestos. La capacidad de movilidad de las transnacionales, por un lado, les permite estimular la competencia entre los Gobiernos de países y ciudades para que los Gobiernos de estos les ofrezcan concesiones fiscales y legales, ambientales, seguridad social; y por otro, su influencia también presiona a las empresas locales. Con el TLCAN, estas presiones propiciaron en México la subordinación e intensificación del trabajo en las zonas de ensamble y producción para la exportación, la maquilado-rización en el país (no sólo en las ciudades fronterizas), acarreado la precarización del empleo y el nuevo empobrecimiento urbano, entre otros graves problemas sociales y ambientales.<sup>34</sup>

Las relaciones de poder en las ciudades del capitalismo contemporáneo se configuran en los procesos combinados de crisis y globalización; de acuerdo con Taylor y Flint, “no se puede entender la localidad sin conocer el lugar que ocupa en la economía-mundo y en su Estado-nación, ni entender la economía-mundo ni el Estado-nación sin conocer las localidades que las componen”.<sup>35</sup> Esto implica un reescalamiento de las fuerzas políticas y del poder en la ciudad, articulándose de manera compleja las decisiones políticas del Estado-nación, organismos internacionales y el empresariado local y externo, los cuales adquieren un gran peso en la ciudad cuando se establece una coalición entre las élites local, nacional y global en competencia por los espacios de la ciudad para la reproducción de los capitales que representan, movili-zando activos y flujos monetarios a las ciudades para obtener un beneficio privado y para la gobernanza de la ciudad. Esto implica la capacidad de acción y legitimación, con lo cual se forma una asociación entre quienes dirigen formalmente y quienes detentan el poder.<sup>36</sup>

La injerencia de organismos que dictan lineamientos internacionales a gobernantes y otros actores políticos de las ciudades de países miembros, como la OCDE a través de la Dirección de Gobernanza y Desarrollo Territorial, enfatizan la adopción de directrices de mercado a cuya organización racional las denomina gobernanza, con políticas que involucran a todos los actores dirigidos hacia la inversión productiva en la ciudad. Al Gobierno de la ciudad de Madrid le recomendó “priorizar el “mix industrial” a favor de actividades con mayor valor añadido, potenciar las habilidades de los inmigrantes en el mercado de trabajo y adaptar la planificación urbana al crecimiento de la población y de la economía”.<sup>37</sup> En su programa de trabajo para la revisión de políticas territoriales y la evaluación del impacto expresa sus preocupaciones:

<sup>34</sup> Véase análisis en línea en Raúl Moreno, 2004. <<https://www.citizen.org/documents/TLCEUCAanálisis.pdf>>.

<sup>35</sup> Peter Taylor y Colin Flint, *Geografía y política, economía-mundo, Estado-nación y localidad*. Madrid, Trama Editorial, 2002.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> OECD, *What Policies for Globalising Cities? Rethinking the Urban Policy Agenda*. Madrid, 29 de marzo, 2007.

Los procesos de la creciente globalización y la búsqueda de competitividad en las regiones urbanas es la mayor agenda política para los gobiernos [*sic*] local y central, [...] la importancia de las ciudades y sus áreas metropolitanas en la economía nacional y su papel principal como nodos globales en el mercado internacional incrementa la atención que reciben [...] los representantes de los gobiernos [*sic*] locales y nacionales [perciben que] el enfoque actual de las políticas urbanas no es el correcto para enfrentar los nuevos desafíos en las grandes ciudades en el contexto de la creciente competitividad global [...] No se trata de tomar medidas correctivas a problemas urbanos tradicionales como la expansión incontrolada, la degradación de distritos [...], se requiere tomar acciones proactivas para impulsar la competitividad y atractividad.<sup>38</sup>

Este organismo “asiste” o interfiere en los Gobiernos para “asignar y mejorar su política territorial con análisis comparativo de políticas, la distribución de competencias y recursos en los diferentes niveles de gobierno e identificar y diseminar la información sobre ‘las mejores prácticas’ de la política territorial”.<sup>39</sup> Desde la gestión urbana, la nueva acumulación aborda el papel de las clases dirigentes público-privadas, considerando el papel del Estado, las transnacionales y otras agencias del capitalismo global, ante grandes desiguales en ciudades europeas, norteamericanas y latinoamericanas, imponiendo un marco de legalidad, con políticas de desarrollo subordinadas al interés privado, además de que privilegian la confrontación entre capital y trabajo, entre la sociedad y la naturaleza, tratando de evitar otras formas de relaciones sociales.<sup>40</sup>

Desde una perspectiva crítica se identifican al menos cinco procesos presentes en la gestión de los espacios urbanos interiores vinculados con la globalización neoliberal a través de las directrices de organismos internacionales financieros, del comercio y agencias de cooperación: (1) las ciudades que alcanzaron economías globalizadas se gestaron previamente al contexto de la crisis de los setentas sobre la base de un importante desarrollo endógeno del empresariado industrial, comercial y de servicios, con una fuerza de trabajo intensiva y capacitada con alto grado de bienestar social; (2) bajo la nueva articulación de procesos productivos a escala internacional, las corporaciones transnacionales se relocalizan y reestructuran su organización para la producción industrial y de servicios productivos en grandes ciudades,<sup>41</sup> donde existen mercados actuales o potenciales de producción y consumo, y donde el Estado accede a la flexibilización del trabajo, fomenta los ambientes de innovación tecnológica asociados con la modernización y competitividad, propicia la subcontratación y las cadenas globales de valorización de los bienes y servicios a escala mundial; (3) los agentes del sistema finan-

<sup>38</sup> Foro convocado por la OECD, Fundación Metrópoli, Ayuntamiento de Madrid, participaron expresidentes, ministros, alcaldes de grandes ciudades (no fue invitado el entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard) y académicos expertos, varios de ellos geógrafos.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Boaventura de Souza Santos y César Rodríguez, *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, Anthropos. México, UAM-Cuajimalpa, 2007.

<sup>41</sup> En México estas unidades productivas representan un porcentaje muy bajo respecto al total local, pero los ingresos generados son más altos que los de empresas medianas y pequeñas locales.

ciero mundial operan desde centros urbanos muy especializados y donde cuentan con apoyos locales y federales;<sup>42</sup> (4) derivado del mercado de trabajo polarizado requerido por los nuevos procesos productivos con la reestructuración económica internacional antes señalada, crecen las desigualdades sociales, la ciudad se fragmenta por la condición multicultural y de clase social vinculada con las migraciones locales e internacionales de trabajadores hacia las ciudades globalizadas, propiciando el aumento de la nueva pobreza urbana; (5) el entorno político internacional favorable a la liberalización del capital, concentración productiva en la ciudad, economías de innovación y la regulación del trabajo fomentan la gestión urbana empresarialista, con asociaciones público privadas de nuevo cuño.

Los actores dominantes de la globalización —transnacionales, sus filiales y subcontratistas, organismos internacionales de comercio, grandes financieras— trastocan la organización económica, política y cultural de los espacios habitados con la producción globalizada de bienes y servicios de manera muy concentrada y especializada, con el propósito de elevar la rentabilidad para favorecer la “integración económica”.<sup>43</sup> Se extienden nuevos nichos de mercado con las migraciones internacionales, los medios e industrias culturales, circulando bienes de consumo cultural concentrados en estos mercados urbanos, fortalecido por la gestión urbana neoliberal para “hacer competitiva” a la ciudad, es decir, para ampliar la acumulación. La gobernanza entrelaza los factores productivos asociados: infraestructura, accesibilidad, capital humano, industrias innovadoras y economías de escala para la atracción de empresas e inversiones con la finalidad de crear un “ambiente de negocios”,<sup>44</sup> lo cual incluye un régimen fiscal favorable a las empresas. Pero ¿qué hay detrás de esta racionalidad de mercado? Para Hubbard y Kitchin la noción de gobernanza conlleva a un desplazamiento del análisis tradicional del Gobierno y su control de la sociedad y el espacio a la conceptualización basada en las formas flexibles y facilitadoras de la asociación entre representantes del Gobierno, empresarios y ONG.<sup>45</sup> Estos autores afirman que las tres fronteras, Estado, mercado y sociedad civil, se han colapsado con la gobernanza, porque involucran el cambio de las decisiones centralizadas y burocráticas a una pluralidad de redes y asociaciones que interactúan y se sobreponen en redes de relaciones en diversas escalas espaciales, desde el barrio hasta el mundo, por lo cual se fragmentan las responsabilidades. Por tanto, el Estado es sólo una de las agencias que compiten por recursos y el control de las agendas diversificadas en la ciudad.

De acuerdo con Walters la gobernanza surge de la necesidad de los grandes capitales de desarrollar nuevas relaciones con el Estado, modificando la concertación, inte-

<sup>42</sup> Privilegian su localización en sedes donde los Estados no regulan las actividades financieras y ofrecen “rescates financieros” con fondos públicos durante las crisis especulativas, como en México en 1996, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) convirtió deuda privada en pública.

<sup>43</sup> Ricardo Jordán y Daniela Simioni, comps., *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, ONU, CEPAL, 2003, p. 46.

<sup>44</sup> OECD, *Competitive Cities in the Global Economy*. Paris, OECD, 2006, p. 57.

<sup>45</sup> P. Hubbard y R. Kitchin, *op. cit.*, p. 175.

ractuación y extensión. Encuentra cuatro nociones: (1) a partir de la creciente “complejidad social” los estudios políticos pasan del enfoque de las instituciones tradicionales a los mecanismos que rigen los procesos, y la gobernanza trasciende los límites de la autoridad y sanción del Gobierno y busca la interacción con los privados, las paraestatales y el tercer sector en la toma de decisiones; (2) la formación de redes autónomas se concibe fundamental para la integración de todos los procesos económicos, políticos y sociales, estableciendo sus múltiples conexiones bajo una concepción sistémica autorregulada, en donde la gobernanza es la gerenciación de esas redes;<sup>46</sup> (3) la complejidad de los cambios sociales con nuevas relaciones entre organizaciones y actores sociales permean el mundo corporativo, financiero, comercial, de los distintos mercados y de la vida pública, con informaciones y comunicaciones en escala global, con rápidas variaciones, y (4) sectores conservadores anuncian el declive del Estado, de la noción de soberanía y aclaman dejar lugar a las instancias privadas, internacionales y supranacionales, considerando que el Estado ha fallado en su papel central y este debe ser sustituido por la gobernanza.<sup>47</sup>

Desde la década de los ochenta, la gobernanza urbana promueve la privatización del territorio a través de los servicios públicos y la reorientación hacia el mercado de las empresas productivas antes controladas por el Estado, no obstante que algunas de estas tenían un papel importante para la redistribución del ingreso socialmente producido y que conlleva al beneficio de intereses privados extra locales. Estas directrices se dirigen hacia la implementación de políticas neoliberales en los Estados nacionales. Harvey encuentra un periodo en el cual los Gobiernos urbanos se vuelcan a los intereses empresariales, en asociación con financieros internacionales para el desarrollo económico, al que denomina el empresarialismo urbano<sup>48</sup> y matiza cuatro características sobresalientes de la transformación del Gobierno local hacia la gobernanza o nuevo empresarialismo urbano: (1) se sustenta en la asociación público-privada: los actores locales dominantes se integran con los poderes gubernamentales locales para atraer fuentes externas de financiamiento, nueva inversión externa directa y nuevas fuentes de empleo; (2) la asociación público-privada tiene un carácter especulativo: los riesgos son asumidos por el Gobierno local, y los beneficios, por el empresariado; estas asociaciones operan en un entorno cambiante, donde las participaciones inmobiliarias y financieras son de alto riesgo;<sup>49</sup> además se manifiesta otra etapa de la relación entre actores públicos y privados: con anterioridad había políticas con mayor apoyo social

<sup>46</sup> “Governance is about managing networks”, ver William Walters, “Some Critical Notes on ‘Governance’”, en *Studies in Political Economy*. Londres, Routledge, primavera-verano, 2004, núm. 73, p. 30.

<sup>47</sup> Walters, *op. cit.*, p. 31.

<sup>48</sup> Harvey, David, “From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism”, en *op. cit.*, p. 457.

<sup>49</sup> Harvey menciona que en la década de los setentas en Gran Bretaña hubo protestas, acciones comunitarias de trabajadores expulsados de barrios pobres, en oposición a las reformas de los Gobiernos locales y al redesarrollo del centro de la ciudad. Sin embargo, se impusieron los intereses empresariales y estratégicos de las clases dominantes (*idem*).

y menos riesgosas, relacionadas con los empresarios industriales en contraste con los financieros; (3) el empresarialismo se enfoca en crear las condiciones generales y particulares que ofrezcan las mayores ventajas competitivas, independientemente de las mejoras en las condiciones de vida de los trabajadores (vivienda, educación, etcétera), las cuales disminuyen notoriamente, y (4) existe una competencia por el excedente del Gobierno central para el desarrollo de esas ventajas competitivas: considerando que los agentes del poder económico pueden actuar en distintas ciudades, tienen capacidad de mando para transformar los espacios de diversas ciudades; esta gestión empresarial crea una intensa competencia entre las ciudades, profundizando las desigualdades sociales en todas las escalas, aun en los espacios interiores de la ciudad.

En América Latina el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y la ampliación de las funciones del Estado generaron entre 1930 y 1970 una planeación urbana con un carácter centralizado y regulador dirigida por el Estado nacional —el papel de los Gobiernos locales era prácticamente ignorado o subordinado—, la participación popular era clientelar y, en el mejor de los casos, tutelada. En México esta experiencia cambió a mediados de la década de 1980, con la gestión urbana descentralizada y con características empresarialistas apoyadas con capitales externos. Existió una heterogeneidad de formas de planificación urbana y regional, cambiaron los marcos legales y sectoriales de ordenación del territorio, con agentes y estrategias neoliberales dominantes, definiéndose las competencias —e incompetencias— administrativas, ante el contexto de una inestabilidad económica y con crecientes y complejas problemáticas sociales. El TLCAN fijó los plazos para la transnacionalización de todos los sectores, la orientación productiva hacia los mercados externos, las grandes fusiones y adquisiciones empresariales y otras estrategias de concentración del capital y el incremento de las transacciones comerciales internacionales.

La crítica de la gestión de la ciudad empresarialista neoliberal encabezada por Harvey, Jessop, Hubbard y Kitchin,<sup>50</sup> Lungo y Pradilla,<sup>51</sup> entre otros, analiza el profundo

<sup>50</sup> Véase David Harvey, “From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism [1989]”, en G. Bridge y S. Watson, *The Blackwell City Reader*. Oxford, Blackwell, 2002; Bob Jessop, “The Entrepreneurial City: Re-imagining Localities, Redesigning Economic Governance, or Restructuring Capital”, en Nik Jewson y Susanne Macgregor, eds., *Transforming Cities: Contested Governance and New Spatial Divisions*. Londres, Routledge, 1997, pp. 28-41, y Phil Hubbard y Rob Kitchin, *Thinking Geographically, Space, Theory & Contemporary Human Geography*. Londres/Nueva York, Continuum, 2002.

<sup>51</sup> Pablo Ciccolella y N. Lucioni, “La ciudad corporativa. Nueva arquitectura empresarial, redefinición de la centralidad y surgimiento de una red de distritos de comando en la región Metropolitana de Buenos Aires”, en Carlos A. de Mattos *et al.*, eds., *Gobernanza, competitividad y redes. La gestión de las ciudades en el siglo XXI*. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2005, pp. 185-209; Carlos A. de Mattos, “Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿impactos de la globalización?”, en *EURE* [en línea]. Santiago de Chile, diciembre, 2002, vol. 28, núm. 85. <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612002008500001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008500001&lng=es&nrm=iso)>. [Consulta 8 de abril, 2010.]; Mario Lungo, “Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana”, en *Urbano*. Concepción, Chile, Universidad del Bío-Bío, julio, 2005, vol. 8, núm. 11, pp. 49-58, y Emilio Pradilla, “Presente y futuro de las metrópolis de América Latina”, en *Cadernos Metrópole*. Río de Janeiro, 2007, núm. 18. pp. 173-206.

desenvolvimiento de las ciudades. Mientras que en aquellas ciudades globales de países del capitalismo avanzado se desarrollaron los servicios avanzados y tecnologías para el consumo productivo (base de las economías del conocimiento), en las ciudades latinoamericanas se favoreció el crecimiento de los servicios banales para el consumo inmediato y el proyecto maquilador, como en México. Sin embargo, la gestión urbana neoliberal con el modelo de “ciudad competitiva” en América Latina también ha producido espacios globalizados donde se articula la producción, circulación y consumo, promovidos activamente por el empresariado inmobiliario, financiero y otros servicios profesionales con el propósito de ofrecer condiciones para la reproducción ampliada del capital externo ligado principalmente al consumo productivo, interempresarial y para las élites.<sup>52</sup> Estas actividades modernas en ciudades de países emergentes se desarrollan en función de la expansión del comercio mundial. La gobernanza como gestión neoliberal que ejercen las élites promueven estilos de vida, la organización social y territorial de la ciudad.

### Gestión neoliberal y morfología urbana

La nueva morfología urbana latinoamericana muestra las edificaciones representativas de la estructura social internacional, corporativos y empresarios locales asociados para la producción de lujosos megaproyectos, fraccionamientos cerrados y barrios gentrificados, transformando la ciudad para los negocios, pero la extracción local de plusvalía se dirige al exterior y se quedan las carencias y los abundantes desplazamientos sociales, además de que persisten los procesos de informalidad: amplios sectores sociales buscan la accesibilidad a los satisfactores de la ciudad, lo que genera ocupaciones, autoconstrucción y estrategias de autogestión frente a la ciudad del capital. Contrastando con la realidad social latinoamericana, los discursos dominantes de la OCDE y el Banco Mundial diseñan una poderosa imagen de ciudad competitiva y exitosa que se reproduce en todo el sistema. La gobernanza empresarial se traspone a la solución de los problemas económicos urbanos locales: es esta la naturaleza impuesta de la política urbana actual,<sup>53</sup> los espacios gobernados por una “nueva política urbana”.<sup>54</sup>

El diseño de la gobernanza urbana en las ciudades mexicanas se construye en el contexto de la ciudad polarizada donde cohabitan espacios gentrificados insertos en la ciudad interior en proceso de “renovación”, en medio de una alta concentración del ingreso junto con población caracterizada por la dependencia de programas sociales

<sup>52</sup> Patricia Olivera, *Geografía urbana, una propuesta de estudios en el escenario social actual. La formación de los espacios mundiales de la ciudad de México*. México, 1999. Tesis, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras.

<sup>53</sup> Bob Jessop, “The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development”, en *International Social Science Journal*. [s.l, s.e], Marzo, 1998, vol. 50, núm. 155, pp. 29-45.

<sup>54</sup> Tim Hall y Phil Hubbard, *The Entrepreneurial City. Geographies of Politics, Regime and Representation*. Chichester/Nueva York/Toronto, John Wiley & Sons, 1998.

asistencialistas limitados e inflexibles, acompañada de exclusión política. Los Gobiernos en conjunción con las cámaras empresariales de las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara promueven estrategias de *marketing* para realzar la imagen y prospectos para atraer inversión adicional. Los rasgos comunes de todos estos proyectos corporativos desarrollados después de los ochenta consisten en la “recuperación” o renovación de barrios centrales e interiores donde las actividades productivas previas fordistas no se reconvirtieron y se abandonaron o fueron ocupados por trabajadores empobrecidos, desempleados, informales e inmigrantes. Las extensas urbanizaciones periféricas en montañas, barrancas, antiguos cauces y áreas pauperizadas de antiguos poblados atrapados al interior de las modernas metrópolis son para las inmobiliarias espacios excluidos del interés del capital, exceptuando aquellos que adquieren una posición estratégica, donde las inmobiliarias tratan de hacer posible su “renovación” y *gentrificación*. En las ciudades mexicanas, los espacios centrales degradados pasaron por una etapa de desinterés del capital inmobiliario, el cual se orientaba hacia los suburbios; sin embargo, a partir de la fase de competencia del capital para buscar oportunidades de expansión en las ciudades, particularmente las industriales, portuarias y fronterizas (es decir, estratégicas), los espacios elegidos para la valorización inmobiliaria del suelo y apropiación de la renta potencial, cuyos símbolos de centralidad y accesibilidad son atractivos para el turismo y negocios asociados al ocio e industrias culturales. Actualmente en ellas ocurren procesos de *gentrificación* con el desplazamiento de la población empobrecida para el desarrollo de vivienda para clases medias y altas, centros comerciales y corporativos.

La geografía contribuye en el estudio de la gestión urbana desde las perspectivas de las relaciones políticas de los actores urbanos y su expresión en la morfología urbana resultante, entendida esta última por la forma, los procesos y los agentes que modelan la ciudad,<sup>55</sup> lo cual significa la construcción social de los espacios inherentes a las ciudades en distintos periodos históricos, considerando sus expresiones culturales, productivas y de estructura territorial. Con gran detalle los geógrafos han analizado los emplazamientos, usos, funciones, zonificación, procesos históricos de ocupación,<sup>56</sup> los paisajes culturales urbanos<sup>57</sup> y los actores políticos: las clases sociales y el Estado, los que contribuyen en la oferta de servicios públicos, la renta del suelo y el desarrollo urbano.<sup>58</sup> García-Bellido y García destacan de manera sistemá-

<sup>55</sup> Javier García-Bellido y Diego de García, “Propuesta para la configuración de una teoría general de la gestión urbanística”, en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona, Universidad de Barcelona, 1 de septiembre, 2005, vol. IX, núm. 196.

<sup>56</sup> Carter Harold, *El estudio de la geografía urbana*. Madrid, IEAL, 1974, y Horacio Capel, *La morfología de las ciudades. I. Sociedad, cultura y paisaje urbano*. Barcelona, Ediciones del Serbal, 2002.

<sup>57</sup> Ana Fani Alessandri Carlos, *A cidade*. São Paulo, Contexto, 1992.

<sup>58</sup> David Harvey, *Urbanismo y desigualdad social*. México, Siglo XXI, 1973. M. P. Smith demuestra la injerencia del Gobierno federal estadounidense en el desarrollo de la industria y la infraestructura urbana en diversas ciudades estadounidenses, con un interés militar; facilitó la acumulación favoreciendo a empresas inmobiliarias para la promoción habitacional suburbana, y favoreció el posicionamiento de trasnacionales

tica los procesos sociales y culturales que determinan los cambios en la morfología urbana en cada cultura, época y territorio, identificando los modos universales posibles y las formas de gestión social del territorio.<sup>59</sup>

La morfología urbana característica de estas prácticas se configura con edificaciones modernas de oficinas corporativas industriales, comerciales, turísticas y de servicios avanzados; también se configura con la disminución de los espacios públicos, la privatización de espacios de reunión, ocio y recreación en las ciudades (parques, playas, plazas públicas, calles) a favor de corporativos del deporte, hoteles y fraccionamientos cerrados para residentes de clases altas y medias altas, y extensos espacios de habitación popular informal, mayoritaria en las grandes ciudades de América Latina. En ese sentido, la morfología urbana de las ciudades latinoamericanas corresponde a una sociedad cada vez más desigual, en donde surgen nuevas divisiones y significados sociales expresados en el espacio urbano por la condición de pobreza, precariedad laboral y exclusión del bienestar social; los sindicatos y partidos de izquierda se debilitan frente a la hegemonía del capital financiero y se pierden condiciones sociales ganadas dificultosamente en México y Brasil, donde hubo reformas urbanas que favorecieron el financiamiento urbano. Maricato muestra que la habitación para los trabajadores no ha sido un problema abordado por el capital ni por el Estado, por lo que los barrios de trabajadores se construyen por ellos mismos como parte de la reproducción de la fuerza de trabajo: esto no es un olvido, sino una política, una regla.<sup>60</sup> Los movimientos sociales populares expresan estas problemáticas no resueltas desde sus luchas por la vivienda digna, derecho al trabajo, la remuneración justa, el reconocimiento de sus derechos de asociación laboral, entre otras; a partir de su orientación hacia la búsqueda de alternativas democráticas en la ciudad, se han convertido en importantes interlocutores y su influencia en la ciudad ha tenido auges y debilitamientos.<sup>61</sup>

Las evidencias empíricas de las ciudades latinoamericanas muestran una realidad mucho más compleja que la expresada en esquemas de “modelos urbanos”: el estudio de la morfología de estas ciudades nos muestra una estructura social polarizada cuyas formas de segregación socio-espacial se asocian con las crisis de empleo formal y vivienda social, por la aplicación de políticas neoliberales. Es significativo que la morfología de las ciudades latinoamericanas muestra el desplazamiento de la población trabajadora empobrecida de sectores centrales hacia las periferias, con redes comunicantes entre los desarrollos residenciales de lujo y clases medias. Los espacios urbanos tienden a conformarse con la mezcla de clases sociales, mostrando un mosai-

y élites en la política local. Ver Michael Peter Smith, *City, State & Market, The Political Economy of Urban Society*. Cambridge/Oxford, Blackwell, 1988, p. 89.

<sup>59</sup> J. García-Bellido y García de Diego, “Propuesta para la configuración de una teoría general de la gestión urbanística”, en *op. cit.*

<sup>60</sup> Maricato, Erminia, *Para entender a crise urbana*. São Paulo, Expressao Popular, 2015.

<sup>61</sup> En calles centrales de la Ciudad de México constantemente se expresan demandas de los más diversos sectores de trabajadores, incluyendo sindicatos, organizaciones independientes, campesinos del país, en contra de políticas neoliberales implementadas relativas al suelo, vivienda y trabajo.

co de espacios de la pobreza y la riqueza extremas, contiguas pero separadas por muros reales e imaginarios.<sup>62</sup> ¿Quiénes conforman esta fragmentación socio-espacial? Migrantes, excluidos, precarizados por la nueva especialización funcional en el espacio urbano, donde ocurren intensos procesos de apropiación del suelo a través de las inmobiliarias y otros agentes. Se presentan procesos de *gentrificación* a partir de los nuevos desarrollos para corporativos, comercios departamentales y vivienda para clases medias altas y altas en sustitución de los espacios vaciados de la industria relocalizada, en quiebra o abandonada, dentro y fuera de las áreas centrales. En contraste con los distritos de negocios, plazas y centros comerciales que demandan grandes infraestructuras viales, se expanden nuevos espacios de vivienda popular autoconstruida en las periferias expandidas, incorporando la urbanización de los entornos rurales y la formación de ciudades región.

En la zona metropolitana de la Ciudad de México han ocurrido cambios radicales: la desecación artificial acelerada del Lago de Texcoco en la década de 1950, con las ocupaciones precarias en las Secciones IV Nezahuacóyotl y V Ecatepec —en 2015 sumaron alrededor de 4 millones de habitantes—, y las obras del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, por la empresa público-privada Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, no solo destruyeron los resultados del Plan Texcoco —el cual había recuperado suelos, vegetación y fauna endémica— la posibilidad de almacenar aguas grises y controlar humedad atmosférica, tolveneras, calentamiento, desertificación y hundimientos en la ciudad, entre otros beneficios, sino que las enormes inversiones edifican en zona de agrietamientos, hundimientos diferenciales e inundable, generando además procesos especulativos en una enorme zona, con el cierre de las dos terminales en las inmediaciones de la nueva terminal dentro de los conos de aproximación, cuya potencialidad ecológica, estética y turística para la zona metropolitana se destruye con un altísimo costo social y ambiental. Este proyecto fue apoyado por la OCDE, que impidió dar información pública en 5 años y excluyó las opiniones de expertos y de la sociedad.<sup>63</sup>

## Conclusiones

Los componentes de la gestión urbana se refieren, por tanto, a las relaciones, acciones y ejercicio de poder de grupos hegemónicos sobre el conjunto de la sociedad local diferenciada cultural y políticamente por su identidad de clase, género, etnicidad, educación, edad, entre otros factores, a través de las prácticas de los actores sobre propósitos definidos en un contexto de lucha por su reproducción al menos en tres ámbitos: (a) la organización para la producción, distribución y consumo del excedente; (b) el control de la disputa política de la ciudad, y (c) el uso, apropiación y control de los espacios de la ciudad.

<sup>62</sup> En la Ciudad de México pueden ser también barrancas en el poniente y carreteras.

<sup>63</sup> OECD, *Effective Delivery of Large Infrastructure Projects: The Case of the New International Airport of Mexico City*. París, OECD Publishing, 2015

Estos elementos producen morfologías urbanas características de las relaciones sociales dominantes, desde el trazado, las funciones que conforman los espacios de la ciudad, el uso político y social del espacio, el control y ocupación del suelo, sus densidades cambiantes, las prácticas, sentidos y significados distintos del espacio urbano. El indagar quién, cómo, cuándo, para quién y con qué medios jurídicos, ideológicos, económicos, a través del consenso o dominio transforma el espacio socialmente producido es precisamente conocer la gestión social de ese espacio urbano.

La gestión urbana neoliberal se enfoca en la reproducción de poderosos capitales transnacionales y no en la reproducción de la fuerza de trabajo local; promueve la competencia por los espacios urbanos dentro de la división internacional del trabajo, fomentando la creación o explotación de ventajas particulares para acelerar la participación de agentes de la producción de bienes y servicios. Esta orientación de los recursos públicos es propiciada por la asociación de los actores sociales dominantes, quienes coinciden en el carácter estratégico de toda la región urbana y promueven posiciones competitivas respecto a la división espacial del consumo y la atracción de actividades rentables de la nueva economía urbana en las regiones avanzadas: servicios productivos especializados para la industria basada en la innovación tecnológica, finanzas, turismo, recreación y, en general, servicios y comercio para el consumo de masas, predominando estas cuatro últimas en las metrópolis latinoamericanas. Esto convierte a la ciudad en una fuente de lucha por el control y comando en altas finanzas, Gobierno, información y desarrollo inmobiliario; las inversiones son arduamente negociadas entre el capital financiero internacional y los poderes locales para maximizar la atracción del lugar para el desarrollo capitalista.

La morfología urbana actual se caracteriza por profundos cambios en el espacio, el trabajo y las relaciones de poder; ejemplos de esto son los proyectos urbanos gentrificadores conducidos por el sector privado a través de asociaciones público-privadas, una de las expresiones más importantes de la visión neoliberal de la gestión urbana. La institucionalidad pública y el interés general tienden a desvanecerse en función de los intereses privados bajo la necesidad de incrementar la competitividad y sustentabilidad de las ciudades, necesidad exigida por ordenamientos y directrices supranacionales, lo cual subordina la función pública y da mayor espacio al interés privado.

La ciudad latinoamericana globalizada se distingue también por agentes promotores de grandes proyectos urbanísticos, incluyendo los del turismo internacional de negocios para proveer a empresas globalizadas industriales y de servicios avanzados, y para el consumo local de alto ingreso. Por una parte, las nuevas divisiones de los espacios habitacionales *gentrificados* y segregados estigmatizan la pobreza al asociarla con la violencia, y, por otra, produce formas de autosegregación en fraccionamientos cerrados. Sin embargo, prevalece la urbanización popular por autoconstrucción, lo que plantea la existencia de un amplio sector de la sociedad fuera de la esfera de la producción de bienes y servicios globalizados.

El papel de la apertura comercial, innovaciones tecnológicas y encadenamientos productivos favorece la apropiación de los espacios urbanos por agentes del capital financiero, inmobiliario, en coordinación y asociación con el poder político y económico en las diversas esferas y escalas de una sociedad fracturada profundamente.

## Bibliografía

- ACHMATOWICS, Jerzy, *Polonia en el curso al socialismo*. México, IIE-UNAM, 1987.
- ASSUAD, Normand y Luis Quintana, “Crecimiento económico, convergencia y concentración económica espacial en las entidades federativas de México 1970-2008”, en *Investigaciones Regionales*. España, Asociación Española de Ciencia Regional, otoño, 2010, núm. 18, pp. 83-106.
- BAHRO, Rudolf, *Por un comunismo democrático, La Alternativa, Contribución a la crítica del socialismo realmente existente*. Barcelona, Materiales, 1979.
- BALCEREK, Józef, *Social Planning*. Varsovia, Central School of Planning and Statistics, 1986.
- BRENNER, Neil, Peter Marcuse y Margit Mayer, *Cities for People not for Profit, Theory and the Right to the City*. Londres/Nueva York, Routledge, 2012.
- CAPEL, Horacio, *La morfología de las ciudades. I. Sociedad, cultura y paisaje urbano*. Barcelona, Ediciones del Serbal, 2002.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri, *A cidade*. São Paulo, Contexto, 1992.
- CARTER, Harold, *El estudio de la geografía urbana*. Madrid, IEAL, 1974.
- CASTELLS, Manuel, *La ciudad informacional*. Madrid, Alianza, 1995.
- CHOAY, François, *L'Urbanisme. Utopies et réalités, Une anthologie*. Paris, Editions du Seuil, 1965.
- CULLINGWORTH, Barry, Vincent Nadin, *Town and Country Planning in the UK*. Londres, Routledge, 2006.
- DELLA PORTA, Donatella, *Can Democracy be saved?* Londres, Polity Press, 2013.
- DE MATTOS, Carlos “Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿impactos de la globalización?”, en *EURE* [en línea]. Santiago de Chile, diciembre, 2002, vol. 28, núm. 85. <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612002008500001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008500001&lng=es&nrm=iso)>. [Consulta: 8 de abril, 2010.]
- GARCÍA-BELLIDO, Javier y Diego de García, “Propuesta para la configuración de una teoría general de la gestión urbanística”, en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona, Universidad de Barcelona, 1 de septiembre, 2005, vol. IX, núm. 196.
- HALL, Tim y Phil Hubbard, *The Entrepreneurial City. Geographies of Politics, Regime*. Michigan, Wiley, 1998.
- HARVEY, David, *Rebel Cities*. Londres/Nueva York, Verso, 2012.
- HARVEY, David, *Urbanismo y desigualdad social*. México, Siglo XXI, 1973.
- HUBBARD, Phil y Rob Kitchin, *Thinking Geographically, Space, Theory & Contemporary Human Geography*. Londres/Nueva York, Continuum, 2002.
- JESSOP, Bob “The Entrepreneurial City: Re-imagining Localities, Redesigning Economic Governance, or Restructuring Capital”, en Nik Jewson y Susanne McGregor, eds., *Transforming Cities: Contested Governance and New Spatial Divisions*. Londres, Routledge, 1997, pp. 28-41.

- JESSOP, Bob, "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development", en *International Social Science Journal*. [s.l, s.e]. Marzo, 1998, vol. 50, núm. 155, pp. 29-45.
- LEFEBVRE, Henri, *El derecho a la ciudad*. Barcelona, Península, 1976.
- LUNGO, Mario, "Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana", en *Urbano*. Concepción, Chile, Universidad del Bío-Bío, julio, 2005, vol. 8, núm. 11, pp. 49-58.
- LUNGO, Mario, "Globalización y privatización de la gestión urbana", en *Cadernos IPPUR*. Río de Janeiro, IPPUR, año XVIII, núms. 1-2, enero-diciembre, 2004, pp.10-30.
- MARICATO, Erminia, *Para entender a crise urbana*. São Paulo, Expressao Popular, 2015.
- NATIONAL SCIENCE FOUNDATION, *Towards a comprehensive geographical perspective on urban sustainability. Final Report of the 1998 National Science Foundation Workshop on urban sustainability*. Nueva Jersey, Rutgers University, enero, 2000.
- OECD PUBLIC GOVERNANCE REVIEWS, *Effective Delivery of Large Infrastructure Projects: The Case of the New International Airport of Mexico City* [en línea]. París, OECD Publishing, 2015. <[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/governance/effective-delivery-of-large-infrastructure-projects\\_9789264248335-214p](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/governance/effective-delivery-of-large-infrastructure-projects_9789264248335-214p)>. [Consulta: 15 de febrero, 2016.]
- OLIVERA, Patricia, *Geografía urbana, una propuesta de estudios en el escenario social actual. La formación de los espacios mundiales de la Ciudad de México*. México, 1999. Tesis, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras.
- PACIONI, Michael, *Urban Geography, a Global Perspective*. Abingdon, Routledge, 2a ed., 2005.
- PEET, Richard, *La maldita trinidad: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio*. Madrid, Laetoli, 2004.
- PÍREZ, Pedro, "Instituciones políticas y gestión urbana en el Área metropolitana de Buenos Aires", en *Cuadernos Prolam*. São Paulo, USP, 2004, año 3, vol. 2.
- PRADILLA, Emilio, "Presente y futuro de las metrópolis de América Latina", en *Cadernos Metrópole*. Río de Janeiro, 2007, núm. 18, pp. 173-206.
- SÁNCHEZ, Ma. Teresa, J. María Casado y Gerardo Bocco, *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos futuros*. México, UNAM, Instituto de Geografía, CIGA/Semarnat, 2013.
- SANTOS, Boaventura de Souza y César Rodríguez, eds., *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*. México, UAM-Cuajimalpa, Anthropos, 2007.
- SASSEN, Saskia, *Global City: New York, London, Tokyo*. Nueva Jersey, Princeton University Press, 1991.

- SMITH, Michael Peter, *City, State & Market, The Political Economy of Urban Society*. Cambridge/Oxford, Blackwell, 1988.
- TROITIÑO, Miguel Á., “Ordenación y gestión del territorio: un necesario y urgente cambio de rumbo en las políticas territoriales y urbanas”, en O. Urquidez *et al.*, coords., *Metrópolis en movimiento*. Jalisco, El Colegio de Jalisco, 2013.
- VEGARA, Alfonso y Juan Rivas, *Territorios inteligentes*. Madrid, Fundación Metrópoli, 2004.
- VILLEGAS, Daniel, “Oxfam: 4 mexicanos concentran 9% del PIB”, en *El Financiero*. México, 25 de junio, 2015.
- World City Report 2016* [en línea]. United Nations. <<http://wcr.unhabitat.org/>>. [Consulta: 26 de febrero, 2016.]