

REVISANDO LAS INCONSISTENCIAS DE LA PLANEACIÓN EN LA CIUDAD CENTRAL DE LA METRÓPOLI¹

*Rivera Islas, José Javier
Figueroa Mendiola, Juan Manuel*

La planeación de las metrópolis tiene como objeto de instrumentación la atención a elementos dependientes de una escala mayor, donde intervienen diferentes aspectos y procesos. Debido a ello, la forma posible de abordar las particularidades de las zonas consolidadas en la ciudad central tiene que ver sistémicamente con aspectos sociales, ambientales y económicos de forma que el funcionamiento interprete y atienda los posibles desequilibrios. Entre los principales problemas se encuentra la disparidad económica y la fragmentación natural; el caso de Coyoacán localizado en el segundo contorno del Distrito Federal permite evidenciar dicha evaluación, toda vez que su disponibilidad de espacio público o abierto no alcanza el mínimo indispensable, pero tampoco la población con mayores ingresos es el promedio, por el contrario la mayor proporción de población con menor nivel de ingreso predomina en una delegación donde existe una clara disparidad. La planeación en este sentido tiene que abordar tales diferencias y resolver sus procesos de intercambio y funcionamiento. En este trabajo, se estudian las condiciones de desarrollo de la ciudad central, Coyoacán en particular, para subrayar las diferencias de atención que suelen encontrarse en los instrumentos de planeación convencionales, entre los que desatacan la falta de actualización, la desatención estratégica, la inconsistencia o la falta de lectura de las disparidades prevaecientes, de forma que es posible esquematizar su interrelación con el entorno urbano mayor.

Palabras Clave: Gestión urbana, Disparidad urbana, Planeación metropolitana

Key words: Urban Management, Urban disparity, Metropolitan Planning.

El espacio urbano es la expresión predominante de la sociedad capitalista moderna donde se llevan a cabo las actividades económicas; para algunos autores, éstas se refieren a la

¹ ¹ Rivera Islas, José Javier. Estudiante de Maestría. Economía, Política y Ambiente. Universidad Nacional Autónoma de México. (044)777 190 18 71. Email. urbano21@hotmail.es
Figueroa Mendiola, Juan Manuel. Arquitecto. Universidad Autónoma del Estado de Morelos. (044)777 215 28 05. Email. juan_parpadeo@hotmail.com.

organización económica del espacio, con base en la producción capitalista (Polese, 1999: 214; Sassen, 2003: 16; Castells: 2006, 159; Lipietz: 1970,159; Pradilla, 1978: 288). La configuración del espacio urbano da lugar dadas sus particularidades económicas a una serie de disparidades urbanas (Polese, 1999), mismas que es posible abordar desde la gestión pública. La gestión pública está estrechamente relacionada con la solución de condiciones urbanas locales (Castells, 2006: 292, Lipietz, 1979: 49).

Esta gestión es posible con base en instrumentos de organización y control del territorio (Pradilla, 1979: 202). Con base en el instrumental es posible condicionar o modificar las tendencias de las transformaciones que mayor efecto tienen en el desarrollo de la ciudad, no obstante, existe una tendencia a utilizarlos como excusa para la instalación de capital inmobiliario (Harvey, 1998:369). Además se reconoce que éstos tienen efectos adversos en la sociedad dado su perfil desarrollista (Osmont, 2003: 15). Mismo que ha encontrado observaciones importantes para su reestructuración (Assuad, 2009: 361, Vega: 2006:194.)

Despliegue urbano

En este marco el objeto central de este documento es hacer una crítica de la gestión urbana de la Delegación Coyoacán, Distrito Federal México. Se propone como estrategia metodológica evaluar los esquemas de inserción local a las políticas instrumentadas a nivel mundial, particularmente aquellos referidos a los asentamientos humanos sustentables, enfatizando la participación social e incluyente, así como en la recuperación y tratamiento del ambiente y la generación de información situacional de la gestión.

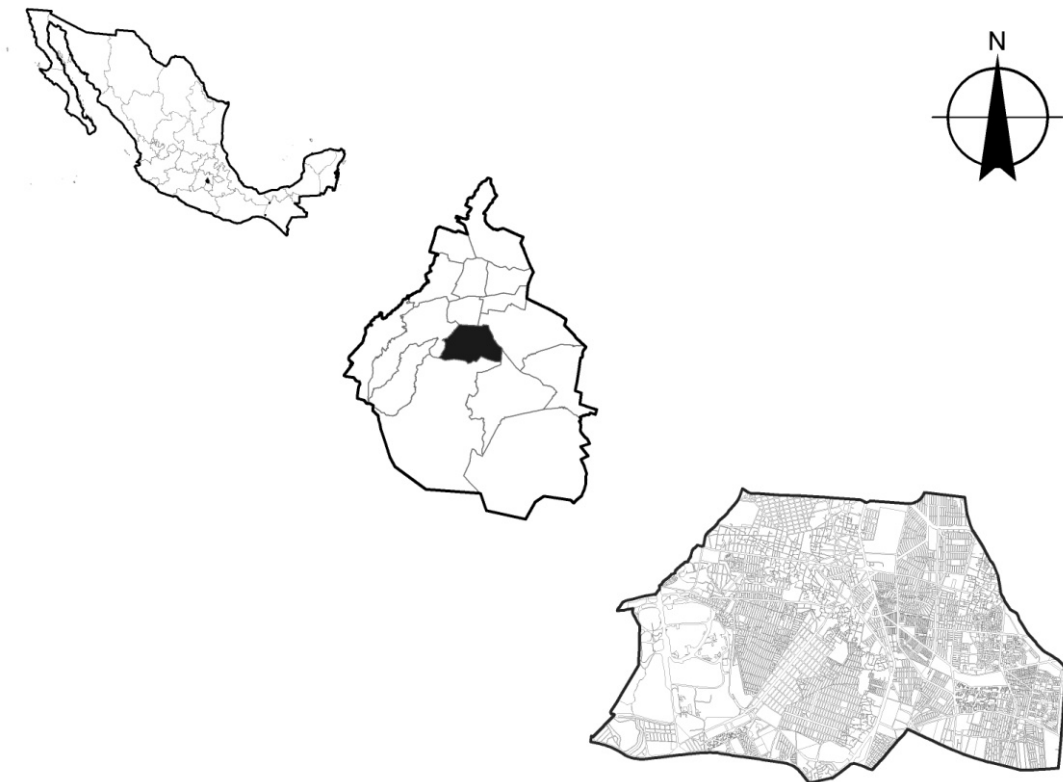
- Para alcanzar este propósito se propone como estrategia metodológica el análisis de tres indicadores: la participación social, la recuperación del ambiente y la generación de información local. Las variables por indicadores incluyen:
- Respecto a la participación social se considera:
- La población servida según nivel de ingreso en las visitas del delegado a las colonias, como una forma de recoger y atender inconformidades in situ.
- La demanda de servicios solicitados a la delegación, según el nivel de ingreso de la población, debido a que esto representa un patrón de eficiencia o retraso objetivo de la transformación urbana en sectores desprotegidos.
- En términos de la recuperación del ambiente:

- El área abierta per cápita de la delegación en contraste con aquella recomendada por naciones unidas.
- La cantidad de espacio abierto según uso del suelo.

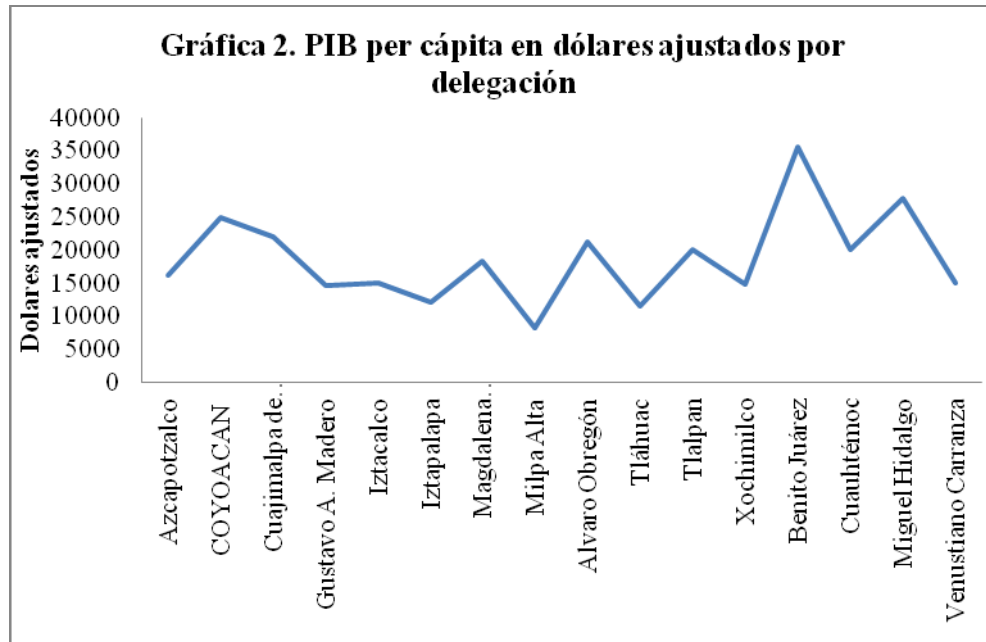
Indicadores urbanos básicos en Coyoacán

La delegación Coyoacan se localiza en la ciudad de México, ver mapa 1. El índice de desarrollo humano local es alto, mientras que su grado de marginación muy bajo (INEGI, 2008). La delegación provee una serie de de equipamientos de escala regional, así como algunos hospitales de especialidades y el segundo centro histórico más visitado de la ciudad, sin embargo el nivel de consolidación puede discutirse desde diferentes ángulos.

Mapa 1. Localización de Coyoacán, Distrito Federal.



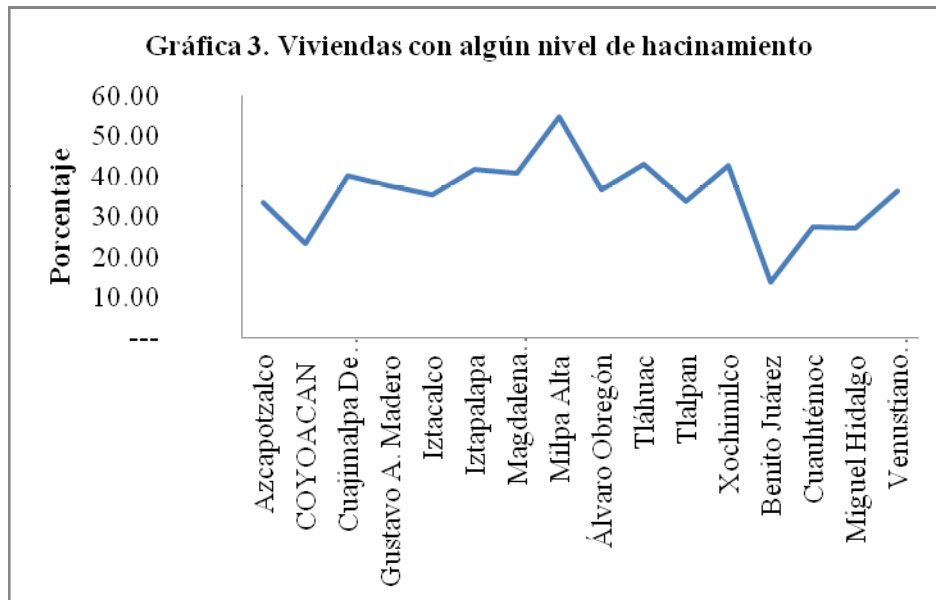
En términos generales el ingreso per cápita delegacional es estimado en 24,943 dólares/año, es decir se localiza entre los tres mayores del Distrito Federal, pero por abajo de Benito Juárez y Miguel Hidalgo, cuyos registros son de 35,594 y 27,819 dólares respectivamente, ver gráfica 2.



Fuente: INEGI. Censo Económico 2004. PNUD. Informe sobre desarrollo humano. México 2006-2007. Migración y desarrollo humano. México, 2007. Elaboración propia

En contraste el 33.40% de la población económicamente activa local percibe un ingreso de hasta 2 salarios mínimos, es decir 1483.30 dólares/año. La tercera parte de la población obtiene 5.94% del promedio registrado, mientras que el 73% de la PEA son obreros.

Por otro lado el nivel de hacinamiento de Coyoacan se estima en 23.24% de la población total, el cual es de los menores a nivel ciudad, ver gráfica 3, pero implica a 150 mil personas aproximadamente.



Fuente: INEGI. Censo Económico 2004. PNUD. Informe sobre desarrollo humano. México 2006-2007. Migración y desarrollo humano. México, 2007. Elaboración propia

En estas particularidades descansa el eje de la crítica a la gestión urbana, es decir ¿Cuál es la cantidad de personas favorecidas por las políticas públicas? Y al mismo tiempo ¿Qué tipo de población se ha visto beneficiada por ellas? Por lo tanto con base en estos indicadores básicos es posible discutir si las políticas instrumentadas en la demarcación se vierten a los beneficiarios que lo requieren o por el contrario pueden replantearse los ejes de atención para lograrlo.

Esquemas de participación social

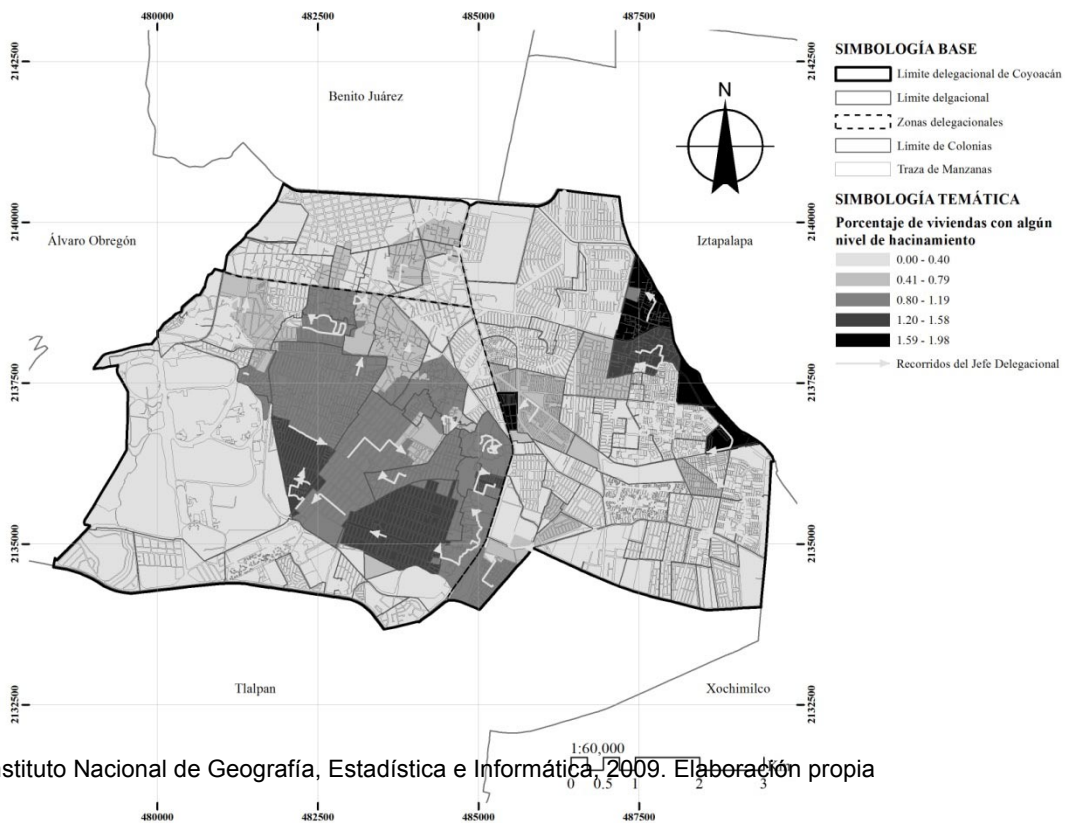
En términos generales la gestión urbana del país cuenta con pocos esquemas de participación social, del tipo correctivo para solicitar medidas de intervención a la administración pública. Para este caso se utilizan como indicadores los recorridos de campo, los servicios solicitados y los casos de inconformidad social.

Entre 2006 y 2009 el jefe delegacional realizó el 30% de los recorridos de campo en las zonas con mayor grado de hacinamiento y con un nivel de ingreso de hasta dos salarios mínimos, ver mapa 1 y 2. La mayor atención se concentró en sectores de población más favorecidas, por lo que no se puede hablar de una estrategia concreta de atención a la pobreza.

Mapa1. Recorridos del jefe delegacional, según nivel de ingreso de la población.



Mapa 2. Recorridos del jefe delegacional, según nivel de hacinamiento de la población.

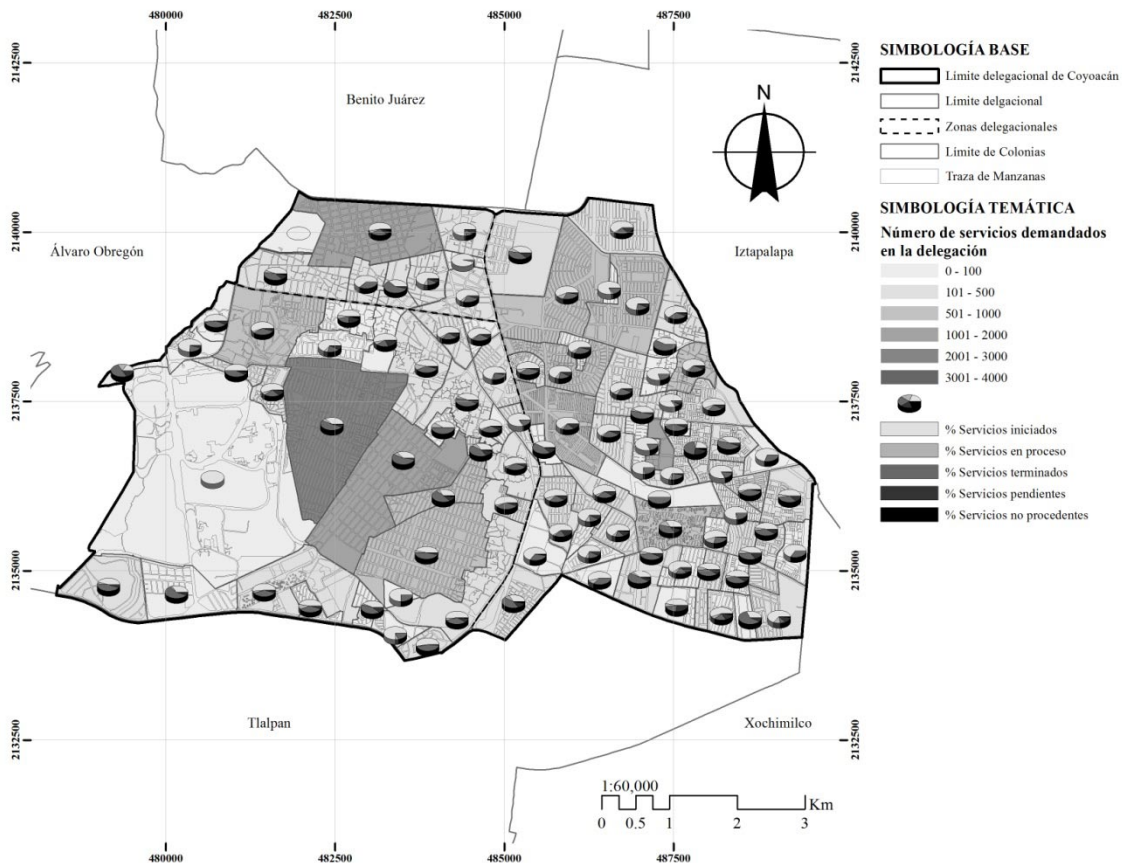


Fuente: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, 2009. Elaboración propia

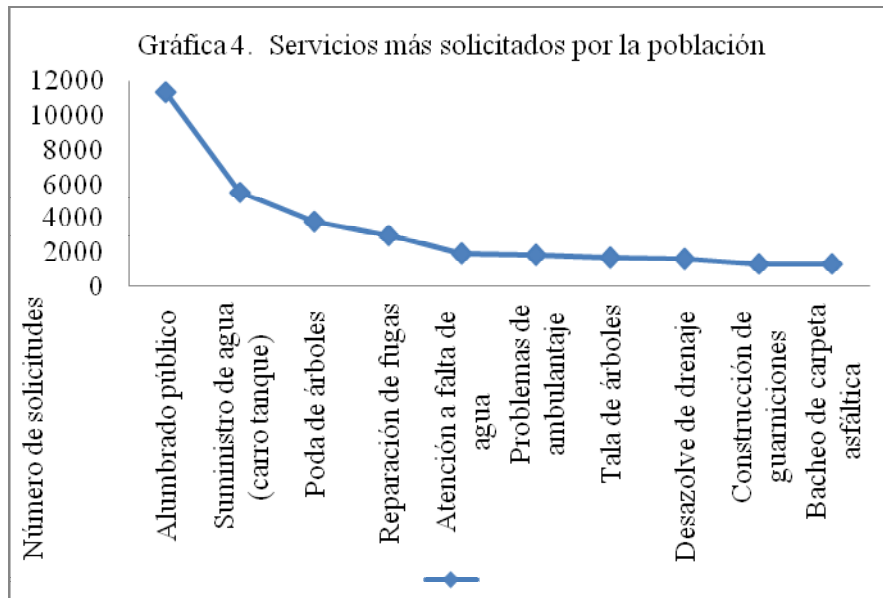
La solicitud de servicios a la administración pública es un esquema de participación social útil para dos propósitos, describir cuantitativa y cualitativamente las particularidades de la población demandante, así como para revisar los esquemas locales de complementariedad del ingreso.

En 2008 se solicitaron 47,138 servicios, principalmente alumbrado público, suministro de agua y poda de árboles, ver gráfica 4. Esta demanda se asocia al mejoramiento de las condiciones de vida. De hecho alrededor del 29% de la población total se ve beneficiada directamente por ellos.

Mapa 3. Servicios.

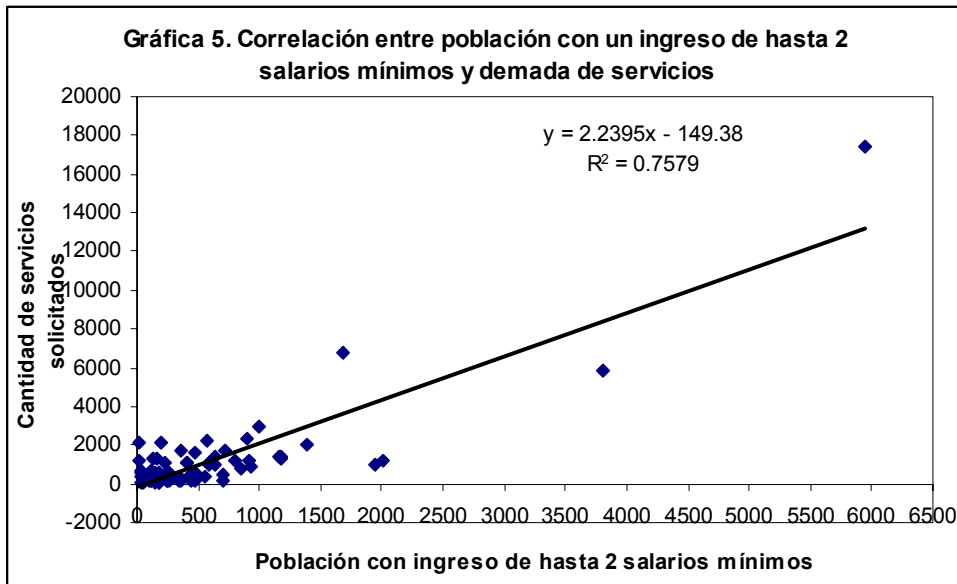


Fuente: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, 2009. Elaboración propia



Fuente: FNUPA, 2006. Estado de la población mundial, 2006. UNDP, 2006. Human Development Report 2006.
 Elaboración propia

La población con ingresos de hasta dos salarios mínimos refleja una alta correlación con la mayor demanda de servicios solicitados, ver gráfica 5. Con base en ello se asume la ciudad tiene efectos en los sectores sociales más desfavorecidos económicamente, los cuales solicitan la atención de la administración pública dada su incapacidad de reproducción social.



Fuente: FNUPA, 2006. Estado de la población mundial, 2006. UNDP, 2006. Human Development Report 2006.
 Elaboración propia.

La instalación del sector inmobiliario ejemplifica esquemas de participación social reactiva, los cuales están asociados a la inconformidad que genera este tipo de despliegue espacial. El uso habitacional plurifamiliar en particular es el principal causante de inconformidad social, dada su demanda agregada de infraestructura y servicios básicos, lo cual afecta a las unidades territoriales con un rango de concentración de población con ingreso de hasta 2 salarios mínimos que va de medio a alto, ver cuadro 2.

Cuadro 2. Cantidad de casos de inconformidad social por unidades territoriales con niveles de ingreso de hasta 2 salarios mínimos.

	Unidades territoriales según rangos de concentración de ingreso de hasta 2 salarios mínimos		
Cantidad de Casos de inconformidad social	Alto	Medio	Bajo
	16	6	19

Elaboración propia basada en información básica de desarrollo urbano, delegación Coyoacán

Recuperación del ambiente

La recuperación del ambiente en el ámbito urbano se refiere a estrategias de integración urbano ambiental. La oferta de espacio susceptible de ser integrado es limitada dentro de las áreas urbanas en la ciudad central. Coyoacán cuenta con una área abierta per cápita de 16 m². Localmente existe un programa de recuperación de espacios públicos (Castillo, 2007), cuyo esfuerzo es aislado, por lo que se hace mención del potencial local para la conservación ambiental, como una medida pertinente para la administración pública.

En la práctica la distribución del espacio abierto con potencial de manejo o administración equivale al 49.69% de la delegación. El 19.52% pertenece a los espacios abiertos considerados áreas verdes, mismos que cuentan con una política en particular. No obstante el 30.16% del área delegacional compete a espacios abiertos privados, ver cuadro 3. Para estos últimos también tendría que existir una política específica.

Cuadro 3. Área abierta pública y privada en la delegación.

Aspecto	Área	Porcentaje
Delegación	53.97	100
Área abierta total	26.82	49.69
Área abierta pública	8.67	16.06
Área abierta sobre vialidades	1.87	3.46
Área abierta privada	16.28	30.16

Elaboración propia basada en INEGI, 2007. Ortofotografía digital E14A39E1, 2,3,4, F1, 3, 2007

Generación de información local

Cabe destacar que en el país las diferentes instancias de gobierno no han cubierto los mínimos requerimientos económicos y sociales, como se observa en la proyección económica del PIB que se estima por debajo de Guatemala o Haití (CEPAL, 2008) o los diferentes indicadores de pobreza que alcanzan a más de la mitad de la población nacional (PNUD, 2007). Por lo tanto se comprueban dos condiciones, no existe un diagnóstico que sustente las políticas públicas y la administración pública considera parcialmente las particularidades locales².

Para el diagnóstico multidimensional local, la comparación temporal de indicadores y la proyección de las condiciones se tienen aproximadamente 100 mapas sencillos descriptivos y otro tanto de cruces de información para análisis, respecto a condiciones sociales, económicas y ambientales particulares. En este documento se utilizan solamente algunos aspectos de la gestión urbana, como parte de la evaluación crítica de la gestión en curso.

Las políticas urbanas de consenso global referidas al programa de ciudades sustentables y las metas del milenio, implican estrategias cuya construcción teórica se encuentra en proceso. En este documento se hace una autocrítica de la gestión urbana de Coyoacán con base en indicadores de recuperación ambiental, participación social y generación de información local.

Cabe destacar que la delegación registra un índice de desarrollo humano alto y un bajo grado de marginación, sin embargo se observa una sociedad polarizada. De hecho el 33.40% de la población económicamente activa percibe un ingreso de hasta 2 salarios mínimos, la cual es predominantemente formada por obreros. Mientras que cerca de una tercera parte de la población se encuentra con algún nivel de hacinamiento. Por lo tanto los indicadores básicos

² La cantidad de estados o municipios con diagnósticos de este tipo son muy escasos a nivel nacional.

de la delegación permiten discutir si las políticas instrumentadas en la demarcación se vierten a los beneficiarios que lo requieren o por el contrario deben replantearse.

En el análisis y la gestión de la ciudad latinoamericana predominan las corrientes de pensamiento neoclásicas y funcionalistas (United Nations Human Settlements Programme, 2009). En ambas perspectivas de análisis el propósito del crecimiento urbano está en la reproducción interrumpida de condiciones económicas³. La consecuente dinámica territorial tiene efectos adversos en la escala planetaria, los cuales son crecientes y acumulativos. Por lo tanto, resulta pertinente discutir formas de análisis críticas y operativas que permitan redireccionar estratégicamente la gestión urbana de los países subdesarrollados. Tal ejercicio se plantea para el Distrito Federal, México; aprovechando información de una unidad territorial en la zona más consolidada de la ciudad central.

El sistema urbano genera 50% del producto interno bruto mundial y concentra al 50% de la población total (Organization for Economic Cooperation and Development, 2006). Los costos ambientales de tal concentración son diversos: la sustitución de 19.5 millones de hectáreas de suelo agroforestal, la demanda de 4 000 km³ de agua para usos urbanos y la generación del 78% de contaminantes atmosféricos causantes del cambio climático (Rosegrant, Cai y Cline, 2002). Además, el cambio climático tiene efectos de frecuencia e intensidad creciente, entre los que destacan: sequías, inundaciones e incidentes urbano ambientales, por los que se pagan millones de dólares al año por resarcimiento de daños (Comisión Económica para América Latina, 2009)⁴.

Es decir, los niveles de eficiencia ambiental y los costos de recuperación son indicadores de vulnerabilidad urbana que pueden formar parte de un esquema analítico, útil para reajustar o redireccionar las políticas públicas.

En tal sentido es que se sintetizan crítica y operativamente los indicadores de vulnerabilidad urbana. La estrategia metodológica propuesta consiste en clasificar las omisiones urbanas por categorías funcionales, económicas y políticas, y analizar los factores de origen y sus consecuencias.

³ En México particularmente, el programa nacional de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio plantea al fortalecimiento del espacio urbano como factor proveedor de desarrollo económico (Secretaría de Desarrollo Social, 2000).

⁴ Los costos de mitigación para América Latina registran un promedio de 0.75% del PIB, equiparable a la inversión en educación pública.

En este esquema, las omisiones funcionales se asocian a los patrones de producción y consumo de la sociedad moderna. En primera instancia, la producción creciente e intensiva lleva a una extracción de recursos por arriba de la capacidad de carga natural o de los periodos de recuperación ambiental. El consumo genera volúmenes de desechos proporcionales a las múltiples transacciones urbanas. Además, la producción y el funcionamiento urbano dependen del consumo de combustible fósil, el cual genera efectos energéticos y atmosféricos.

Las omisiones funcionales se describen en las díadas: producción-extracción, consumo-desechos y consumo de combustible-efectos energético-atmosféricos. La lógica de las díadas es que se originan en la ciudad pero son resueltos en el ámbito extraurbano (United Nations Environment Programme, 2005)⁵, por lo que reflejan dependencia ambiental, extraterritorialidad e ineficiencia energética.

Las omisiones económicas son una consecuencia de la transformación urbana; incluyendo la población con bajos niveles de ingreso, quienes reflejan pobreza patrimonial y alimenticia, además de una mínima cobertura de educación, vivienda y salud. De hecho, un tercio de la población urbana mundial vive precariedad de algún tipo (United Nations Human Settlements Programme, 2006)⁶. La díada transformación urbana-subdesarrollo humano refleja falta de eficiencia distributiva y efectos adversos multidimensionales.

Las omisiones políticas tienen que ver con la elaboración, evaluación y seguimiento de los instrumentos de organización y control del territorio. En general, estos instrumentos responden a técnicas funcionales, con rezagos de actualización y sin evaluaciones ex post. De hecho, en México tres cuartas partes del territorio del país no cuentan con un programa de desarrollo urbano actualizado (R. Monroy-Ortiz y R. Monroy, 2007)⁷. El Distrito Federal refleja esta condición; 5 de 16 delegaciones cuentan con un programa actualizado en 2005, mientras que el resto tienen una década de retraso. La díada políticas públicas-estática intrínseca implica unidimensionalidad, obsolescencia y exclusión.

⁵ De hecho el sistema urbano es responsable del 78% de las emisiones de dióxido de carbono y 60% de las aguas residuales globales.

⁶ La definición de los asentamientos precarios (*slums*) incluye como elementos básicos las condiciones materiales y urbanas de la vivienda, así como seguridad en la propiedad.

⁷ Alrededor del 5% de 365 ciudades del sistema urbano mexicano cuentan con un programa de desarrollo urbano. De las ciudades capitales solamente 37.5% han actualizado sus políticas después del 2000.

Por lo tanto, el análisis urbano crítico y operativo de la vulnerabilidad urbana puede integrarse a partir de un diagnóstico de omisiones, ver cuadro 1, y con base en su sistematización es posible plantear esquemas estratégicos de atención.

Cuadro 4

Clasificación de omisiones urbanas, factor de origen y consecuencia formal

Factor de origen	Consecuencia formal
Funcionales	
Producción, Consumo, Uso combustible fósil	Dependencia ambiental, Extraterritorialidad, Ineficiencia energética
Económicas	
Transformación urbana	Ineficiencia distributiva, Efectos adversos multidimensionales
Políticas	
Políticas públicas	Unidimensionalidad, Obsolescencia, Exclusión

Elaboración propia

Se considera que la validez del diagnóstico y sistematización de omisiones urbanas está condicionado por el uso de información directa de la gestión pública, porque en ella se recogen las particularidades de la unidad territorial.

De esta forma es posible reflexionar en torno a las ventajas y desventajas de los ejes políticos de la gestión, y en un segundo momento, replantear o redireccionar estrategias específicas que proporcionen respuestas concretas a la vulnerabilidad urbana metropolitana.

La gestión de tres años genera información para analizar diversos indicadores. Para este caso se utiliza un indicador por tipo de omisión; considerando aquellos de mayor relevancia para el contexto metropolitano: la disponibilidad de agua y la participación social. La estrategia metodológica puede ser en sí un esquema útil para las demás unidades metropolitanas.

El consumo se aborda desde las condiciones locales de disponibilidad de agua; se estima un balance hídrico básico. Este balance incluye la estimación de la demanda efectiva según volumen y tipo de consumo y de la oferta potencial asociada a la capacidad local para sostener el proceso de infiltración. El balance hídrico, según el nivel de ingreso y la unidad territorial, demuestra un consumo y una capacidad de recarga diferencial, los cuales se consideran centrales para reajustar las políticas públicas al respecto.

La transformación urbana se analiza con base en la información de las construcciones regularizadas; particularmente aquella referida a dos procedimientos administrativos: la solicitud de alineamiento y número oficial y las manifestaciones de construcción, los cuales tienen que ver con el inicio documental y formal de toda edificación. Ambos registros se contrastan con la cantidad de solicitudes de servicios urbanos y quejas vecinales formalizadas, según el nivel de ingreso

Conclusiones

La gestión urbana cuenta con pocos esquemas de participación social, las cuales son del tipo correctivo principalmente. En términos de los recorridos de campo del delegado se puede observar la falta de una estrategia concreta de atención a la pobreza, cuya población no es prioritaria. Además la población con ingresos de hasta dos salarios mínimos refleja una alta correlación con la demanda de servicios, por lo que se asume la aglomeración urbana afecta directamente en los sectores sociales más desfavorecidos económicamente. Por otro lado se registra una forma de participación reactiva asociada a la inconformidad social generada por la instalación del sector inmobiliario, el cual afecta la disponibilidad de los servicios básicos.

La recuperación del ambiente en el ámbito urbano se refiere a estrategias concretas de integración urbano ambiental. La oferta de espacio en Coyoacán se estima en 16 m²/persona, sin embargo solamente se registra un programa aislado de recuperación de espacios públicos. Aun cuando en la práctica la distribución del espacio abierto con potencial de manejo o administración equivale al 49.69% de la delegación.

La delegación cuenta con un proyecto para la elaboración de un sistema de información geográfico local cuyo objetivo general consiste en hacer una evaluación crítica de la gestión

2006-2009 y al mismo tiempo replantear las políticas públicas que respondan a necesidades concretas de la sociedad.

El sistema urbano mundial presenta indicadores concretos de inconsistencias estructurales y operativas. De los cuales desataca la oferta diferencial de vivienda, servicios o equipamiento; la organización territorial de carácter funcionalista, la deforestación, el incremento de la frontera agrícola y la contaminación ambiental.

En este marco, el documento centra su discusión en un esquema de análisis crítico, para la administración de unidades territoriales metropolitanas en turno, y operativo porque puede ser instrumentado en el periodo de gestión.

De manera particular se subraya la relevancia de la propuesta metodológica, dado que puede resultar útil u operativa para la instrumentación de estrategias en situaciones similares en zonas metropolitanas, siempre que se disponga de información directa.

La estrategia metodológica que se plantea es un esquema de análisis urbano multidimensional, donde las principales contradicciones u omisiones de las aglomeraciones humanas son sistematizadas en categorías del tipo funcional, económico y político.

En la categoría de omisiones funcionales se plantea la regulación de la disponibilidad de agua con base en la posibilidad de aprovechar el espacio privado. Para tal propósito es indispensable utilizar el área libre de urbanización para capturar agua y reducir los problemas de distribución en los sectores de menor ingreso.

Por otro lado, la transformación urbana y sus efectos en el desarrollo humano quedan descritos en la alta incidencia de denuncia ciudadana ocasionada por la instalación de desarrollos inmobiliarios. Finalmente, la discontinuidad de la política pública y la preocupación sobre el funcionamiento de servicios o equipamiento, descontextualiza aspectos como los de la participación social, como queda en evidencia.

Lista de Referencias

Un habitat. State of worl’s cities 2006/7. The millennium developments goals and urban sustainability: 30 years of shapingo the habitat agenda. Nairobi. 2006.

Sedesol. 2000 “programa nacional de desarrollo urbano y ordenación del territorio 2001 – 2006”. México. .

CEPAL., 2008. Estudio económico de América Latina y el Caribe. Política Macroeconómica y volatilidad. Chile.

PNUD. Informe sobre desarrollo humano. México 2006-2007. Migración y desarrollo humano. México, 2007.

UNFPA. State of world population 2008. Reaching Common Ground: Culture, Gender and Human Rights. Nueva York, 2008.

EARTHSCAN. State of the World’s Cities 2008/2009. Harmonious cities. United Nations Human Settlements Programme. Nairobi, 2008.

Castillo, H. Primer informe de gobierno. Delegación Coyoacan. 2007

Castillo, H. Segundo informe de gobierno. Delegación Coyoacan. 2007

INEGI. Censo de población y vivienda 2005.

INEGI. Banco de Información Económica. 2008

SEDESOL. Programa nacional de desarrollo urbano y ordenación del territorio 2001 – 2006, México, 2000.

Sanchez, Roberto A. 2002. Sustentabilidad urbana, descentralización y gestión local. en Leff, Enrique, Exequiel Ezcurra, Irene Pisanty y Patricia Romero Lankao. 2002. La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y El Caribe. México: INE UNAM PNUMA.

Redclift, Michael. 1994. Sustainable developement: the concept. En Sustainable developement. Exploring the contradictions.

Boltvinik, Julio y Enrique Hernández. 1999. Pobreza y distribución del ingreso en México. México: Siglo XXI. pp. 354.

INEGI, 2007. Ortofoto digital E14A39E1, 2,3,4, F1, 3, 2007