

espacialidades

Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura

JULIO-DICIEMBRE 2017 • VOLUMEN 07 • NÚMERO 02 • PUBLICACIÓN SEMESTRAL • ISSN-2007-560X



Ediciones, Calzada de Tlalpan # 1419, int. 406, Col. Portales Norte, Del. Benito Juárez, 03303, Ciudad de México; fecha de última modificación: septiembre de 2017. Tamaño de archivo 602 KB.

Espacialidades, Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura tiene como propósito constituirse en un foro de discusión académica que aborde la compleja, contradictoria y multicausal relación entre el espacio y la vida social. *Espacialidades* se inscribe en el debate académico internacional sobre el giro espacial en las ciencias sociales e invita al análisis de diversas prácticas sociales y formas de organización y acción política desde una perspectiva multidisciplinaria que ponga énfasis en las diferentes escalas territoriales. Los textos publicados incorporan métodos y problemas tratados desde la sociología, la ciencia política, la economía, los estudios urbanos, la geografía, los estudios culturales, la antropología, la literatura, el psicoanálisis y el feminismo, entre otros.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del comité editorial.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa.

Directorio

RECTOR GENERAL: Dr. Eduardo Abel Peñalosa Castro
SECRETARIO GENERAL: Mtro. Norberto Manjarrez Álvarez

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa

RECTOR: Dr. Rodolfo René Suárez Molnar
SECRETARIO DE UNIDAD: Dr. Álvaro Julio Peláez Cedrés

División de Ciencias Sociales y Humanidades

DIRECTOR: Dr. Roger Mario Barbosa Cruz
JEFE DE DEPARTAMENTO: Dr. Salomón González Arellano

Revista *Espacialidades*

DIRECTORA: Dra. Fernanda Vázquez Vela
ASISTENTE EDITORIAL: Mtra. Verónica Zapata Rivera
ADMINISTRACIÓN DEL SITIO WEB: Luis Ramírez
EDICIÓN TEXTUAL Y CORRECCIÓN DE ESTILO: Mtro. Hugo Espinoza Rubio
FOTOGRAFÍA DE LA PORTADA: 2017 Imthaz Ahamed <https://unsplash.com/@imthaz>

COMITÉ EDITORIAL: Dra. Montserrat Crespi-Valbona (Universitat de Barcelona, España), Dra. Verónica Crossa (El Colegio de México, México), Dra. Marta Domínguez Pérez (Universidad Complutense de Madrid, España), Dr. Marco Aurelio Jaso Sánchez (Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa, México), Dr. Georg Leidenberger (Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa, México), Dra. Graciela Martínez-Zalce (Universidad Nacional Autónoma de México, México), Dr. Alejandro Mercado (Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa, México), Dr. Jorge Montejano Escamilla (Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Ing. Jorge L. Tamayo", México), Dra. Rocío Rosales Ortega (Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México), Dr. Vicente Ugalde (El Colegio de México, México).

COMITÉ CIENTÍFICO: Dr. Tito Alegría (Colegio de la Frontera Norte), Dra. Miriam Alfie (Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa), Dr. Mario Casanueva (Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa), Dra. Claudia Cavallin (Universidad Simón Bolívar, Venezuela), Dr. Humberto Cavallin (Universidad de Puerto Rico), Dra. Flavia Freidenberg (Universidad de Salamanca, España), Dra. Clara Irazábal (Columbia University, Estados Unidos), Dr. Jorge Lanzaro (Universidad de la República, Uruguay), Dr. Jacques Lévy (École Polytechnique Fédérale de Lausanne, Francia), Scott Mainwaring (University of Notre Dame, Estados Unidos), Miguel Marinas Herrera (Universidad Complutense, España), Edward Soja † (University of California, Estados Unidos), Michael Storper (London School of Economics, Reino Unido).

Detalles sobre la publicación, incluyendo instrucciones para autores e información para los usuarios en: <http://espacialidades.cua.uam.mx>

Jesús Carlos Morales Guzmán (Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco)

Disputas ciudadanas en torno a los megaproyectos urbanos en la Ciudad de México
pp. 34 - 62.

Fecha de publicación en línea: 31 de julio de 2017

Para ligar este artículo:

http://espacialidades.cua.uam.mx/vol07/2017/02/02_Morales.php

© Jesús Carlos Morales Guzmán (2017). Publicado en *Espacialidades*. Todos los derechos reservados. Permisos y comentarios, por favor escribir al correo electrónico: revista.espacialidades@correo.cua.uam.mx

Espacialidades, Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura.

Volumen 7, No. 2, julio-diciembre de 2017, es una publicación semestral de la Universidad Autónoma Metropolitana, a través de la Unidad Cuajimalpa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Ciencias Sociales, editada en la Ciudad de México, México. Con dirección en Av. Vasco de Quiroga 4871, Cuajimalpa, Lomas de Santa Fe, CP: 05300, Ciudad de México, México. Página electrónica de la revista: <http://espacialidades.cua.uam.mx/> y dirección electrónica: revista.espacialidades@correo.cua.uam.mx. Editora en jefe: Fernanda Vázquez Vela. Reserva de Derechos al Ujulio-diciembre de 2017, es una publicación semestral de la Universidad Autónoma Metropolitana, a través de la Unidad Cuajimalpa, División de Cieso Exclusivo del Título número 04-2011- 061610480800-203, ISSN: 2007-560X, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Samuel Arroyo / Orblibro

espacialidades

Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura

Disputas ciudadanas en torno a los megaproyectos urbanos en la Ciudad de México

JESÚS CARLOS MORALES GUZMÁN*

Resumen

En este trabajo se analizan las disputas ciudadanas (como los enfrentamientos y luchas urbanas) en torno a los grandes proyectos urbanos en la Ciudad de México, a partir de su dimensión pública. Se argumenta que las disputas permiten determinar cuál es el significado de los grandes proyectos para los ciudadanos, así como la emergencia de nuevos actores colectivos con diversas visiones e intereses que se organizan para hacer valer sus derechos y demandar canales de diálogo y negociación. Los casos muestran las implicaciones sociales y ambientales que generan los megaproyectos, a partir de los repertorios de acción colectiva, los aliados al reclamo, así como el déficit en términos de rendición de cuentas y mecanismos para una gestión incluyente de la ciudad.

Palabras clave: megaproyectos urbanos, disputas ciudadanas, gestión urbana, rendición de cuentas y movilización social.

Abstract

This paper analyzes citizen disputes as confrontations and urban struggles around urban megaprojects in Mexico City from their public dimension. It is argued that disputes allow us to determine the meaning of large projects for citizens as well as the emergence of new collective actors with diverse visions and interests that are organized to assert their rights and demand channels of dialogue and negotiation. The cases show the social and environmental implications generated by megaprojects from the repertoires of collective action, allied to the claim as well as the deficit in terms of accountability and mechanisms for an inclusive management of the city.

Key Words: urban megaprojects, citizen disputes, urban management, accountability and social mobilization.

Fecha de recepción: 26 de septiembre de 2016

Fecha de aceptación: 3 de mayo de 2017

* Profesor-investigador del Área de Sociología Urbana, Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco. C.e.: jesmo_2001@hotmail.com. Este trabajo se desarrolló en el marco del proyecto “Los megaproyectos de infraestructura vial en la Ciudad de México: movilización ciudadana y rendición de cuentas social”, financiado por el Prodep-SEP.

Introducción

En los últimos años, la gestión urbana en la Ciudad de México se ha basado en la implementación de grandes proyectos urbanos o “megaproyectos”, que se pueden definir como “un conjunto de edificaciones, infraestructura y equipamiento que han sido orientados a la operación o actividades a nivel metropolitano o regional, con capacidad para generar a gran escala impactos de orden no sólo técnico-urbanístico, sino también económicos, sociales y ambientales en la estructura urbana” (Hall, 1990: 15; Olds, 1995: 1713, citados por Villarreal, 2014: 225). Dichos proyectos se consideran una estrategia para impulsar un modelo de ciudad basado en la competitividad, lo que ha implicado la privatización de los espacios públicos, generando o acentuando procesos de exclusión, desigualdad y segregación socioespacial. Lo novedoso del asunto es que la gestión de esos proyectos se ha caracterizado por una creciente oposición ciudadana, lo que ha originado una dinámica de confrontación, resistencia y resignificación de las identidades locales y el territorio. Esto ha introducido un cambio cualitativo entre quienes se movilizan, pues ellos no sólo pertenecen a sectores populares, sino que en las movilizaciones participan sectores medios y altos, quienes perciben que estos proyectos son una amenaza que vulnera y atenta contra sus derechos civiles, sociales, políticos y medioambientales. Es decir, en mayor o menor medida, hay proyectos de infraestructura, como autopistas y carreteras, aeropuertos, así como otros relacionados con la infraestructura física o social, que han generado situaciones conflictivas (Azuela y Cosacov, 2013; Sánchez-Mejorada, 2012; Pérez, 2014; Azuela, 2014; Villarreal, 2014 y Morales, 2014).

Dicha oposición se entiende como una serie de disputas ciudadanas que se manifiestan de diversas maneras, ya sean exigencias, reclamos, seguimiento y “control” ciudadano en relación con la información y justificación pública a las autoridades locales e instancias administrativas, así como la exigencia de participación ciudadana en la toma de decisiones respecto de la gestión de la ciudad. Además, implicarían la activación de diversos mecanismos institucionales de rendición de cuentas (horizontal) o sanciones sociales, así como la identificación de un enemigo o adversario común (gobierno, funcionarios y empresarios), además de la colaboración de aliados en la organización y cohesión de diversos sectores de la sociedad civil, vecinos y habitantes de las colonias.

En este trabajo se analizan las disputas ciudadanas (como enfrentamientos y luchas urbanas), rastreables precisamente en su dimensión pública. Así, las disputas plantean nuevos problemas públicos en torno a la naturaleza e implicaciones de los grandes proyectos urbanos, así como la emergencia de nuevos actores sociales con diversas visiones e intereses (Merlinsky, 2013). Para caracterizar las disputas ciudadanas, con base en Azuela (2014) y Merlinsky (2013), se plantean los siguientes criterios:

1. Indagar lo que está en juego, por ejemplo, la transformación del entorno, la privatización del espacio público, la exclusión, etcétera.

2. Identificar a los actores implicados y cuáles son sus intereses (de carácter local o si existe una visión de conjunto en torno a la ciudad).
3. El papel del Estado o el gobierno en el desarrollo de la disputa (en términos de la naturaleza de las reivindicaciones, como “árbitro” o “facilitador”).
4. Los repertorios de acción institucionales y de protesta.

Con base en la triangulación de fuentes como estrategia metodológica, consistente en la reconstrucción de hechos a partir de fuentes hemerográficas y documentales, declaraciones públicas de activistas, funcionarios y ciudadanos afectados, así como la denuncia de hechos, se examinan dos casos de estudio en la Ciudad de México: la Auto-pista Urbana Oriente y el Tren Interurbano México-Toluca, que reflejan las implicaciones sociales y ambientales que generan los grandes proyectos urbanos, el involucramiento de expertos, activistas y especialistas en la transmisión de la información, así como el déficit institucional en términos de rendición de cuentas y mecanismos ciudadanos para una gestión incluyente de la ciudad.

El análisis de las disputas permitirá determinar cuál es el significado de los proyectos para los ciudadanos, la legitimidad de las acciones gubernamentales e identificar quiénes son los “ganadores” y los posibles afectados por estas grandes intervenciones urbanas. Así, se examina el papel del Estado, como elemento fundamental para entender la política y la gestión urbana, es decir, el redimensionamiento del Estado¹ ha traído consigo la transformación de la gestión urbana, lo cual se ha caracterizado por una fuerte relación con “las reglas del mercado” (Coulomb, 2010: 141) y que su forma más visible son los grandes proyectos urbanos que transforman profundamente el espacio urbano.

Asimismo, la emergencia de actores privados cuyos intereses económicos han modificado la organización de los espacios urbanos y las relaciones entre los diversos actores que participan en esas transformaciones. Se argumenta que la relación Estado-sociedad en los procesos urbanos se caracteriza como un enfrentamiento entre las modalidades de intervención del gobierno en la gestión de la urbe (gestión urbana “concesionada”) y la emergencia de nuevos actores colectivos que se organizan para hacer valer sus derechos ciudadanos, demandar nuevos canales de diálogo y negociación institucionales y no institucionales.

Este artículo está organizado de la siguiente manera: en el primer apartado se aborda el papel del Estado, la crisis a nivel interno y externo, así como la implantación de una lógica de mercado en las decisiones sobre el espacio urbano en las grandes ciudades (particularmente en la Ciudad de México). En el segundo, se describe dicha lógica de mercado, la gestión urbana y la consolidación de actores hegemónicos en la producción de la ciudad. En el tercero se estudian las políticas urbanas como generación de contradicciones sociales y espaciales; en tanto que, en el cuarto apartado, se describe la lógica que ha seguido la gestión urbana metropolitana en la Ciudad de México.

¹ Para algunos autores, el redimensionamiento del Estado se entiende como “vaciamiento” de éste (Aguilar, 2006), o desdibujamiento del poder estatal (Sassen, 2010); mientras que para otros se considera un “desdibujamiento” del poder del Estado (Lechner, 1996).

En el quinto y último acápite se retoman los casos de movilizaciones y resistencias ciudadanas contra la implementación de grandes proyectos urbanos centrados en la competitividad. Se concluye con una reflexión sobre la democratización de las políticas urbanas, así como la necesidad de un control ciudadano, transparencia y rendición de cuentas como elementos necesarios para una gestión incluyente de la metrópoli.

El papel del Estado: de la crisis a las reglas del mercado

En las últimas décadas, el Estado ha experimentado una transformación profunda,² derivada del proceso de liberalización económica y democratización política. A nivel interno, se ha expresado en la llamada crisis de “governabilidad” y en su capacidad de regulación social, así como en su dimensión organizativa, legal e ideológica. A nivel externo, la emergencia de poderes económicos y financieros globales, que ocupan áreas y cumplen funciones centrales que antes realizaba el Estado, lo que ha afectado sus capacidades de gobierno sobre los asuntos de las metrópolis. El Estado aún no ha terminado de reestructurarse del todo para enfrentar las nuevas condiciones que surgen a nivel interno y que son producto del nuevo orden globalizado.

Si bien durante el siglo xx estuvo sometido a grandes presiones sociales que cuestionaron y obligaron a la transformación de sus prácticas gubernativas, el impacto de dichas presiones en el arreglo institucional estatal ha sido tal que incluso se habla de un “vaciamiento del Estado”³ (Aguilar, 2006), pérdida de centralidad y dirección del Estado⁴ (Lechner, 1996) o “desestatización” que lo ha despojado de sus atributos principales (Sassen, 2010).⁵ Así, el monopolio de la violencia legítima ha sido reemplazado por las “reglas del mercado” (Coulomb, 2010).

2 Para Francisco Gil (1996), en el caso de México, la reforma del Estado se hizo en la segunda mitad del sexenio de Salinas de Gortari, cuando se modificaron 34 artículos centrales del orden constitucional mexicano, entre los cuales destacan los siguientes: artículo 27 sobre la reforma agraria, 3 y 31 en materia de educación, 102 sobre derechos humanos, 41, 44, 54, 56, 60, 74, 76, 89, 122 y 123 en materia de reforma política federal, 82 sobre la elegibilidad del presidente y desde luego en materia electoral.

3 Aguilar (2006) argumenta que son cuatro frentes que presionan a la maquinaria estatal: 1) el impacto de la globalización (vaciamiento “desde arriba”); 2) los quiebres en las identidades políticas (vaciamiento “desde abajo”); 3) la emergencia de nuevas organizaciones e instituciones de la sociedad civil que penetran la estructura estatal (vaciamiento “desde fuera”), y 4) la crisis de las instituciones políticas, los sistemas de partidos, la ineficaz *performance* de los parlamentos para la agregación de preferencias y el cuestionamiento creciente de las burocracias estatales (vaciamiento “desde dentro”).

4 “La política ya no es lo que fue”, afirma Lechner (1996), de modo que nos encontramos ante la pérdida de su centralidad y dirección. Dichos cambios son más dinámicos en términos del predominio de una economía de mercado y de diferenciación funcional de la sociedad, en donde la política ha perdido su lugar central; la acción se ha restringido y las decisiones son cada vez más contingentes. En este sentido, la pérdida de su centralidad está acompañada de una informalización de la política, esto es, los límites entre lo público y lo privado se han difuminado. De modo que se observan relaciones formales e informales entre el sistema político, las instancias gubernamentales y actores públicos y privados en los procesos de producción de la ciudad. Lo que tiene implicaciones para la posibilidad de ampliación de los derechos y una gestión incluyente.

5 Por su parte, Sassen (2010: 20) señala que en el plano político los cambios implican un replanteamiento de la relación entre el Estado y la sociedad civil, los derechos de la ciudadanía en el ámbito global, y el desdibuja-

A nivel económico, la reforma del Estado ha sido un proceso orientado principalmente a reforzar las capacidades técnicas del aparato gubernamental y la definición de su papel en la economía y la sociedad a favor de un mejor equilibrio presupuestario que permita una gobernabilidad democrática. Este proceso también se ha distinguido por su carácter estratégico y coyuntural, según los actores involucrados. Asimismo, la liberalización económica ha acotado la intervención del Estado y ha echado raíz la premisa sobre el buen funcionamiento del mercado como condición básica para el crecimiento económico y desarrollo social.

A nivel político, ha implicado la pérdida de decisión estatal frente a la influencia de organismos internacionales y el establecimiento de “Estados supranacionales”. La presión por la división de poderes en la que se observa un aumento de la pluralidad política y la revalorización del papel de la ley y los tribunales como agentes de cambio sociopolítico y de rendición de cuentas horizontal y transversal⁶ (O’Donnell, 2001; Isunza, 2006).

Finalmente, a nivel social ha emergido una sociedad civil “independiente” y “autónoma”, como esfera de diferenciación estatal en la que su autoorganización y oposición inciden en el cambio social. El surgimiento de las identidades culturales, autonomías locales o regionales, así como luchas por la ampliación de ciudadanía y resistencias frente a los proyectos urbanos supone un replanteamiento de diferentes concepciones sobre la relación Estado-sociedad de cara al siglo XXI.

En suma, los cambios vertiginosos a nivel local, nacional y supranacional del nuevo orden mundial constituyen un conjunto de factores que “presionan” las formas estatales conocidas desde el siglo XX y que han modificado las configuraciones institucionales, los procesos políticos, lo que supone que las prácticas gubernativas aún se encuentren en cambio. Esto sugiere que el orden estatal es muy problemático, incluso algunos autores señalan la franca retirada del Estado para dar paso a un protagonismo de las ciudades como los nuevos actores del siglo XXI; en este sentido, las ciudades se encuentran en un circuito global de competencia para la atracción de capitales, por ello se ha implantado una lógica de libre mercado en el Estado y la gestión urbana, así como la consolidación de actores hegemónicos en el proceso de producción de las ciudades; de modo que los nuevos arreglos institucionales, las negociaciones entre actores políticos y económicos y los megaproyectos urbanos forman parte de los nuevos procesos urbanos.

miento del poder estatal y de las instituciones gubernamentales en los procesos locales que han traído consigo políticas favorables a la “transnacionalización” y “desnacionalización” del gobierno, los capitales, las subjetividades políticas, las estructuras espacio temporales y otras dinámicas sociales.

⁶ La rendición de cuentas horizontal se refiere a la que se observa entre agencias gubernamentales o estatales, que tiene capacidad legal para exigir cuentas y sancionar a los funcionarios. En cuanto a la rendición de cuentas transversal, se presenta entre agencias que atraviesan el Estado y la sociedad. Esto se debe a que están integradas por ciudadanos (Isunza, 2006).

La lógica de mercado en el Estado, la gestión urbana y la consolidación de actores hegemónicos en el proceso de producción de la ciudad

La presencia del mercado en el Estado se observa a partir de las transformaciones de las relaciones de poder en el sector público. En este sentido, Cunill (2009) ha hecho un recuento de los cambios experimentados a partir de la adopción de la llamada nueva gestión pública (NGP) y ha criticado la idea de que las instituciones pueden ser neutras; pues los cambios institucionales, así como las transformaciones tecnológicas dentro de las organizaciones gubernamentales no necesariamente han traído consigo un mejor redimensionamiento de la administración pública.

La reforma administrativa del sector público ha puesto énfasis en el marco institucional y, específicamente, ha implantado una lógica de mercado a través de la creación de una estructura de incentivos para los proveedores de servicios públicos, con el propósito de aumentar el poder de los clientes sobre aquéllos.⁷ Con lo cual se asume que la ineficiencia gubernamental es el resultado de un conjunto de intereses oportunistas de los políticos y de las burocracias, cuyas estructuras deberían reformarse.

La nueva economía institucional (NEI) propone desarrollar un nuevo marco de relaciones entre los responsables de la formulación de las políticas, los proveedores de servicios públicos y los clientes, de modo que los políticos cada vez más pierdan influencia sobre los servicios y los sustituyan los clientes. En suma, se esperaría dotar de poder a los clientes, pero reteniendo el financiamiento público para buscar la equidad, como lo indican las recomendaciones de los organismos internacionales. Se espera que, cuanto más diversas sean las preferencias de los clientes, mayores serán los beneficios que permitan la descentralización de las decisiones en los gobiernos locales. Así, el nuevo marco institucional consistiría en maximizar la posibilidad de realizar el seguimiento de los servicios, de modo que se trasladen los mayores beneficios a los clientes.

Sin embargo, el nuevo sector emergente no sólo se trata de las organizaciones y los servicios financiados por el gobierno, sino que su integración contempla la participación activa de organizaciones privadas.⁸ Bajo modalidades público-privadas, la provisión de

⁷ Para Cunill (2009), la nueva economía institucional (NEI) ha recomendado tres incentivos que se deben promover: 1) fomentar la competencia entre los servicios públicos a través del fomento a la producción o bien el desarrollo de mercados, separando el financiamiento de la producción de servicios; 2) el financiamiento se relaciona con los resultados o bien el pago a los clientes; 3) si los clientes disponen de recursos, ellos podrán beneficiarse en dos sentidos, pues se les habilita para que puedan elegir los servicios, así como castigar a quienes no resulten satisfactorios y con ello se mejora el sistema a través de su desempeño. Además, otro conjunto de incentivos tiende a reforzar el poder de los clientes sobre los proveedores, a través de mecanismos que fomenten su involucramiento en la producción y control de los servicios. En este sentido, la voz de los clientes permite la expresión de las preferencias individuales, así como sus exigencias. Sin embargo, Cunill critica esta postura porque no toma en cuenta las relaciones de poder que se han establecido en el sector público, toda vez que dichas relaciones distorsionan el carácter de los incentivos que se intenta promover.

⁸ Si bien este fenómeno no es nuevo, en los últimos años se ha reforzado su presencia, sobre todo en la provisión

servicios públicos ha permitido encontrar soluciones creativas para reducir las cargas financieras al Estado, a través de la captación de recursos privados para mejorar la eficiencia; empero, Cunill (2009) y Sánchez (2008) han señalado los posibles conflictos de interés, corrupción, ausencia de responsabilidad y rendición de cuentas, de modo que no resulta claro que los beneficios sean mayores que los costos. También se señalaría que existe un déficit de información para estimar los resultados de estos nuevos diseños institucionales. Lo anterior no es un asunto menor, puesto que han proliferado las asociaciones público-privadas en áreas sustantivas para la gestión de las metrópolis.⁹

En el contexto del desarrollo de las ciudades, dicha lógica de mercado ha traído consigo la emergencia y consolidación de ciertos sectores estratégicos que han encontrado en los procesos de urbanización una fuente propicia para su reproducción.¹⁰ Dichos sectores se han convertido en agentes que, siguiendo las reglas del mercado, generan en las ciudades procesos de exclusión, aumento de la desigualdad y vulneración de los derechos ciudadanos.

En este sentido, se observa una serie de alianzas estratégicas entre las empresas constructoras y los gobiernos locales para la producción de la ciudad. Anteriormente era una tarea compartida entre el gobierno federal, el Ejecutivo local y los empresarios. Sin embargo, actualmente los papeles de los funcionarios públicos y los empresarios a menudo se confunden, pues son los mismos individuos actuando en ambos campos, convirtiéndose en “políticos empresarios o empresarios políticos”¹¹ (Pérez, 2016: 266). Esta relación simbiótica ha permitido que determinados grupos concesionarios pertenecientes al sector constructor inmobiliario logren amplias prerrogativas para beneficiarse de la ejecución de grandes obras, excluyendo a la ciudadanía de estos intercambios.

En suma, el propósito de los arreglos institucionales es reproducir la lógica del mercado dentro del sector público, así como la consolidación de sectores hegemónicos en el proceso de producción de la ciudad, lo que apunta al debilitamiento del poder público y al redimensionamiento del papel del gobierno, implicando su papel empresarial, para la conducción de los asuntos públicos y de la sociedad. Esto plantea nuevas interrogantes sobre las implicaciones de los desplazamientos del poder del Estado y la provisión de servicios públicos sin la participación de la ciudadanía.

de servicios, así como el desarrollo de herramientas que privilegian el enfoque del mercado: asociaciones público-privadas, competencia por recursos, bonos, contratación externa, con el propósito de reducir los costos y mejorar la eficiencia en las operaciones (Cunill, 2009).

9 Aunque existe una premisa que señala que el sector público privado tiene ventajas comparativas sobre el sector público, no se han desarrollado indicadores para avalar este supuesto.

10 Por ejemplo, los sectores automotriz y constructor o el de hidrocarburos. En cuanto al primero, en el caso de México, sólo el 29 por ciento de la población cuenta con automóvil particular, pero ha proliferado la construcción de autopistas de peaje (CAF, 2009).

11 Para citar un caso reciente del presidente de OHL, José Andrés de Oteyza, una de las empresas que más se ha beneficiado de las prerrogativas del actual gobierno federal, éste fue secretario de Patrimonio y Fomento Industrial con López Portillo (Contralínea, 2011).

Las políticas urbanas como contradicciones sociales y espaciales

Las políticas públicas se consideran flujos de acción pública (desarrollados por el sector público y con mayor frecuencia con el sector privado) hacia la sociedad (Lahera, 2008). Las políticas públicas son las acciones de gobierno o, si se quiere, es el gobierno en acción, que busca dar respuesta a los problemas públicos y a las demandas de la sociedad (Cabrero, 1997). De acuerdo con Aguilar (2006: 21), una política pública es “un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones estructuradas en modo intencional y causal, en tanto que se orienta a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas” como resultado de un diálogo entre el gobierno y los diversos sectores de la sociedad.¹²

En suma, las políticas públicas se consideran espacios de interlocución y diálogo entre los diversos actores involucrados (gobierno, sociedad civil y mercado), quienes debieran de decidir en conjunto sobre los mejores medios para resolver democráticamente, junto con las instituciones, los problemas públicos. Para algunos autores, las dinámicas en la interacción de dichos actores se han definido como “interfaces socioestatales” que emergen como espacios (de conflicto o cooperación) en los que la imposición y la fuerza ceden su paso a un ejercicio potencialmente democrático del poder (Isunza, 2006).

En este sentido, Cabrero (1997) señala que, en un contexto de aumento de demandas ciudadanas y carencia de recursos, la gestión pública hace referencia al problema de la eficiencia de las dependencias gubernamentales y a la gobernabilidad de las ciudades. Siguiendo a Cabrero (1997: 33), se trata de un sistema dual que contempla: “mecanismos de mejor desempeño inter e intrainstitucionales [...], [lo que implica] procedimientos que promuevan y generen una interlocución gobierno-gobernados que hasta el momento es inexistente y muy precaria”. Por lo que afirmaríamos que existe un déficit en la incorporación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre los asuntos urbanos.

Por su parte, el objetivo de las políticas urbanas es “hacer ciudad”, lo cual es posible solamente si existen proyectos de desarrollo económico que combinen la competitividad (intensificación y multiplicación entre los diferentes sectores económicos, profesionales y culturales), con la sostenibilidad de los recursos naturales y la cohesión social (empleo, vivienda, integración cultural e identitaria, etc.) (Borja y Castells, 1997: 185-187). Asimismo, el *hacer ciudad* supone la participación activa de los diferentes sectores sociales en la definición de los proyectos urbanos, permitiendo con ello un “consenso social” de las políticas urbanas pero, sobre todo, una integración social entre dichos sectores y el entorno urbano.

12 Una política pública supone agregados de decisiones que presentan determinada congruencia (sustento teórico, una explicación o argumentación retórica) y que se formulan en espacios gubernamentales y no gubernamentales. En las sociedades contemporáneas, lo público trasciende a lo gubernamental, y se enmarcan en normas vigentes, lo que implica que se desarrollen y ejecuten en un Estado de derecho. Sin embargo, sólo pueden pensarse estas políticas públicas en sociedades con sistemas políticos democráticos donde el diálogo e intercambio de opiniones son el sustento de la relación entre gobernantes y gobernados.

Sin embargo, las políticas públicas urbanas y la gestión están relacionadas directamente con las reglas del mercado y la competitividad de las metrópolis. Dicha competitividad está en función de las condiciones físicas, tecnológicas, sociales, ambientales, institucionales, entre otras, que ofrecen al mercado y a los capitales para atraer actividades económicas generadoras de riqueza e impulsar el desarrollo. Lo anterior ha conducido a una notoria disminución de la intervención gubernamental, especialmente en el terreno de la planeación y de la gestión urbana (Prévôt, 2002: 35-36).

Si bien la planeación urbana ha sido considerada como la forma de intervención idónea a partir de un instrumental tendiente a la ordenación del territorio, ésta, ha tenido efectos contradictorios; por un lado, se presentan algunos aciertos en términos del desarrollo y la gestión urbana y, por el otro, ha favorecido intereses económicos que han agudizado las contradicciones económicas y sociales existentes. Incluso, para algunos autores, se trata de un abandono de la gestión y del desarrollo urbano por parte del Estado y una creciente apropiación de los actores privados (Janoschka, 2002: 2).

Entre las políticas urbanas implementadas por el gobierno (con el apoyo del sector privado) destacan dos tipos:

1. Las políticas de infraestructura para la movilidad urbana que conllevan una tensión entre dotar de vías de comunicación e infraestructura vial a los habitantes de las ciudades y la afectación a los espacios y territorios locales, así como la vida cultural y social que en ellos se desarrolla.
2. Las políticas de “regeneración urbana” relacionadas con el posicionamiento de las ciudades y que se han descrito como políticas de “embellecimiento” y mejoramiento de la vida local, a partir de criterios estéticos, como sucede en las ciudades globales,¹³ concretamente en espacios considerados estratégicos para la inversión y el turismo.

Ambos tipos de políticas se consideran intervenciones estratégicas indispensables para promover el desarrollo urbano de las metrópolis a largo plazo, y así competir en el escenario regional e internacional; no obstante, dichas intervenciones públicas plantean problemas relevantes, no sólo en términos de captación de los capitales para invertir, sino también de relaciones y procedimientos entre los diversos actores e intereses involucrados, frecuentemente enfrentados entre sí.

Ejemplo de lo anterior son las políticas urbanas de infraestructura vial que se han centrado en la privatización del espacio público, omitiendo la cohesión social. Esto ha dado como resultado procesos de inclusión/exclusión, segregación social, desarrollo desigual, e incluso un acceso inequitativo en cuanto al uso del espacio para los habitantes de la ciudad (Pérez, 2014).

En este sentido, se observa la ausencia de mecanismos de participación ciudadana en el área de políticas urbanas que incluyan ejercicios de democracia participativa, corresponsabilidad, evaluación, seguimiento ciudadano de la gestión pública y rendición de

¹³ Algunos ejemplos son ciclovías, rutas turísticas, mejoramiento de centros históricos, etcétera.

cuentas social.¹⁴ La implementación de esos mecanismos supondría la detonación de una serie de acciones sociales que cuestionarían el modo en que se realizan, así como la forma en que se han producido los espacios urbanos a través de la cooperación público-privada que, en aras de una mayor rentabilidad, ha favorecido a algunos pocos, e incluso ha relegado los derechos colectivos de los ciudadanos.

La investigación sobre este tipo de proyectos ha mostrado que se llevan a cabo al margen del sistema de planeación vigente. Esto ha supuesto el cambio de uso de suelo de rural a urbano, de habitacional a comercial y de servicios, sin que medie un estudio previo. Por lo que la revalorización de suelo no necesariamente lleva aparejado una utilidad social, más bien está asociado a una rentabilidad económica.

Para algunos autores, el cambio de uso de suelo se ha realizado debido a la necesidad de espacios propicios para las actividades y servicios orientados a la producción y al consumo, lo que ha tenido un impacto importante, sobre todo en las colonias de estratos medio y popular, lo que ha implicado una serie de conflictos en esos microespacios, situación que se agrava debido a los cambios en la inversión inmobiliaria y a la necesidad de contar con infraestructura para resolver el problema de movilidad en la ciudad (De Alba, 2009; Azuela y Cosacov, 2013; Sánchez-Mejorada, 2012; Pérez, 2014):

En algunos casos, la ejecución de estos proyectos trasciende el horizonte temporal de los gobiernos locales; además, su naturaleza y alcance muchas veces ponen en duda las competencias y capacidades de las autoridades de los distintos niveles de gobierno. Se ha documentado que la gestión de dichos proyectos es el resultado del trabajo interno de las distintas instancias gubernamentales, excluyendo la participación ciudadana en el diseño, planeación e implementación de las políticas urbanas. Lo anterior dificulta aún más estimar las consecuencias y riesgos sociales, ambientales, económicos y culturales (Sabatini *et al.*, 1996; Audefroy, 2008).

Sin embargo, cabe subrayar que no hay políticas urbanas sin Estado. Sería imposible que estos proyectos urbanos se materializaran sin su participación. El Estado es el que “limpia el terreno”, posibilitando el aterrizaje de los capitales y las multinacionales. Lo cual se lleva a cabo a través de modificaciones constitucionales y legales (ley de desarrollo económico, ley de desarrollo urbano, ley de construcción, ley de aguas, ley medioambiental, entre otras) de planes y políticas de ocupación, expropiaciones, desplazamiento de comunidades y demás medidas que, desde el enfoque del libre mercado, permiten remover los obstáculos que entorpecen las inversiones (Aguiluz *et al.*, 2014). Por lo tanto, la ley es utilizada por el Estado y las desarrolladoras inmobiliarias para moldear y definir

¹⁴ La rendición de cuentas social es una interacción entre autoridades y ciudadanos organizados en asociaciones civiles, movimientos sociales y medios de comunicación. Se ha observado que este tipo de experiencias ha expuesto los errores y omisiones del gobierno, así como el planteamiento de nuevos problemas públicos a la agenda de gobierno y la posible activación de los otros tipos de rendición de cuentas. Desde este tipo de rendición de cuentas, se identifican dos mecanismos: a) la movilización y protesta social y b) el uso de los tribunales para la defensa de derechos y las garantías (Peruzzotti y Smulovitz, eds., 2002).

el espacio urbano, lo que ha traído como consecuencia la vulneración de los derechos de la ciudadanía en relación con el uso y usufructo de la ciudad y del derecho a la ciudad (Sánchez-Mejorada y Morales, 2016).

La gestión urbana de las metrópolis no sólo debe tratar de la “administración de la ciudad”, sino que debe referirse al “conjunto de prácticas relacionadas con el manejo de las desigualdades, contradicciones y conflictos que son inherentes al desarrollo económico, social y territorial” (Coulomb, 2010: 132). En este sentido, para que exista una gestión urbana y un orden social incluyente, se requiere de la participación de las mayorías, excluidas de los procesos de producción de la ciudad, al convertirse en sujetos y actores políticos a partir de su inclusión en procesos de diseño, operación y evaluación de las políticas públicas. Esto se enmarca en una estrategia cuyo propósito es “ciudadanizar las políticas públicas” frente al redimensionamiento del Estado antes descrito. Parte de la lucha contra las desigualdades y la pobreza, señala Coulomb (2010), inicia con una revisión crítica de los actuales espacios para la planeación y gestión urbana, así como de los mecanismos de participación y representación política.

Las implicaciones de la gestión urbana “concesionada”¹⁵ en la Ciudad de México

Para estudiar la gestión urbana metropolitana, cabe distinguir entre “fenómeno” y “problema” metropolitano (Arias, 2010: 28). La primera se refiere a las investigaciones que estudian las grandes concentraciones urbanas o megaciudades; en tanto que la segunda enfatiza el problema metropolitano desde el plano institucional, la coordinación o asociación, desde los ámbitos de gobierno involucrados para gestionar las grandes ciudades o, mejor dicho, para gestionar el “fenómeno” metropolitano. Para Iracheta y Medina (2009: 562) la reforma del Estado y su adelgazamiento ha impactado en la planeación y gestión del desarrollo urbano en general y, particularmente, en la dimensión territorial metropolitana. La gestión urbana se ha centrado en la lógica del libre mercado y ha supuesto que:

la transformación del paisaje urbano se ha enfocado en zonas consideradas de desarrollo estratégico, lo que quiere decir que hay un proceso selectivo para generar los criterios de inversión que está directamente subordinado a los intereses del mercado y produce desequilibrios en otros puntos de la ciudad” (Pérez, 2016: 272).

Por último, el papel del Estado ha cambiado de un ente urbanizador a uno facilitador, subordinado a las “razones del mercado”¹⁶ o, si se quiere, privatizador (Pradilla, 2015:140); no obstante, en cada caso se deben analizar los alcances de los procesos de

15 La idea de gestión urbana “concesionada” la retomó el doctor René Coulomb, quien la caracterizó así en una entrevista para *La Jornada* (González, 2016).

16 Las “razones del mercado” se refieren al capital y sus detentadores, esto es, los empresarios y el sector privado, así como las transnacionales y los monopolios.

privatización de la gestión urbana y la posible entrega de la planeación urbana al capital privado.

Para Coulomb (2010), en México, “a golpe de menos Estado” y de un proceso de municipalización que no ha contado con una efectiva descentralización de los recursos públicos, la reforma del Estado ha ido deslegitimando la planeación urbana, toda vez que no cuenta con elementos para la regulación de los conflictos sociales. En efecto, la reforma al artículo 115 constitucional de 1999 ubicó en el nivel municipal las atribuciones más importantes en materia de desarrollo urbano, la definición del uso de suelo, transporte, servicios y la infraestructura para vivienda.

Si bien en el plano discursivo se presentó como una reforma que buscaba el fortalecimiento municipal a través de la descentralización de las decisiones en los gobiernos locales, así como el acotamiento a los poderes de la federación, en la práctica, las autoridades federales se desvincularon automáticamente del desarrollo territorial y urbano (Eibenschutz y Rodríguez, 2013).

Así, el desarrollo institucional de los municipios está marcado por el hecho de que “la Constitución prohíbe la formación de un nivel intermedio entre la municipalidad y el Estado, lo cual impide la creación de estructuras institucionales para gestionar las más de cien áreas metropolitanas que existen en el país” (Arias, 2010: 14). Frente a la deslegitimación de la planeación urbana, las grandes empresas inmobiliarias han buscado incidir principalmente en los programas de desarrollo urbano y tablas de uso de suelo, y se han beneficiado del marco legal y los ordenamientos del territorio a nivel local.

Además, las actuales prácticas de participación ciudadana no han logrado constituirse como espacios de planeación y gestión urbana y sólo se han restringido a la consulta pública que, según Coulomb (2010), tiene importantes deficiencias: por ejemplo, información muy limitada y ausencia de espacios para el análisis profundo sobre las propuestas, así como la ambigüedad en la representación de los participantes y la falta de criterios para la integración del ejercicio.

Coulomb (2010) afirma que las decisiones en materia de planeación son discrecionales y coyunturales dentro de un esquema sectorizado y descoordinado que no cuenta con los mecanismos para la representación de la ciudadanía, lo que ha dificultado el establecimiento de proyectos consensuados; aunque para la gestión metropolitana se han establecido convenios de cooperación y coordinación intergubernamental para programas y proyectos urbanos. Asimismo, se ha promovido la creación de institutos metropolitanos para la planeación y la gestión integral del territorio (Iracheta y Medina, 2009).

La gestión de las metrópolis enfrenta el reto de la escasez y la desigual distribución de recursos, factores determinantes para combatir las desigualdades sociales existentes y con ello dar un paso decisivo para un desarrollo metropolitano que se encargue de dichas desigualdades. Asimismo, el redimensionamiento del Estado ha afectado las finanzas públicas, de modo que igualmente hay que combatir la corrupción, la burocracia y el

corporativismo que dificultan que los gobiernos locales cuenten con recursos suficientes para responder a los desafíos que plantean las metrópolis en términos del acceso universal a los bienes públicos. De no ser así, la expansión de las metrópolis seguirá presionando las finanzas de los gobiernos locales, de manera que éstos dependerán cada vez más de los recursos federales y recurrirán al endeudamiento excesivo.¹⁷ Así, la gestión urbana se ha transformado en una gestión “concesionada” que privatiza lo público y las ganancias, pero socializa los costos, estableciendo ganadores y perdedores del desarrollo urbano.

Para concluir, señalemos que las políticas urbanas que se implementan a nivel metropolitano frecuentemente se encuentran fuera de los principales programas de desarrollo urbano y responden a decisiones pragmáticas, toda vez que los gobiernos actúan en función de las razones del mercado y la propia normatividad y prácticas gubernamentales que limitan la participación ciudadana (Pradilla, 2015: 137).¹⁸

La oposición ciudadana en torno a la gestión y megaproyectos urbanos en la Ciudad de México

La relación entre las políticas urbanas, la gestión urbana y las organizaciones y movilizaciones sociales se entiende como una serie de disputas por los espacios urbanos, las cuales se han intensificado a partir de la emergencia de nuevos actores colectivos que se organizan para hacer valer sus derechos ciudadanos, demandar canales de diálogo y negociación, que hacen visibles los problemas urbanos y que exigen procesos de rendición de cuentas e inclusión ciudadana en la toma de decisiones sobre los grandes proyectos urbanos.

Un ejemplo de lo anterior es la Ciudad de México, particularmente las dos últimas administraciones: la de Marcelo Ebrard (2006-2012) y la de Miguel Ángel Mancera (2012-2018), han surgido conflictos y enfrentamientos entre el Gobierno del Distrito Federal (GDF), organizaciones sociales, asociaciones de vecinos y ciudadanos en torno a la implementación de este tipo de políticas urbanas. Como ha sido el caso de la Supervía Poniente y la Autopista Urbana Oriente en Iztapalapa, la construcción del Foro Estadio y la Arena Ciudad de México en Azcapotzalco, la construcción de la torre Bicentenario,

17 Para citar un ejemplo, los ingresos propios de la Ciudad de México representan el 41 por ciento, en contraste en otros municipios del Estado de México, donde no representan ni siquiera el 6 por ciento (Santacruz, 2005, citado en Pradilla: 2015: 142), a pesar de que, desde 1984, el impuesto predial se trasladó del estado al municipio.

18 Pradilla ofrece algunos ejemplos que ilustran su argumento: en el 2000, el jefe de gobierno publicó el Bando 2, una política que limitaba la construcción principalmente de unidades habitacionales y desarrollos comerciales en doce delegaciones consideradas periféricas de la Ciudad de México, dichas políticas no aparecían en el programa de desarrollo de ese entonces; mientras que los municipios metropolitanos del Estado de México aplicaban políticas contrarias, producto de la alianza estratégica entre los desarrolladores y las instituciones federales de vivienda en 1992, lo cual tuvo como resultado la construcción de aproximadamente 262 conjuntos de viviendas, esto es, 429,000 viviendas nuevas en la periferia del norte de la ciudad, lo que contribuyó decisivamente en la expansión de la metrópoli (Pradilla: 2015: 143).

la torre Mihtika, la línea 4 del metrobús y la línea 12 del Metro en Tláhuac, el “Acuario” en Xochimilco, la Biometrópolis en el Ajusco, la “Ciudad del Conocimiento” en Tlalpan, el Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa y el Tren Interurbano México-Toluca, entre otros:

Ello ha implicado un cambio cualitativo entre quienes se movilizan, ya que las organizaciones, asociaciones de vecinos y los movimientos sociales no sólo están integrados por sectores populares, sino que participan también sectores medios y altos. Los habitantes de las colonias así como las organizaciones sociales perciben que estos proyectos son una amenaza que puede vulnerar y atentar contra sus derechos civiles, sociales, políticos y medioambientales. Generando una serie de conflictos urbanos en torno a los grandes proyectos urbanos (Villarreal, 2014; Morales, 2014).

Para caracterizar dichas disputas ciudadanas se abordan los siguientes casos.

El proyecto Autopista Urbana Oriente

Lo que está en juego. La Autopista Urbana Oriente (AUO) fue proyectada desde la administración del ex jefe de gobierno de la Ciudad de México, Marcelo Ebrard, era parte de un ambicioso sistema de obras viales para la ciudad, que contemplaba construir seis carriles centrales a nivel superficial sobre el Anillo Periférico en un tramo de 14 kilómetros, desde la avenida Muyuguarda hasta su cruce con Calzada Ignacio Zaragoza. Lo anterior, para atender la demanda de infraestructura vial, resolver los problemas de tránsito y ordenar la circulación de vehículos, así como mejorar la movilidad en la zona oriente de la Ciudad de México.

En este sentido, en diciembre de 2010, se publicó la Declaratoria de Necesidad de la misma; en enero de 2011, se lanzó la licitación para su diseño, construcción y explotación de esta vialidad de cuota que se pretendía concesionar hasta por treinta años a Ascendi México S.A. de C.V., GAMi Ingeniería e Instalaciones y Cemex Concretos S.A. de C.V. Esta nueva infraestructura vial tendría un costo estimado de cinco mil millones de pesos. Asimismo, se había previsto que su construcción beneficiaría a ochenta y cuatro mil automovilistas que a diario circularían por esa vialidad. Se trataría de nuevos carriles de acceso mediante pago de peaje al oriente (tres por cada uno de los sentidos) que estarían conectados a la Autopista Urbana Sur.

Sin embargo, un tramo del proyecto de la AUO que va de Canal Nacional a Canal de Chalco, aproximadamente dos kilómetros, del Periférico que cruza el Parque Ecológico de Xochimilco, ha alertado y activado a diversos especialistas y activistas de la conservación ambiental sobre el posible impacto negativo de la obra; además, ante la posible desaparición de espacios públicos, de esparcimiento, deportivos, equipamiento urbano y módulos culturales, los vecinos del lugar y organizaciones sociales han manifestado

su rechazo a la obra. Específicamente lo que estaba en juego era la amenaza a un área natural protegida (humedales de Xochimilco) y la cancelación de espacios públicos y de esparcimiento.

Los actores implicados y sus visiones

A raíz de que la empresa concesionaria de la obra sometió ante la Secretaría del Medio Ambiente del DF un estudio de impacto ambiental considerado “incompleto”, éste fue rechazado y el proyecto se ha detenido. Sin embargo, una serie de actores de la sociedad civil han dado a conocer públicamente sus visiones y críticas en torno al mismo. Al respecto, Luis Zambrano, investigador de la UNAM, ha señalado que “los proyectos como éste generan impactos ambientales graves porque promueven la urbanización en Xochimilco, que es una reserva de agua, que se está hundiendo, incluso, va a ser peligroso hacer las obras ahí, además [de] que van a promover la urbanización de los últimos pulmones que tenemos al sur de la Ciudad de México” (*Reforma*, 29 de mayo de 2013).

En el mismo sentido, Enrique Salcedo, vicepresidente de Transporte Urbano en la Asociación Mexicana de Ingeniería en Transportes, ha dicho que la zona oriente de la Ciudad de México “es la zona con menores recursos, donde principalmente se mueven las personas en transporte público”. Asimismo, Gerardo Moncada, especialista en movilidad de la asociación “El Poder del Consumidor”, ha señalado que “estas nuevas vialidades nos indican hacia dónde va la urbanización, por lo que ello implica nuevos núcleos de desarrollo urbano en el oriente de la ciudad y se generan fraccionamientos de otro perfil, de clase media o clase media-alta” (*Reforma*, 29 de mayo de 2013). Asimismo, expertos en movilidad urbana han señalado que el proyecto fomenta el uso del automóvil en una zona de colonias populares y, por lo tanto, lo que se requiere no es este tipo de vías para el automóvil, sino que se debe fortalecer el sistema precario de transporte público.

Ante la posible desaparición de espacios públicos y de esparcimiento, los habitantes de las delegaciones Iztapalapa y Xochimilco han señalado que los mismos son de uso social, pues se trata de diecisiete áreas de esparcimiento y convivencia que son frecuentados principalmente por jóvenes y adultos, quienes realizan torneos en las canchas de frontón ubicadas sobre Periférico y la calle Díaz Soto y Gama. Asimismo, participantes de actividades deportivas que se llevan a cabo en dichos espacios han manifestado su descontento ante su posible desaparición, ya que no tendrían un lugar dónde recrearse ni practicar deportes, así lo señalaron los integrantes de un equipo llamado Guerreros de Iztapalapa y del grupo Ácatl, que se ubica en la calzada Ermita Iztapalapa, quienes serán desplazados por los carriles centrales que se construirán como parte del proyecto de la autopista (*Milenio*, 5 de agosto de 2013).

Finalmente, para Patrick Gun, Investigador de la UAM Xochimilco, “se trata de una contradicción que un gobierno de izquierda forme espacios recreativos y [...] [que luego] sean retirados para privilegiar el transporte privado”. Asimismo, se han identificado otros

actores: vecinos, líderes de organizaciones y representantes vecinales que han señalado la importancia de contar con espacios públicos y de esparcimiento en esa zona de la ciudad.

El papel de las autoridades gubernamentales

Si bien el secretario de Obras y Servicios del DF, Luis Alberto Rábago, ha señalado que los espacios públicos y recreativos serán reubicados; debido a la construcción del megaproyecto no ha señalado el sitio y tampoco ha dado a conocer un plan de acción al respecto. Asimismo, la titular de la Secretaría del Medio Ambiente del DF, Tania Müller, ha afirmado que “la Autopista Urbana Oriente, es una ampliación del Periférico, que nunca se desincorporó del poligonal del área Natural Protegida de Xochimilco, pero realmente es una zona impactada desde hace más de treinta años y lo importante es que no se van a afectar los humedales” (Reforma, 31 de agosto de 2013).

En contraste, los especialistas y académicos han alertado que las afectaciones más significativas serían en la zona de humedales del área natural protegida de Xochimilco, que comprende el tramo de construcción de la avenida Muyuguarda hacia Canal de Chalco; franja que contempla cruzar Xochimilco hasta la pista de canotaje de Cuemanco, el mercado de flores y los parques ecológicos.

En este sentido, Gustavo Cabrera, autoridad de la Zona Patrimonio Natural y Cultural de la Humanidad en Xochimilco, ha recomendado que un tramo de la autopista de cuota sea subterráneo, toda vez que: “existen a nivel mundial proyectos exitosos de movilidad subterránea, como el que hizo la ciudad de Madrid para hacer subterránea una vialidad que pasaba por un río”. Señaló que la zona lacustre también se ve afectada por la contaminación generada por el tráfico de Periférico y la basura que deja la población en esta zona de reserva, por lo que sugirió que la empresa concesionaria podría ocuparse del asunto, para que con ello “gane la ciudad y no sólo los inversionistas” (Reforma, 2013).

Sin embargo, el procurador Ambiental y del Ordenamiento Territorial, Miguel Ángel Cancino, advirtió que con el desarrollo del túnel no necesariamente se evitará un impacto mayor que el causado por una ruta elevada sobre el Periférico en el tramo que cruzará por Xochimilco como se tiene previsto, esto es, una vialidad elevada, el túnel o una obra en el mismo nivel, en los tres casos “hay que ver cuáles son las afectaciones a los ecosistemas y al decreto de Área Natural Protegida de Xochimilco”. Concluyó que el trazo final le corresponde a la Secretaría de Obras y Medio Ambiente, toda vez que la procuraduría no participa en el proyecto y desconoce si se realizó la consulta pública que, de acuerdo con la Secretaría del Medio Ambiente, fue en el mes de marzo de 2013 y en ésta no hubo cuestionamientos públicos (El Universal, 30 de septiembre de 2013).

Por su parte, algunos legisladores locales del Partido Acción Nacional (PAN), realizaron un conteo de los árboles que se tendrán que derribar por la construcción de la

vialidad de catorce kilómetros, y denunciaron que la construcción de la autopista afectará aproximadamente a cinco mil árboles de distintas especies.

Repertorios de acción institucionales y de protesta

Entre las manifestaciones de oposición al proyecto destacan las movilizaciones de protesta y foros públicos en torno a la obra. Aunado a esto se observa una variedad de actores individuales y colectivos, grupos de activistas y organizaciones dedicadas a la defensa del medio ambiente involucrados en el asunto.

La oposición al proyecto ha enfatizado públicamente que en la manifestación de impacto ambiental que ha presentado la empresa es un asunto administrativo y ha demandado que ésta debería considerar una “visión integral”, pues el impacto sería más allá del Área Natural Protegida de Xochimilco, además de que no se ha considerado el aumento del ruido en la zona.

Activistas y organizaciones de la sociedad civil han exigido a la Secretaría del Medio Ambiente que se considere un “periodo de consulta a la sociedad” y se informe sobre las implicaciones de la obra y su posible afectación a la vegetación y ecosistema de la zona. Dicha propuesta ha sido respaldada por grupos de vecinos de la Delegación Iztapalapa (Xochimilco Vivo, Asamblea Popular Meyehualco, 132 Ambiental y el Frente Autónomo de Xochimilco, entre otros), cuya consigna ha sido la “consulta pública como requisito para el permiso” en relación con la construcción de la AUO.

Asimismo, grupos de ciudadanos y colectivos han utilizado representaciones teatrales y han llevado a cabo un día de campo y una jornada cultural en el camellón de Periférico Oriente, con el objeto de dar a conocer a la población las posibles afectaciones de la vialidad, que no se limitan sólo a temas ambientales, sino que también implica la desaparición de espacios públicos. Asimismo, han colocado mantas y anuncios sobre el Periférico a la altura del Parque Ecológico de Xochimilco en las que se leía: “Queremos que se informe del proyecto (Autopista Urbana Oriente) y se realice una verdadera consulta pública”. Además, han realizado caminatas informativas y paneles de discusión en contra del proyecto que han denominado “Supervía Oriente” (*La Jornada*, 1º de marzo de 2014).

Se han manifestado sobre la avenida Canal de San Juan, a través de cartulinas, pancartas y muñecos elaborados de PET y otros materiales han hecho público su rechazo a esta vialidad, y han denunciado que esta acción acentuará la inequidad social e inseguridad.

Por su parte, miembros de diversos colectivos (Colectivo Gavilán, Jóvenes Emergencia Nacional, Barzón de la Ciudad de México, Unión Popular Emiliano Zapata, Coordinadora de Unidades Habitacionales y Vecinos de Tepalcates, entre otros) y representantes de conjuntos habitacionales (6 de Octubre, Vicente Guerrero y Chinampac) han

llevado a cabo un censo para determinar el número de árboles en la zona y con ello estimar el posible impacto. Así, tratan de “visibilizar” la manera en que afectaría la obra en términos sociales y ambientales al territorio de Iztapalapa, que cuenta con muy pocas áreas verdes y espacios públicos (*La Jornada*, 19 de mayo de 2014).

El proyecto de la AUO se encuentra detenido, pues se requiere de la autorización que otorga la Secretaría del Medio Ambiente, que ha informado que debido a las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del DF y algunas organizaciones que demandaron la reposición del procedimiento se solicitará a la empresa concesionaria una nueva manifestación de impacto ambiental. Sin embargo, ha trascendido que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y el Gobierno del Distrito Federal buscan reactivar el proyecto, toda vez que se trata de una vialidad que se utilizará en función del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, uno de los proyectos más ambicioso del gobierno federal (*El Universal*, 26 de octubre de 2016).

El Tren Interurbano México-Toluca: lo que está en juego

El 7 de julio de 2014 se puso en marcha la construcción del Tren Interurbano México-Toluca. En el acto de inauguración de la obra estuvieron presentes el secretario de Comunicaciones y Transportes (SCT) del gobierno federal, Gerardo Ruiz Esparza, y el gobernador del Estado de México, Eruviel Ávila Villegas, quienes señalaron que las obras responden al cumplimiento de los compromisos contraídos por los gobiernos federal y estatal, incluso los calificaron de monumentales, ya que consideraron que contribuyen a mitigar el impacto ambiental y modernizar la conectividad entre la Ciudad de México y Toluca. De acuerdo con los funcionarios, la carretera de cuota La Marquesa beneficiaría a cerca de veinte mil automovilistas cada día, quienes disminuirán su tiempo de recorrido al contar con vías más eficientes. En cuanto al tren, se anunció que beneficiaría la movilidad de aproximadamente tres y medio millones de personas por año.¹⁹

De acuerdo con el proyecto técnico del Tren Interurbano, se contempla un sistema de transporte que conectará de manera “segura y eficiente” al Valle de Toluca con la zona poniente del Distrito Federal. Dicho transporte atenderá la problemática de movilidad que se presenta de manera crítica en esta zona. El mismo reporte emitido por la SCT describe las características del tren, esto es, tendrá una longitud estimada de 57.7 km; contará con cuatro estaciones intermedias (Terminal de Autobuses, Metepec/Aeropuerto, Lerma, Santa Fe) y dos terminales (Observatorio y Zinacantepec). Se prevé que opere bajo un sistema de trenes eléctricos. Se estima que tendrá una demanda de 270,000 pasajeros por día y correrá a una velocidad máxima de 160 km/h, cuyo tiempo de recorrido aproximado del tramo completo, es decir, de la terminal Observatorio hacia la terminal de Zinacantepec, será aproximadamente de 39 minutos.

¹⁹ De esta manera, la obra es el resultado de la coordinación entre los gobiernos del Estado de México, de la Ciudad de México y la Federación, así como de los municipios por los que pasará el tren (*Milenio*, 8 de julio de 2014; *Excélsior*, 8 de julio de 2014).

Entre los beneficios que se han difundido por la dependencia federal (SCT) destacan los siguientes: ahorro en tiempo de traslado, se refrenará el flujo vehicular, se reducirán los gastos de mantenimiento de la infraestructura y vialidades, disminución de contaminantes, seguridad en el traslado de las personas, así como la generación de 17,000 empleos directos y 35,000 indirectos en la primera etapa de construcción.

Los estudios técnicos fueron elaborados por la empresa Senermex y la construcción de la obra se llevará adelante en el esquema de obra pública que incluye varias licitaciones para la obra civil, se espera que los trabajos hayan concluido para la realización de las primeras pruebas de su operación en el último trimestre del 2017. Cabe señalar que el consorcio que obtuvo la licitación para la construcción del primer tramo (Zinacantepec) ha sido la empresa española OHL y La Peninsular, propiedad de Carlos Hank González, hijo de Carlos Hank Rohn, ex gobernador mexiquense.

Los trabajos de construcción han iniciado en las avenidas Reyes Heróles y Las Torres, en el sur de la ciudad de Toluca. El tren correrá por una vía elevada de entre seis y 11 metros de altura. Sobre la avenida México-Toluca descenderá a ras de suelo hasta La Marquesa, y de ahí se construirá un túnel, mismo que corresponde a la segunda etapa del proyecto, obra que también será licitada.

En cuanto a la tercera etapa, comprende el tramo Santa Fe-Observatorio, por la avenida Vasco de Quiroga, este tramo también será en licitación, así como la adquisición de las vías y los trenes. Se estima que el costo de la obra será de cuarenta mil millones de pesos, según declaró el secretario de Comunicaciones federal (*La Jornada*, 8 de julio de 2014). Sin embargo, esta etapa ha presentado una fuerte oposición y movilización ciudadana como se verá a continuación.

Los actores implicados y sus visiones

El tercer tramo del Tren Interurbano México-Toluca ha generado oposición por parte de los ciudadanos que habitan en la zona de Observatorio Santa Fe. En dicha oposición han participado vecinos de más de treinta colonias y noventa comités vecinales de las delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa. Además de organizaciones como el comité vecinal de la colonia La Huerta, la Unión de Colonos Camino Real, la organización Nueva Generación de Familia Procalli y organizaciones de vecinos de Santa Fe, entre otras.

Sobre dicho tramo, los vecinos han señalado que el proyecto tiene contemplado que la obra pase sobre la avenida Vasco de Quiroga, la cual es una de las principales vialidades de esta zona, pero presenta serias limitaciones de espacio. Lo que ocasionaría que la zona colapse al generar un alto impacto urbano y ambiental. Los vecinos han señalado que ésta tendrá un doble tránsito vehicular y agudizará los conflictos viales existentes. Asimismo, han alertado que la obra pone en riesgo el patrimonio histórico del pueblo de Santa Fe, pues éste quedará “sepultado” por la construcción de un tramo elevado. Por lo

que han demandado un cambio de ruta; en este sentido, el vocero de la Unión de Colonos Camino Real, Gerardo Garduño, ha señalado lo siguiente: “No nos oponemos a la realización de esta obra, nos oponemos al trazo por el impacto terrible que esto causaría sobre nosotros” (*Milenio*, 23 de diciembre de 2014).

Así, la construcción del tren implicaría, según diversos actores de la sociedad civil, modificaciones al entorno ecológico, social y estructural del circuito donde pasaría la construcción, igualmente, diversas voces ciudadanas se han manifestado en contra, lo que ha inducido algunos posibles cambios en los planes de construcción a causa de la oposición de los vecinos, aunado a la denuncia sobre la escasa información en torno al proyecto, y la falta de la información sobre los estudios de impacto ambiental, urbano y de movilidad.

Al respecto, un estudio de los investigadores Aguiluz *et al.* (2014) ha dado a conocer algunos de los problemas ambientales que traerá la construcción del tren, como una mayor contaminación y deterioro del ambiente, la erosión en las zonas de excavación, deforestación, ruido a causa de las infraestructuras con intensidad y frecuencia variable, entre otros aspectos. Finalmente, Alfonso Iracheta, especialista en desarrollo urbano, ha señalado que se trata de una contradicción la construcción de un tren como respuesta al problema de movilidad y, al mismo tiempo, la construcción de autopistas de cuota que incentivan el uso del automóvil.

El papel de las autoridades gubernamentales

Por su parte, el delegado de Álvaro Obregón, Leonel Luna, ha señalado que realizó una petición a las autoridades federales y al gobierno capitalino para que presenten toda la información sobre el proyecto del tren. Asimismo, calificó de “imprudente” la forma en que ha actuado la SCT, ya que se dio a conocer la obra sin un proyecto ejecutivo. De modo que los colonos han declarado que “ni siquiera se les ha mostrado el proyecto a las autoridades”, de manera que desconoce la forma en que serán afectados y los posibles impactos, urbanos, social y económicos (*La Jornada*, 8 de diciembre de 2014).

En el mismo sentido se ha pronunciado el diputado Fernando Rodríguez del PAN, quien ha insistido en la necesidad de hacer transparente la información del proyecto y ha llamado a reanudar el diálogo entre los vecinos y las autoridades, incluso mencionó que ya ha presentado un recurso de revisión. Asimismo, la fracción del PAN en la Cámara de Diputados ha solicitado a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes aplazar el inicio de las obras hasta que se alcancen los acuerdos entre los vecinos de las colonias afectadas y las autoridades involucradas en la ejecución de la obra.

Por último, la SCT y la Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal (Sobse) acordaron la modificación del trazo para el último tramo del tren México-Toluca en su llegada a la Ciudad de México, debido a las movilizaciones de los habitantes de la zona,

determinaron cancelar el proyecto que llevaría el tren interurbano a través de la avenida Vasco de Quiroga. La Sobse así lo confirmó, como resultado de mesas de diálogo con vecinos de Santa Fe. Asimismo, la dependencia capitalina señaló que el nuevo trazo será por terrenos federales que son propiedad de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Comisión Nacional del Agua, de esta forma se destacaba la disminución de intervenciones en la zona, así como la reducción de impacto ambiental a predios particulares. La Sobse destacó que, con la modificación del proyecto (se dio a conocer el 11 de septiembre de 2015) en su tramo final en la terminal Observatorio, por lo que la zona urbana de Santa Fe no recibiría el impacto de las obras ni sería modificada (*El Universal*, 20 de septiembre de 2015).

Repertorios de acción institucionales y de protesta

La oposición ciudadana al tercer tramo tiene como objetivo la exigencia a las autoridades responsables el cambio de tramo e información pública sobre las implicaciones de la obra. Han demandado que el tren pase por la carretera federal a Toluca y que corra por la avenida Constituyentes como alternativa al trazo inicial.

En este sentido, los colonos han demandado el diálogo con las autoridades federales y locales “para conocer los impactos ambiental, urbano, económico y social, que tendrán dichas obras en nuestra comunidad y proponer trazos alternativos a la misma que no afecten el tejido social y el desarrollo de las 33 colonias involucradas” (*Proceso*, 18 de diciembre de 2014).

Para ello han utilizado acciones de protesta y la vía institucional, relacionadas con el control del poder y el establecimiento del Estado de derecho. Entre las acciones de protesta se encuentran las siguientes: bloqueo de la autopista México-Toluca, bloqueos de la avenida Vasco de Quiroga en ambos sentidos, caminatas de la glorieta Vasco de Quiroga y diversas calles del pueblo de Santa Fe, elaboración de pancartas en las que se hace explícita esta demanda y han golpeado cacerolas durante su recorrido, asimismo manifestaciones públicas de inconformidad en la Glorieta de la Loma (cerca de los corporativos de Santa Fe). En cuanto a la vía institucional, se encuentran las siguientes acciones:

- a. Se han realizado cuatro mesas de diálogo con las autoridades locales y federales, en las que solicitaron un estudio de impacto ambiental sobre la obra, pero no han obtenido respuesta por parte del gobierno federal.
- b. Se ha presentado una queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) por el posible impacto negativo que causará el proyecto del Tren Interurbano (*Reforma*, 29 de octubre de 2014).
- c. Han interpuesto una queja contra la SCT por haber reservado la información del proyecto por diez años.
- d. La realización de una serie de foros con expertos en los que se han discutido las implicaciones del proyecto y las posibles violaciones a la Ley de Movilidad del Distrito Federal, entre otros asuntos.

La oposición ciudadana ha encontrado aliados tanto de algunos miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el delegado de Álvaro Obregón y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Entre los primeros se encuentra el diputado local Eduardo Santillán, miembro de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática (PRD), quien ha planteado que la ruta del Tren Interurbano deberían definirla los especialistas y que no sea una imposición por parte de la SCT. Incluso mencionó que el proyecto se implementaría de igual manera por una avenida distinta de la inicial, por ejemplo, la Barranca del Río Tacubaya y prolongación Paseo de la Reforma, en donde el trazo sería recto, con lo cual se reduciría el impacto (*Milenio*, 22 de octubre de 2014).

Por las posibles consecuencias del proyecto y porque la SCT ha reservado hasta por diez años la información de la obra, los vecinos de las colonias de Santa Fe y Observatorio decidieron interponer una queja contra esta dependencia federal ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Ésta ha solicitado al jefe de gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera, aplazar la obra del Tren Interurbano México-Toluca hasta que no se logre un consenso con los vecinos del Pueblo de Santa Fe. Además, en la resolución de la CDHDF se solicita la reanudación de las mesas de trabajo con los vecinos de la zona, ya que éstas se han suspendido; sin embargo, hasta ahora no se han cumplido estas recomendaciones (*La Jornada*, 8 de diciembre de 2014).

En este sentido, el Frente Vecinal Poniente, a través de Ricardo Galván, ha presentado un juicio de amparo colectivo contra la construcción del tren; asimismo han impugnado la autorización de las secretarías federales de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comunicaciones y Transportes para la construcción de dos vasos reguladores y un túnel en el Desierto de los Leones.

Los inconformes han señalado que no se realizó la consulta respectiva para cambiar el uso de suelo en términos del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y con base en el artículo 50 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra de la Ciudad de México. Asimismo, el tramo tercero del proyecto incluye la colocación de 88 estructuras para soporte sobre el río Tacubaya y encima de mantos acuíferos de Santa Fe, los cuales dotan de agua al pueblo de Santa Fe (*Proceso*, 7 de febrero de 2017).

Finalmente, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha señalado una serie de irregularidades y falta de transparencia y rendición de cuentas relacionadas con el proyecto del tren. Específicamente, la ASF ha levantado dieciséis observaciones que han derivado en seis posibles sanciones administrativas. Del análisis de los conceptos de ejecución y supervisión de las obras, se ha revisado el 82.1 por ciento del total y se han auditado cuatro contratos de obra pública y seis de servicios, asimismo, existen algunas cantidades sin aclarar y se han señalado dichas fallas desde el proceso de licitación (*Sin Embargo*, 19 de febrero de 2017).

Reflexiones finales

En este trabajo se ha reflexionado sobre las maneras en que el Estado ha intervenido en los espacios urbanos a través de una gestión urbana “concesionada”, que se ha basado en grandes proyectos urbanos. Para ello planteamos que las políticas y la gestión han seguido las reglas del mercado, vulnerando los derechos a la participación de los ciudadanos en las formas de producción de la ciudad. En este sentido, hemos dado cuenta de la transformación del Estado que ha pasado de interventor a ser “facilitador” de los grandes proyectos urbanos, lo que ha implicado nuevos arreglos institucionales, así como procesos de privatización de los espacios públicos. Lo anterior se profundiza en la Ciudad de México.

En este sentido, los nuevos procesos urbanos de la gestión metropolitana se caracterizan por la implantación de una lógica de mercado en el Estado, lo que ha supuesto negociaciones y acuerdos entre el sector público y privado. Esto implica la consolidación de actores hegemónicos que han hecho de la urbanización un medio para la acumulación de capital. Las políticas urbanas puesta en marcha con apoyo del sector privado, al responder a una lógica de mercado han creado espacios de intervención selectiva, lo que ha ocasionado desequilibrios y rupturas dentro de las metrópolis, como lo han señalado algunos estudios (Pérez, 2014; 2016).

En esta línea, dichas políticas entrañan una serie de contradicciones sociales y espaciales, pues no siempre resuelven los serios dilemas entre la necesidad de infraestructura para la ciudad y la afectación a los espacios y territorios, al privilegiar los intereses económicos se ha generado y profundizado la exclusión social, la desigualdad y se amenaza seriamente los ecosistemas y áreas naturales protegidas, como se mostró en los casos de estudio.

La gestión metropolitana ha estado guiada por un “pragmatismo” que no considera los problemas urbanos en sus múltiples dimensiones, además, los grandes proyectos, frecuentemente, no se contemplan dentro de los planes de desarrollo vigentes y tienden a presentar sobrecosidos y se alejan de los pronósticos iniciales. Asimismo, hay una limitación constitucional para la gestión metropolitana, toda vez que no se reconoce una instancia de mediación entre los municipios y el Estado. Por ejemplo, los gobiernos locales han sido dotados de grandes facultades en materia de desarrollo urbano, pero la descentralización no ha estado acompañada de los recursos necesarios para que cumplan con su mandato. Aunque se han sentado algunas bases a través de los institutos para la planeación metropolitana, es evidente que aún está en proceso de construcción la estructura institucional para la gestión de las áreas metropolitanas. Lo anterior se agrava con la escasez de recursos, que es un reto fundamental para combatir las desigualdades existentes.

Como se observó en los casos de estudio, llama la atención la ausencia de participación ciudadana, así como el escaso desarrollo que han tenido los mecanismos de gestión ciudadana en la formulación y ejecución de los grandes proyectos de desarrollo urbano. En este

sentido, la consulta pública, aún con sus deficiencias, no ha logrado implementarse como un medio habitual para la toma de decisiones en la gestión urbana. Y sigue siendo un reclamo ciudadano en torno a los grandes proyectos de infraestructura vial en la Ciudad de México.

Por otra parte, existen relaciones conflictivas entre los gobernantes y los gobernados por la disputa del espacio y la demanda de una gestión urbana más incluyente y participativa. Como se observó, las disputas se presentan en una diversidad de formas, exigencias y el uso del control ciudadano en relación con la demanda de información y justificación públicas a las autoridades locales, así como un reclamo de mayor participación en la toma de decisiones respecto de la gestión de los grandes proyectos urbanos. El control ciudadano resulta incipiente, toda vez que depende de que se activen las instancias relacionadas con el control del poder y el Estado de derecho, así como los mecanismos de rendición de cuentas; la identificación de un enemigo o adversario común no siempre es clara, ya que las diversas organizaciones de vecinos definen a varios contrincantes, que serían gobernantes, funcionarios públicos o empresarios. En este sentido, el papel del gobierno se consideraría como “facilitador” de los grandes proyectos urbanos, toda vez que en ambos casos se pronunciaron a favor de dichos proyectos.

Destacan las alianzas estratégicas que consisten en el involucramiento de expertos, activistas y especialistas en la transmisión de la información sobre los proyectos, así como la variedad de repertorios de acción institucionales y de protesta que han hecho visibles las posibles afectaciones sociales y ambientales de los grandes proyectos urbanos.

Finalmente, se concluye que las actuales relaciones entre el Estado y la sociedad en los procesos de producción de la ciudad se enmarcan en disputas por el espacio urbano, lo que plantea serios retos para la gestión democrática e incluyente de la metrópoli. En este sentido, no sólo es necesario que las políticas y la gestión urbana se alejen de la lógica del mercado y del pragmatismo con el que hasta ahora se han conducido, sino que se democratizen en términos de una mayor participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia como elementos necesarios para generar nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad más acordes a un régimen democrático.

Fuentes

Aguilar, Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.

Aguiluz, Jesús, Mercedes Ramírez y Ramón Gutiérrez (2014). “Análisis de riesgo ambiental en la operación del Tren Interurbano México-Toluca”. Toluca: ponencia presentada en el Coloquio Internacional de Diseño, UAEMEX, en <http://coloquio-dedisenofaduaemex.org/2014/pdfs/64.pdf>.

Alba, Martha de (2009). “Representaciones y prácticas sociales en torno a las políticas urbanas: la movilización NIMBY frente a la redensificación de las zonas centrales de la Ciudad de México”, *Cultura y Representaciones Sociales*, año 3, no. 6: 43-72.

- Arias, Roberto (2010). "Estudio introductorio", en Roberto Arias (coord.), *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, pp. 11-36.
- Audefroy, Joel (2008). "Construcción de riesgos: los megaproyectos en México", *Revista Ciudades*, año 20, núm. 79: 54-72.
- Azuela, Antonio (2014). "Conflictos urbano-ambientales en América Latina", *Revista América Latina en Movimiento*, no. 497.
- Azuela, Antonio y Tatiana Cosacov (2013). "Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales. En torno a la productividad social del conflicto por la construcción de edificios en la Ciudad de Buenos Aires", *EURE*, vol. 39, núm. 118: 149-172.
- Barragán, Daniela (2017). "El Tren México-Toluca es casi un resumen del sexenio: sobre costo, opacidad y obra de mala calidad", *Sin Embargo*, 22 de febrero, en <<http://www.sinembargo.mx/22-02-2017/3158119>>, consultada en marzo de 2017.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Cabrero, Enrique (1997). *Del administrador al gerente público: un análisis de la evolución y cambio de la administración pública, y del perfil de dirigente de organizaciones gubernamentales*. México: INAP.
- Castillo, Elia (2013). "En riesgo, dos mil árboles por la Autopista Urbana Oriente: vecinos", *Milenio*, sec. Estados, 5 de agosto, en <http://www.milenio.com/df/arboles-Autopista-Urbana-Oriente-vecinos_0_137986210.html>, consultada en junio de 2016.
- Corporación Andina de Fomento (CAF) (2009). *Observatorio de Movilidad Urbana para América Latina*. Caracas: CAF, en <<http://publicaciones.caf.com/media/1150/2.pdf>>, consultada en junio de 2016.
- Coulomb, René (2010). "La planeación y la gestión urbana frente a la utopía de la gestión incluyente", en Lucía Álvarez, Cristina Sánchez y Carlos San Juan (coords.), *La gestión incluyente en las grandes ciudades*. México: UNAM-UAM-INAH-IPE, pp. 131-152.
- Cunill, Nuria (2009). "El mercado en el Estado", *Nueva Sociedad*, núm. 221. (Caracas): 34-53.
- Eibenschutz, Roberto y Rafael Rodríguez (2013). "Globalización, desarrollo y ciudades ¿Veinticinco años de política urbana en México?", en Alfonso Iracheta (coord.), *Reflexiones sobre política urbana*. México: El Colegio Mexiquense.
- Gómez, Laura (2014). "Rechazo social a construcción de autopista oriente", *La Jornada*, sec. Capital, 19 de mayo, p. 31, en <<http://www.jornada.unam.mx/2014/05/19/capital/031n3cap>>, consultada en junio de 2016.
- González Alvarado, Rocío (2016). "Megaproyectos, sin interlocución ciudadana y con planeación caduca: René Coulomb", *La Jornada*, 3 de enero, sec. Capital, p. 22, en <<http://www.jornada.unam.mx/2016/01/03/capital/022n1cap>>

- González G., Susana e Israel Dávila (2014). “Lanza SCT base para licitar el Tren Interurbano; unirá Toluca con DF”, *La Jornada*, sec. Economía, 1º de marzo, p. 23, en <http://www.jornada.unam.mx/2014/03/01/economia/023n1eco>, consultada en julio de 2016.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso (coord.) (2013). *Reflexiones sobre política urbana*. México: El Colegio Mexiquense.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso y Susana Medina Ciriaco (2009). “El fenómeno de la irregularidad del suelo urbano en México: una síntesis”, en Alfonso Iracheta Cenecorta y Susana Medina Ciriaco (coords.), *Irregularidad y suelo urbano ¿Cómo incidir en las prácticas sociales y hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno? Memorias del II Congreso Nacional de Suelo Urbano*. México: El Colegio Mexiquense.
- Isunza Vera, Ernesto (2006). “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto Olvera Rivera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Ciesas-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, pp. 265-291.
- Janoschka, Michael (2002). “El nuevo modelo de ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”, *EURE*, vol. 28, núm. 85: 11-20.
- Lahera, Eugenio (2008). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: FCE.
- Lechner, Norbert (1996). “La política ya no es lo que fue”, *Nueva Sociedad*, núm. 144 (julio-agosto): 1-12.
- Merlinsky, Gabriela (2013). *Cartografía del conflicto urbano ambiental en Argentina*. Buenos Aires: CICCUS.
- Milenio (2014). “Inician obras para el Tren México-Toluca”, *Milenio Digital*, 7 de julio, en http://www.milenio.com/negocios/SCT-Ruiz_Esparza-Mexico_Toluca-tren_de_pasajeros_0_331167202.html, consultada en julio de 2016.
- Morales, Jesús (2014). “Movilización ciudadana frente al proyecto de la Autopista Urbana Oriente en la Ciudad de México”, *CUHSO*, vol. 24, núm. 2: 117-134.
- O'Donnell, Guillermo (2001). “Acerca de las varias *accountabilities* y sus interrelaciones”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, pp. 87-102.
- Pérez, Ana Lilia (2011). “Negocios de la corona española en Pemex”, *Contralínea*, sec. Capitales, 22 de febrero, en <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2011/02/22/negocios-de-la-corona-espanola-en-pemex/>, consultada en junio de 2016.
- Pérez, Margarita (2014). “Entre la resistencia ciudadana y los megaproyectos: el caso de la Autopista Urbana Poniente”, *Espacialidades*, vol. 3, núm. 2: 67-103.

- Pérez, Margarita (2016). "Ciudad de México: el camino recorrido de una ciudad global", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año 61, núm. 226 (enero-abril): 263-284.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.) (2002). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- Pradilla, Emilio (2015). "Las razones del mercado y las políticas urbanas en la Zona Metropolitana del Valle de México", en Blanca Rebeca Ramírez Velázquez y Roberto Eibenschutz Hartman (coords.), *Repensar la metrópoli. Reflexiones sobre planeación y procesos metropolitanos*, t. 2. México: UAM, PUEM, pp. 136-150.
- Prévôt Schapira, Marie-France (2002). "Buenos Aires en los años 90: metropolización y desigualdades", *EURE*, vol. 28, núm. 85: 31-50, en <<http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008500003>>.
- Ramírez, Bertha Teresa (2014). "Solicitó la CDHDF al gobierno local aplicar medidas precautorias contra trabajos del tren México-Toluca", *La Jornada*, sec. Capital, 8 de diciembre, p. 40, en <<http://www.jornada.unam.mx/2014/12/08/capital/040n2cap>>, consultada en julio de 2016.
- Ramírez, Kenya (2014). "Piden transparencia en proyecto de tren interurbano México-Toluca", *Excelsior*, 30 de julio, en <<http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2014/07/30/973707>>, consultada en julio de 2016.
- Reyes, Luis (2013). "Costará \$26 circular por Periférico Oriente", *Reforma*, 29 de mayo, en <<https://hemeroteca.reforma.com/20130529/pdfs/RCIU20130529-004.PDF>>, consultada en julio de 2016.
- Reyes, Luis (2013). "Ofrece GDF salvar parques en vía de cuota", *Reforma*, 25 de septiembre, en <<https://hemeroteca.reforma.com/20130925/pdfs/RCIU20130930-001.PDF>>, consultada en agosto de 2016.
- Sabatini, Francisco, Claudia Sepúlveda y Pablo Villarroel (1996). "Cinco dilemas sobre participación ciudadana y evaluación del impacto ambiental", *Ambiente y Desarrollo*, vol. 12, núm. 1: 16-21.
- Sánchez, José (2008). "El estado del Estado en la actual sociedad de mercado", *Nueva Sociedad*, núm. 221 (Caracas).
- Sánchez-Mejorada, Cristina (2012). "Límites, tensiones y retos de la participación ciudadana: las tendencias en los últimos años en la Ciudad de México". Cartagena de Indias: ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, 30 de octubre y 2 de noviembre.
- Sánchez-Mejorada, Cristina y Jesús Morales (2016). "Las implicaciones de la juridificación de los conflictos urbanos en la Ciudad de México" en Lucía Álvarez, Gian Delgado y Alejandra Leal (coords.), *Los desafíos de la ciudad del siglo XXI*. México: CEIICH, PUEC, PUES, UNAM-Senado de la República, pp. 537-561.

- Sassen, Saskia (2010). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensambles medievales a los ensambles globales*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Sosa, Iván (2013). “Revisan trazo para autopista en Xochimilco”, *Reforma*, 31 de agosto, en <https://hemeroteca.reforma.com/20130831/pdfs/RCIU20130831-004.PDF>, consultada en agosto de 2016.
- Suárez, Gerardo (2013). “Exige Medio Ambiente nueva MIA de la Autopista Urbana Oriente”, *El Universal*, sec. Metrópoli, 31 de agosto, en <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2013/impreso/exige-medio-ambiente-nueva-mia-de-la-autopista-urbana-oriente-118570.html>, consultada en agosto de 2016.
- Vera, Rodrigo (2014). “Tren México-Toluca: ecocidio, descontento social... y los mismos socios del poder”, *Proceso*, 31 de diciembre, en <http://www.proceso.com.mx/391895/tren-mexico-toluca-ecocidio-descontento-social-y-los-mismos-socios-del-poder-2>, consultada en agosto de 2016.
- Vergara, Rosalía (2017). “Interponen juicio de amparo colectivo contra Tren Interurbano México-Toluca”, *Proceso*, 7 de febrero, en <http://www.proceso.com.mx/473511/interponen-juicio-amparo-colectivo-contratren-interurbano-mexico-toluca>, consultada en marzo de 2017.
- Villarreal Martínez, María Teresa (2014-2015). “Megaproyectos y movilización por la rendición de cuentas en Monterrey, México”, *Quid*, vol. 16, núm. 4 (noviembre-octubre): 224-248.