

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



REGÍMENES DE GOBERNANZA, TRAYECTORIAS GUBERNATIVAS  
E INSTRUMENTOS DE GOBIERNO: LA PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA EN LOS SECTORES URBANOS DE SÃO PAULO Y LA  
CIUDAD DE MÉXICO

TESIS

QUE PARA OBTENER DEL GRADO DE  
DOCTOR EN POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

DIONISIO ZABALETA SOLÍS

DIRECTOR DE TESIS: DR. ENRIQUE CABRERO MENDOZA

CIUDAD DE MÉXICO

OCTUBRE, 2018



*A Mónica, Carmen y Victoria*



## **Resumen**

La presente tesis tiene como propósito central aportar elementos teórico-metodológicos que permitan comprender cómo ocurren los procesos de elección de instrumentos en sectores específicos de política. Para tal fin, esta tesis asume una postura crítica de los enfoques englobados en la perspectiva de la gobernanza, para proponer una alternativa teórica centrada en el análisis de elementos (institucionales, organizaciones y de interacción) construidos y reforzados históricamente. Con base en los conceptos propuestos en esta investigación (en particular, régimen de gobernanza y trayectoria gubernativa) se identifican vías para el análisis de los procesos de desarrollo de políticas públicas a lo largo del tiempo.

Para poner a prueba el enfoque propuesto en esta investigación, se analizan los procesos de formación, estabilización y cambio de los sectores urbanos de São Paulo y Ciudad de México, que permiten entender las causas por las que en estas dos urbes se han articulado modelos diferenciados de participación ciudadana en dicho ámbito de política pública. Las conclusiones de este análisis empírico permiten, a su vez, comprender elementos adicionales del estilo de política urbana articulado en estas dos ciudades en las últimas dos décadas; y ofrece algunas líneas prospectivas de cambio a futuro.



## Índice general

Glosario

Introducción..... 1

La participación ciudadana en las políticas urbanas  
de São Paulo y Ciudad de México ..... 9

La confección de la participación ciudadana en  
São Paulo y Ciudad de México: una explicación  
alternativa..... 20

Gestación de los regímenes, las políticas y las  
trayectorias urbanas en São Paulo y Ciudad de  
México..... 21

Estabilización de los regímenes, las políticas  
y las trayectorias urbanas en São Paulo y  
Ciudad de México ..... 24

Estabilidad y cambio de los regímenes, las políticas  
y las trayectorias urbanas en São Paulo y Ciudad de  
México ..... 28

Estructura de la investigación y consideraciones  
metodológicas ..... 32

Capítulo 1. Gobernanza e instrumentos de gobierno: una  
revisión crítica de la literatura. .... 37

Gobernanza y cambio de los sistemas de gobierno:  
el peso de las coyunturas y los contextos ..... 39

Gobernanza y cambio sistémico: un modelo  
basado en narrativas ..... 41

Vieja gobernanza, modelos de gobernanza o  
tradiciones de gobernanza: ¿la historia como  
explicación del cambio sistémico? ..... 50

Gobernanza e instrumentación: alcances y límites  
explicativos ..... 59

La instrumentación como un proceso históricamente eficiente: adaptación, convergencia y contingencia.....	60
Tradiciones de gobernanza e itinerarios de innovación: La historia en los procesos de instrumentación desde la gobernanza .....	69
Conclusión.....	82
 Capítulo 2. Regímenes de gobernanza y trayectorias gubernativas: estabilidad y cambio de las políticas públicas.....	89
Gobernanza, regímenes de gobernanza y acción pública. ....	91
Regímenes, políticas públicas y adopción instrumental .	100
Trayectorias gubernativas: la dinámica de los regímenes y las políticas.....	112
Trayectorias, coyunturas y agencia: la mecánica del cambio de los regímenes y las políticas.....	123
Conclusión. ....	133
 Capítulo 3. Formación de los regímenes de gobernanza urbana en São Paulo y Ciudad de México (1880-1930).....	141
La formación de los regímenes de gobernanza urbana en São Paulo y Ciudad de México: instituciones y cálculo estratégico .....	148
Regímenes de gobernanza y formación de las políticas urbanas de São Paulo y Ciudad de México .....	172
La formación del elitismo urbano en São Paulo .....	173
La formación del corporativismo urbano en el Distrito Federal .....	191
Conclusión.....	214



Capítulo 4. La dinámica de estabilización de las trayectorias urbanas de São Paulo y la Ciudad de México (1930-1970)..... 221

La dinámica de consolidación del elitismo urbano paulistano (1930-1964)..... 227

La coyuntura Vargas: los límites de la intervención federal en el sector urbano de São Paulo..... 227

La democracia populista: los límites de la organización social reformadora dentro del elitismo urbano paulistano ..... 243

La dinámica de consolidación del corporativismo urbano en la Ciudad de México ..... 262

Presidencialismo, incorporación corporativa y política urbana en la Ciudad de México (1934-1946)..... 262

¿La ciudad del presidente o del regente? Los vaivenes del corporativismo urbano capitalino (1946-1970)..... 286

Conclusión ..... 309

Capítulo 5. Cambio urbano y participación ciudadana en São Paulo y Ciudad de México: trayectorias, coyunturas y cálculo ..... 319

Antecedentes del cambio en los sectores urbanos paulistano y capitalino (1965-1980): presiones sociales y reformas federales ..... 324

São Paulo: el mantenimiento de las bases político-administrativas del elitismo urbano ..... 332

Ciudad de México: el desgaste de las bases del corporativismo urbano..... 344

El cambio de las políticas urbanas y la adopción de prácticas participativas en São Paulo y Ciudad de México. .... 355

El cambio estratificado del sector urbano de São Paulo: la convivencia de coaliciones tradicionales y reformadoras .....	359
La conversión del corporativismo urbano de Ciudad de México: la adecuación de viejas prácticas a nuevos imperativos .....	388
Conclusiones.....	421
Conclusiones .....	429
Regímenes de gobernanza y acción pública: la centralidad de las instituciones y las capacidades administrativas.....	435
Consolidación y cambio de los sistemas gubernativos: una respuesta preliminar a la perspectiva de gobernanza.....	446
Ejercicio prospectivo y consideraciones finales .....	456
Bibliografía: fuentes primarias.....	465
Bibliografía: fuentes secundarias. ....	471

## Índice de tablas

Tabla 1. Atributos estructurales, presiones selectivas, coyunturas críticas y su interacción: el perfil de cambio de los sectores urbanos de São Paulo y Ciudad de México.....	31
Tabla 2. Escenarios de gobernanza propuestos por Pierre y Peters (2005) .....	55
Tabla 3. Componentes básicos de los regímenes de gobernanza.....	94
Tabla 4. Mundos de acción y tipos de normas de acuerdo con Kiser y Ostrom (2000) .....	95
Tabla 5. Repertorio de estrategias que pueden emprender las coaliciones reformistas y dominantes dados los niveles de veto político y de discrecionalidad institucional .....	128
Tabla 6. Evolución poblacional São Paulo y Distrito Federal, 1872-1940.....	143
Tabla 7. Espacios de influencia política relevante en la ciudad de São Paulo (1889-1930).....	165
Tabla 8. Resumen de legislaciones sobre el gobierno y la distribución de competencias del Distrito Federal (1861-1928) .....	169
Tabla 9. Espacios de influencia política relevante en el Distrito Federal (1876-1930).....	170
Tabla 10. Presupuesto asignado al pago de personal de cuadro y personal de cuadro contratado en la Dirección de Obras Municipales (1900-1927) .....	186
Tabla 11. Recaudación tributaria ordinaria real en el municipio de São Paulo (1915-1929).....	188
Tabla 12. Síntesis del desarrollo del perfil valorativo y operativo de la política urbana en São Paulo durante la República Velha.....	190
Tabla 13. Inversión en obras públicas por fuente de financiamiento y su impacto en el Distrito Federal en millones de pesos, 1877-1910 (excluyendo las obras del ferrocarril).....	195

Tabla 14. Evolución poblacional São Paulo y Distrito Federal, 1930-1970.....	222
Tabla 15. Ingresos totales reales del municipio de São Paulo e importancia relativa de los impuestos predial y territorial (1915-1945) (base 1912).....	231
Tabla 16. Estructura de ingreso del DDF en pesos corrientes (1941-1946 y 1947-1952).....	290
Tabla 17. Estructura de gasto del DDF en pesos corrientes (1941-1946 y 1947-1952).....	291
Tabla 18. Número de colonias proletarias y populares por ubicación y por año de fundación .....	295
Tabla 19. Ingresos y gastos del DDF en millones de pesos de 1954 (1953-1967) .....	302
Tabla 20. Composición de la Asamblea Nacional Constituyente.....	365
Tabla 21. Principios e instrumentos de política urbana propuestos en la Enmienda Popular 63 .....	367

## Índice de gráficos

Gráfico 1. Demarcación de la gobernanza y de los regímenes de gobernanza.....	96
Gráfico 2. La producción de los aspectos normativos y operativos de la política pública al interior de los regímenes de gobernanza.....	101
Gráfico 3. Proceso de actualización dinámico de los componentes de un régimen de gobernanza .....	114
Gráfico 4. La construcción del veto político y de la discrecionalidad institucional en los periodos de formación del régimen de gobernanza.....	120
Gráfico 5. Interacción entre coyunturas, presiones y legados estructurales de las trayectorias: pautas de cambio de las políticas públicas .....	125
Gráfico 6. Componentes del régimen de gobernanza urbano en São Paulo (1880-1930) .....	171
Gráfico 7. Porcentaje de vereadores del PT en la cámara municipal de São Paulo (1982-2000) .....	375
Gráfico 8. Composición de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1988-2003).....	391





## **Glosario**

### **Distrito Federal (DF)**

AB – Asamblea de Barrios  
ALDF – Asamblea Legislativa del Distrito Federal  
ARDF – Asamblea de Representantes del Distrito Federal  
BRCDF – Bloque Revolucionario de Colonias del Distrito Federal  
BUCP – Bloque Urbano de Colonias Populares  
CC – Consejo Consultivo del Distrito Federal  
CCM – Confederación de Clases Medias  
CCyP – Comités Ciudadanos y de Pueblo  
CE – Comisión Ejecutiva de Planificación  
CMP – Comisión Mixta de Planificación  
CNC – Confederación Nacional Campesina  
CNOP – Confederación Nacional de Organizaciones Populares  
CNPA – Coordinadora Nacional Plan de Ayala  
Conacol – Confederación Nacional de Colonos  
Conduse – Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable  
CONAMUP – Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular  
CNTE – Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación  
CORETT – Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra  
COSINA – Coordinadora Sindical Nacional  
CRCC – Comisión Reguladora de Crecimiento de la ciudad de México  
CTM – Confederación de Trabajadores de México  
CUD – Coordinadora Única de Damnificados  
CUT – Central Única de Trabajadores  
DDF – Departamento del Distrito Federal  
DODF – Dirección de Obras del Distrito Federal  
DOF – Diario Oficial de la Federación  
EZLN – Ejército Zapatista de Liberación Nacional



FAT – Frente Auténtico del Trabajo  
FDN – Frente Democrático Nacional  
FIDEURBE – Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo de la ciudad de México  
FNCR – Frente Nacional Contra la Represión  
FNDESCAC – Frente Nacional de Defensa del Salario, Contra la Austeridad y la Carestía  
FOCSDF – Federación de Organizaciones de Colonos Sindicalistas del Distrito Federal  
FOVIMI – Fondo de Vivienda Popular  
FOVISSSTE – Fondo de Vivienda del ISSSTE  
FPI – Frente Popular Independiente  
GDF – Gobierno del Distrito Federal  
ICA – Ingenieros Civiles y Asociados  
INDECO – Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular  
INFONAVIT – Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores  
ISSSTE – Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado  
JDVM – Junta de Desagüe del Valle de México  
JMM – Juntas de Mejoras Materiales  
LAH – Ley de Asentamientos Humanos  
MUP – Movimiento Urbano Popular  
MRP – Movimiento Revolucionario del Pueblo  
OIR-LM – Organización Izquierda Revolucionaria Línea de Masas  
PAN – Partido Acción Nacional  
PDUDF – Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal  
PMB – Programa de Mejoramiento Barrial  
PMS – Partido Mexicano Socialista  
PNR – Partido Nacional Revolucionario  
PRD – Partido de la Revolución Democrática  
PRI – Partido Revolucionario Institucional  
PRM – Partido de la Revolución Mexicana

PRONASOL – Programa Nacional de Solidaridad  
SAHOP – Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras  
Públicas  
SEDUE – Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología  
UPNT – Unión Popular Nueva Tenochtitlán

### **São Paulo (SP)**

ANSUR – *Articulação Nacional do Solo Urbano*  
AR – *Administrações Regionais*  
CDP – *Comitês Democráticos e Populares*  
CEB – *Comunidades Eclesiásticas de Base*  
Cia City – *City of São Paulo Improvements and Freehold Land  
Company*  
CMH – *Conselho Municipal de Habitação*  
CMPU – *Conselho Municipal de Política Urbana*  
CMPT – *Comissão do Patrimônio Imobiliário*  
CMSP – *Conferência Municipal da cidade de São Paulo*  
Cogep – *Coordenadoria Geral de Planejamento*  
COPC – *Comissão Orientadora do Plano da Cidade*  
CPM – *Conselhos Participativos Municipais*  
CPPU – *Comissão de Proteção à Paisagem Urbana*  
CPSP – *Comissão do Plano da cidade de São Paulo*  
CTLU – *Câmara Técnica de Legislação Urbanística*  
DOM – *Direção de Obras Municipais*  
DU – *Departamento de Urbanismo*  
IAP – *Institutos de Aposentadoria e Pensões*  
FASE – *Federação de Órgãos para Assistência Social e  
Educativa*  
FCP – *Fundação Casa Popular*  
FIPLAN – *Fundo de Financiamento do Planejamento Local  
Integrado*  
FNUR – *Forum Nacional Reforma Urbana*  
FUNDURB – *Fundo de Desenvolvimento Urbano*  
GEP – *Grupo Executivo de Planejamento*  
LOM – *Lei Orgânica Municipal*

MNRU – *Movimento Nacional de Reforma Urbana*  
PDDI – *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado*  
PDE – *Plano Diretor Estratégico*  
PDS – *Partido Democrático Social*  
PDT – *Partido Democrático Trabalhista*  
PMDB – *Partido Movimento Democrático Brasileiro*  
PFL – *Partido Frente Liberal*  
POLI – *Escola Politécnica de São Paulo*  
PSDB – *Partido da Social Democracia Brasileira*  
PT – *Partido dos Trabalhadores*  
PTB – *Partido Trabalhista Brasileiro*  
PUB – *Plano Urbanístico Básico*  
SAP – *Sociedades Amigo de Bairro*  
SAC – *Sociedade ‘Amigos da Cidade’*  
Serfhau – *Serviço Federal do Habitação e Urbanismo*  
SHRU – *Seminário de Habitação e Reforma Urbana*  
SOM – *Secretaria de Obras Municipais*  
ZEIS – *Zonas Especiais de Interesse Social*



## Introducción

Las políticas urbanas de São Paulo en Brasil y de la Ciudad de México han enfrentado procesos de reforma durante el último lustro con resultados diferentes.<sup>1</sup> En ambos casos, los esquemas de participación ciudadana articulados en torno a estos procesos fueron determinantes para su éxito o su fracaso. Por un lado, para la actualización del *Plano Diretor Estratégico* de São Paulo (PDE) entre 2013 y 2014, la *Prefeitura* de esta ciudad articuló un amplio proceso participativo que incluyó la realización de 114 audiencias públicas en las que intervinieron 25,000 ciudadanos, así como de una consulta en línea en la que se recibieron cerca de 5,000 propuestas.<sup>2</sup>

Por otro lado, los vicios del esquema de participación propuesto por el gobierno del Distrito Federal (GDF) en el intento de reforma del Programa de Desarrollo Urbano (PDUDF) en 2012 incidieron en el fracaso del mismo. Después de repetidos reclamos de organizaciones vecinales y académicos, el Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda del

---

<sup>1</sup> El 29 de enero de 2016 se promulgó una reforma constitucional en la que el Distrito Federal cambia de nombre oficial a Ciudad de México. Por consistencia histórica se mantendrá el uso del nombre Distrito Federal, cuando así corresponda a su nomenclatura oficial en el tiempo.

<sup>2</sup>[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/legislacao/plano\\_diretor/index.php](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/legislacao/plano_diretor/index.php)

DF de aquella administración, Simón Neumann, canceló el proceso de actualización de un PDUDF que, en opinión de algunos, era discrecional y beneficiaba los intereses de constructoras y desarrolladoras inmobiliarias.<sup>3</sup>

La importancia de la participación ciudadana en el desarrollo de la política urbana de estas dos urbes no solo se circunscribe a la actualización de sus ordenamientos jurídicos y programáticos, sino también en los procesos de planeación y gestión cotidiana que ocurren tanto a nivel sectorial (esto es, en la administración de los objetivos urbanos *macro*) como en la escala barrial y vecinal. Al respecto, en São Paulo se ha venido consolidando un modelo de participación de naturaleza sectorial, que dota a diversos grupos económicos y sociales de voz e influencia en la definición, implementación y seguimiento de los objetivos generales de política urbana, así como de aquellas intervenciones que tienen repercusiones sobre zonas estratégicas de la ciudad. No obstante, los esquemas formales de participación a escala barrial en esta urbe no han logrado asentarse y, de hecho, los instrumentos para este ámbito han mostrado inestabilidad a lo largo del tiempo.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> <http://www.excelsior.com.mx/2012/12/20/comunidad/875971>

<sup>4</sup> <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/conselho-participativo-um-marco-democratico-na-cidade-de-sao-paulo-2241.html>

En la Ciudad de México, en contraste, se ha articulado un modelo de participación barrial-territorial bastante fragmentado con base en los denominados Comités Ciudadanos y de Pueblo (CCyP), que han abierto espacios para la participación ciudadana en la gestión y seguimiento de las acciones que se realizan en las casi 1,800 colonias y barrios de la ciudad.<sup>5</sup> En cambio, la participación de los ciudadanos en la definición de los objetivos *macro* de la política urbana ha sido escasa, y en este nivel se privilegia la colaboración con empresarios y académicos. De hecho, los procesos amplios de planeación urbana en esta ciudad se han caracterizado en años recientes por su opacidad, lo cual ha provocado que diversas intervenciones urbanas sean cuestionadas por vecinos y expertos, como fue el caso del Corredor Cultural Chapultepec.<sup>6</sup>

Esta caracterización mínima de los sistemas de participación ciudadana en las políticas urbanas de São Paulo y la Ciudad de México muestra que, a pesar de que en ambos casos se ha introducido un discurso de democracia participativa, la forma como ha sido interpretado e

---

<sup>5</sup> A lo largo de esta tesis se utilizará indistintamente los términos Distrito Federal y ciudad de México. Cabe destacar que aquí solamente se hace referencia a la unidad político-administrativa comprendida por las 16 delegaciones políticas que comprenden al Distrito Federal y no se estudia la Zona Metropolitana del Valle de México en su conjunto.

<sup>6</sup> <http://www.sinembargo.mx/opinion/20-11-2015/41703>

implementado varía significativamente. En mi opinión, el estudio sistemático de las causas que originaron estas diferencias en las dos mayores ciudades de Latinoamérica debe ser profundizado ya que puede ofrecer pistas sobre cómo se articulan los procesos políticos (*politics*) que conducen a la definición de las prioridades de política urbana (*policy*) en éstas y otras urbes de la región. Éste es el objetivo fundamental de esta investigación.

\*\*\*

La elección de instrumentos de gobierno con rasgos y alcances particulares es simultáneamente una decisión técnica y una política que refleja cómo actores estatales y sociales interpretan el marco institucional subyacente para cristalizar sus intereses particulares. Aunque los instrumentos portan consigo teorías y narrativas sobre cómo debe gobernarse (Hood 2007; Voß 2007; Dahl y Lindblom 1976), son los agentes – dotados con intereses, recursos y estrategias – los que deciden cuál será la orientación valorativa de la política pública y qué instrumentos guiarán su implementación (Lascoumes y Le Gàles 2007; Scharpf 1997). La comprensión de este proceso *instrumentación* en sectores concretos de política es el tema central de esta tesis. En particular, este trabajo tiene por objeto mostrar cómo la articulación de escenarios diferenciados de decisión política, confinados por atributos político-institucionales históricamente construidos,



ha llevado a la conformación de esquemas de participación diversos en São Paulo y Ciudad de México.

En términos teóricos, en esta tesis se critica a un conjunto de teorías que – englobadas bajo la sombrilla de la gobernanza – consideran que para explicar este proceso de adopción instrumental basta con analizar cómo ciertos factores coyunturales y contextuales temporalmente próximos afectan el cálculo de los actores que participan en los procesos de producción de políticas. A diferencia de estos enfoques, que sugieren un modelo de explicación superficial,<sup>7</sup> en esta tesis se avanza en la especificación de un marco teórico de causas profundas que – reconociendo la importancia de las coyunturas – destaca cómo arreglos institucionales, prácticas políticas y esquemas de interacción formados y reforzados en largos periodos de tiempo definen condiciones de confinamiento que, al momento de ocurrir una coyuntura, delinean los contornos políticos dentro de los cuales los actores pueden desplegar estrategias para cristalizar sus intereses.<sup>8</sup> El modelo que se

---

<sup>7</sup> La diferenciación entre modelos de explicación ‘superficial’ y de ‘causas profundas’ se retoma del análisis que realiza Kitschel (2003) de los diferentes modelos de explicación existentes para entender los procesos a la transición a la democracia en los antiguos países comunistas de Europa del Este.

<sup>8</sup> Al contrastar las distintas perspectivas teóricas que analizan los procesos de democratización en América Latina, Karl (1990) propone el término de ‘condiciones de confinamiento’ (*confining conditions*) para caracterizar un modo de explicación en el que “ciertas estructuras políticas históricamente creadas, si bien no determinan qué conjuntos de alternativas los actores

desarrolla en esta investigación parte de las siguientes premisas:

**Primero:** La acción pública es el resultado de la interacción continua y regulada entre coaliciones de actores que se encuadra sectorialmente en regímenes de gobernanza. Dentro del marco de estos regímenes, un número limitado de coaliciones definen modos de interacción y decisión que permiten alcanzar acuerdos y hacer elecciones de política pública.

**Segundo:** Las decisiones que se toman al interior de los regímenes de gobernanza tienen que ver con el referencial (u orientación valorativa) y los elementos operativos (instrumentos y capacidades administrativas) de la política pública. Como resultado de este proceso de decisión, se distribuyen espacios de autoridad e influencia entre las coaliciones políticamente relevantes en el sector.

**Tercero:** Los procesos que ocurren dentro de un régimen de gobernanza son dinámicos, y actualizan recursivamente marco institucional, identidades, estrategias y acuerdos de política. Este proceso permite la gestación y desarrollo de trayectorias gubernativas, entendidas como caminos de desarrollo político-

---

políticos elegirán, pero sí se constituyen como ‘condiciones de confinamiento’ que restringen, y en ciertos casos permiten, la elección de ciertas alternativas” (7).

institucional relativamente estables que siguen los regímenes de gobernanza y los acuerdos de política.

**Cuarto:** La estabilización de los regímenes y los acuerdos de política alrededor de trayectorias gubernativas específicas ocurre como resultado de la materialización de dos tipos de atributos que delinear el patrón aceptable de comportamiento político de actores y coaliciones, y que *blindan* los acuerdos de política ante iniciativas reformadoras: el veto político y la discrecionalidad institucional.

**Quinto:** La presión ejercida por coaliciones reformadoras y la ocurrencia de coyunturas puede modificar la tendencia inercial de las trayectorias y sus componentes, y abre la puerta para el cambio. No obstante, el potencial transformador de estos factores depende de cómo ellos interactúen con los atributos de veto y discrecionalidad estructurados en un sector particular en el largo plazo.

**Sexto:** Dependiendo del tipo de interacción que experimenten factores coyunturales (presiones selectivas y contingencia) y atributos estructurales (veto y discrecionalidad), las estrategias que emprenderán actores tradicionales y reformistas para defender o alterar el *statu quo* variará. Así pues, y como resultado de la interacción entre tradición y contingencia, el tipo de cambio que experimente un mismo sector de política en contextos distintos puede variar y obedecer a lógicas

diferentes que generen resultados institucionales y nuevos equilibrios divergentes.

São Paulo y Ciudad de México son, en mi opinión, laboratorios en los que se pueden poner a prueba los argumentos propuestos en esta tesis. Ambos casos permiten observar cómo el desarrollo de trayectorias gubernativas distintas (en torno a atributos de veto y discrecionalidad diferentes) propició la configuración patrones divergentes de ajuste en sus políticas urbanas y de adopción de instrumentos de participación; a pesar de la ocurrencia de coyunturas democratizadoras parecidas al cierre del siglo XX. Aunque esta tesis se limita al análisis de la adopción de prácticas participativas, sus conclusiones ofrecen intuiciones para comprender diferencias en otros ámbitos de los sectores urbanos de ambas urbes.

En las páginas que restan de esta introducción se describen con mayor cuidado las diferencias de los modelos de participación ciudadana de São Paulo y Ciudad de México que dan pie a esta investigación, y se detalla por qué los modelos de explicación propuestos desde la gobernanza son insuficientes para entender cómo ocurrieron los procesos de adopción de esquemas participativos. Posteriormente, se detallan las hipótesis que guiarán esta tesis. Por último, se

describe el capitulado de la tesis y se hacen explícitas algunas consideraciones metodológicas mínimas.

### La participación ciudadana en las políticas urbanas de São Paulo y Ciudad de México

En la política urbana convergen una serie de definiciones y componentes básicos para el correcto desarrollo de las ciudades. Las decisiones que se toman en este sector orientan, al menos formalmente, las pautas de planificación, los esquemas de regulación y el repertorio de intervenciones públicas y privadas que permiten la producción y reproducción del espacio urbano. Dada su relevancia, no extraña que una gran variedad de actores políticos, económicos y sociales estén interesados en participar en la confección de los referentes valorativos y operativos de la política, así como influir en su implementación, interpretación y adecuación. Como señala Castells (2008), la política urbana es un ámbito en el que técnica y poder están profundamente relacionados.

En décadas recientes, y en un contexto de apertura democrática y reforma estatal, las ciudades en América Latina han avanzado en la adecuación de sus políticas urbanas y en la adopción de sistemas de participación ciudadana que buscan incorporar a distintos actores en los procesos de discusión, decisión y gestión de la política pública (Irazábal 2009). Las

soluciones adoptadas en este ámbito en São Paulo y la Ciudad de México en los últimos años destacan por sus diferencias, y merecen un análisis detallado.

El eje del sistema de participación urbana de São Paulo se ubica en el ámbito de su administración central (*Prefeitura*) y está integrado, de forma general, por una Conferencia y por varios Consejos de Política dedicados a la discusión de diversas temáticas urbanas de alcance amplio.<sup>9</sup> La *Conferência Municipal da cidade de São Paulo* (CMSP) es un espacio amplio de participación social en el que, cada dos años, varios cientos de representantes gubernamentales, de los movimientos sociales, del sector empresarial y de la academia discuten y proponen las directrices básicas de política urbana que posteriormente serán plasmadas en el *Plano Director Estratégico* (PDE).<sup>10</sup> Los Consejos de Política, por otra parte, son espacios de participación acotados (aunque manteniendo

---

<sup>9</sup> En el ámbito específico de la política urbana en São Paulo, actualmente existen en operación seis consejos o comités de política pública: el Consejo Municipal de Política Urbana (CMPU), la Cámara Técnica de Legislación Urbanística (CTLU), la Comisión de Protección del Paisaje Urbano (CPPU), el Consejo Gestor del Fondo de Desarrollo Urbano (FUNDURB), la Comisión de Patrimonio Inmobiliario (CMPT) y el Consejo Municipal de Vivienda (CMH).

<sup>10</sup> Además de evaluar y proponer directrices y ajuste a la política de desarrollo urbano de la ciudad, los participantes en CMSP tienen la potestad de: 1) discutir los objetivos nacionales y estatales de las políticas de desarrollo urbano, 2) elegir representantes de la ciudad que participaran en las Conferencias Estatales y Nacionales de Desarrollo Urbano y, 3) elegir a los representantes de la sociedad civil organizada que formarán parte del *Conselho Municipal de Política Urbana* de São Paulo (CMPU).

una base de representación amplia) que cuentan con funciones de acompañamiento, fiscalización y evaluación de los objetivos e intervenciones urbanas en sus respectivas áreas de interés.<sup>11</sup>

En la Ciudad de México, en cambio, se ha configurado un sistema de participación urbana altamente fragmentado a escala barrial a través de los denominados Comités Ciudadanos y de Pueblo (CCyP). Estos consejos operan en las 1,800 colonias de la ciudad, y están integrados por ciudadanos electos mediante voto popular.<sup>12</sup> Aunque restringidos al ámbito de la colonia que representan, los CCyP cuentan con influencia en la gestión urbana, y están facultados para dar seguimiento y fiscalizar las acciones urbanas emprendidas por el gobierno (central o delegacional) en su demarcación; además de que cumplen con funciones de acompañamiento de

---

<sup>11</sup> El Consejo Municipal de Política Urbana de São Paulo (CMPU) es el más general de estos espacios, ya que en él se acompañan y se evalúan las directrices y los proyectos urbanos más amplios de la ciudad. Según lo considerado en el Decreto 56268/2016, el CMPU se encuentra integrado por 60 miembros de los cuales 26 son representantes del gobierno municipal y 34 de diversas organizaciones civiles, académicas y empresariales. Asimismo, algunos de los miembros del CMPU participan en el Consejo del Fondo de Desarrollo Urbano (Fundurb) que les da cierto margen para asignar y dar seguimiento a algunas partidas presupuestales orientadas a proyectos urbanos especiales.

<sup>12</sup> Los vecinos que pretenden ser representantes en los CCyP deben crear una planilla electoral (integrada por al menos 5 vecinos). De acuerdo con la votación efectiva que reciban cada una de las planillas, los puestos de representación de los CCyP se distribuyen bajo un principio de proporcionalidad.

otros mecanismos de participación, como el presupuesto participativo y las asambleas ciudadanas.

Aunque en São Paulo también existen instrumentos de participación territorial y en Ciudad de México opera al menos un mecanismo participativo en el ámbito sectorial, la importancia de estos espacios en el contexto de sus respectivas políticas urbanas es limitada en comparación con los arriba descritos.<sup>13</sup> Dadas las diferencias de énfasis que en estas ciudades se ha dado a la articulación de sus respectivos modelos de participación, en esta tesis se busca responder *qué determinó y cómo se estructuraron los escenarios decisionales que condujeron a la adopción de modelos diferenciados de participación ciudadana*, a pesar de ser metrópolis que enfrentaron procesos demográficos y económicos más o

---

<sup>13</sup> En São Paulo, y después de más de una década de ser originalmente propuestos, apenas en 2013 fueron puestos en marcha 32 Consejos Participativos Municipales (CPM) – uno por cada Subprefectura de la ciudad – que al igual que los CCyP en la Ciudad de México están integrados por ciudadanos electos por un periodo de dos años. La actividad de los CPM en el marco de la política urbana de la ciudad tiende a limitarse al seguimiento y la fiscalización de las acciones emprendidas y los recursos ejercidos por las Subprefecturas. En el Distrito Federal existe un espacio de participación ciudadana en el ámbito sectorial de la política urbana, aunque cuenta con una limitada capacidad de influencia además de que su integración es muy poco plural, a saber, el Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable (Conduse). El Conduse se concibe como un órgano asesor permanente del gobierno de la ciudad cuya capacidad de influencia se limita a la emisión de opinión sobre las políticas, programas y proyectos urbanos que se implementan en la ciudad. El Conduse cuenta 48 miembros – todos ellos seleccionados por invitación del Jefe de Gobierno de la ciudad – y, en la actualidad, está predominantemente integrado por académicos, empresarios inmobiliarios y funcionarios locales.



menos parecidos durante el siglo XX, y que experimentaron presiones, crisis y coyunturas similares durante las últimas cuatro décadas.<sup>14</sup>

La adopción de instrumentos participativos en São Paulo y en Ciudad de México ha sido un tema ampliamente analizado por un cuerpo de literatura que, en mi opinión, privilegia un modelo de explicación centrado en el efecto de coyunturas y dinámicas político-electorales temporalmente recientes. Aunque estos trabajos no lo señalan explícitamente, los argumentos que proponen se aproximan a los sugeridos por la perspectiva de gobernanza (Kjaer 2004; Kooiman 2002; Pierre y Peters 2000; Rhodes 1996). La gobernanza, enfoque que ha gozado de popularidad en décadas recientes, sugiere que la adopción de instrumentos de gobierno innovadores (como las redes o la participación) es el resultado de un proceso en el que interactúan coyunturas, contextos

---

<sup>14</sup> Cabe destacar que esta investigación centra exclusivamente su atención en el proceso de adopción de instrumentos formales de participación, esto es, aquéllos que son creados por medio de un acto de autoridad (una legislación, un reglamento, un decreto o un mandato administrativo) y que se integran a la estructura de gobierno en un contexto particular. Es evidente que este tipo de instrumentos de participación no son los únicos que forman parte de los ‘repertorio de interacción’ posibles que pueden articular el Estado y los grupos sociales en un sector de políticas, en donde también podrían incorporarse las prácticas informales de participación y relación (Abers, Serafim y Tatagiba 2014). Este trabajo tampoco supone un análisis exhaustivo de todos los elementos que constituyen el ‘sistema deliberativo’ en un contexto determinado, ya que esto supondría integrar también el papel que juegan los expertos y los medios de comunicación en los procesos de deliberación pública (Parkinson y Mansbridge 2013).

institucionales cambiantes y capacidad estratégica de los actores para avanzar sus intereses. Esto es, factores explicativos temporalmente próximos a la decisión.

En consonancia con este esquema de argumentación, la literatura que se ha dedicado al estudio del surgimiento de prácticas participativas en São Paulo y Ciudad de México ha centrado su atención en tres variables: los procesos de democratización nacional y local como coyunturas, la influencia de actores y discursos reformadores en la confección de nuevos escenarios políticos y, finalmente, la adecuación del contexto institucional que abrió ventanas de oportunidad para la acción de grupos reformadores. Así, la lógica explicativa que estos trabajos suelen sugerir para la adopción de prácticas de participación en estas ciudades suele ser la siguiente:

**São Paulo:** La literatura destaca un proceso nacional y local de apertura política y de formación de nuevos actores políticos con una orientación de izquierda que, desde los primeros años de la transición en Brasil, impulsaron agendas radicales de participación ciudadana y reforma urbana en distintos niveles de gobierno. Las primeras victorias electorales del *Partido dos Trabalhadores* (PT) en el ámbito municipal marcaron el inicio de una primera fase de reforma participativa ‘desde abajo’ que

permitió la introducción de innovaciones democráticas con un enfoque comunitario y popular (como los presupuestos participativos y los consejos populares).<sup>15</sup>

La presión ejercida por el PT y algunos movimientos urbanos nacionales durante los ochenta y noventa propició una adecuación de los referenciales de la política urbana brasileña a escala constitucional y su incorporación paulatina en legislaciones secundarias.<sup>16</sup> El triunfo del PT en las elecciones presidenciales de 2002, aunado a un giro en el modo *petista* de gobernar (Bezerra 2014), llevó a la creación de un nuevo tipo de prácticas participativas locales inducidas desde la Federación en aspectos clave de la política urbana, como el sector vivienda (Serafim 2013; Donaghy 2013).

***Ciudad de México:*** La literatura destaca también la importancia de la democratización como catalizador que detonó la adopción de prácticas participativas en Ciudad de México, aunque con una mecánica distinta a São Paulo. En esta ciudad, el impulso de prácticas participativas fue siempre

---

<sup>15</sup> De hecho, en São Paulo durante la administración de la primera Prefecta *petista* de la ciudad, Luiza Erundina, entre 1989 y 1992 se crea una primera generación de Consejos Populares y de Consejos Gestores de Política en São Paulo. Aunque muchos de ellos no sobrevivieron el cambio de administración son un antecedente clave de participación ciudadana formal en esta ciudad (Martins 1997).

<sup>16</sup> En el caso específico de la política urbana destaca la promulgación en 2001 del llamado *Estatuto da Cidade* (Lei 10.257/2001), cuyo proceso de aprobación demoró poco más de una década (Serafim 2013).

un tema local que estuvo atado a la discusión sobre la reforma política del Distrito Federal.<sup>17</sup> La presión en favor de este cambio estuvo liderada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y por algunos movimientos urbanos populares, integrados orgánicamente en la estructura organizacional del PRD desde su formación (Martínez 2004).

La reforma política iniciada en los ochenta, y concluida con la reforma de 1996, modificó el contexto institucional y configuró un escenario para la introducción de prácticas participativas, gracias al dominio electoral ejercido por el PRD desde 1997. El cambio electoral ha permitido el *desmonte* paulatino de los esquemas corporativos empleados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el pasado, y ha facilitado la introducción de nuevos esquemas de participación, a través de instrumentos como la Ley de Participación Ciudadana o el Programa de Mejoramiento Barrial.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Si bien en el ámbito nacional también existió una importante movilización de partidos de oposición y movimientos sociales a favor de la democratización del país, la lucha de estos y otros actores políticos y sociales ‘reformistas’ tendió a centrarse en la pulcritud de los procesos electorales (Avritzer 2002), dejando los debates sobre participación ciudadana no-electoral encapsulada en la escala local.

<sup>18</sup> En el ámbito delegacional destacan iniciativas participativas que no prosperaron en el tiempo como el presupuesto participativo en las delegaciones de Tlalpan e Iztapalapa (Morales 2004). En el ámbito central destaca, por ejemplo, la creación del Programa de Mejoramiento Barrial (Ziccardi 2012).

Los argumentos arriba presentados son antecedentes importantes, ya que permiten identificar las coyunturas y los contextos políticos-institucionales temporalmente próximos, necesarios para entender la lógica de adopción de prácticas participativas en ambas ciudades. Sin embargo, el análisis de esta literatura revela también que estos dos factores son insuficientes para entender cómo se articularon los escenarios de decisión que condujeron a la adopción de esquemas de participación con arquitecturas institucionales distintas en cada caso. El límite explicativo de esta literatura se hace evidente al considerar algunas preguntas sin responder que se derivan del modo como se han articulado los sistemas participativos de estas ciudades. Sin ser exhaustivo, algunas de estas interrogantes son:

*¿Por qué en São Paulo, a diferencia de otras ciudades brasileñas, no prosperaron algunos instrumentos ‘representativos’ de la primera oleada de participación ciudadana promovida por el PT, como el presupuesto participativo?<sup>19</sup> ¿Por qué en esta ciudad se optó por construir un esquema de participación sectorial de membresía amplia cuando, en otras ciudades brasileñas, este proceso de*

---

<sup>19</sup> Una valoración sobre el fracaso del presupuesto participativo en São Paulo puede encontrarse en el trabajo de Wampler (2007).

*integración parece estar determinado por la orientación política del Ejecutivo local en turno?*<sup>20</sup>

*¿Por qué las autoridades perredistas en el Distrito Federal, a pesar de contar con mayoría legislativa desde 1997, han optado por consolidar un modelo de participación barrial muy parecido al esquema de intermediación corporativa existente en la ciudad desde los años cuarenta?*<sup>21</sup> *¿Por qué estas autoridades, en principio de izquierda, han tendido a menospreciar la inclusión de organizaciones de la sociedad civil en los espacios amplios de participación de la política urbana y, en cambio, han favorecido el involucramiento de grupos empresariales?*<sup>22</sup>

Estos cuestionamientos parecen sugerir la necesidad de incorporar en el análisis otro tipo de causas que han demarcado los escenarios de decisión política y que han encauzado el comportamiento de los agentes al momento de elegir y gestionar modelos concretos de participación urbana. Al respecto, algunos autores han orientado esta discusión

---

<sup>20</sup> Al respecto, véase por ejemplo el análisis que hace Donaghy (2013) sobre la integración de los Consejos Municipales de Vivienda en distintas ciudades brasileñas.

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, los trabajos de Espinosa (2004) y de Sánchez (2001).

<sup>22</sup> Al respecto véase, por ejemplo, el trabajo de Álvarez (2008).

incluyendo al análisis tesis voluntaristas (Álvarez 2008; Wampler 2007) o argumentos de cultura política (Espinosa 2004). Otros autores han optado por considerar factores como la capacidad de organización y de presión de grupos sociales reformadores (Abers, Serafim y Tatagiba 2014; Gurza y Bueno 2011), la capacidad de resistencia de los grupos urbanos tradicionales (Villaça 2005; Maricato 2001) o la nueva estructura de oportunidades políticas abierta en estas ciudades en años recientes (Serafim 2013; Tatagiba y Blikstad 2011; Zermeño 2004; Morales 2004).

Si bien las coyunturas han condicionado el modo como el cambio se ha estructurado, este también parece estar delineado por un conjunto prácticas políticas, arreglos institucionales y esquemas de relación de largo aliento que operan como causas explicativas profundas o estructurales. De ser cierto, estos factores obviados por la literatura deben ser introducidos en el análisis para reconocer cómo han incidido en la delimitación de contextos decisionales y de cálculo estratégico concretos que enmarcaron la adopción de los actuales sistemas de participación en São Paulo y Ciudad de México. Esta tesis reconoce la necesidad de introducir este condicionamiento estructural, o histórico, en la explicación y, por lo mismo, se avanza en la construcción de un modelo

teórico que reconoce su relevancia en la comprensión de los procesos de estabilidad y cambio de las políticas públicas.

La confección de la participación ciudadana en São Paulo y Ciudad de México: una explicación alternativa.

El marco teórico que se proponen en esta tesis parte una idea simple: la acción pública se construye y consolida en largos periodos de tiempo bajo una lógica recursiva e iterativa (esto es, las políticas adoptadas en el pasado refuerzan y condicionan las futuras). Esta actualización recursiva de la acción pública propicia, en el largo plazo, la estructuración de trayectorias gubernativas en torno a atributos de veto político y discrecionalidad institucional que abren o cierran oportunidades para la acción estratégica de los actores. El tipo concreto de atributos en torno a los que se consolidan las trayectorias gubernativas inducen pautas de organización, interacción y decisión particulares, y estabilizan los acuerdos de política pública alcanzados en el pasado.

Ahora bien, las trayectorias y sus atributos no se crean en un momento específico en el tiempo, sino que se gestan y desarrollan a partir de la acumulación de decisiones en el tiempo. De forma sintética, la explicación que se propone en esta tesis se divide en tres etapas que reflejan fases genéricas de desarrollo de las trayectorias. Éstas son: 1) etapa de



formación; 2) etapa de estabilización; y 3) etapa de reconfiguración y cambio.

A continuación, se esbozan un conjunto de hipótesis que ofrecen una explicación de cómo las trayectorias gubernativas se gestaron, consolidaron y, finalmente, indujeron pautas diferenciadas de cambio en las políticas urbanas y en la adopción de prácticas participativas en São Paulo y Ciudad de México, una vez que los contextos políticos de estas urbes se adecuaron producto de las coyunturas de los años ochenta.

*Gestación de los regímenes, las políticas y las trayectorias urbanas en São Paulo y Ciudad de México.*

La formación del régimen de gobernanza en un sector de políticas es un momento clave en la gestación de su trayectoria de largo plazo. En este periodo: 1) se perfila el tipo de coaliciones de actores que integrarán el régimen, 2) se establecen pautas básicas de interacción y decisión, y 3) se alcanzan los primeros acuerdos que orientaran el desarrollo de la política pública. Esta fase ocurre en puntos de quiebre históricos, y los procesos políticos que se desenvuelven desencadenan una secuencia de eventos y decisiones que, en su acumulación, conducen a la formación de trayectorias con atributos estructurales puntuales (Mahoney 2004; 2000).

En esta tesis se considera que la formación de los regímenes de gobernanza en São Paulo y la Ciudad de México ocurrió entre 1880 y 1930. En estos años, ambas ciudades experimentaron cambios demográficos, económicos y políticos que introdujeron el tema urbano en sus respectivas agendas de gobierno, y motivaron la adopción de las primeras políticas. La formación de los regímenes urbanos paulistano y capitalino estuvo inducida por procesos políticos a escala nacional, en particular por cómo en sus respectivos países se resolvieron dos dilemas institucionales: el de competencias para el gobierno de las ciudades y el de dotación de derechos políticos a franjas diferenciadas de población.

La formación de regímenes con características particulares propició la articulación de arenas políticas locales distintas a través de las cuales se discutía y gestionaba la política urbana de estas ciudades. Esta interacción entre procesos políticos nacionales y locales seguirá siendo relevante en las siguientes décadas, aunque con matices distintos en cada caso. Esta etapa formativa concluyó a inicios de los treinta cuando en cada una de estas ciudades comenzaron a operar de forma sistemática legislaciones, programas y agencias encargadas de implementar referenciales valorativos de política urbana definidos a lo largo de las cuatro décadas anteriores. Las hipótesis de trabajo que

guiarán el análisis de esta primera etapa en los casos de São Paulo y de la Ciudad de México son:

***H1São Paulo:*** Dado como se resolvieron los dilemas de competencias y de derechos en Brasil durante la *República Velha* (1890-1930), en São Paulo se formó un régimen de gobernanza urbana integrado por una coalición dominante compacta y valorativamente homogénea. Esta coalición pudo definir jerárquicamente acuerdos normativos y operativos de política urbana acordes con sus intereses económicos, guiados por los principios de planificación parcial del espacio, de valorización del suelo, y de crecimiento sin límites de la ciudad.

***H2São Paulo:*** La formación de este tipo de régimen en São Paulo perfiló la gestación de una trayectoria que: 1) dotó a la coalición dominante de amplias capacidades de veto político en el sector urbano y que 2) privilegió la formación de un esquema de interpretación estricto de la política urbana fundado en capacidades administrativas profesionales, técnicas y basadas en el mérito.

***H1México:*** Dado como se resolvieron los dilemas de competencias y de derechos en México durante el Porfiriato (1870-1910) y el periodo revolucionario (1910-1928), en la Ciudad de México se formó un régimen de gobernanza urbana

integrado por una diversidad de coaliciones actores relevancia, cuya cohesión dependía del liderazgo y la capacidad de conducción gubernamental en el sector. Con esto, al interior de este régimen de gobernanza se articuló un modo de interacción ‘dual’ (jerárquico y negociado) que llevó a una definición ambigua y *ad hoc* tanto de los referenciales como de los elementos operativos de la política urbana.

***H<sub>2</sub>México***: La formación de este tipo de régimen en la Ciudad de México llevó a la gestación de una trayectoria en la que: 1) la capacidad de veto se fragmentó en múltiples coaliciones dominantes integradas *ad hoc* por el gobierno (federal y local), y en la que 2) se optó por articular un esquema de interpretación discrecional de la política urbana que permitiera la materialización de los intereses de las distintas coaliciones relevantes.

*Estabilización de los regímenes, las políticas y las trayectorias urbanas en São Paulo y Ciudad de México.*

Las políticas (*policy*) adoptadas en el pasado reconfiguran el contexto político (*politics*) en el futuro (Skocpol 1996). Esta tesis sostiene que los acuerdos políticos y de políticas alcanzados en la fase formativa encuadran los procesos futuros de decisión al interior de los regímenes de gobernanza, y restringen los márgenes de innovación. Lo anterior ocurre

como resultado del proceso de actualización recursiva e iterativa al que están sujetos regímenes y políticas; y que encauza la dinámica particular de ajuste que seguirá un determinado sector. Con lo anterior, el marco institucional, las políticas y las posiciones de influencia política, económica y administrativa que ocupan y ejercen las coaliciones dominantes se ajustan inercialmente; lo cual permite que las trayectorias se estabilicen en torno a atributos de veto y de discrecionalidad gestados en la fase previa.

Este argumento no descarta la posibilidad que los regímenes, las políticas y las trayectorias encaren presiones endógenas o exógenas que puedan alterar su estructura, dinámica y contenido. Sin embargo, el efecto transformador de estos factores está moderado por la capacidad de veto que cuentan las coaliciones dominantes y por el modelo de interpretación burocrática articulado en un determinado sector (Smith, Stirling y Berkhout 2005; Berkhout, Smith y Stirling 2004).

La fase de estabilización de las trayectorias gubernativas urbanas de São Paulo y Ciudad de México ocurrió, aquí se propone, entre los años treinta y hasta finales de la década de 1960, cuando la percepción de crisis y los rezagos urbanos prevalecientes llevaron al incremento de presiones sociales, y al despliegue de iniciativas reformadoras

que perfilaron una primera etapa de ajuste de los sectores urbanos. A pesar de su estabilidad, los regímenes urbanos paulistano y capitalino enfrentaron presiones exógenas y endógenas que pudieron alterar su estructura, así como los contenidos de sus respectivas políticas urbanas. La expansión poblacional y territorial acelerada de las ciudades, la mayor capacidad de penetración política y económica de los gobiernos federales, y la presión ejercida por coaliciones marginadas de los procesos decisionales sustantivos plantearon retos en ambos casos durante todo este periodo.

A pesar de esto, los regímenes, las políticas y las trayectorias urbanas de São Paulo y Ciudad de México se estabilizaron en torno a los atributos perfilados en las décadas anteriores. Debe insistirse que los procesos que permitieron tal consolidación fueron distintos en cada ciudad y, en buena medida, estuvieron guiados por las estrategias que siguieron las autoridades brasileñas y mexicanas para resolver el problema de la incorporación política de los grupos obreros y populares. Las hipótesis de trabajo que se proponen para el análisis de este periodo son:

**H3São Paulo:** A pesar de las coyunturas de cambio político nacional ocurridas entre 1930 y 1960, los componentes básicos del régimen de gobernanza y de la política urbana en São Paulo

se mantuvieron estables y se consolidaron. Esto ocurrió gracias a 1) la amplia capacidad de veto político que retuvieron y ejercieron los miembros de la coalición dominante y a 2) la profundización del esquema de interpretación acotada y profesional de la política urbana. El mantenimiento de estos dos factores a lo largo de este periodo restringió el tipo de estrategias que pudieron desplegar actores reformadores en este sector permitiendo, con esto, la consolidación de una trayectoria urbana elitista en esta ciudad.

**H3México:** El robustecimiento de la autoridad presidencial y la articulación de un esquema de incorporación corporativa amplio en México durante estos años estabilizaron el modo ‘dual’ de interacción característico del régimen de gobernanza urbano capitalino. Las medidas antes mencionadas permitieron que diversos sectores sociales locales retuvieran y ejercieran amplia influencia en materia urbana, a pesar de la concentración formal del poder político en el gobierno federal. Lo anterior llevó a la articulación de arenas diferenciadas para la definición y la gestión de la política urbana en el Distrito Federal que propiciaron la reproducción de un escenario político caracterizado por la fragmentación del veto y por la existencia de un modelo de interpretación discrecional y de aplicación *ad hoc* de los instrumentos de política urbana.

*Estabilidad y cambio de los regímenes, las políticas y las trayectorias urbanas en São Paulo y Ciudad de México.*

Los atributos estructurales de largo plazo característicos de un determinado sector de políticas, en su interacción con los efectos políticos ocasionados por presiones selectivas y coyunturas específicas, delinean los márgenes de agencia y estructuran las arenas decisionales que conducen al ajuste de los regímenes de gobernanza y de las políticas públicas. Aunque en esta tesis se asigna un importante peso explicativo a causas estructurales, esto no supone que los actores y sus comportamientos estén determinados por ellas. Lo que se argumenta, más bien, es que los márgenes de agencia abiertos por las coyunturas están modulados por estos factores históricamente construidos, que dotan a los defensores del *status quo* de capacidades para restringir el tipo de estrategias que pueden emprender actores reformistas. Aunque los choques exógenos alteran la estructura de incentivos, la persistencia de legados político-institucionales restringen las posibilidades de innovación.

De tal suerte, en la medida que las coyunturas y sus efectos puedan ‘desmontar’ estos legados y abrir espacios para la acción reformadora, el cambio radical puede ocurrir. Sin embargo, para que esto suceda, deben prevalecer condiciones estructurales puntuales (erosión de la capacidad de veto



tradicional y persistencia de un modelo burocrático de interpretación acotada) que reduzcan la influencia de actores tradicionales y minimicen el riesgo de que grupos reformadores adecuen prácticas políticas e instrumentos discrecionales tradicionales a nuevos intereses e imperativos.

Los sectores urbanos de São Paulo y de la Ciudad de México no cumplieron simultáneamente con estas dos condiciones para que ocurriera el cambio radical. De hecho, estas ciudades son casos que permiten contrastar dos procesos de cambio que condujeron a la adopción de prácticas participativas con matices importantes. En São Paulo, la coyuntura democratizadora de los ochenta no desmontó la capacidad de veto de la coalición tradicional, manteniendo un esquema técnico y acotado de interpretación de la política pública. Con esto, el sector urbano de esta ciudad experimentó un proceso de cambio estratificado en el que grupos tradicionales y reformadores han tenido que acordar y negociar el ajuste de diversos aspectos de la política urbana durante las últimas dos décadas. Las prácticas participativas que se han adoptado en São Paulo reflejan este nuevo patrón de relaciones en el que actores tradicionales y reformadores definen de forma negociada e incremental el rumbo de la política urbana.

En la Ciudad de México, la coyuntura democratizadora del último cuarto de siglo fragmentó y debilitó gradualmente

la capacidad de veto de las coaliciones urbanas defensoras del *status quo*, aunque no alteró el esquema burocrático tradicional de interpretación discrecional. Con esto, el sector urbano capitalino ha experimentado un proceso de conversión institucional en el que nuevas coaliciones dominantes han ajustado instrumentos y capacidades tradicionales a nuevos intereses, agendas y ‘clientelas’. En consecuencia, las prácticas participativas que se han adoptado en esta ciudad en las últimas dos décadas reflejan, tal y como ocurría durante el periodo corporativo, el frágil equilibrio entre liderazgo gubernamental, presión de grupos empresariales y negociación *ad hoc* con actores sociales articulados a escala territorial para la definición y la gestión de diversos aspectos de la política urbana.

**Tabla 1. Atributos estructurales, presiones selectivas, coyunturas críticas y su interacción: el perfil de cambio de los sectores urbanos de São Paulo y Ciudad de México**

	<b>São Paulo</b>	<b>Ciudad de México</b>
<b>Atributos estructurales</b>	Alta capacidad de veto de la coalición dominante defensora del <i>status quo</i> . Bajo grado de discrecionalidad en la interpretación de los acuerdos de política.	Fragmentación de la capacidad de veto entre varias coaliciones urbanas dominantes. Esquema de interpretación discrecional y de aplicación <i>ad hoc</i> de la política urbana
<b>Rasgos generales de las presiones selectivas y de la coyuntura</b>	Proceso de descentralización funcional de la gestión urbana (previo a la coyuntura) Apertura de ciertos espacios de representación política, previo a la transición democrática. Formación e incorporación de nuevos partidos y movimientos sociales reformistas en el juego de la política urbana. Apertura democrática amplia.	Formación e incorporación de nuevos actores reformistas en el juego político y de la política urbana. Apertura de ciertos espacios limitados de representación política, previo a la apertura electoral. Reforma político-electoral en la ciudad. Apertura electoral y triunfo de un partido político diferente a la dominante.
<b>Interacción: Coyuntura y legados estructurales</b>	Los miembros de la coalición dominante no perdieron por completo su poder e influencia en temas urbanos, y se ajustaron a las nuevas reglas electorales. Los aparatos burocráticos mantuvieron sus rasgos profesionales y fueron capaces de resistir procesos de reforma amplios. Los actores reformistas tuvieron que ir ajustando sus discursos de reforma urbana a los criterios técnicos prevalecientes. La apertura de espacios de representación política territorial, junto con la	Con la alternancia electoral, la coalición dominante pierde su factor de cohesión y sus miembros pierden buena parte de su poder y capacidad de influencia. La fragilidad institucional del nuevo partido en el poder, y en el afán de mantener su dominio electoral, propició que se mantuviera el modelo de intermediación política territorial tradicional. La persistencia de aparatos burocráticos discrecionales y poco profesionales propició que, junto con ciertas prioridades gubernamentales, los espacios sectoriales de participación

	descentralización, previo a la apertura democrática limitó las posibilidades de innovación en esta escala.	fueran paulatinamente capturados por grupos privados de interés.
<b>Adopción de instrumentos de participación (Hipótesis)</b>	<p><b>H4 São Paulo Cambio en capas (<i>layering</i>):</b> viejos y nuevos actores y acuerdos de política conviven.</p> <p>Más actores con influencia y valorativamente heterogéneos. Actores tradicionales que mantienen poder e influencia en la política urbana.</p> <p>Aparatos burocráticos que siguen operando bajo principios técnicos y profesionales.</p> <p><b>Construcción de un acuerdo negociado entre grupos y adopción de instrumentos que permitiera la representación de todos.</b></p>	<p><b>H4 México Conversión instrumental:</b> nuevos actores emplean viejos acuerdos de política para nuevos intereses.</p> <p>Nuevos actores con influencia articulados en torno a un acuerdo pragmático.</p> <p>Actores tradicionales pierden su poder e influencia en la política urbana.</p> <p>Aparatos burocráticos que siguen operando bajo lógicas altamente discrecionales</p> <p><b>Ajuste del acuerdo tradicional que responde a nuevos actores e intereses. Los acuerdos de política no se modifican sustantivamente.</b></p>

Elaboración propia

### Estructura de la investigación y consideraciones metodológicas

Esta tesis se divide en cinco capítulos. En el primero de ellos se elabora una revisión crítica de algunos modelos teóricos que analizan el cambio de los sistemas gubernativos y la adopción de nuevos instrumentos de gobierno al amparo de la perspectiva de gobernanza. En este capítulo se analiza cómo desde la gobernanza se concibe la articulación de contextos decisionales y de adopción de instrumentos de gobierno desde una lógica explicativa superficial y funcional. A continuación, en el segundo capítulo se presenta el marco teórico propuesto

en esta investigación, mismo que se integra por tres modelos básicos: uno de producción de políticas públicas (a partir del concepto de regímenes de gobernanza), otro de desarrollo y consolidación (con base en la noción de trayectorias gubernativas) y, finalmente, un tercero que propone un esquema de explicación del cambio en las políticas y de adopción de instrumentos de gobierno con base en la interacción de estructura, contingencia y agencia.

En los tres capítulos restantes se analiza a profundidad la gestación, desarrollo y cambio de los sectores urbanos de São Paulo y Ciudad de México a lo largo de poco más de un siglo. En el tercer capítulo se estudia el proceso de formación de los regímenes y las políticas urbanas en estas ciudades en el periodo 1880-1930, y se analiza cómo los rasgos que aquéllas asumieron incidieron en la gestación de trayectorias gubernativas con atributos estructurales particulares de veto y discrecionalidad. En el cuarto capítulo se analiza el modo como en São Paulo y la Ciudad de México los regímenes, políticas y trayectorias urbanas se estabilizaron durante el periodo 1930-1970. Finalmente, en el quinto capítulo se analiza la fase de cambio de los sectores urbanos paulistano y capitalino, y se establecen las conexiones pertinentes que explican los patrones de ajuste de sus respectivas políticas

urbanas que facilitaron la adopción de prácticas participativas con características puntuales.

Cabe señalar que, aunque el objeto de estudio de esta tesis se acota a los instrumentos de participación, este trabajo no puede desvincularse del desarrollo amplio de las políticas urbanas de São Paulo y Ciudad de México, dado que los primeros son solamente un elemento operativo que está incrustado en el contexto más general de los sectores urbanos de estas ciudades. Por esto, en los capítulos donde se narran los casos se ofrece un análisis general de la formación, desarrollo y cambio de sus políticas urbanas, prestando particular atención a aquellos aspectos que definieron las orientaciones básicas en materia de planificación, ordenación y expansión urbana. Naturalmente, y dados los alcances de este trabajo, no se espera ofrecer un análisis pormenorizado de todas las dimensiones que integran el fenómeno urbano, sino de aquellos aspectos y decisiones más generales que definieron la personalidad de los regímenes, las políticas y las trayectorias de estas dos urbes.

Esta tesis asume una postura metodológica histórico-comparativa y se empleará el método de rastreo de procesos con la intención de identificar, y analizar, cadenas de eventos y decisiones que explican cómo los distintos componentes de los regímenes, de las políticas y de las trayectorias

gubernativas se formaron, estabilizaron y cambiaron en cada caso. Cabe señalar que el marco teórico y las hipótesis aquí propuestas se presentan aún de forma general y preliminar. Un objetivo particular de esta investigación es avanzar en una mejor especificación de los conceptos, argumentos y cadenas causales sugeridas en el marco conceptual. Así, los alcances de esta tesis son, en principio, modestos y se orientan a la construcción de un andamiaje teórico que puede ser empleado, replicado y refutado en futuras investigaciones.

Por último, debe advertirse que la elección de los casos no siguió un proceso estricto de selección, y su inclusión en esta tesis obedece a dos razones principales. En primer lugar, la elección de la Ciudad de México se debió a un interés particular por entender por qué en esta ciudad se ha avanzado en la consolidación de un sistema de participación pulverizado que, en comparación a otras ciudades, ha limitado el involucramiento de los ciudadanos en la discusión y gestión de aspectos sustantivos de la política urbana. Segundo, el análisis de las dos ciudades más pobladas de América Latina puede arrojar luz en la comprensión de cómo se estructuran procesos y dinámicas políticas en otras metrópolis de la región, mismas que han permitido la articulación de esquemas distintos de participación ciudadana, a pesar de que en diversos países

latinoamericanos se experimentaron coyunturas democratizadoras y de reforma estatal más o menos parecidas.



## **Capítulo 1. Gobernanza e instrumentos de gobierno: una revisión crítica de la literatura.**

En décadas recientes hemos atestiguado un viraje en la forma como se organiza la acción pública y los procesos de gobierno. Aunque las jerarquías siguen siendo los instrumentos de organización gubernamental por excelencia, su preeminencia es ahora disputada por nuevas formas de organización como las redes, las asociaciones público-privadas, las prácticas participativas, entre otras. Estos instrumentos enfatizan principios de gobierno innovadores como la colaboración, la participación de grupos interesados e, incluso, la delegación de funciones a los sectores privado y social (Osborne 2010, 2006; Hill y Lynn 2004).<sup>23</sup>

Esta ola de cambios en el instrumental gubernativo a disposición de los tomadores de decisiones puede encuadrarse analíticamente bajo la sombrilla de la gobernanza. Esta perspectiva sugiere que en años recientes ha ocurrido un cambio en el paradigma gubernativo tradicional, el cual

---

<sup>23</sup> En la literatura reciente, y solo por mencionar algunos ejemplos, se pueden encontrar un sinnúmero de investigaciones que analizan estos procesos de innovación instrumental en el ámbito de las políticas (S. Osborne 2010; Salamon 2002; Pierre y Peters 2000), de las relaciones intergubernamentales (Agranoff 2007; Frederickson 2007), de las innovaciones democráticas (Heinelt 2010; Fung 2006; 2004), entre muchas otras, que parecen dar cuenta de un cambio inexorable en la forma en la que se entiende el gobierno como actividad (*governing*).

comienza a ser reemplaza por otro que acentúa la convergencia de actores estatales y no estatales en la resolución de los problemas públicos y en la conducción del gobierno (Stoker 1998). Este cambio en la forma de entender y articular la acción pública se ha debido a una transformación amplia en las relaciones que Estado y grupos sociales entablan, y cuyo ajuste ha propiciado el desvanecimiento de las fronteras entre lo público (o lo estatal) y lo privado (o lo social) (Stoker 1998; Rhodes 1996).

Dado el interés de esta tesis por entender el proceso de adopción de nuevas herramientas de gobierno, el análisis de las premisas y argumentos propuestos desde esta perspectiva resulta necesario como punto de partida teórico. El estudio a detalle de este enfoque revela la existencia de un sesgo que privilegia modelos de explicación superficial – esto es, centrados en factores coyunturales y contextuales temporalmente próximos – que restringe la comprensión sobre cómo se articula la acción pública y en qué condiciones se adoptan nuevos instrumentos de. Estos modelos de explicación contruidos al amparo de la gobernanza – y que se fundan en una interpretación *funcionalista* de la historia – soslayan la importancia de factores políticos e institucionales históricamente contruidos en la comprensión de cómo

cambian y se adaptan los sistemas y los instrumentos gubernativos.

Este capítulo se divide en dos secciones. En la primera se analiza cómo, desde la gobernanza, se imputa un fuerte peso a coyunturas y cambios contextuales temporalmente próximos como factores clave) en la explicación de cómo cambian los sistemas gubernativos en su conjunto. En un segundo apartado se estudian algunas teorías de gobernanza que consideran, en consonancia con el modelo de cambio sistémico discutido en la sección anterior, que los procesos de innovación instrumental observados en diversos países son el resultado de la adaptación o adecuación de las estrategias de los actores para avanzar sus intereses de política a nuevos contextos modificados por las coyunturas. Finalmente, en este apartado se analizan algunas teorías emergentes de gobernanza que han intentado incorporar a la historia como factor explicativo relevante en la comprensión de este fenómeno de instrumentación.

### Gobernanza y cambio de los sistemas de gobierno: el peso de las coyunturas y los contextos

La gobernanza en la administración y las políticas públicas es una perspectiva que desde sus orígenes ha tenido un especial interés por describir y entender cómo han cambiado los

sistemas de gobierno, así como los componentes específicos que permiten articular y conducir la acción pública más allá del Estado (Bevir 2012; Kjaer 2004). Kooiman (1993) menciona que este interés se debe al reconocimiento de un nuevo patrón de relaciones Estado-sociedad en diversos países y sectores de política que se orienta al “descubrimiento de otras [y nuevas] vías para afrontar nuevos [y viejos] problemas o para crear nuevas oportunidades [para el ejercicio] del gobierno” (1). Desde la gobernanza se considera que esta transformación en los patrones de relación *socio-estatal* ocurrió primero a nivel sistémico para, después, traducirse en innovaciones instrumentales puntuales (Osborne 2006; Kooiman 1993).

Con esta premisa en mente, en esta primera sección se discute cómo se entiende este proceso de cambio en los sistemas de gobierno desde la gobernanza, a partir del análisis de algunos de sus trabajos más representativos. En particular, en este apartado se responden dos preguntas: primero, cuál es la lógica argumentativa que subyace al modelo de cambio sistémico sugerido desde la gobernanza y, segundo, cómo se ha incorporado la importancia que pudieran tener factores institucionales y políticos históricamente construidos en la explicación de cambio sistémico. La respuesta a estas dos interrogantes revela cómo desde este enfoque se suele

sobreestimar el peso de coyunturas y cambios contextuales en la explicación, lo cual ha tenido claras repercusiones en el modo como se entienden los procesos políticos que han conducido a la adopción de nuevos instrumentos de gobierno.

*Gobernanza y cambio sistémico: un modelo basado en narrativas*

El modelo de cambio sistémico propuesto por la gobernanza se ha construido, en buena medida, con base en dos *narrativas heurísticas* que se han sofisticado y matizado a lo largo del tiempo. La primera de ellas describe un proceso de crisis, coyuntura, reforma y ajuste de los Estados iniciado en los años setenta; que produjo un debilitamiento de las capacidades gubernamentales en la conducción y el control de la acción pública. La segunda de estas narrativas describe un proceso estructural de diferenciación social que, ante su profundización en décadas recientes, ha llevado a un incremento de la complejidad, heterogeneidad y diversidad de los grupos sociales que se articulan en torno a *clivajes* y agendas políticas más amplias y complejas de asir para el aparato público.

Así pues, la primera narrativa de cambio sistémico ilustra cómo los Estados contemporáneos se han fragmentado, pluralizado y debilitado como resultado de la ocurrencia de un

proceso de crisis, coyuntura, ajuste y reforma que aquéllos enfrentaron en las últimas tres décadas del siglo XX. El desgaste de los modelos desarrollistas y de bienestar, aunado con cambios profundos en el entorno y el discurso económico global, propiciaron que los Estados comenzaran a sucumbir ante crisis en distintos frentes (Bevir 2013; Davies 2011). Al respecto, algunos autores han destacado asuntos como la ‘sobrecarga’ y del ‘déficit democrático’ de los gobiernos (Crozier, Huntington, y Watanuki 1975); otros más del efecto que tuvieron las crisis fiscales y la mundialización de la economía sobre las capacidades estatales tradicionales (Aguilar 2006; Pierre y Peters 2000); mientras que otros han estudiado cómo los modelos tradicionales de control burocrático se han vuelto obsoletos (Kaufmann, Majone, y Ostrom 1986). Para Aguilar (2006), todas estas crisis estatales:

“[ *fueron*] el resultado del patrón de gobernación del gobierno social ( *gubernamentalista, dirigista, intervencionista, providencialista, igualitario, rehén de las negociaciones entre organizaciones empresariales y sindicatos...*), que [ *destinó*] al gobierno a ser rebasado por las expectativas sociales y, en consecuencia, a suscitar desconfianza social puesto que, al no estar en condiciones de proveer a sus ciudadanos con los bienes y servicios que

materializan su compromiso con la justicia y la seguridad social, [*dejó*] de ser leal a su principio de legitimidad” (57).

Como respuesta a la coyuntura, los gobiernos emprendieron procesos de reforma económica, política y administrativa que modificaron sus capacidades tradicionales de control. En el ámbito económico, por ejemplo, estos cambios se orientaron a limitar la capacidad de intervención estatal en los mercados y a establecer condiciones para asegurar un comercio global más fluido. En la arena políticas, las reformas buscaron aliviar la sobrecarga de los gobiernos nacionales a través del adelgazamiento de sus aparatos burocráticos y de la descentralización de funciones a unidades territoriales menores. Las administraciones públicas también experimentaron reformas con la introducción de las doctrinas gerenciales que se orientaron a modificar la lógica de comando y control burocrático, por otra fundada en principios de eficiencia económica y resultados (Osborne y Gaebler 1993; Hood 1991).

A la par de este escenario de reforma estatal, la segunda narrativa de cambio sistémico describe un proceso de diferenciación social que ha llevado a la configuración de contextos políticos más complejos, heterogéneos y diversos. Esta narrativa parte de la idea de que el incremento en los

niveles de bienestar observado durante el siglo XX generó las condiciones para que los grupos sociales tendieran a diferenciarse y diversificarse cada vez más, en torno a *clivajes* políticos más ambiguos y a agendas de intereses más difusas (Dunsire 1993; Kooiman 1993; Mayntz 1993). Las transiciones democráticas que experimentaron algunos países emergentes durante los años ochenta y noventa profundizaron aún más esta lógica de diferenciación. El cambio social estructural ha llevado, argumenta Dunsire (1993), al recrudecimiento del conflicto y las tensiones en temas clave de la agenda pública, y ha incrementado el interés y la capacidad de presión de grupos sociales (tradicionales y emergentes) para avanzar y cristalizar sus intereses en el Estado.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Al respecto, Klijn y Skelcher (2008) señalan que:

“Primero, las complejidades surgen de la naturaleza de las [nuevas] elecciones [de política] que enfrentan los gobiernos. Ejemplos de esto incluyen la agenda de acción global más allá de las fronteras nacionales para resolver problemas de deterioro ambiental y terrorismo, los problemas intratables de derechos humanos que surgen con los avances en la biotecnología, y las tensiones entre libertad individual y responsabilidad colectiva encontradas en la reducción de comportamientos antisociales en los barrios. Este estiramiento del alcance del gobierno que lleva la política pública en nuevas arenas y relaciones [es una fuente de complejidad]. En segundo lugar, las complejidades se crean también porque estas nuevas agendas se superponen en los *clivajes* tempranos de la sociedad alrededor de los cuales se diseñaron los arreglos constitucionales en las democracias avanzadas, tal y como muestra Lijphart en su análisis de los sistemas gubernamentales [...] Nuevos *clivajes* en la sociedad en torno a temas como la religión, la etnicidad, la orientación cultural, la sexualidad, etcétera plantean



Al entrelazar las consecuencias que se desprenden de estas dos narrativas con relación a cómo se articula la acción pública contemporánea, no extraña reconocer por qué desde la gobernanza se imputa a las coyunturas y a la adecuación de los contextos político-institucionales un peso tan importante en la explicación del cambio de los sistemas gubernativos. Al respecto, autores como Pierre y Peters (2000) señalan que las consecuencias más evidentes de la coyuntura de crisis y reforma estatal socavaron el poder de los gobiernos ‘desde arriba’, ‘desde abajo’ y ‘desde los lados’, y tuvieron como efectos la fragmentación y debilitamiento de la autoridad política y administrativa de los gobiernos. Asimismo, Kooiman (2008) destaca que el proceso de diferenciación social ha redistribuido (aunque no homogéneamente) el poder y los márgenes de influencia política entre un mayor número de grupos sociales que demandan del Estado la atención de agendas políticas particulares.

En los nuevos escenarios de gobernanza convergen, siguiendo el argumento, dos procesos que empujan al Estado y a los grupos sociales en direcciones opuestas y que, en su combinación, parecieran explicar la transformación reciente de la acción pública. Por una parte, los nuevos escenarios

---

desafíos a los sistemas democráticos representativos fundados en arreglos constitucionales viejos” (595).

gubernativos se caracterizan por la existencia de gobiernos fragmentados, con capacidades y coherencia limitada, y que han perdido autoridad frente a los grupos sociales (Rhodes 1996). Por otra parte, estos nuevos contextos se asocian con un incremento en el número y tipo de actores sociales que cuentan con los recursos y capacidades para presionar por la materialización de sus intereses (Dunsire 1993). Al combinar ambos procesos se asevera que los esquemas tradicionales de conducción gubernativa dejan de ser funcionales, propiciando la articulación de nuevos escenarios de gobernanza, en donde la puesta en marcha de instrumentos innovadores que enfatizan la colaboración, la participación y la intervención social pueden asegurar una gobernabilidad más eficaz.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Cabe señalar que buena parte de la argumentación sobre la transformación de los sistemas de gobierno que se propone desde la gobernanza tiene como supuesto teórico evidente el reconocimiento de la naturaleza pluralista del poder y de los procesos de gobierno, que se objetiva por medio del doble proceso de debilitamiento estatal y fortalecimiento social. Acorde con la tradición pluralista más clásica (Dahl 2005; Judge 1995; Polsby 1963), desde la perspectiva de la gobernanza se insiste que los nuevos escenarios de gobierno se caracterizan por mayor distribución del poder entre diferentes grupos de la sociedad (que cuentan nuevos y diferentes recursos y capacidades de acción), así como una visión de un Estado, entendido como una “arena política”, que cuenta con menores capacidades para centralizar los procesos de conducción de la acción pública. De esta forma, y como destaca Peters:

“[L]a literatura de nueva gobernanza es consistente con modelos *sociocéntricos* de explicación. Para la literatura de nueva gobernanza la principal pregunta a responder es cómo las fuerzas sociales se estructuran para canalizar los insumos de la sociedad al gobierno y para asistir (o no) en la implementación de políticas [...] [La] sociedad se convierte en un contribuyente clave o en un

Ahora bien, una interpretación estricta de estas narrativas y de sus consecuencias ofrece, naturalmente, una caracterización incompleta e ingenua de cómo ha ocurrido el cambio de los sistemas gubernativos en diferentes contextos. Por tal motivo, criticar a la gobernanza desde esta posición sería injusto si se considera, por una parte, el papel que juegan las narrativas en el proceso de construcción de teorías y, por otra, los ajustes que aquéllas han sufrido en años recientes y que han permitido un mayor, aunque incompleto, refinamiento.<sup>26</sup> Con relación a este último punto, estudios recientes han fortalecido la especificación del modelo de cambio sistémico que, a pesar de seguir centrado su atención

---

obstáculo mayor para proveer dirección y para implementar políticas. En cualquier caso, una comprensión de [nueva] gobernanza comienza con la sociedad y no con el gobierno mismo” (Peters 2000, 49)

<sup>26</sup> Conviene recordar que la función de una narrativa heurística no es ofrecer una explicación completa y detallada de un fenómeno particular, sino que sus alcances se limitan a la presentación de descripciones lo suficientemente generales que, una vez aterrizadas a contextos particulares, pueden ayudar a entender dicha realidad a partir de los parámetros que se sugieren en la narrativa. Con relación a este punto, Stoker insiste que la perspectiva de la gobernanza y sus narrativas heurísticas de cambio solamente:

“[O]frecen un lenguaje a través del cual se pueden identificar aspectos clave de una realidad compleja y también para plantear preguntas acerca sobre dicha realidad [...] Cómo trabaja la gobernanza en diferentes países y cómo los dilemas de la gobernanza son enfrentados son los temas que esta perspectiva identifica como dignos de ser estudiados, pero no ofrece explicaciones o respuestas globales a estos asuntos” (Stoker 1998, 26)

en causas coyunturales y contextuales, ofrecen algunos referentes adicionales para entender cómo ha ocurrido la transformación reciente del gobierno.

Al respecto, los estudios de segunda generación consideran que las coyunturas y los cambios contextuales que han enfrentado los Estados en distintas latitudes no fueron homogéneos y, en consecuencia, no transformaron de la misma forma las capacidades de conducción gubernamental en todos los casos (Matthews 2012; Rhodes 2012).<sup>27</sup> Autores como Bell y Hindmoor (2009), por ejemplo, insisten que la coyuntura de crisis y reforma que enfrentaron los Estados no ocurrió de la misma forma (ni con la misma intensidad) en todos los países, por lo que no es posible aseverar *ex ante* que ha existido una erosión similar en la coherencia interna y en las capacidades directivas de los gobiernos.<sup>28</sup> En un mismo tono, otros autores señalan que aunque las crisis estatales, la mundialización de la economía y las reformas gerenciales

---

<sup>27</sup> De acuerdo con Rhodes (2012), los estudios de gobernanza de *segunda generación* refutan el argumento del vaciamiento y la fragmentación estatal. Dichas investigaciones consideran que “el cambio hacia la gobernanza puede ‘incrementar el control público sobre la sociedad’ debido a que los gobiernos ‘reconfiguran la *mezcla* de instrumentos gubernativos’ [a su disposición]” (37).

<sup>28</sup> De hecho, estos autores llevan este argumento al límite y señalan que las reformas económicas, políticas y administrativas recientes no minaron (casi en ningún caso) las capacidades gubernamentales de control y de conducción de la acción pública, aunque sí incrementaron la influencia de los actores sociales en estos procesos (Bell y Hindmoor 2009).

modificaron los contextos político-institucionales, los Estados han logrado retener el liderazgo en la conducción de los procesos gubernativos gracias a la estabilidad que brindan las normas legales y administrativas, así como al mantenimiento de cierta autoridad para *metagobernar* y para equilibrar intereses sociales en pugna (Torfing et al. 2012; Peters y Pierre 2009; Sørensen y Torfing 2007; Pierre y Peters 2000).<sup>29</sup>

Desde este mirador, las narrativas parecen ofrecer solamente un mapa de ruta que señala parámetros conceptuales orientadores y procesos políticos amplios que necesariamente requieren de un aterrizaje contextual para entender el cambio de los sistemas gubernativos.<sup>30</sup> A pesar de esto, los estudios de

---

<sup>29</sup> Esta capacidad de los Estados para equilibrar los intereses sociales y para gestionar *contingentemente* el tipo de instrumentos que deben desplegarse en situaciones particulares es conocida, por los autores adheridos a la segunda generación de estudios de gobernanza, como *metagobernanza* (Meuleman 2008; Sørensen y Torfing 2007b). A pesar de que esta capacidad dota de un papel más importante a los Estados en los escenarios gubernativos, en comparación a las interpretaciones más radicales, no se desecha por completo el supuesto pluralista ya que los grupos sociales (con recursos y capacidades diferenciadas) mantienen un papel central dentro de los instrumentos que despliega el Estado para la gestión de la acción pública. En última instancia, la *metagobernanza* implicaría la posibilidad que tiene el Estado de modelar la “arena pública” donde compiten los intereses sociales, pero no supone una recentralización de poder en las estructuras gubernamentales.

<sup>30</sup> Con relación al efecto del proceso de diferenciación social – descrito por la segunda narrativa heurística – estudios recientes han reconocido la importancia de identificar distintos niveles de cambio con el propósito de afinar el análisis. Al respecto, Kooiman y otros (2008) sugieren que las variaciones en los niveles de complejidad, diversidad y heterogeneidad de la sociedad (o del sistema ser gobernado, en su terminología) no son rasgos homogéneos para todos los contextos sino que, desde una lógica desde una

segunda generación continúan enfatizando el rol explicativo que juegan coyunturas y nuevos contextos en la comprensión del cambio. La prevalencia de un modelo de explicación de este tipo se debe, en mi opinión, al poco desarrollo de referentes conceptuales adicionales que permitan asir cómo ciertos atributos institucionales de largo plazo confinan la capacidad de agencia y las posibilidades de cambio de los sistemas gubernativos. Esta debilidad teórica de la gobernanza puede ser atribuible a una comprensión funcionalista de la historia que se hace evidente al momento que se analiza cómo se han conceptualizado los escenarios tradicionales de gobierno.

*Vieja gobernanza, modelos de gobernanza o tradiciones de gobernanza: ¿la historia como explicación del cambio sistémico?*

A pesar de que la perspectiva de gobernanza enfatiza la centralidad de coyunturas y cambios contextuales en la explicación del cambio de los sistemas gubernativos, esto no implica que no se considere que la historia (entendida como

---

lógica sistémica, son elementos contingentes y medibles en casos y situaciones concretas. Así, por ejemplo, al momento que realizan su estudio sobre la industria de la pesca Kooiman et al. (2005) avanzan en un esfuerzo por medir, aunque limitadamente, dichos parámetros sistémicos con el propósito de reconocer las características, así como las transformaciones puntuales, del sistema de gobernanza en ese sector en el caso holandés.

aquellos escenarios de gobierno tradicionales) no sea relevante en el análisis. Al respecto, Pierre y Peters (2005) reconocen que:

“El acto de gobernar [*governing*] no ocurre en una *tabula rasa*, sino que refleja las adaptaciones que se han venido aprendiendo a lo largo de siglos y décadas. En ciertos momentos los gobiernos han aprendido sus lecciones muy bien y han institucionalizado patrones que, a inicios del siglo veintiuno, pueden ser medios ineficientes que se deben enfrentar” (10).

No obstante, cabe insistir que la incorporación de causas históricas en la explicación del cambio sistémico desde la gobernanza suele hacerse desde un mirador marcadamente funcionalista. Esta forma de comprender los procesos temporales parte de un supuesto de eficiencia histórica en el que, sin importar los antecedentes, los actores son capaces de adaptar, con mínimas restricciones, sus comportamientos y estrategias a nuevas condiciones, y de definir rápidamente nuevos equilibrios institucionales que reflejen sus preferencias. Al respecto, March y Olsen (1984) insisten que los modelos funcionalistas suponen que el nuevo equilibrio alcanzado por los agentes implica “una distribución estocástica estable o de punto fijo [...] que se alcanza rápidamente, y que

es independiente de los detalles de los eventos históricos que lo provocaron [o lo antecedieron]” (737).

Este sesgo puede apreciarse con claridad al estudiar tres modos como se ha intentado conceptualizar la historia en el modelo de cambio sistémico propuesto por la gobernanza, que son: la noción de vieja gobernanza, así como los conceptos de escenarios (Pierre y Peters 2005) y de tradiciones de gobernanza (Bevir 2013; Bevir y Rhodes 2004; Bevir, Rhodes, y Weller 2003). Con respecto al primero de ellos, un número importante de trabajos adscritos a esta perspectiva parten del concepto de vieja gobernanza para caracterizar, *grosso modo*, a los sistemas de gobierno tradicionales. Aunque esta noción solo incorpora nociones genéricas del Estado y de sus relaciones con los grupos sociales (Pierre y Peters 2000), ésta ha sido muy popular en el desarrollo de la perspectiva.

En general, la vieja gobernanza hace referencia a contextos gubernativos *estado-céntricos* en los que, a pesar de existir matices pluralistas y corporativos, el Estado ejerce un control claro sobre las actividades de gobierno y la acción pública. Según Pierre y Peters (2000), la vieja gobernanza concibe al Estado como un actor diferenciable (e institucionalmente aislado) de la sociedad que, además, cuenta con un alto grado de homogeneidad y coherencia. Aunque esta concepción del Estado es estrictamente teórica, resulta clara su



influencia en el desarrollo de algunas investigaciones pioneras sobre gobernanza (Kooiman 1993; Rhodes 1997; 1996; Marsh y Rhodes 1992). En estos primeros trabajos, procesos históricos de desarrollo institucional y político no resultan relevantes en la comprensión del cambio, mientras que el peso argumentativo recae en cómo coyunturas y crisis puntuales catalizaron una serie de ajuste contextuales que fueron aprovechados por los actores políticos y sociales para reconfigurar contextos tradicionalmente controlados por el Estado.

La noción de vieja gobernanza fue muy influyente en el desarrollo de la gobernanza durante los años noventa, y no fue hasta inicios de este siglo que se desarrollaron otras propuestas que tenían como propósito incorporar de manera más precisa la importancia de procesos históricos en la comprensión del cambio de los sistemas de gobierno. Un ejemplo representativo de éstas es, sin lugar a dudas, la tipología de escenarios de gobernanza de Pierre y Peters (2009; 2005; Peters 2011). Estos autores parten del supuesto de que no todos los países cuentan con los mismos antecedentes político-institucionales para articular funciones gubernativas básicas, y que dichas diferencias pudieran ser relevantes para entender cómo han cambiado sus respectivos sistemas de gobierno. Con base en esta premisa, Pierre y Peters proponen

una clasificación de cinco escenarios de gobernanza típico-ideales que se diferencian entre sí de acuerdo con la manera como en ellos se articularon las relaciones Estado-sociedad para la realización de cuatro funciones básicas de gobierno.<sup>31</sup>

Aunque esta tipología propone algunos elementos interesantes, ella no resuelve satisfactoriamente el dilema de cómo incorporar causas históricas en la comprensión del cambio sistémico por tres razones. Primero, esta tipología describe un conjunto de escenarios estáticos que no permiten comprender la dinámica propia de las relaciones Estado-sociedad, y su incidencia en el cálculo de los agentes al momento de definir nuevos criterios sobre los cuales se articulan las funciones de gobierno. Segundo, estos escenarios caracterizan, de forma bastante maniquea, modos como se distribuye la autoridad entre el Estado y los grupos sociales sobre la base de un juego suma cero (esto es, la autoridad que pierde un actor la gana el otro). Tercero, y como se discutirá con cuidado más adelante, la definición de estos escenarios parece ser más un ejercicio descriptivo, y no de construcción de causas explicativas si se considera que estos autores soslayan el peso de esta propuesta al momento que elaboran su

---

<sup>31</sup> Las cuatro actividades básicas de gobierno que destacan Pierre y Peters (2005) son: 1) articulación de un conjunto común de prioridades, 2) coherencia, 3) *timoneo* y 4) rendición de cuentas.

modelo de cambio que, paradójicamente, centra su atención en factores contingentes y de agencia.

**Tabla 2. Escenarios de gobernanza propuestos por Pierre y Peters (2005)**

<b>Modelo</b>	<b>Definición General</b>
<b>Estatista</b>	<p>El gobierno es el actor principal de todas las actividades y aspectos relevantes de la gobernanza.</p> <p>El gobierno controla los medios mediante los cuales los actores sociales y privados están permitidos a involucrarse en alguna actividad gubernativa.</p>
<b>Liberal-Democrático</b>	<p>El gobierno permanece como el actor central de los procesos y actividades de gobernanza. Los actores sociales y privados que desean participar en las actividades gubernativas compiten entre ellos en la arena política, con el fin de que el Estado los elija para influir en el gobierno.</p> <p>Modelo fundamentalmente centrado en una estructura democrática representativa.</p>
<b>Estado-céntrico</b>	<p>El Estado se mantiene como el actor predominante de las actividades de gobernanza, pero establece relaciones institucionales con los actores sociales con los que interactúa.</p> <p>Tiende a aproximarse a los modelos corporativos y de relaciones Estado-Sociedad institucionales. Si bien el Estado es capaz de elegir los actores sociales con los cuales interactuará, los vínculos que se establecen entre ellos – al ser institucionales – suelen ser más robustos y permanentes.</p>
<b>Modelo holandés</b>	<p>Modelo centrado en la concepción de gobernanza por redes de la escuela holandesa (Kickert, Klijn, y Koppenjan 1997), a partir de la cual se concibe al Estado como un actor más que interactúa con agentes sociales y privados en las diferentes actividades de gobernanza.</p> <p>La sociedad puede considerarse como un actor poderoso, capaz de organizarse para evitar el poder regulador del Estado.</p>

<b>Gobernanza sin gobierno</b>	En este escenario se concibe un Estado con muy poca o nula legitimidad y capacidad de intervención en los procesos de gobernanza. Como consecuencia de lo anterior, los actores privados y sociales conducen (a través de redes auto organizadas), las labores sustantivas de gobernanza en un contexto o un ámbito particular de política.
--------------------------------	---

Elaboración propia, con base en Pierre y Peters (2005)

Una segunda propuesta que intenta incorporar la dimensión histórica en la explicación de cómo han cambiado los sistemas gubernativos es la de tradiciones de gobernanza elaborada por Rhodes y Bevir (2004; 2001; Bevir 2013; Bevir, Rhodes, y Weller 2003). Estos autores parten de una crítica a los enfoques racionalistas, sistémicos e institucionales que han dominado el debate sobre gobernanza, y asumen una postura historicista e interpretativa del fenómeno. Debido a esto, Rhodes y Bevir imputan un fuerte peso en la explicación del cambio sistémico a las creencias, los valores y las prácticas creadas [y efectivamente ejercidas] por los actores para articular la acción pública y los procesos de gobierno. Desde este mirador, la dimensión histórica es introducida al análisis por medio del concepto de tradiciones que, de acuerdo con estos autores, debe entenderse como “el conjunto de creencias, valores y prácticas que los actores heredan con relación [*a cómo deben entenderse*] las instituciones y la historia del gobierno” (Bevir, Rhodes, y Weller 2003, 6).

Aunque esta aproximación busca explicar cómo cambian los sistemas de gobierno como resultado de la transformación de creencias, valores y prácticas en el tiempo, su principal debilidad radica en que las tradiciones son constructos abstractos inherentes a los actores que pueden o no pueden estar vinculados a referentes institucionales u organizacionales concretos. Aunque el repertorio de valores con los que cuenta un agente pudiera estar referido al contexto en el que está incrustado, su definición depende exclusivamente del tipo de interpretación que aquél haga de dicho ambiente.

De hecho, en su afán por desmarcarse de ciertas posiciones epistemológicas de racionalidad, Rhodes y Bevir consideran que las instituciones (esto es, las reglas formales) y las organizaciones son irrelevantes en *sí mismas* para entender cómo cambian los sistemas de gobierno. En contraste, para estos autores el peso explicativo recae en la forma como, individualmente, los actores políticos y sociales van adecuando sus creencias y prácticas ante la ocurrencia de crisis o dilemas valorativos al interior de la tradición.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> De hecho, al insistir en esta idea de que las tradiciones de gobernanza son inherentes a los actores estos autores terminan por ofrecer un modelo de explicación muy cercano a lo propuesto por el Nuevo Institucionalismo Sociológico en el que, una vez más, un choque externo – en este caso, un cambio en los paradigmas gubernativos con los que cuentan los agentes – es el factor clave de explicación.

En síntesis, aunque la dimensión histórica de la acción pública y de los procesos de gobierno ha intentado ser incorporada por distintos modelos de cambio sistémico propuestos desde la gobernanza, la especificación de los mecanismos a través de los cuales esta dimensión incide en los procesos de cambio de los sistemas gubernativos sigue siendo ambigua. Las tres propuestas aquí discutidas parecen sugerir un esquema de interpretación en el que las causas históricas imponen restricciones (no especificadas del todo) al cálculo estratégico de los actores en los momentos de cambio.

A pesar de esto, el sesgo funcional prevalece ya que, sin importar el tipo de restricción que la historia pudiera imponer, en los tres casos se sostiene la idea de que, ante cambios contextuales provocados por las coyunturas, los actores sociales y políticos cuentan con amplios márgenes de maniobra para reconfigurar estructuras, relaciones o sistemas de creencias que definen cómo debe conducirse el gobierno. Esta forma de interpretar el papel de la historia en la comprensión del cambio sistémico tiene, como se discutirá a continuación, claras implicaciones en la forma como desde la gobernanza se entienden los procesos de adopción de nuevos instrumentos gubernativos.

### Gobernanza e instrumentación: alcances y límites explicativos

Una implicación que se desprende del modelo de cambio sistémico propuesto desde la gobernanza tiene que ver con la forma como se entiende el proceso de adopción de nuevos tipos de instrumentos de gobierno para articular la acción pública. Debido al énfasis que se da desde esta perspectiva a causas coyunturales y contextuales en la explicación a nivel sistémico, no extraña reconocer por qué muchos de los modelos de instrumentación construidos al amparo de la gobernanza privilegien también un esquema superficial de explicación. No obstante, algunas teorías de gobernanza han avanzado – aún con limitaciones – en la incorporación de causas históricas para explicar cómo se estructuran los escenarios de elección instrumental en contextos de nueva gobernanza. Sobre esta base, en este segundo apartado se analizan, separadamente, modelos teóricos que sugieren explicaciones estrictamente superficiales y algunas otras que han intentado incorporar causas históricas como parte de los esquemas de explicación de este fenómeno.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Con relación al primer tipo de modelos se prestará particular atención al enfoque sistémico propuesto por Kooiman (2008; 2005; 2005; 2002) – así como a aplicaciones particulares que se han hecho desde la perspectiva de redes de política – y a la teoría institucional de gobernanza Pierre y Peters (2011; 2009; 2005; 2000). Con relación al segundo tipo de modelos se analizarán con cuidado la perspectiva interpretativa de Bevir y Rhodes (2013; 2004; 2003; 2001), así como el enfoque de ‘itinerarios de innovación’ propuesto por Voß (2007).

*La instrumentación como un proceso históricamente eficiente:  
adaptación, convergencia y contingencia*

Una primera teoría de gobernanza que privilegia un modelo superficial de explicación de los procesos de instrumentación es, indudablemente, el enfoque sistémico propuesto por Kooiman. Esta teoría parte de la premisa que la elección de instrumentos de gobierno en contextos de nueva gobernanza es, en esencia, un proceso político intencional que, sin embargo, está enmarcado en un contexto de interacciones estructurales que limitan los márgenes de acción estratégica de los actores.<sup>34</sup> Con base en este argumento, el enfoque sistémico sugiere que las interacciones estructurales toman forma como *recursos*, someramente definidos como capacidades de acción delineadas institucionalmente, que permiten a los agentes avanzar sus preferencias de política pública. Al respecto, Kooiman señala que:

---

<sup>34</sup> En este punto conviene señalar que para Kooiman (2002) las interacciones que articulan los actores en la configuración de los procesos de gobierno pueden dividirse en dos tipos: intencionales y estructurales. Por una parte, las interacciones intencionales son aquellas que establecen los actores (individuales o colectivos) basadas exclusivamente en sus objetivos, intereses o propósitos particulares. Por su parte, las interacciones estructurales son aquellas que definen patrones estables y perdurables de relación, y que se encuentran fundadas en “los contextos materiales, sociales y culturales en los que las interacciones se desenvuelven” (Kooiman 2002, 15). Con esto, las interacciones estructurales – que son definidas de forma bastante vaga en esta perspectiva – operan como condiciones perennes que limitan o abren oportunidades para la acción y la interacción intencional de los agentes.



“Los gobernantes comenzarán a buscar un instrumento apropiado para una situación de gobierno particular entre aquéllos que, generalmente hablando, cuentan a su disposición dependiendo de los recursos disponibles: una regulación de una fuente judicial, un subsidio de una base financiera, o un plan o una campaña de información de un recurso de conocimiento. Ellos organizarán las interacciones necesarias para seleccionar uno o más de estos instrumentos. (...) Si no hay una base legal, elegir una medida administrativa puede ser difícil; de la misma forma, si no hay conocimiento, la elección de información o planeación como instrumento de gobierno sería difícil” (Kooiman 2002, 47).

Esta teoría considera que la posibilidad de adoptar un nuevo instrumento de gobierno en un contexto determinado depende también de la *conexión de sentido* que exista entre el instrumento y el contexto social en el que busca ser introducido. Las características particulares del contexto social van adecuando recurrentemente las necesidades de gobernabilidad del sistema, por lo que la adopción de instrumentos es un proceso dinámico, recursivo y contingente. Con esto, los niveles de complejidad, diversidad y heterogeneidad social prevalecientes en un contexto

determinado encauzarán el cálculo estratégico de los agentes y condicionará la pertinencia de adoptar instrumentos de gobierno particulares (Kooiman et al. 2008).

Así, las condiciones del contexto social en el que los actores estén incrustados son, en última instancia, el factor explicativo central que determina cómo ocurren los procesos de instrumentación desde esta teoría. Por tal motivo, no extraña que Kooiman afirme que la elección cada vez más frecuente de instrumentos de cogobernanza (como las redes, los arreglos colaborativos o los mecanismos de participación) se deba a un incremento en la complejidad y heterogeneidad social, derivado de las coyunturas y los procesos de diferenciación ocurridos en décadas recientes. Este cambio en las condiciones ha llevado a los actores políticos, en su afán de asegurar gobernabilidad, a adoptar instrumentos de gobierno que se adapten a escenarios marcadamente más complejos y diversos (Kooiman et al. 2005; Kooiman 2002).

Asimismo, los cambios recientes en el contexto social han modificado las percepciones de los actores con relación a las formas apropiadas de articular la acción pública y los procesos de gobierno, y enmarcan el modo como aquéllos emplean sus recursos para elegir determinados instrumentos por encima de otros. Aunque la adopción de instrumentos de gobierno continúa siendo un proceso intencional que depende

del cálculo estratégico y de la disponibilidad de recursos, la elección que los agentes hagan al respecto está necesariamente determinada por los cambios a los que esté sujeto el contexto social.

Una segunda aproximación teórica que entiende de forma parecida los procesos políticos de instrumentación es el enfoque de redes de política pública (*policy networks*). En términos generales, esta perspectiva considera que el cambio en el tipo de instrumentos adoptados por los gobiernos – en particular, el tránsito de jerarquías a redes – es el resultado, primero, de la transformación que han experimentado los contextos sociopolíticos que ha dotado a los actores sociales de mayores recursos y capacidades para incidir en los procesos decisionales de gobierno y; segundo, de la acción intencional de dichos agentes para promover la formación de arreglos tipo red *ad hoc* para cristalizar sus intereses en el Estado.

Con relación al primer punto – esto es, al cambio en el contexto sociopolítico – autores como Rhodes (1997; 1996) insisten que la gradual fragmentación y debilitamiento de los Estados abrió ventanas de oportunidad para que nuevos actores incidieran en la definición de los procesos de decisión política. En un orden similar de ideas, los estudios adscritos a la llamada *escuela holandesa de la gobernanza* consideran que el déficit de control que actualmente enfrentan los gobiernos –

y que se deriva de un cambio contextual motivado por las coyunturas de crisis y reforma estatal – ha puesto en entredicho la eficacia de los modelos jerárquicos de organización; y ha propiciado la formación de redes amplias de actores en las que las organizaciones gubernamentales ya no detenta un control absoluto sobre la acción pública (Kickert, Klijn, y Koppenjan 1997).

Por otra parte, este enfoque señala que el incremento en los niveles de interdependencia entre actores estatales y sociales en la configuración de la acción pública es un factor determinante que explica por qué y cómo en la actualidad se ha transitado a un escenario de gobierno por redes. Con esto, los proponentes de esta perspectiva señalan que la adopción de redes como instrumentos de gobierno es un proceso político contingente que está influido por la forma como estén distribuidos recursos y capacidades de acción entre todos aquellos interesados en un determinado sector de políticas. Así, la forma que asuman las redes dependerá, como podría sugerirse desde un enfoque de elección racional, de cómo recursos, intereses y actores *equilibren* funcionalmente el marco de relaciones subyacente que asegure una gobernabilidad eficaz (Bevir y Rhodes 2001).<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Al respecto, véanse por ejemplo los trabajos de Provan y Kenis (2007), de Agranoff (2007), y de Marsh y Rhodes (1992)

En síntesis, el enfoque de redes puede considerarse una derivación de la teoría sistémica de la gobernanza que presta particular atención a cómo, en escenarios complejos y cambiantes, los actores ajustan sus estrategias en función de los recursos a su disposición y a las estrategias que puedan desplegar otros agentes para avanzar sus intereses de política. Naturalmente, las restricciones que pudieran imponer ciertas causas históricas pierden relevancia debido al cambio recurrente que ocurre al interior del sistema social o, como sugiere Kooiman (2002), su peso explicativo puede reducirse al análisis de cómo estén distribuidos los recursos de acción entre los distintos actores de un determinado sistema.

Finalmente, una tercera aproximación que propone un modelo superficial de explicación de los procesos políticos de adopción instrumental es la teoría institucional de gobernanza propuesta por Pierre y Peters (2005). Estos autores parten de la idea de que los componentes de la gobernanza – esto es, los instrumentos y los mecanismos que organizan las funciones básicas de gobierno – están en constante cambio debido al ajuste recurrente y contingente al que están sujetos los valores y las necesidades gubernamentales en un contexto determinado. Con base en esta idea, estos autores consideran que:

“La actividad gubernativa [*governing*] supone adaptaciones continuas a las actividades políticas y administrativas dependiendo de los cambios en el ambiente, así como de ajustes en las ideas sobre lo que constituyen modos apropiados para desarrollar e implementar metas colectivas [...] Los cambios en los estilos de gobernanza suponen cambios en los instrumentos empleados para gobernar, así como en el contenido mismo de la actividad gubernativa. Los cambios en el contenido y las metas de la gobernanza son los elementos más obvios de esta transformación” (Pierre y Peters 2005, 49 y s.).

Con la intención de asir este proceso de ajuste dinámico de los valores y las necesidades gubernativas, Pierre y Peters proponen un modelo de cambio instrumental con base en una adaptación del modelo de ‘bote de basura’ de Cohen, March y Olsen (1972). La adecuación de este esquema de decisión organizacional tiene como propósito centrar la atención en aquellos factores contingentes y poco estructurados que, en opinión de estos autores, resultan determinantes para entender cómo se articulan los procesos de cambio instrumental en contextos de nueva gobernanza. La teoría institucional de Pierre y Peters asume los procesos que conducen a la elección de instrumentos de gobierno particulares no son lineales o

siguen una lógica racional y programa sino que, por el contrario, son el resultado de la *convergencia* contingente, en contextos específicos de decisión, de oportunidades, actores e ideas que, en su interacción, definirán qué caja de herramientas gubernativa será la más apropiada para dicho escenario (Pierre y Peters 2005).

Para estos autores, y en contraposición con su propuesta conceptual de escenarios de gobernanza discutida anteriormente, los contextos de decisión política en los que se eligen instrumentos de gobierno se distinguen por su inestabilidad debido a que los actores que participan en estos procesos cuentan con preferencias problemáticas y con tecnologías poco claras (Pierre y Peters 2005; Cohen, March, y Olsen 1972). Aunque las interacciones que articulan los agentes están reguladas por el marco institucional, las posibilidades de control sobre el resultado final que aquéllas producirán son, previsiblemente, bastante limitadas.<sup>36</sup>

Aunque esta teoría propone una narrativa sugerente sobre la naturaleza caótica y débilmente articulada de los

---

<sup>36</sup> A pesar de esta afirmación, un poco más adelante en su discusión Pierre y Peters reconocen que pueden anticiparse dos posibles trayectorias de cambio: una incremental y otra de tipo 'puntuado'. El cambio incremental supone, simplemente, el ajuste marginal de ciertos valores e instrumentos, lo cual llevaría a un ajuste gradual en los sistemas de gobierno en su conjunto. En cambio, un cambio de tipo 'puntuado' implica un ajuste profundo en las premisas y los contenidos de la acción gubernativa, lo cual implicaría una modificación sustantiva en el tipo de instrumentos de gobierno que estructuran la acción pública.

procesos políticos de instrumentación, ella termina por sugerir una explicación de carácter funcional que soslaya la importancia que pudieran tener algunas causas históricas y estructurales que, paradójicamente, estos mismos autores desarrollan en otros momentos de su obra o que forman parte del modelo de bote de basura.<sup>37</sup> La noción de escenarios de gobernanza propuesta por estos mismos autores pierde relevancia en la explicación debido al énfasis que estos autores dan a aquellos factores anárquicos y poco estructurados que, en su opinión, determinan cómo se articula la acción pública. Lo anterior resulta contradictorio si se considera que la tipología de escenarios de gobernanza – a pesar de sus deficiencias – ofrece una caracterización de cómo ciertas prácticas políticas, institucionales y decisionales históricamente construidas definen los rasgos básicos de los sistemas de gobierno y, potencialmente, pueden restringir la

---

<sup>37</sup> Asimismo, el modelo de bote de basura parece ofrecer pistas adicionales sobre cómo ciertos factores estructurales de alcance organizacional pueden ser pertinentes en la explicación de cómo ocurren los procesos de instrumentación. Es cierto, en la formulación original de este modelo, Cohen March y Olsen (1972) imputan un peso explicativo importante a la contingencia y a la convergencia de actores, problemas y soluciones. Sin embargo, ellos mismos identifican conjunto de atributos estructurales (como la forma como están articuladas las estructuras de acceso y de decisión organizacional), que inciden sobre el tipo de cambio que se articulará en contextos particulares; y cuyos rasgos dependen del modo como las organizaciones se han construido y consolidado a lo largo del tiempo.



capacidad estratégica de los agentes al momento que participan en los procesos de elección instrumental.

A pesar de esto, Pierre y Peters optan por incorporar en su teoría otro tipo de referentes conceptuales que, claramente, enfatizan aún más el peso explicativo de la contingencia y de la agencia en la comprensión de este fenómeno. Al respecto, estos autores incluyen como parte de su modelo teórico nociones como las de empresarios de política o de preferencias organizacionales como factores potencialmente relevantes en la explicación de los procesos de instrumentación. El uso de estos referentes conceptuales como parte de su teoría revela el interés de estos autores de avanzar un modelo de explicación centrado en cómo los agentes adecuan y despliegan su capacidad estratégica en contextos gubernativos crecientemente ambiguos y complejos.

*Tradiciones de gobernanza e itinerarios de innovación: La historia en los procesos de instrumentación desde la gobernanza*

Aunque las teorías de gobernanza más populares tienden a asumir una postura funcionalista y centrada en la capacidad de agencia para explicar cómo ocurren los procesos políticos de instrumentación, debe reconocerse la existencia de algunos modelos analíticos que han comenzado a considerar la

importancia que tienen ciertos factores de naturaleza estructural e histórica en la comprensión de este fenómeno. En particular, aquí se analizan dos propuestas teóricas recientes que se orientan en esta dirección, que son: el enfoque interpretativo de Bevir y Rhodes y la perspectiva de itinerarios de innovación instrumental de Voß.

Al igual que las teorías sistémicas e institucionales discutidas arriba, la propuesta interpretativa de Bevir y Rhodes parte de la idea de que los procesos que conducen a la adopción de nuevos instrumentos gubernativos están guiados, esencialmente, por la capacidad de los agentes. No obstante, y en clara oposición con aquéllas, estos autores señalan que los márgenes de acción con los que cuentan los actores en estos escenarios son más estrechos, debido a las restricciones que imponen sus creencias y valores, así como las tradiciones de gobernanza a través de los cuales los agentes interpretan los sistemas de gobierno en los que están incrustados (Bever 2013; Bever, Rhodes, y Weller 2003).

Las tradiciones de gobernanza – entendidas como un “conjunto de teorías, narrativas y prácticas asociadas con el acto de gobernar que las personas heredan, y que forman el contexto contra el cual forman sus creencias y actúan” (Bever

y Rhodes 2001, 21)—<sup>38</sup> definen marcos generales de referencia, y constriñen el tipo de interpretaciones, diagnósticos y propuestas de solución que los agentes construirán con relación a los problemas de gobierno. Con base en esta idea, las políticas y los instrumentos de gobierno adoptados en un contexto particular son el reflejo del modo como los actores políticos – situados en escenarios específicos de decisión – interpretan dicha tradición y despliegan soluciones aceptables dado ese referente valorativo (Bevir 2013).

Aunque la construcción de los valores y de las creencias gubernativas depende exclusivamente de la interpretación que los actores hagan de su propio contexto sociopolítico, estos autores destacan el papel que desempeñan las tradiciones gubernativas como legados sociales que son “necesarios en la definición de las creencias que construimos y de las acciones que llevamos a cabo” (Bevir, Rhodes, y Weller 2003, 7). Por el contrario, aunque la tradición enmarca

---

<sup>38</sup> En términos metodológicos, estos autores transforman el concepto de tradición gubernativa en el de narrativas, entendidas como ‘patrones amplios de comportamiento’ que caracterizan a una tradición en particular. Un ejemplo de la forma como se hace operativo este concepto de narrativa es el siguiente:

“Posiblemente la narrativa mejor conocida en el gobierno británico es la del modelo Westminster. Ésta hace referencia al lenguaje, al mapa, a las preguntas y a la historia empleada para capturar los rasgos esenciales del sistema británico [...] cuyos elementos principales son: gobierno de gabinete fuerte, la importancia de las convenciones constitucionales, la oposición leal, la soberanía parlamentaria” (Bevir, Rhodes, y Weller 2003, 12).

cómo los actores definen su marco valorativo, Bevir y Rhodes insisten que éste no está determinado completamente por la tradición y, de hecho, el modo como los actores interpretan valorativamente su contexto influye en la actualización recursiva de la tradición a lo largo del tiempo. Al respecto, estos autores señalan que:

“Los contextos sociales solo influyen en, y no gobiernan, la naturaleza de los individuos. Las tradiciones son entonces productos de la agencia individual. Esta insistencia en la agencia pareciera ser incompatible con nuestra insistencia sobre la naturaleza inevitable de la tradición. Sin embargo, nuestras razones para apelar a la tradición permiten a los individuos cambiar las creencias y las prácticas que ellos heredan. Solo porque los agentes partan de una tradición heredada no implica que no puedan ajustarla. Por el contrario, la habilidad para desarrollar tradiciones es una parte esencial de nuestro ser en el mundo. Siempre estamos confrontando circunstancias ligeramente novedosas que nos obligan a aplicar la tradición de nuevo, y la tradición no puede fijar la naturaleza de esta aplicación. Cuando confrontamos lo que no nos es familiar, tenemos que ampliar o cambiar nuestra

herencia para comprenderla y, mientras hacemos eso, desarrollamos nuestro propio legado” (Bevir, Rhodes, y Weller 2003, 7 y s.).

Con base en esta relación recursiva entre estructura (tradicción) y agencia (valores) – y que retoman de la teoría de la estructuración de Giddens (1995) – es que el cambio en los sistemas gubernativos y la adopción de instrumentos ocurren. Dicho cambio puede suceder de dos maneras: cuando se presenta una *anomalía* (esto es, cuando la tradición existente resulta inadecuada para enfrentar nuevos problemas de gobierno percibidos por los agentes) o cuando la tradición enfrenta *dilemas* (esto es, cuando los agentes intentan introducir nuevos referentes y creencias ajenos al contexto gubernativo en el que están incrustados).

A diferencia de los modelos de explicación superficial, que enfatizan el peso de coyunturas exógenas en la explicación, el enfoque propuesto por Rhodes y Bevir sugiere que anomalías y dilemas pueden tener un origen exógeno o endógeno, además de que pueden tener efectos diferenciados en distintos contextos. Anomalías y dilemas – sin importar su origen – producen disputas políticas al interior de los sistemas de gobierno las cuales, según sean resueltas, pueden llevar a la articulación de distintos tipos de cambio (incremental o radical), así como a la articulación de contextos decisionales

diferenciados que conduzcan a la adopción de instrumentos de gobierno diferentes (Bevir y Rhodes 2001).

Con base en lo anterior, queda claro que en la teoría interpretativa de Rhodes y Bevir, estructura (tradicición) y agencia (valores y creencias) están indisolublemente ligadas, y ambas juegan un papel central en la explicación de cómo cambian los sistemas de gobierno y de cómo se adoptan nuevos instrumentos gubernativos. La relación recursiva que existe entre estructura y agencia dota de dinámica a los escenarios en los que se articulan las políticas públicas y los procesos de gobierno que, desde otros asideros conceptuales, suelen ser estáticos o en los que su dinámica está determinada por el contexto social, por la capacidad de agencia o por la simple disponibilidad de ciertos recursos.

Aunque esta propuesta interpretativa resulta sugerente como alternativa que incorpora al debate la importancia simultánea de agencia y estructura en la explicación del cambio de los sistemas de gobierno y de la adopción de instrumentos gubernativos, la postura epistemológica que ésta asume lleva a los autores a subestimar la importancia de otros factores (como las instituciones y las relaciones de poder) que también pudieran ser relevantes en la explicación. Aunque comparto el argumento de Rhodes y Bevir de que las instituciones no determinan el comportamiento de los agentes,

reducir la importancia de las primeras a simples prácticas efectivamente ejercidas por los segundos puede ser exagerada. Como destacan otros autores, las instituciones (formales e informales) no son relevantes sólo en la medida que los agentes interpreten su contenido, sino que son espacios que de forma independiente a ellos distribuyen recursos, capacidades de acción y espacios de autoridad que permiten a los actores actuar e incidir de formas específicas en la construcción y el ajuste de las políticas públicas (Peters 2012; Cejudo 2008).

Asimismo, la forma como las tradiciones de gobernanza se constituyen está indisolublemente ligada al modo como el marco institucional (en particular, las reglas constitucionales) abre oportunidades para la acción intencional de los agentes, al definir espacios de autoridad y de influencia dentro de los sistemas políticos. Con esto, aunque creencias y valores influyen en cómo los actores interpretan dichos espacios de poder, las instituciones – y los procesos políticos que acompañan su desarrollo – son las que definen el tablero del juego político que permiten la configuración y reconfiguración de los escenarios gubernativos.

Así, aunque el concepto de tradición y la noción de recursividad entre estructura y agencia resultan atractivos, me parece que asumir una postura interpretativa radical, además de generar problemas metodológicos de difícil solución

(Cejudo 2008), limita las posibilidades de comprensión de cómo acontecen los procesos políticos que conducen a la producción y ajuste de las políticas públicas. Las ideas, creencias y valores de los agentes importan, naturalmente. Sin embargo, no debe olvidarse que tanto tradiciones como creencias están incrustadas en contextos institucionales y organizacionales que abren o cierran oportunidades para la acción estratégica en la articulación de la acción pública.

Una segunda aproximación teórica que busca incorporar a la historia como variable central en la explicación de los procesos de cambio de los sistemas gubernativos y de adopción instrumental desde la gobernanza es el de itinerarios de innovación instrumental, propuesto por Voß (2007). Aunque esta teoría no es tan popular en comparación a las discutidas hasta ahora, su inclusión en la revisión de la literatura resulta pertinente ya que es uno de los pocos modelos que logra conjugar con cierta coherencia estructura y agencia en la comprensión de cómo se articulan los escenarios decisionales que conducen a la adopción de instrumentos de gobierno.

Voß parte de la premisa de que la gobernanza cuenta con una doble naturaleza. La primera de ellas es una dimensión teórica o de diseño, y se relaciona con su carácter racional y técnico; mientras que la segunda tiene que ver con su



orientación dinámica, esto es, con los complejos procesos sociales y políticos que subyacen a la estructuración misma de la actividad gubernativa. Dada esta doble naturaleza, Voß considera que en la articulación de los sistemas de gobierno siempre mediarán, simultáneamente, capacidad intencional de los agentes (que buscarán impulsar concepciones teóricas acerca del gobierno afines con sus intereses), y procesos políticos amplios que modulan los alcances de la capacidad estratégica de los actores en el tiempo. Al respecto, Voß señala que:

“Si estas dos perspectivas de investigación [*diseño y dinámica*] permanecieran separadas, hay oportunidades perdidas en términos del éxito de las estrategias prácticas de política pública, así como en el entendimiento escolástico de la gobernanza y del cambio social. Cada perspectiva tiene limitaciones. La perspectiva de diseño niega las complejidades y los procesos políticos que rodean los procesos de desarrollo e implementación de diseños [*o instrumentos*] en la práctica política. La perspectiva de dinámica niega la ubicuidad y la centralidad del diseño en las acciones sociales y las diferencias importantes que hace en la dinámica, incluso si no es

exitoso para alcanzar las metas originalmente previstas” (Voß 2007, 26).

Con base en lo anterior, Voß propone una teoría de gobernanza que intenta explicar, en distintos niveles de abstracción, cómo se articulan y cómo cambian la gobernanza y sus instrumentos. En un primer nivel, Voß echa mano de la teoría de la estructuración de Giddens para señalar que en todo sistema gubernativo existe una relación recursiva entre estructura y agencia que ocurre en tres ámbitos (el de las convenciones, el de las reglas de interacción y el de las instituciones). A partir de esta idea, la articulación y el cambio de los sistemas gubernativos depende de la forma como las estructuras (que proveen de reglas y recursos) abren o cierran espacios particulares para la acción intencional la cual, a su vez, ajusta y adapta recursivamente las estructuras existentes. Desde este mirador, diseño y dinámica se constituyen mutuamente e inciden simultáneamente en la confección de la gobernanza y de los sistemas gubernativos (Voß 2007).

En consonancia con lo anterior, Voß señala que los instrumentos de gobierno también cuentan con una doble naturaleza: una teórica y otra dinámica. Con esto, los instrumentos de gobierno deben ser entendidos en dos niveles: primero, como diseños sobre la gobernanza, esto es, como prácticas abstractas que cuentan con “principios operativos,

planos, instrucciones de instalación y de uso para configuraciones institucionales en las que puede esperarse que trabajen de cierta forma” (Voß 2007, 38), y, segundo, como constructos cuyo origen depende de la dinámica política que se articula en el contexto en donde buscan ser introducidos. De esta forma, “el desarrollo de instrumentos de política está orientado por las tensiones entre las dinámicas políticas del mundo real y la promesa de diseño que el modelo [*teórico*] ofrece” (Voß 2007, 54).

Con base en esta dualidad entre diseño y dinámica, Voß propone un modelo de formación y desarrollo de instrumentos de gobierno apoyado en los enfoques de innovación tecnológica. Para este autor, el proceso de adopción de herramientas gubernativas puede ser entendida como un itinerario de innovación que sigue una serie de pasos, no necesariamente lineales, que van definiendo las características de los mismo. Este itinerario depende de la interacción específica que exista entre diseño (o concepciones teóricas) y dinámica (o procesos políticos) en cada una de las fases.

Este modelo teórico define dos tipos principales de itinerarios de innovación: uno empujado por el diseño y otro por la dinámica. En el primer caso, los instrumentos de gobierno siguen una trayectoria de innovación completa y logran consolidarse, gracias al establecimiento de un régimen

institucional de protección que lo blinda de presiones exógenas. De acuerdo con Voß, los procesos políticos que se construyen en este tipo de itinerario estarán guiados fundamentalmente por discusiones teóricas acerca de la naturaleza de los instrumentos. En cambio, en un itinerario de innovación empujado por la dinámica, los instrumentos serán frecuentemente disputados por actores políticos y sociales, incluso desde sus fases de gestación. En consecuencia, la trayectoria de innovación que seguirán los instrumentos de gobierno en este escenario será más errática e inestable, y su desarrollo y consolidación dependerá más del apoyo político y de los recursos movilizados en su favor, y no de sus características teóricas que, en este caso, se vuelven irrelevantes.

La perspectiva analítica desarrollada por Voß resulta, en mi opinión, muy sugerente por dos razones. En primer lugar, el enfoque de itinerarios de innovación es de los pocos que, partiendo de la perspectiva de gobernanza, reconoce que la articulación de los sistemas gubernativos y la elección de instrumentos de gobierno son, simultáneamente, procesos intencionales y contingentes que, sin embargo, están delimitados por dinámicas y prácticas políticas construidas y reforzadas históricamente. Al igual que la teoría interpretativa de Rhodes y Bevir, este enfoque logra empatar en un solo

esquema de explicación el peso que tienen tanto agencia como estructura en la comprensión de cómo se estructuran y cómo han cambiado los sistemas de gobierno contemporáneos desde una escala instrumental.

Asimismo, esta teoría propone un modelo de análisis bastante sencillo y aterrizado que permite comprender la dinámica de los procesos de gobierno con base en los conceptos de diseño, dinámica e itinerarios de innovación. A diferencia de otras aproximaciones que desarrollan tipologías genéricas o que parten de posiciones epistemológicas poco aplicables, los conceptos propuestos por Voß permiten analizar y reconocer, de forma bastante ágil, el tipo de trayectorias de desarrollo institucional y político que se han articulado en distintos escenarios, y que abren o cierran oportunidades diferenciadas para el despliegue de la acción estratégica de los actores políticos en los procesos de ajuste contingente de los instrumentos de gobierno.

No obstante, considero que el modelo teórico de Voß, en su afán de simplicidad, no termina por detallar qué factores determinan que, en contextos particulares, se articulen trayectorias específicas de innovación, y no otras. En mi opinión, esta omisión no es menor ya que en su modelo no se hacen explícitas las razones que pudieran motivar por qué, en algunos casos, se construyen itinerarios de innovación

empujados por el diseño, mientras que otros son conducidos por la dinámica política. Aunque Voß señala someramente que la heterogeneidad de actores es una condición necesaria para la construcción de escenarios innovadores, este autor no propone un conjunto más acabado de factores que permitan comprender cómo, bajo circunstancias particulares, los actores optarán por construir espacios de discusión guiados por criterios técnicos o por intereses políticos particulares al momento de elegir instrumentos de gobierno específicos que, en última instancia, conducirán a la articulación de trayectorias de innovación particulares y con implicaciones muy diferentes.

### Conclusión

En décadas recientes, la perspectiva de gobernanza se ha ganado un lugar importante dentro de los debates sobre administración y políticas públicas a nivel global. La popularidad de este enfoque radica, en mi opinión, en su capacidad para describir y analizar contextos de gobierno más complejos y abiertos, y en los que las relaciones entre actores estatales y no estatales es más fluida o, al menos, más evidente. Asimismo, el discurso normativo – y en ocasiones prescriptivo – de la gobernanza (centrado en el fortalecimiento de los mecanismos de colaboración, participación y cocreación) ha

sido persuasivo en escenarios políticos en los que los grupos sociales cuentan cada vez con mayores recursos y capacidades para avanzar sus agendas e intereses particulares.

A pesar de esto, comparto la opinión de Frederickson (2012; 2007) en el sentido de que la gobernanza como perspectiva teórica sigue quedando corta para explicar cómo y por qué han surgido nuevos escenarios de gobierno, así como los efectos que éstos han tenido en la articulación de escenarios que conducen a la producción de políticas y a la adopción de nuevos instrumentos de gobierno. Como se discutió en este capítulo, buena parte de las teorías construidas al amparo de la gobernanza proponen un modelo de cambio de los sistemas y los instrumentos de gobierno centrado en dos causas principales: la ocurrencia de coyunturas críticas que afectaron la estructura interna de los Estados y la aceleración de un proceso de diferenciación social que ha diversificado y profundizado las tensiones entre distintos grupos fuera del Estado que buscan incidir sobre los gobiernos. Las consecuencias más evidentes de estos dos fenómenos han llevado a la articulación de escenarios políticos más fragmentados, plurales y disputados; razón por la cual los gobiernos han privilegiado la adopción de instrumentos que enfatizan el diálogo y la colaboración, y que aseguran condiciones mínimas de gobernabilidad.

No es la intención de este trabajo negar la importancia que han tenido estos factores exógenos en la recomposición de los sistemas de gobierno contemporáneos. Sin embargo, me parece que reducir la explicación de este fenómeno a estos dos factores puede llevar a conclusiones incompletas y erróneas sobre los mecanismos que subyacen a la reconfiguración de los actuales escenarios gubernativos, así como a la adopción de instrumentos innovadores de gobierno para articular la acción pública en distintos contextos. El énfasis que la gobernanza y sus teorías asociadas han dado a estos dos factores contingentes en la explicación parece deberse, como aquí se discutió, a una caracterización bastante maniquea del desarrollo que ha seguido el Estado (sus aparatos políticos y administrativos), los grupos sociales y sus relaciones a lo largo del tiempo.

Como se ilustró en este capítulo, un grupo importante de trabajos vinculados a la gobernanza asumen una narrativa bastante burda de los escenarios *tradicionales* de gobernanza, que se funda en ideas como las de la existencia de un Estado homogéneo, autónomo y diferenciable de la sociedad; y la de una acción pública dirigida e implementada de arriba hacia abajo. El problema con una interpretación de este tipo es que no se reconoce la relación mutuamente constitutiva que ha existido entre el Estado y los grupos sociales y que, a lo largo



de la historia, ha cristalizado de formas distintas. Como destaca la literatura sobre construcción estatal, por ejemplo, el momento y el tipo de relaciones específicas que articularon entre actores políticos y sociales en distintos países influyeron en cómo se estructuraron los aparatos burocráticos estatales (Eartman 1997) y locales (Boone 2003), en cómo se consolidó la autoridad estatal (Kurtz 2013; Soifer 2006) o en cómo lograron estabilizarse los regímenes políticos en la segunda mitad del siglo XX (Collier y Collier 1991), entre muchos otros asuntos.

Una segunda razón por la que considero que las teorías de gobernanza suelen concentrar su atención en factores coyunturales como motores explicativos del cambio tiene que ver con la posición funcionalista y centrada en el actor que este tipo de trabajos avanzan. Como se dio cuenta en este capítulo, este tipo de enfoques privilegia un modelo de explicación superficial (o de causas temporalmente próximas) que se asume: 1) que las coyunturas fueron lo suficientemente profundas y extendidas como para ‘aflojar’ patrones estructurales de relacionamiento político y 2) que los actores – racionales e intencionales – lograron equilibrar eficientemente los nuevos contextos abiertos por las coyunturas, a partir del rápido establecimiento de nuevos acuerdos institucionales estables. Desde un esquema de explicación de este tipo, la

capacidad de estratégica de los actores y sus preferencias resultan centrales en la explicación de los resultados (en este caso, el tipo de instrumental gubernativo adoptado), mientras que los antecedentes históricos resultan irrelevantes.

Algunas teorías de gobernanza desarrolladas recientemente critican este tipo de explicación que, en mi opinión, resulta pertinente recuperar. Estos enfoques consideran que, aunque la capacidad de agencia es una pieza necesaria en la comprensión de los procesos de instrumentación contemporáneos, ésta está estrechamente vinculada – y delimitada – por una serie de atributos estructurales (ya sean tradiciones gubernativas, legados institucionales o dinámicas políticas particulares) que enmarcan la capacidad estratégica de los actores en contextos particulares de decisión. Agencia y estructura – como se sugiere desde la teoría de la estructuración (Giddens 1995) – mantienen una relación recursiva y mutuamente constitutiva a lo largo del tiempo que, al menos en principio, pareciera refutar cualquier argumento de naturaleza funcional (Sewell 2005).

Al conjuntar estas dos críticas (la relación mutuamente constitutiva del Estado y de los grupos sociales, así como la relación recursiva entre agencia y estructura) el modelo de cambio que se sugiere desde la gobernanza parece pierde

fuerza. En cambio, otra serie de factores asociados con el desarrollo histórico del patrón de relaciones políticas entre el Estado y los grupos sociales en sectores específicos de política y el tipo de restricciones estructurales que éstas generan se vuelven relevantes en el análisis. Estos elementos tienen el potencial de restringir la capacidad de agencia en escenarios específicos de decisión política, pero dicha capacidad estratégica permite también actualizar iterativamente de dichas estructuras a lo largo del tiempo.

Desde una lógica argumentativa de este tipo, las coyunturas no dejan de ser relevantes en la explicación, aunque su importancia se matiza y se circunscribe a la capacidad que ellas puedan tener para ‘desmontar’ patrones estructurales de relacionamiento político y para permitir la entrada de nuevos actores en los espacios de decisión política. Evidentemente, un modelo teórico de este tipo tenderá a privilegiar un esquema de explicación en el que la estabilidad, y no el cambio, primará en la estructuración de los sistemas de gobierno, aunque dada una combinación particular de factores y contingencias, dicha transformación puede ocurrir. En el siguiente capítulo se proponen algunas premisas y argumentos que apuntan en esta dirección y que avanzan en la construcción de una teoría que, sin escapar de la perspectiva de la gobernanza, busca enfatizar el peso que tienen ciertos factores

estructurales – pero también la agencia y la contingencia – en la explicación del cambio de los sistemas gubernativos y en la adopción de nuevos instrumentos de gobierno en contextos particulares.

## **Capítulo 2. Regímenes de gobernanza y trayectorias gubernativas: estabilidad y cambio de las políticas públicas**

Los instrumentos de gobierno no son simples artefactos técnicos, valorativamente neutros, que están a disposición de los decisores para resolver problemas de gobierno y acción pública. Aunque esta dimensión técnica es relevante para su adopción, debe considerarse que el proceso de elección instrumental refleja también las relaciones que entablan actores estatales y no estatales en un determinado sector, y en las que subyacen relaciones de poder, pautas de interacción y modos particulares de entender la acción pública (Lascoumes y Le Galès 2007; Hood 2007; Voß 2007; Peters y Nispen 1998). Como señala Scott (1998), los instrumentos implementados por los Estados, en su afán de asegurar cierta ‘legibilidad’ de la realidad, portan consigo con concepciones particulares de orden y control político.

Como se discutió en el capítulo anterior, la gobernanza cuenta con un modelo de instrumentación más o menos homogéneo. Este modelo propone un esquema de explicación en el que coyunturas, ajustes contextuales y agencia juegan un rol central en la comprensión de cómo se configuran y cambian los sistemas de gobierno, bajo premisas de apertura, pluralidad y complejidad. Las teorías de gobernanza consideran que la

elección de nuevos instrumentos es consecuencia de un proceso históricamente eficiente que refleja cómo los actores políticos y sociales se han adaptado a nuevos contextos abiertos por las coyunturas (Pierre y Peters 2005; Kooiman 2002), y a nuevos valores y paradigmas de gobierno (Bevir 2013; Bevir y Rhodes 2001; Davies 2011).

Esta tesis no descarta el argumento de que coyunturas y cálculo estratégico son los últimos eslabones en una cadena causal que explica cómo ocurre el cambio en las políticas y sus instrumentos. Sin embargo, aquí se avanza en la especificación de un modelo teórico más amplio que reconoce, además de lo anterior, cómo los contextos en los que se decide qué instrumentos adoptar están moldeados por ambientes institucionales y por procesos políticos consolidados en largos periodos que definen condiciones de confinamiento que restringen los márgenes. Con esto, en este capítulo se esbozan las premisas, conceptos y argumentos de este marco teórico, que servirán de base para analizar el desarrollo de los sectores urbanos y la adopción de prácticas participativas en São Paulo y Ciudad de México.

Para tal fin, este capítulo se divide en cuatro secciones en las que, primero, se especifican algunos conceptos que dan sustento al modelo teórico; segundo, se describe la forma como este esquema concibe la adopción de instrumentos de

gobierno como parte de un proceso de producción de políticas (a partir de la noción de regímenes de gobernanza) y, tercero, se detallan los modos a través de los cuales ciertos atributos estructurales construidos y estabilizados en el tiempo (englobados en el concepto de trayectorias gubernativas) inciden en la configuración de los espacios para el cambio de las políticas, así como para la elección de instrumentos de gobierno.<sup>39</sup> Finalmente, en las conclusiones de este capítulo se detalla la lógica explicativa que guiará el análisis de São Paulo y de la Ciudad de México en los siguientes tres capítulos.

### Gobernanza, regímenes de gobernanza y acción pública.

Un cisma que prevalece al interior de la perspectiva de gobernanza tiene que ver con la definición misma del término. Esta división conceptual se hace evidente al contrastar posiciones que definen la gobernanza como la totalidad de

---

<sup>39</sup> Cabe destacar que el marco teórico que aquí se desarrolla es una síntesis de otras propuestas teóricas ya existentes en la literatura, en particular del institucionalismo centrado en el actor (Scharpf 1997), del modelo de adopción de políticas centrado en la *polity* (Skocpol 1996; Houtzager 2003), del marco de coaliciones de promotoras (Sabatier Jenkins-Smith 1999; 1993), del enfoque de desarrollo institucional (Pierson 2004; 2000) y del modelo de cambio institucional endógeno (Mahoney Thelen 2010). La originalidad de este marco teórico reside en su aplicación específica para la comprensión de la gobernanza, y de la forma como ésta se constituye como un espacio ordenador de una gran variedad de relaciones y procesos políticos que dan vida a arenas específicas de interacción y de decisión sobre la actividad gubernativa, a través de la configuración de regímenes y de trayectorias gubernativas.

interacciones o procesos gubernativos (Bevir 2013; Kooiman 2002); con respecto a otras que la conciben como la agregación de unas pocas funciones básicas de gobierno (Pierre y Peters 2005), como un modo de conducción diferente a las jerarquías o los mercados (Mayntz 1993; Dunsire 1993b) o, inclusive, como un tipo particular de instrumento que enfatiza la interdependencia entre actores (Rhodes 1997; 1996).

Lo que esta polisemia revela es que la gobernanza es un fenómeno que se articula a nivel amplio de la comunidad política (*polity*), pero que tiene efectos en la configuración de esquemas de relacionamiento político (*politics*), y en la definición de políticas e instrumentos para la conducción de la acción pública (*policy*) (Treib, Bähr, y Falkner 2005). Desde este mirador, la gobernanza no es un concepto normativo o prescriptivo – que sugiere un modo de acción gubernativa o un catálogo instrumental específico –, sino que es un marco de referencia que describe cómo actores, interacciones e instituciones se articulan en espacios de decisión en los que se definen las premisas básicas de la conducción gubernativa.

Con esto, resulta conveniente diferenciar la gobernanza, como un espacio amplio de ordenación política, de los regímenes de gobernanza, entendidos como arenas acotadas de interacción en los que se definen las pautas gubernativas de sectores específicos de política. La



gobernanza se define aquí, pues, como un campo político – delimitado por instituciones formales e informales – que agrupa la totalidad de interacciones políticas que establecen los agentes estatales y no estatales para articular la acción pública, y cuyo propósito es definir pautas gubernativas de dirección de la *polity*.

Ahora bien, la gobernanza como tal es un espacio conceptual amplio para ser analizado en su conjunto. Por tal motivo, aquí se propone un concepto complementario: el de regímenes de gobernanza. Dentro del espacio político de la gobernanza se articulan arenas acotadas de interacción y decisión en las que los actores buscan cristalizar sus intereses e influir en la definición de los aspectos valorativos y operativos de la política en. Siguiendo en este punto a Krasner (2007), un régimen puede definirse como:

“[U]n conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones implícitos o explícitos alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en una determinada área [...] Los principios son creencias de hecho, causalidad y rectitud. Las normas son estándares de comportamientos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones específicas o proscripciones para la acción. Los

procedimientos de toma de decisiones son prácticas prevalecientes para la hechura y la implementación de decisiones colectivas” (3).

Acorde con esta definición, y a otras sugeridas por la literatura sobre regulación,<sup>40</sup> los regímenes de gobernanza se entienden como subconjuntos de la gobernanza, delimitados por el marco institucional, en el que un número limitado de coaliciones construyen modos de interacción, que les permiten alcanzar acuerdos y tomar decisiones de política en un determinado sector. Con base en esta definición, los tres elementos básicos que constituyen a cualquier régimen de gobernanza son: marco institucional (que lo delimita y regula), coaliciones de actores (que impulsan intereses y ocupan posiciones de influencia) y modos de interacción (*juegos* que permiten tomar decisiones).

**Tabla 3. Componentes básicos de los regímenes de gobernanza**

<p><b>Marco Institucional</b></p>	<p>“Sistema de reglas [<i>constitucionales, de elección colectiva y operativas; formales e informales</i>] que estructura los cursos de acción que un conjunto de actores puede elegir” (Scharpf 1997, 38).</p>
<p><b>Coaliciones de Actores</b></p>	<p>Actor colectivo que permite la coordinación de acciones entre actores individuales o corporativos que comparten ciertas creencias valorativas sobre la forma que deben articularse los procesos de gobierno dentro de un régimen de gobernanza</p>

---

<sup>40</sup> Asimismo, en la literatura sobre regulación económica los regímenes son definidos como “las normas, los mecanismos de toma de decisiones y la red de actores que están involucrados en la regulación” (Levi-Faur 2010, 20). Con relación al concepto de regímenes regulatorios, véanse también los trabajos de Drezner (2007) y Eisner (2000)

	(Sabatier Jenkins-Smith 1999; 1993; Scharpf 1997).
<b>Modos de interacción</b>	Juegos o arenas de resolución de conflictos políticos y de decisión sobre la forma como se articularán los procesos de gobierno en un sector de política pública, y en los que pueden participar una o varias coaliciones de actores que forman parte del régimen de gobernanza (Scharpf 1997).

Elaboración propia

Aunque los regímenes son subconjuntos de la gobernanza, esto no implica que la suma de los primeros abarque por completo el espacio que el segundo ocupa en la *polity*. La gobernanza va más allá de esta agregación, ya que en su seno se encuadran también las instituciones, convenciones e interacciones de mayor alcance que estipulan cómo se distribuye la autoridad política dentro de la *polity*. Con base en la clasificación de los tres mundos de acción de Kiser y Ostrom (2000), se reconoce que un espacio distintivo de la gobernanza es el de las normas de carácter constitucional.

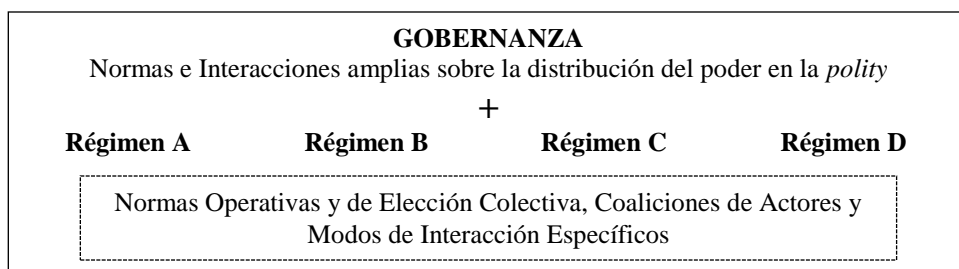
**Tabla 4. Mundos de acción y tipos de normas de acuerdo con Kiser y Ostrom (2000)**

<b>Mundos de acción</b>	<b>Definición</b>
<b>Constitucionales</b>	Elecciones colectivas acerca de las reglas que gobernarán futuros procesos de elección colectiva.
<b>Elección Colectiva</b>	Acciones aplicadas por una autoridad para determinar, hacer cumplir, continuar o alterar mandatos derivados del marco institucional vigente.
<b>Operativas</b>	Acción directa o adopción de estrategias para acciones futuras, dependiendo de las contingencias esperadas.

Elaborado con base en Kiser y Ostrom (2000, 76 y s.)

De esta forma, en el marco de la gobernanza se definen los atributos institucionales básicos de la comunidad política, tales como la distribución funcional y territorial de la autoridad, las reglas de acceso o de exclusión de actores de los procesos políticos, entre otros. Aunque en este ámbito no se toman directamente decisiones sobre el tipo de políticas que se adoptarán sectorialmente, en este nivel se definen reglas básicas que moldean la estructura básica de los regímenes – por ejemplo, quién puede participar y quién no, cuáles son las reglas básicas de interacción, cuáles son los espacios relevantes de acceso e influencia política –, así como algunas premisas valorativas de política que servirán de referente para los actores (por ejemplo, principios relacionados con la forma como se entiende la acción del Estado en la economía, sobre la vida privada de las personas, etcétera).

**Gráfico 1. Demarcación de la gobernanza y de los regímenes de gobernanza**



Elaboración propia

Esta forma de entender los procesos políticos de producción de políticas y adopción de instrumentos (gobernanza y regímenes) porta consigo con una concepción de la acción pública. Primero, el concepto de regímenes parte de la idea de que las actividades de gobierno y la formación de políticas no son procesos conducidos por un solo actor (por ejemplo, el Estado). Por el contrario, esta perspectiva considera que aquéllos implican la configuración de dinámicas complejas de colaboración y conflicto entre coaliciones de actores *flojamente acopladas* que cuentan con identidades, intereses, estrategias y repertorios de acción; mismos que emplean para impulsar visiones particulares (referenciales)<sup>41</sup> sobre el tipo de políticas y que deben ser implementados en un sector (Lascoumes y Le Galès 2014; Thoenig 1997). Al respecto, Lascoumes y Le Galès destacan que:

“El mito de un Estado glorioso, homogéneo e imparcial en la acción pasó a la historia – lo cual no vuelve obsoleta la dimensión simbólica de ‘el ser del

---

<sup>41</sup> La noción de referencial de políticas es un término acuñado por Muller y hace referencia a “una imagen [o imágenes] de la realidad sobre la que se quiere intervenir. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del sistema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción” (Muller 2002, 73). En un orden similar de ideas, Lascoumes y Le Galés proponen el término “representaciones” que se conciben como “los marcos cognitivos y normativos que dan sentido a sus acciones [de los actores], las condicionan pero también las reflejan. Las representaciones califican los temas y los relacionan con los valores y los símbolos” (Lascoumes Le Galès 2014, 19).

Estado' -. [Este mito] fue desmontado por la sociología de las organizaciones que mostró la diversidad de grupos y de estrategias en todos los colectivos privados y públicos. Al observarse las élites, los grupos profesionales, las redes de actores, los niveles jerárquicos muestran una fuerte heterogeneidad, especializaciones, y regularmente se enfrentan a propósito de sus objetivos y medios de acción. No sólo está fragmentado, el Estado tampoco está exento de intereses particulares, tiene clientelas. Las políticas públicas en ocasiones no tienen público [...] pero constituyen la creación de víctimas y de clientelas. Las políticas están influenciadas por los grupos de interés o las asociaciones que protegen sus ventajas (22 y s.).

Segundo, este enfoque cuenta también con una concepción de regulación. De acuerdo con Cabrero (2005), este concepto hace referencia a las propiedades concretas y a las normas que regulan la operación y articulación de la acción pública en un sistema de acción concreto. Crozier y Thoenig señalan también que cualquier sistema organizacional complejo – como el que se articula dentro de un régimen – cuenta con un esquema de regulación fundado en instituciones formales e informales a través de las cuales “los participantes alcanzan compromisos

aceptables y [*pueden*] tomar en consideración la existencia y las estrategias de otros actores” (Crozier y Thoenig 1976, 551).<sup>42</sup> Así pues, al considerar que el marco institucional es un componente básico de los regímenes de gobernanza se reconoce la existencia de un esquema de regulación que incide en el tipo de estrategias que pueden desplegar los actores, así como en la estructura misma del régimen.

Tercero, esta perspectiva considera, al igual que otros enfoques de acción pública (Lascoumes y Le Galès 2014), que la interacción entre coaliciones (con visiones o referencias valorativas particulares) y marco institucional (o esquema de regulación) conduce a la construcción de espacios de decisión a través de los cuales se alcanzan acuerdos de política. La forma como estos modos de interacción conducen a la producción de los componentes básicos de la política (entre los que se encuentran los instrumentos de gobierno) sigue una lógica particular, misma que se describe a continuación.

---

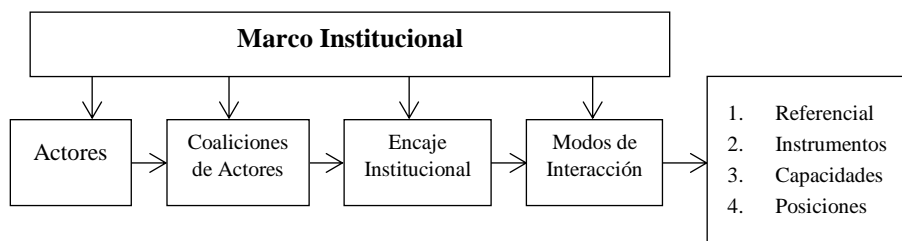
<sup>42</sup> Las normas que conforman este sistema de regulación de la acción pública se articulan en múltiples niveles de abstracción y generalidad. Con relación a este punto, Cabrero (2005) recupera la propuesta de tres mundos institucionales de acción de Kiser y Ostrom (2000) y considera que estos autores “consideran la acción pública como un modo específico de condensación de tres modos de acción: el *nivel operacional* de estrategias de actores; el *nivel de elección colectiva* en el que las autoridades gubernamentales construyen itinerarios de acción, y el *nivel constitucional* que estructuran las oportunidades de elección. En cada uno de estos niveles de acción se reconocen también sistemas particulares de regulación que norman las estrategias, las elecciones y las oportunidades de los agentes en dichos escenarios de acción (Cabrero 2005, 20).

### Regímenes, políticas públicas y adopción instrumental

El modo como marco institucional y coaliciones de actores interactúan dentro de un régimen de gobernanza y, en su conjunto, producen políticas públicas se resume en el siguiente gráfico. El modelo estático de producción de políticas que se propone en esta tesis se resume en tres ideas básicas. Primero, el marco institucional define los límites de un régimen de gobernanza, al establecer: a) los recursos, las pautas normativas y las estrategias que pueden desplegar los actores, b) los modos de organización aceptables que permiten la formación de coaliciones, y c) los espacios formales de autoridad e influencia para el régimen en cuestión. Segundo, los actores interesados en participar en la decisión emplean su capacidad estratégica, acotada por el marco institucional, para: a) formar coaliciones, y b) incrustarse o ejercer presión sobre los espacios de autoridad e influencia política. Tercero, según el número y el tipo de coaliciones que logren incrustarse en los espacios de influencia se articulan modos específicos de interacción que definen pautas decisionales que permiten la definición de los aspectos normativos y operativos de la política pública.



**Gráfico 2. La producción de los aspectos normativos y operativos de la política pública al interior de los regímenes de gobernanza**



Modelo adaptado de Scharpf (1997, 44)

La primera idea de la que parte este modelo de producción de políticas es que el marco institucional delinea los contornos de los regímenes de gobernanza e influye en la definición de los recursos, identidades, estrategias y formas aceptables de organización de los agentes; además de que especifica los espacios formales de autoridad e influencia política. Primeramente, las instituciones definen y distribuyen recursos materiales, simbólicos y de acción entre los actores interesados en participar en los procesos de decisión que acontecen al interior de un régimen (Scharpf 1997; March y Olsen 1984). Al respecto, March y Olsen (1984) reconocen que las instituciones distribuyen recursos entre los agentes, afectando con esto su poder y su capacidad de influencia en los procesos decisorios. En un orden de ideas muy parecido, Scharpf (1997) destaca que las instituciones dotan con recursos de acción a los

actores involucrados en la articulación de las actividades de gobierno.<sup>43</sup>

En segundo lugar, el marco institucional delinea también el tipo de identidades, valores y principios de comportamiento que los actores podrán asumir dentro de un régimen, al establecer premisas normativas de acción y decisión dependiendo de los contextos sociales y organizacionales en los que aquéllos estén incrustados. Al respecto, Allison y Zelikow (1999) y March (1994) señalan que las instituciones que regulan los espacios en los que los actores participan, influyen en el tipo de identidades, valores y lógicas de comportamiento que ellos podrán asumir. March (1994) destaca que:

“La ubicuidad de las reglas puede ilustrarse al considerar su función en las organizaciones formales. La mayoría de las personas en una organización ejecutan sus tareas buena parte del tiempo siguiendo un conjunto de reglas bien especificadas que aceptan como parte de su *identidad*. Esto es cierto para los doctores en los

---

<sup>43</sup> Al igual que otras definiciones de instituciones existentes en la literatura, la aquí utilizada considera que las instituciones no solamente son mandatos legales formales sancionados por una autoridad, sino que también incluyen al conjunto amplio de normas y prácticas sociales informales reconocidas por los miembros de una comunidad política particular (Helmke y Levitsky 2006; 2004).

hospitales, los trabajadores en las líneas de montaje, los representantes de ventas en el campo, los profesores en el salón de clases y los oficiales de policía en un rondín. Esto también es cierto para aquellas personas en organizaciones cuyas tareas suponen principalmente tomar decisiones. Las reglas definen lo que significa ser un tomador de decisiones *apropiado*” (60).

En tercer lugar, las instituciones definen los modos aceptables de organización, así como el tipo de interacciones que los actores pueden articular entre sí. Indirectamente, las instituciones delinear el tipo de coaliciones que los actores pueden formar para cristalizar sus intereses, dependiendo del arreglo particular de identidades, recursos y estrategias que se establezca en un contexto gubernativo determinado. Al respecto, Skocpol (1996) menciona que las instituciones influyen, por una parte, en la definición del tipo de preferencias y contribuciones que pueden hacer los agentes estatales en el desarrollo de políticas y, por otra parte, en la articulación de los modos como se organizan las identidades y los intereses de los grupos sociales interesados en influir en las políticas.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Con relación a la capacidad de acción y de influencia de los agentes estatales (políticos y funcionarios públicos) en el proceso de elaboración de políticas, la posición de Skocpol es muy parecida al modelo decisional

Por último, el marco institucional resulta crucial para entender cómo se desenvuelven los procesos de decisión al interior de los regímenes de gobernanza, ya que aquél define cuáles son los espacios relevantes de acceso, influencia y autoridad. La forma como los mandatos institucionales distribuyen competencias y facultades entre autoridades e instancias burocráticas permite identificar cómo los actores interesados se articularán y buscarán cristalizar sus intereses de política a través de su incrustación en puntos de acceso particulares dentro de los sistemas políticos.

---

de ‘proceso organizacional’ propuesto por Allison y Zelikow (1999). Dicho modelo considera que los procesos de decisión sobre políticas, más que un proceso racional, están definidos por las rutinas y las reglas de las organizaciones burocráticas las cuales, a su vez, están incrustadas en un contexto de constelaciones de organizaciones complejas con poderes fraccionados y percepciones particulares de los problemas públicos. Aunado a esta lógica estrictamente organizacional, para Skocpol la capacidad de agencia de los actores estatales dentro del proceso de elaboración de políticas también está delimitada por las características del contexto institucional y de algunas estructuras políticas más amplias – vinculadas con el desarrollo histórico del Estado, de las burocracias y del sistema de partidos – que definen los márgenes posibles y apropiados de acción de los actores estatales dentro de un régimen de gobernanza particular (Skocpol 1996).

Asimismo, Skocpol considera que las mismas estructuras político-institucionales también influyen en los modos como los grupos sociales políticamente interesados se organizan, forman sus identidades y definen sus repertorios concretos de acción. Así, y aunque los agentes sociales (individuales y colectivos) mantienen un cierto grado de autonomía para el despliegue de sus estrategias, los contextos institucionales en donde están incrustados no solo operan como restricciones, sino también como mecanismos que abren oportunidades y orientan las posibilidades de organización social, al dotar de recursos de acción, así como al delinear los valores, preferencias e intereses particulares de estos actores.

Si bien las instituciones encuadran el comportamiento y las estrategias de los actores, las primeras no determinan por completo el comportamiento, preferencias y estrategias de los segundos, ni las elecciones que ellos hacen dentro de un régimen particular. Como destaca Scharpf (1997), aunque el marco institucional constituye a los actores estableciendo restricciones, abriendo oportunidades, distribuyendo recursos y delineando preferencias e identidades:

“Ellas no pueden influir en las elecciones de los agentes y en los resultados [o en las decisiones que ellos tomen] en un sentido determinista. Las reglas institucionalizadas, incluso si fueran completamente efectivas, raramente prescribirán un solo curso de acción. Más bien, al proscribir algunas acciones y al permitir otras, ellas definirán repertorios de cursos de acción más o menos *acceptables* que dejarán un margen de acción considerable para las elecciones tácticas y estratégicas de los actores intencionales” (42).

Este margen para la acción estratégica permite a los actores hacer un par de elecciones críticas al interior de los regímenes de gobernanza que influirán en cómo se estructurará el proceso de producción de políticas. Estas decisiones son: con quién coaligarse en función a la afinidad valorativa o a la necesidad

de construir acuerdos pragmáticos, y cómo aprovechar los recursos y capacidades a su disposición para incrustarse en espacios institucionales de autoridad e influencia política.

Una primera decisión táctica que los actores toman es con quién formar coaliciones para avanzar intereses y posiciones comunes de política al interior del régimen de gobernanza. Las coaliciones son espacios de interacción en donde diversos actores individuales y corporativos (estatales y no estatales) coordinan *informalmente* acciones con el propósito de impulsar visiones compartidas, sin la necesidad de articular una estructura organizacional formal (Scharpf 1997). La coordinación de acciones se logra a través de la convergencia valorativa – como se sugiere desde el marco de coaliciones promotoras (Sabatier y Jenkins-Smith 1999; 1993) –<sup>45</sup> o por la construcción de acuerdos pragmáticos que permitan avanzar agendas de política – aunque no

---

<sup>45</sup> A pesar de que los actores que forman parte de una coalición mantienen un cierto grado de autonomía entre sí, la convergencia relativa de intereses y de valores asegura un mínimo de coherencia y unidad entre los miembros. Así, y como sugieren Sabatier y Jenkins-Smith desde el marco de coaliciones promotoras (ACF), es posible asumir que el sistema de valores que permite la coordinación de actores dentro de una coalición se articula en tres niveles valorativos de agregación: el *núcleo duro*, esto es, los valores más profundos donde se incluyen creencias normativas y ontológicas muy generales; el *núcleo de políticas*, integrada por los compromisos valorativos y las percepciones sobre el ámbito de gobierno en el cual se busca influir; y, finalmente, el *núcleo secundario* donde se encuentran posiciones y valores periféricos sobre la forma como debería intervenir en el sector de políticas de interés (Sabatier y Jenkins-Smith 1999; 1993).

necesariamente con el mismo fundamento valorativo – como se sugiere, por ejemplo, desde el enfoque de regímenes urbanos (Stone 1989).

La segunda decisión táctica que toman los actores al interior de un régimen de gobernanza tiene que ver con cómo aprovechar sus recursos y capacidades – individuales o colectivas – para incrustarse en espacios de autoridad política relevantes. Con relación a este punto, los conceptos de encaje institucional (*institutional fit*) de Skocpol (1999; 1996) y de vínculos estructurales (*structural links*) de Houtzager (2003; Houtzager y Kurtz 2000) resultan relevantes. Un encaje institucional se define como un espacio de influencia o un punto de acceso que es aprovechado por un actor para defender e impulsar visiones particulares de política (Skocpol 1996). Aunque el marco institucional determina el número y tipo de encajes disponibles (por ejemplo, un espacio legislativo, un puesto burocrático o una relación formalizada con algún actor estatal), su constitución depende enteramente de la capacidad estratégica de los actores que buscarán ocupar dichos espacios con el propósito de defender y cristalizar sus intereses particulares.

En un orden parecido de ideas, Houtzager (2003) y Houtzager y Kurtz (2000) proponen el concepto de vínculos estructurales para caracterizar aquellos lazos institucionales –

formales e informales – que relacionan al Estado con los grupos sociales en el desarrollo de políticas. Los vínculos estructurales pueden construirse a través de la creación de marcos legales específicos, de la incrustación de actores sociales en instituciones políticas o burocráticas, entre otros medios. Para Houtzager (2003), estos vínculos estructurales son manifestaciones de la forma como se articula la acción pública en contextos específicos, así como de la capacidad de los actores para desplegar sus recursos y capacidad intencional para la materialización de sus objetivos.

Al combinar el efecto estructurante que ejercen las instituciones con las decisiones tácticas que pueden emprender los agentes, convergen las condiciones necesarias que llevan a la articulación de modos de interacción que conducen la elección de políticas e instrumentos de gobierno. Como ya se mencionó, un modo de interacción se define como un juego decisional y de resolución de conflictos en el que participan una o varias coaliciones que cuentan con visiones de política pública particulares, y que están incrustadas en encajes institucionales relevantes para el régimen en cuestión (Scharpf 1997).

La forma como estos juegos de decisión se articulan y resuelven depende del marco institucional, así como del número y características de las coaliciones de actores con



capacidad suficiente de influencia.<sup>46</sup> Por mencionar un ejemplo, en un régimen de gobernanza en donde una sola coalición de actores logre cooptar todos los encajes institucionales, se articularía un modo de interacción jerárquico que conduciría a la definición de políticas públicas afines con sus intereses. En cambio, en regímenes en donde varias coaliciones con orientaciones valorativas divergentes cuenten con los recursos y la capacidad política para incidir en los procesos decisionales, se anticipa la configuración de modos de interacción negociados, en donde las políticas adoptadas reflejarían los acuerdos alcanzados entre aquéllas.

Un par de preguntas que restan por responder tiene que ver con qué se define y sobre qué se decide a través de los modos de interacción que se articulan dentro de un régimen de gobernanza. En primer lugar, la estructuración de modos de interacción particulares define quiénes son las coaliciones ganadoras (o dominantes) y perdedoras (o secundarias) de

---

<sup>46</sup> A partir de esta idea, Scharpf (1997) sugiere una serie de escenarios hipotéticos de elección de políticas e instrumentos caracterizados por juegos básicos de decisión (coordinación pura, no-coordinación y escenarios mixtos) que definen modos generales de interacción. Así, Scharpf propone cuatro modos básicos de interacción a partir de los cuales es posible entender los procesos de adopción de políticas y de instrumentos de gobierno: acción unilateral (en escenarios anárquicos), acuerdos negociados, decisiones mayoritarias, y dirección jerárquica. En cada uno de ellos las coaliciones políticas resolverán de distinta forma los problemas de acción colectiva que conducirán a la elección de políticas e instrumentos de gobierno diferenciados.

acuerdo con el grado de influencia que éstas ejerzan en los procesos decisionales. Asimismo, las coaliciones dominantes buscarán, racionalmente, fortalecer su posición por medio de la definición de aspectos valorativos, operativos y políticos afines con sus agendas, y que les permitan preservar márgenes de influencia en el sector en cuestión.

En segundo lugar, como resultado de estos procesos decisionales se definirán dos aspectos básicos de la política pública: su referencial valorativo y sus componentes operativos. Con relación al primer elemento, comparto la posición de Muller (2002) quien define al referencial de la política como un campo cognitivo compuesto por imágenes valorativas por medio de las cuales los “actores van a organizar su percepción del sistema [*o del sector de políticas*], confrontar soluciones y definir propuestas de solución” (73). Con esto, el referencial refleja las orientaciones valorativas sobre la naturaleza de las políticas y que permitirán la definición de instrumentos y capacidades que permitan su materialización (Muller 2002). Como destacan Majone (1997), Sabatier y Jenkins-Smith (1999), este referencial está compuesto por una estructura jerárquica de valores que incluye interpretaciones ontológicas amplias y preferencias particulares sobre el modo como deberían conducirse las actividades de gobierno.

Una vez definido el referencial valorativo, las coaliciones dominantes definen los componentes operativos que permitirán implementar y gestionar la política pública. En esta dimensión conviene diferenciar dos elementos: las capacidades (esto es, los arreglos organizacionales a través de los cuales se implementa la política) y los instrumentos de gobierno (las herramientas que traducen operativamente el referencial y que permiten articular la acción pública). Los instrumentos, como destaca Hood (2007; 1986), pueden ser actos de autoridad que se ejercen sobre el espacio público – ya sea a través de regulaciones, impuestos, incentivos, etcétera – o también pueden ser arreglos que organizan la acción colectiva en un contexto determinado. Los esquemas de participación ciudadana se encuadran dentro de este último tipo de instrumentos.

Por último, como resultado de los procesos decisionales que ocurren al interior de los regímenes, las coaliciones dominantes definen tácticas y distribuyen espacios de influencia que protegerán el referencial, capacidades e instrumentos adoptados y que, al mismo tiempo, reforzarán el proceso de implementación de la política. Dichos espacios de influencia se distribuirán de acuerdo a los atributos de cada uno de los actores, y pueden implicar tácticas como el ajuste de ciertos parámetros institucionales (que permitan o restrinjan

el acceso de otros actores), la definición de criterios gerenciales (que favorezcan el reclutamiento de funcionarios con cierto perfil y que induzca la construcción de capacidades) o incluso la infiltración de éstos en mercados relevantes o espacios profesionales que permitan apoyar el desarrollo de la política desde fuera de las estructuras gubernamentales.

### Trayectorias gubernativas: la dinámica de los regímenes y las políticas

Un par de supuestos sobre los que descansa este marco teórico son, primero, que los procesos políticos que ocurren al interior de un régimen de gobernanza son dinámicos y susceptibles de ajuste en el tiempo y, segundo, que las decisiones de política que se toman en el pasado influyen en procesos futuros de decisión y ajuste de la misma. Con relación al primero de ellos, resulta razonable pensar que ni los contextos institucionales en los que están incrustados los regímenes, ni las pautas normativas y operativas de la política son estáticas. Por el contrario, estos elementos mudan y se adecuan en función a contingencias, a presiones ejercidas por coaliciones reformadoras o, inclusive, a cambios que impulsen coaliciones dominantes para realinear el contexto institucional y las políticas a sus intereses.

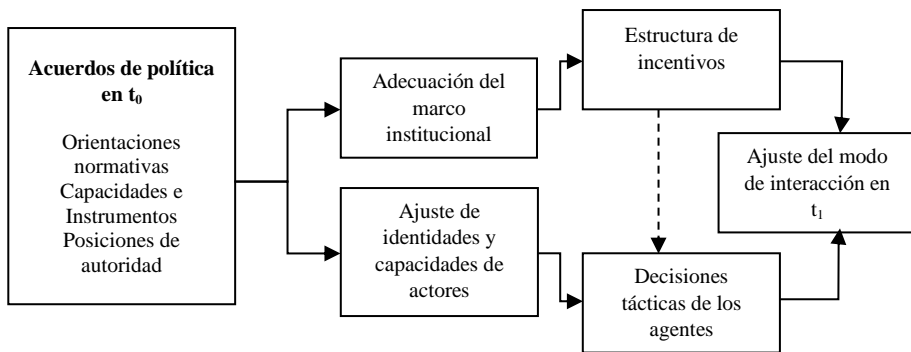
Con respecto al segundo supuesto, también resulta razonable asumir que las elecciones de política hechas en el pasado, así como los efectos que ellas producen, modifican el contexto institucional, redistribuyen recursos y capacidades de acción entre las coaliciones, e influye en la adecuación de los intereses, identidades y formas de organización de los actores políticos. Al respecto, Skocpol (1996) insiste que:

“En primer lugar, [...] las políticas transforman o expanden las capacidades del Estado. Ellas entonces cambian las posibilidades administrativas para emprender iniciativas oficiales en el futuro, y afectan prospectos posteriores de implementación. En segundo lugar, las nuevas políticas afectan las identidades sociales, las metas y las capacidades de los grupos que, posteriormente, entran en conflicto o se alían en la política” (59).

Así, el proceso de ajuste que inducen decisiones de política pasadas tiene efectos sobre el marco institucional relevante para el régimen, así como sobre los atributos básicos de los actores y las coaliciones que ahí participan. Cualquier política pública implica un acto de autoridad, por lo que su adopción supone casi siempre un ajuste de las reglas del juego (ya sean constitucionales o de acción colectiva). Esta adecuación, por marginal que sea, modifica la estructura de incentivos

(ajustando potestades, abriendo espacios de autoridad, permitiendo la entrada de nuevos actores), y redefine las nuevas arenas en las que los actores políticos desplegarán sus estrategias.

**Gráfico 3. Proceso de actualización dinámica de los componentes de un régimen de gobernanza**



Elaboración propia

Asimismo, cualquier política distribuye costos y beneficios entre los actores (define ganadores y perdedores), por lo que su adopción también influye en el ajuste de las identidades, capacidades, estrategias y formas de organización de los agentes. Esto implica que las decisiones que los agentes enfrentan dentro de un régimen de gobernanza (con quién coaligarse y en qué espacios de autoridad incrustarse) también se adecuan en el tiempo. En ciertos casos podría esperarse, por ejemplo, la reconfiguración de las coaliciones en función al ajuste de las identidades y los recursos de los actores, o la

adecuación de las estrategias que aquéllas empleen para ocupar espacios de autoridad que anteriormente no eran relevantes. Todo este proceso de actualización y ajuste tiene el potencial de modificar el modo de interacción y las pautas de decisión que conducen a la adopción futuros de los componentes de la política.

Ahora bien, dada la forma como los regímenes de gobernanza se estructuran y el modo como se toman decisiones dentro de ellos, se esperaría que el proceso de actualización sea inercial y beneficie a las coaliciones que, en la primera iteración, fueron dominantes. Como ya se discutió, los actores que juegan un rol central en los procesos de decisión no sólo buscan avanzar sus intereses (influyendo en la definición del referencial y de los aspectos operativos de la política), sino que también intentarán afianzar su posición por medio de la ocupación espacios políticos, administrativos o económicos relevantes para el mantenimiento y reproducción de la política. Aunque la especificidad de los acuerdos de política adoptados en cada caso puede variar, en cualquier caso, las coaliciones buscarán sacar provecho de la situación e intentarán consolidar su posición de privilegio dentro del sector.

Con base en esta intuición, la noción de trayectorias gubernativas cobra sentido. De forma general, una trayectoria se define como la senda de desarrollo institucional y político,

más o menos estable, que siguen el régimen de gobernanza y los acuerdos de política pública. La configuración de trayectorias favorece la consolidación de un modo específico de interacción al interior del régimen, refuerza la posición de las coaliciones dominantes y permite que los acuerdos de política adoptados en el pasado prevalezcan en el tiempo. Como señala Pierson (2004) un modelo de interpretación como el que se propone con la idea de trayectorias enfatiza “el modo como resultados [y decisiones] institucionales [y de política] previas encaminan y restringen esfuerzos posteriores de innovación institucional” (133).

¿Con qué mecanismos cuentan las coaliciones dominantes para afianzar su posición y articular trayectorias relativamente estables? En este modelo teórico se considera que existen dos mecanismos que, en el largo plazo, se constituyen como atributos estructurales que enmarcan el desarrollo de trayectorias: primero, el veto político que puedan construir, mantener y ejercer las coaliciones dominantes y, segundo, el margen de interpretación (o de aplicación) discrecional aceptable al que estén sujetos las estructuras burocráticas que implementan las políticas.

En primer lugar, la capacidad de veto se entiende como la agregación de posiciones (formales o informales) que ocupan los actores y cuyo acuerdo resulta necesario para



realizar cambios en la política pública (Mahoney y Thelen 2010; Tsebelis 1995). La creación y ocupación de espacios de veto es un comportamiento racional de las coaliciones dominantes ya que, al incrustarse en ellos, adquieren autoridad para asegurar la estabilidad de políticas que los benefician, y bloquear iniciativas de reforma que los perjudiquen (Pierson 2004). Como parte del proceso de actualización recursiva al que están sujetos los componentes del régimen de gobernanza en el tiempo, podría esperarse que las coaliciones dominantes construyan y ejerzan dichas capacidades de veto con el fin de limitar la entrada al régimen de agendas alternativas de política.

En segundo lugar, la discrecionalidad se define como el “grado en el que las instituciones [y los acuerdos de política] son susceptibles de interpretaciones disputadas [o contradictorias] y cuenten con variaciones en sus niveles de aplicabilidad” (Mahoney y Thelen 2010, 20). Aunque cualquier política siempre está sujeta a cierto margen de interpretación discrecional (Calvert, McCubbins, y Weingast 1989), la clave de este atributo reside en identificar cuál es el nivel *aceptable* de discrecionalidad que, de forma rutinaria, se ha establecido en las burocracias para interpretar las políticas públicas adoptadas por un régimen. En ciertos casos se esperaría que estos márgenes sean estrechos y la aplicabilidad

de los instrumentos de política sea estricta y homogénea (a través de la definición de criterios técnicos interpretados por burocracias profesionales), mientras que en otros estos márgenes tenderán a ensancharse como parte de la dinámica política y decisional del mismo régimen.

El veto y la discrecionalidad no son atributos que se crean en un momento específico en el tiempo, sino que se construyen y refuerzan gradualmente como consecuencia de la dinámica propia de ajuste de los componentes del régimen (instituciones, coaliciones y modo de interacción) y de los acuerdos de política. Por simplicidad analítica, aquí se identifican dos fases clave en el desarrollo de estos atributos estructurales: primero, el periodo de formación del régimen de gobernanza, en el que estos atributos se gestan; y, segundo, el periodo de estabilización de la política, en donde los atributos se consolidan.

La fase de formación del régimen es un momento clave en la gestación de los atributos estructurales de veto político y de discrecionalidad institucional de las trayectorias gubernativas. Durante este periodo ocurren las primeras iteraciones que conduce a la producción de políticas con rasgos particulares y, en función a sus resultados, se distribuyen espacios de influencia entre las coaliciones ganadoras, y se crean capacidades e instrumentos guiados por pautas de

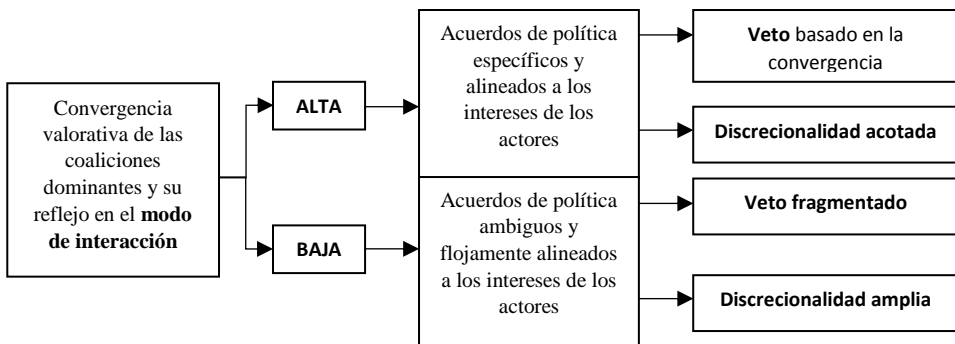
interpretación y de aplicación particulares. Como sugiere Mahoney (2000), esta fase ocurren en momentos de ‘quiebre’ histórico – por ejemplo, cuando se hace evidente la inclusión de un asunto en la agenda de gobierno –, y los procesos y decisiones que en esta fase ocurren desencadenan una secuencia de eventos que permite la gestación de trayectorias con rasgos específicos (Mahoney 2004; 2000).

¿Qué elementos de este periodo formativo resultan relevantes para entender la gestación de las trayectorias? En particular, aquí se considera que la forma como se articule el modo de interacción durante esta fase es un factor central que permite identificar los rasgos que asumirán los atributos estructurales en el futuro. Esto se debe a que el modo de interacción refleja: 1) el grado de diversidad valorativa que existe entre las coaliciones dominantes, y 2) el grado de especificidad con la que son definidos los aspectos normativos y operativos de la política. Estos dos aspectos son importantes para entender cómo se logra la cohesión entre las coaliciones dominantes, así como la forma se distribuirán los espacios de autoridad entre los actores que, a la postre, incidirán sobre su capacidad de veto político. Estos dos factores permiten bosquejar, también, el perfil que asumirán las capacidades administrativas, los instrumentos de gobierno y las pautas de

interpretación y de aplicabilidad que influyen sobre los niveles de discrecionalidad institucional.

El veto político es un atributo que refleja la capacidad de las coaliciones dominantes para bloquear iniciativas de cambio radical al interior del régimen. Intuitivamente, se esperaría que esta capacidad para defender el *statu quo* sea distinta – y se funde sobre bases diferentes – en escenarios en los que exista un amplio consenso valorativo entre las coaliciones dominantes, en comparación a otros en los que aquéllas cuenten con divergencias sustantivas y que los lleve a emprender procesos de negociación política.

**Gráfico 4. La construcción del veto político y de la discrecionalidad institucional en los periodos de formación del régimen de gobernanza**



Elaboración propia

Asimismo, se esperaría que el grado aceptable de discrecionalidad institucional que se articule en un sector

determinado varíe según el grado de convergencia valorativa que exista entre las coaliciones dominantes, así como del tipo de instrumentos y capacidades que den sustento operativo a los acuerdos de política alcanzados.<sup>47</sup>

Con esto, el grado de convergencia valorativa que exista entre las coaliciones dominantes en los momentos de

---

<sup>47</sup> En la medida que exista una mayor cohesión valorativa entre actores dominantes, las posibilidades de articular amplias capacidades de veto se incrementan. Lo anterior ocurre gracias al alineamiento normativo que se construye entre los referentes de política acordados al interior del régimen de gobernanza con los intereses y las preferencias de las coaliciones dominantes (Tsebelis 1995). En los casos en donde exista divergencia valorativa entre las coaliciones dominantes, la capacidad de veto también se puede construir, pero requiere de otros mecanismos que aseguren que este alineamiento. Al respecto, Tsebelis (1995) insiste que en este tipo de escenarios el papel que juegan ciertos liderazgos políticos (como los presidentes en regímenes presidencialistas) es un factor clave de cohesión entre coaliciones. Esta forma de construir capacidad de veto puede ser más endeble en comparación a la anterior, ya que depende de la estabilidad política de dicho liderazgo, así como de su capacidad para mantener cohesionadas a las coaliciones dominantes por prolongados periodos de tiempo.

El grado de convergencia valorativa entre las coaliciones dominantes también es un indicador que permite reconocer cómo se definen los niveles aceptables de discrecionalidad institucional dentro de un régimen de gobernanza, aunque los mecanismos por medio de los cuales se construye son distintos. Así, en los casos en los que exista una mayor cohesión valorativa entre las coaliciones dominantes, los acuerdos de política que se alcancen serán más específicos lo cual permitirá – desde el momento de formación del régimen de gobernanza – construir capacidades administrativas e instrumentos de gobierno guiados por criterios o pautas de decisión particulares que permitan estrechar, paulatinamente, los márgenes aceptables de discrecionalidad. En cambio, en los escenarios en los que las coaliciones dominantes cuenten con divergencias valorativas importantes, se esperaría – dada la ambigüedad de los acuerdos de política alcanzados – la construcción de capacidades y de instrumentos de gobierno que den un mayor margen de interpretación a la política pública.

formación de los regímenes de gobernanza – y sus consecuencias observables en la definición de la política, en la distribución de espacios de autoridad, y en el desarrollo de capacidades e instrumentos– es un indicador que, *grosso modo*, puede ayudar a identificar cómo se define la capacidad de veto y la discrecionalidad en dichos escenarios.

Los atributos estructurales que se delinearán durante la etapa formación del régimen se consolidan en periodos posteriores como resultado del proceso de actualización recursiva al que están sujetos sus componentes básicos (instituciones, coaliciones y modo de interacción) y las políticas (referencial, instrumentos y capacidades). Este proceso de consolidación del veto y la discrecionalidad ocurre gracias al establecimiento – y al perfeccionamiento – de reglas, capacidades, instrumentos y modos de relacionamiento como parte del repertorio de la política pública.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Así, por ejemplo, en aquellos casos en los que existió una amplia convergencia valorativa entre las coaliciones dominantes desde la formación del régimen de gobernanza se podría esperar que la trayectoria gubernativa se consolide a través de: primero, una creciente distribución de espacios de autoridad y de influencia entre los miembros de las coaliciones (y que incremente su capacidad de veto) y, segundo, la construcción – y la paulatina sofisticación – de capacidades y de instrumentos de gobierno que vayan estrechando los márgenes aceptables de discrecionalidad institucional. En un escenario opuesto – esto es, en donde prevalezca la divergencia valorativa entre las coaliciones dominantes – la trayectoria se consolidará a través de la capacidad de liderazgo político que pueda ejercer un actor para asegurar un cierto grado de veto político, así como de la construcción de capacidades y de instrumentos de gobierno que vayan

El veto y la discrecionalidad se van constituyendo, como atributos que distinguen la naturaleza de las trayectorias, y que restringen (o abren oportunidades para) la acción estratégica de los actores ya sea para preservar el *statu quo* o para reformar la política, según sea su interés. Asimismo, y como se discutirá en el siguiente apartado, estos legados institucionales – en su interacción con las presiones selectivas que puedan ejercer las coaliciones reformadoras – moldean los escenarios aceptables en los que el cambio de la política puede ocurrir.

### Trayectorias, coyunturas y agencia: la mecánica del cambio de los regímenes y las políticas

Los regímenes de gobernanza y las políticas públicas no están exentas de presiones que puedan ejercer coaliciones reformadoras (Smith, Stirling y Berkhout 2005; Berkhout, Smith y Stirling 2004), ni sucesos que puedan abrir coyunturas. De hecho, estos factores tienen el potencial de introducir cambios significativos en la estructura, dinámica y decisiones que acontecen al interior de dichos regímenes, además de que pueden modificar la dirección inercial que las trayectorias inducen sobre las políticas (Mahoney 2000).

---

ampliando los márgenes de discrecionalidad institucional que permitan dar cohesión y unidad a las coaliciones dominantes.

Ahora bien, en este marco teórico se considera – a diferencia de lo que se sugiere desde posiciones funcionalistas –<sup>49</sup> que el potencial transformador que pueden tener las presiones y las coyunturas depende del efecto que éstas tengan para, primero, debilitar la posición de veto de las coaliciones dominantes y para, segundo, fortalecer la capacidad de influencia de los grupos reformadores al interior de un régimen (Mahoney 2004; 2000). Así pues, estos choques no producen en todos los casos innovaciones, sino que éstas dependen de la interacción con los atributos estructurales de las trayectorias, que permiten a los defensores del *status quo* evadir este tipo de situaciones y frenar el cambio.

La lógica de cambio que aquí se propone – y que retoma, en buena medida, los argumentos de Mahoney y Thelen (2010) – se resume en el siguiente gráfico. En primer lugar, se considera que las trayectorias se consolidan en torno a atributos de veto político y discrecionalidad particulares que se traducirán en prácticas políticas, capacidades de acción y mandatos que restringirán los márgenes de innovación. Estos legados serán más robustos en la medida que partan de un acuerdo valorativo robusto entre las coaliciones dominantes,

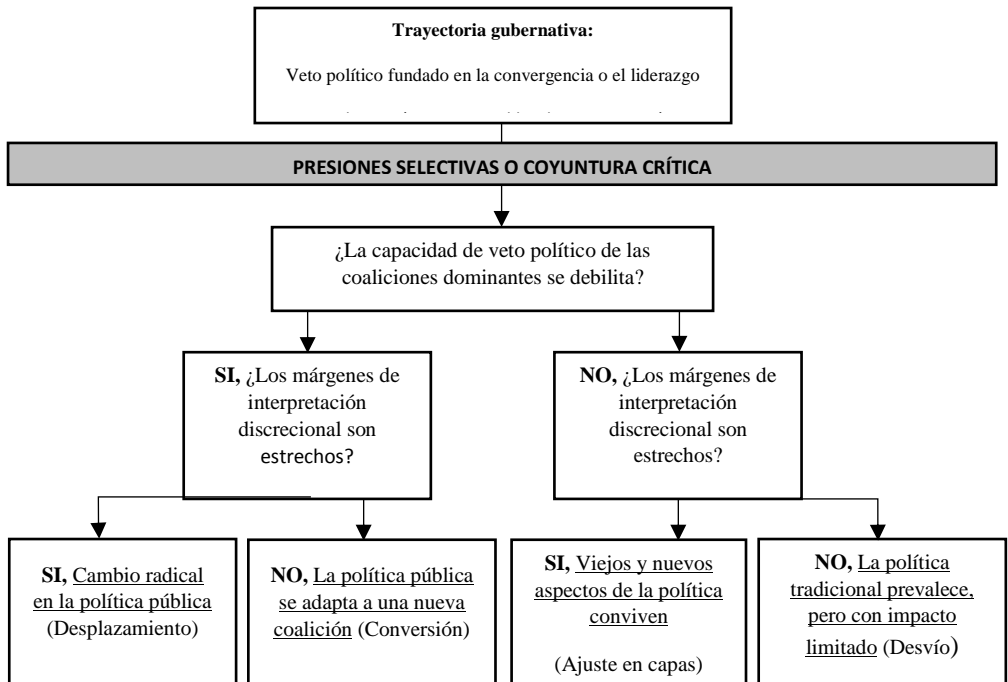
---

<sup>49</sup> Como destaca Mahoney (2000), los esquemas de explicación funcionalista insisten que el cambio ocurre cuando un choque externo transforma las necesidades del sistema y torna poco funcionales las políticas y los instrumentos existentes.



así como de una interpretación y una aplicación estricta de los instrumentos de la política pública.

**Gráfico 5. Interacción entre coyunturas, presiones y legados estructurales de las trayectorias: pautas de cambio de las políticas públicas**



Elaboración propia con base en Mahoney y Thelen (2010)

Segundo, las presiones selectivas y las coyunturas modifican los contextos institucionales, discursivos y valorativos en los que están incrustados los regímenes de gobernanza, y abren ventanas para la entrada de nuevos actores a la arena de decisión. Esta situación plantea un reto a los intereses y posiciones de poder de las coaliciones dominantes tradicionales. Dependiendo del tipo de ajuste que estos

choques ejerzan sobre el marco institucional, sobre la composición de las coaliciones, así como sobre la distribución de encajes institucionales, el cambio puede ocurrir, aunque no sigue una mecánica homogénea.

Finalmente, el tipo de cambio que experimente la estructura y la dinámica del régimen depende de la interacción específica que articulen atributos estructurales (que empujan hacia la preservación del *status quo*) con los ajustes contextuales que se produzcan como resultado de las presiones reformadoras y las coyunturas (que empujan hacia una transformación del régimen y la política). A través de esta interacción se resuelven dos cuestiones clave que orientan la dirección y magnitud del cambio. Estas cuestiones son, primero, en qué medida los mecanismos que dotan de capacidad de veto a las coaliciones dominantes se debilitan y, segundo, cuáles son los márgenes de interpretación y aplicabilidad institucional aceptables que prevalecen una vez que ocurre la contingencia.

Las coyunturas debilitan naturalmente la posición de las coaliciones tradicionales al permitir la entrada de nuevos actores al juego de la política pública. Sin embargo, esto no supone que, en todos los casos, aquéllos pierdan el control sobre espacios clave de autoridad e influencia. El ajuste que sufra este atributo estructural dependerá, por una parte, de la

forma como fueron construidos históricamente los mecanismos que consolidan la capacidad de veto al interior del régimen (ya sea por medio de la cohesión valorativa de las coaliciones o a través del liderazgo de un actor político clave) y, por otra parte, del modo como los cambios contextuales fortalecen la posición de los grupos reformadores.

Hipotéticamente, se podría pensar que en aquellos casos en los que la capacidad de veto se construyó como resultado de una amplia convergencia valorativa de las coaliciones dominantes, resultaría necesaria la ocurrencia de una coyuntura profunda que excluya de la arena política a estos actores o que provoque una división valorativa entre ellos. En cambio, en los contextos en los que el veto político de las coaliciones es dependiente del liderazgo de un actor, se requeriría de un choque externo menos profundo que excluya de la arena política a dicho agente para socavar la capacidad de resistencia de los actores tradicionales.

Con base en el ajuste que sufra la capacidad de veto político de las coaliciones tradicionales, la forma como estén definidos los niveles de interpretación y de aplicación discrecional de los acuerdos de política pública es un indicador clave que permite entender el tipo de estrategias que desplegarán las coaliciones reformistas y tradicionales en el proceso de ajuste de la política. La forma como estos

comportamientos estratégicos se articula dados los niveles y las prácticas de interpretación discrecional prevalecientes se resumen en la siguiente tabla.

**Tabla 5. Repertorio de estrategias que pueden emprender las coaliciones reformistas y dominantes dados los niveles de veto político y de discrecionalidad institucional**

Veto político	Discrecionalidad	Coaliciones Reformistas	Coaliciones Dominantes
Las coaliciones dominantes mantienen capacidad de veto	<i>Discrecionalidad institucional acotada</i>	Moderarán esfuerzos de reforma radical que puedan ser vetados. Se incrustarán en espacios de autoridad dentro del régimen para avanzar sus reformas ‘desde dentro’	Bloquearán sistemáticamente reformas radicales de la política. Impulsarán un debate de políticas centrado en las virtudes <i>técnicas</i> de las alternativas de reforma.
	<i>Discrecionalidad institucional amplia</i>	Buscarán incrustarse en espacios de autoridad dentro del régimen para impulsar formas alternativas de interpretación. Construirán acuerdos pragmáticos con las coaliciones dominantes para avanzar sus reformas.	Limitarán la incrustación de los reformadores en espacios de autoridad política. Acordarán ajustes en la política, en la medida que sus interés e interpretaciones estén representadas

Las coaliciones dominantes pierden capacidad de veto frente a los reformadores	<i>Discrecionalidad institucional acotada</i>	Impulsarán una agenda de reforma radical de la política acorde con sus intereses. Aprovecharán las capacidades y los instrumentos disponibles para avanzar sus reformas.	Mantendrán una posición crítica testimonial en contra de las reformas. Buscarán orientar la implementación de la reforma a partir de los criterios de interpretación tradicionales.
	<i>Discrecionalidad institucional amplia</i>	Aprovecharán la existencia de criterios discrecionales para ajustar aspectos normativos y operativos de la política existente a sus intereses y clientelas. Limitarán los esfuerzos de reforma amplia de las instituciones y de la política.	Buscarán preservar formas de interpretación de la política que beneficien sus intereses. Intentarán desplazar el liderazgo reformador con el propósito de recuperar cohesión y autoridad.

Elaboración Propia

El tipo de estrategias posibles que pueden emprender grupos tradicionales y reformadores producto de la interacción de atributos estructurales y choques coyunturales perfila tipos diferenciados de cambio que pueden experimentar los regímenes y las políticas. De hecho, y siguiendo en este punto

a Mahoney y Thelen (2010), es posible pensar en cuatro pautas diferenciadas de cambio que se detallan a continuación.

1. Cambio (o desplazamiento) radical de la política pública:

Este patrón de cambio ocurre en escenarios en los que la coyuntura disminuye sustantivamente la capacidad de veto de las coaliciones dominantes y en donde persisten limitados márgenes de interpretación discrecional. Dado que los actores defensores del *status quo* son desplazados de la arena política, las coaliciones reformistas cuentan con amplios márgenes para impulsar una agenda de reforma agresiva. Estos últimos aprovecharán la existencia de capacidades e instrumentos de gobierno con márgenes acotados de interpretación para consolidar e institucionalizar innovaciones de política pública.

2. Conversión de la política pública tradicional a nuevos intereses:

Este tipo de cambio ocurre en contextos en los que la coyuntura disminuye sustantivamente la capacidad de veto de las coaliciones dominantes, pero en donde persisten amplios márgenes de discrecionalidad. Dado que los defensores del *status quo* – o al menos el liderazgo que aseguraba la cohesión de la coalición dominante – son desplazados de la arena política, las coaliciones reformistas cuentan potencialmente con amplios márgenes para impulsar una agenda de reforma. Sin

embargo, estos últimos aprovecharán la existencia de capacidades e instrumentos de gobierno discrecionales para adecuar aspectos tradicionales de la política, así como para acomodar algunas innovaciones, a los nuevos intereses que busquen impulsar.

3. Cambio estratificado (o en capas) de la política pública:

Este patrón de cambio ocurre en escenarios en los que la coyuntura no debilita la capacidad de veto de las coaliciones dominantes y en donde prevalecen márgenes acotados de interpretación discrecional. El cambio en la política en estos escenarios depende de la posibilidad de los actores reformistas para incrustarse en espacios de autoridad e influencia política, así como de su capacidad para matizar agendas reformistas agresivas. Dado el control que mantienen las coaliciones dominantes de ciertos espacios de autoridad, así como de los criterios de interpretación, el cambio será paulatino y propiciará la convivencia de aspectos tradicionales e innovadores.

4. Ajuste en el impacto de la política pública tradicional:

Este tipo de cambio ocurre en escenarios en los que la coyuntura no debilita la capacidad de veto de las coaliciones dominantes, pero en donde prevalecen amplios márgenes de interpretación discrecional. Aunque las coaliciones dominantes cuentan con la capacidad para

resistir el desplazamiento de las instituciones y las políticas tradicionales, el impulso de formas alternativas de interpretación de las mismas por parte de las coaliciones reformistas, adecuarán paulatinamente la orientación y el impacto original de la política pública.

De esta forma, la persistencia de atributos estructurales vinculados con el desarrollo y la consolidación de trayectorias particulares puede matizar el efecto transformador de las coyunturas, y restringir diferenciadamente la acción estratégica de grupos tradicionales y reformadores en momentos de ajuste de la política. Así pues, el cambio no es un proceso homogéneo en todos los contextos, inclusive en aquéllos en los que ocurran coyunturas parecidas, sino que está mediado por el modo como, en el largo plazo, se constituyeron trayectorias gubernativas particulares. La adopción de sistemas de participación ciudadana en los sectores urbanos de São Paulo y del Distrito Federal son casos que permiten reconocer cómo la configuración de trayectorias gubernativas con atributos estructurales distintos llevó a la configuración de contextos de ajuste en la política diferentes, una vez que se desencadenaron presiones selectivas y coyunturas a partir de los años setenta. A continuación, se detalla la mecánica argumentativa en cada caso a partir de lo propuesto en este marco teórico.



### Conclusión.

En los siguientes tres capítulos de esta tesis se analiza cómo la articulación de regímenes de gobernanza con rasgos particulares en los sectores urbanos de São Paulo y Ciudad de México a inicios del siglo XX no sólo condujo a la definición de políticas con referenciales y sustentos operativos distintos, sino también a la gestación y estabilización de trayectorias diferentes. Este hecho provocó que, una vez que ocurrieron las coyunturas de cambio político en Brasil y México a inicios de 1980, se configuraran procesos diferenciados de cambio y de adopción de prácticas participativas en estas dos metrópolis.

Con base en la ‘caja de herramientas’ analítica desarrollada en este capítulo, la evidencia producida para estos casos refuerza el argumento de que los contextos y los procesos políticos que conducen a la adopción de nuevos instrumentos en un sector determinado no sólo están determinados por causas coyunturales temporalmente próximas, sino también por la interacción de éstas con factores estructurales históricamente construidos.

Las divergencias en las trayectorias urbanas de São Paulo y Ciudad de México pueden rastrearse hasta el momento de la formación de sus respectivos regímenes de gobernanza en el último cuarto del siglo XIX. Un aspecto clave que diferenció la gestación de regímenes, políticas y trayectorias

urbanas en estas dos ciudades fue el tipo de soluciones que se dieron a dos dilemas institucionales durante la *República Velha* y el Porfiriato: la distribución de competencias entre autoridades para el gobierno de las ciudades y la dotación de derechos a distintas franjas de población.

Durante estos años persistió en São Paulo un contexto institucional en el que las autoridades locales contaban con amplias y claras potestades para el gobierno; y en el que se restringió el acceso a la arena política de amplios sectores de población. Este hecho propició que se formara un régimen de gobernanza integrado por una coalición elitista (empresarios, clases altas, autoridades), valorativamente homogénea y capaz de cooptar los encajes institucionales relevantes en el sector. Al interior de este régimen se articuló un modo de interacción jerárquico por el que élites políticas, económicas y administrativas de São Paulo pudieron controlar el proceso de definición de la política urbana según sus intereses.

En cambio, el contexto institucional que prevaleció en la Ciudad de México durante el Porfiriato y la Revolución – ambigüedad en la distribución de competencias y dotación de derechos políticos a sectores más amplios de población – indujo la gestación de un régimen gobernanza conformado por al menos tres coaliciones dominantes (autoridades, empresarios y grupos populares) flojamente integradas por el

gobierno federal, y con intereses urbanos heterogéneos. Lo anterior provocó la configuración de un modo de interacción *dual* que era empleado en función al origen del objetivo urbano que se buscaba materializar: uno jerárquico que era empleado por la autoridad federal para impulsar su agenda urbana y otro negociado a través del cual las otras dos coaliciones podían cristalizar *ad hoc* sus intereses.

La formación de regímenes urbanos con estructuras y dinámicas decisionales distintas incidió en cómo se gestaron, desde inicios del siglo XX, las políticas urbanas y las trayectorias gubernativas de São Paulo y Ciudad de México. Por una parte, la articulación de un régimen de gobernanza *elitista* en la primera de estas ciudades llevo a la adopción de una política urbana caracterizada por un referencial claro y afín con los intereses de las élites locales, y con instrumentos y capacidades sustentados en burocracias profesionales. Este perfil elitista y tecnificado que comenzó a desarrollar desde muy temprano la política urbana paulistana propició la gestación de una trayectoria en la que la capacidad de veto se concentró en una coalición compacta y homogénea, y en la que los márgenes de interpretación discrecional en el sector tendieron a ser bastante estrechos, o al menos alienados con los intereses de la élite.

Por otra parte, la formación de un régimen de gobernanza heterogéneo, negociado y con rasgos corporativos en la Ciudad de México desde el Porfiriato llevó a la definición de una política urbana bastante ambigua en la que distintos referenciales disputaban la atención y los recursos gubernamentales, y que privilegió el desarrollo de instrumentos y capacidades sustentados en un modelo burocrático discrecional. Este modelo de política urbana negociada llevó a la gestación de una trayectoria gubernativa con un veto fragmentado entre múltiples actores y que tendió a privilegiar un modelo de aplicación *ad hoc* de los mandatos urbanos.

Las diferencias entre los regímenes, las políticas y las trayectorias paulistana y capitalina se profundizaron el periodo 1930 y 1970. Aunque en este periodo Brasil experimentó tres coyunturas de cambio político, el perfil y orientación de los componentes básicos del sector urbano paulistano se estabilizaron. Esto se debió a la capacidad de la coalición dominante para preservar (y ejercer) su capacidad de veto y al mantenimiento de aparatos burocráticos profesionalizados y orientados por criterios técnicos estrictos. Estos dos procesos restringieron notablemente las posibilidades de que grupos ajenos a la coalición dominante (por ejemplo, el gobierno

federal o los sectores populares) pudieran emprender y materializar reformas sustantivas en el sector urbano.

La consolidación del presidencialismo y del régimen corporativo priista en México entre 1934 y 1970 llevó también la estabilización del régimen, la política y la trayectoria urbanas en el Distrito Federal. Los dos procesos políticos arriba mencionados robustecieron, simultáneamente, la posición del presidente de la República y del regente de la ciudad como conductores y árbitros de la política urbana capitalina; pero también ampliaron los márgenes de influencia y negociación de grupos sociales y empresariales incorporados formal o informalmente al juego de la política pública. Con esto, la trayectoria gubernativa del Distrito Federal se estabilizó en torno a un veto relativamente débil y fragmentado entre múltiples actores, y a estructuras burocráticas que reprodujeron un modelo discrecional para la interpretación y la aplicación de los instrumentos de política urbana.

Los regímenes y políticas urbanas de São Paulo y el Distrito Federal enfrentaron presiones reformadoras y coyunturas desde inicios de los años setenta hasta finales de la década de 1990. Los cambios contextuales motivados por estos hechos abrieron ventanas de oportunidad para que nuevos actores y discursos entraran en la arena política, y propusieran cambios en los sectores urbanos de estas ciudades. Ahora bien,

la interacción específica que, en cada uno de estos casos, se articuló entre trayectorias gubernativas, choques exógenos y cálculo estratégico de actores tradicionales y reformadores ofrece una explicación profunda sobre cómo ocurrió el cambio en los sectores urbanos de estas metrópolis, y cómo se articularon los escenarios decisionales que condujeron a la adopción de prácticas participativas a inicios del siglo XXI.

Por un lado, el sector urbano de São Paulo experimentó un proceso de cambio estratificado que ha llevado a que a un cambio del modelo elitista por otro en el que actualmente actores tradicionales y reformadores discuten y definen el rumbo de la política pública. Este cambio, a su vez, propició la construcción de un escenario decisional en el que se adoptaron prácticas participativas centralizadas en el ámbito sectorial, pero con una amplia representatividad social.

Este ajuste en el régimen y la política urbana paulistana puede explicarse por dos razones. En primer lugar, a pesar de los cambios contextuales ocasionados por las presiones reformistas y las coyunturas, los grupos urbanos tradicionales retuvieron (y continuaron ejerciendo) amplia capacidad de veto en este sector, además de que las burocracias locales siguieron orientando su actuar por un esquema de interpretación poco discrecional y centralizado. En segundo lugar, los grupos urbanos reformadores lograron infiltrarse

gradualmente en encajes institucionales clave, articular una propuesta de reforma urbana aceptable, y ampliar sus márgenes de influencia y de veto en el sector.

Por otro lado, el sector urbano del Distrito Federal enfrentó un proceso de conversión institucional que ha llevado a una adecuación del corporativismo urbano tradicional, a nuevos imperativos y coaliciones dominantes. Este cambio propició que los instrumentos de participación ciudadana adoptados en esta urbe reflejen muchos de los elementos (base territorial, fragmentación y membresía individual) que caracterizaron a algunos de los mecanismos de intermediación política corporativa consolidados en décadas previas, aunque bajo un discurso democrático-participativo.

La conversión del sector urbano capitalino obedeció a dos razones fundamentales. Primeramente, las presiones reformadoras y las coyunturas experimentadas en México fueron desgastando paulatinamente el acuerdo corporativo tradicional y fragmentando la capacidad de veto en el sector entre un mayor número de actores, pero no alteraron el modelo burocrático de interpretación discrecional del sector urbano capitalino. En segundo lugar, el desplazamiento del PRI y de algunos de sus aliados políticos de espacios clave de influencia y de decisión en la ciudad en 1997 abrió una ventana de oportunidad para que una nueva coalición urbana dominante

ocupara su lugar y adecuara – dada su lógica de formación – las prácticas corporativas y discrecionales tradicionales en la ciudad a sus propias agendas e intereses de política. A lo largo de los siguientes tres capítulos se explicará con detenimiento estos argumentos.



### **Capítulo 3. Formación de los regímenes de gobernanza urbana en São Paulo y Ciudad de México (1880-1930).**

Al concluir el primer tercio del siglo XX, São Paulo y Ciudad de México contaban ya con legislaciones, programas y agencias que enmarcaban su política urbana, y que guiaron el desarrollo de las mismas en sus años de mayor expansión poblacional.<sup>50</sup> La adopción de políticas urbanas con rasgos particulares durante estos años puede ser vista como la culminación de una fase de formación de sus respectivos regímenes de gobernanza y de gestación de los atributos de sus trayectorias gubernativas. El objetivo central de este capítulo es analizar esta etapa formativa con la intención de identificar por qué en estas ciudades se construyeron modelos de política urbana con rasgos diferentes y de dilucidar alrededor de qué

---

<sup>50</sup> En el caso de São Paulo, la cámara municipal aprobó en 1929 la *Lei 3427* (conocida como Código de Obras ‘Arthur Saboya’) – reformada en 1934 – que definió las pautas básicas de la política urbana en esta ciudad hasta inicios de los años setenta. Asimismo, a inicios de 1930 concluyó la elaboración del *Plano de Avenidas* por parte de la Dirección de Obras Municipales de São Paulo, que fue puesto en marcha a partir de 1938. Por su parte, el Congreso de la Unión en México aprobó en 1933 – con posteriores reformas en 1936 y 1953 – la *Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California* que, al igual que en el caso de São Paulo, definió el rumbo de la política urbana en el Distrito Federal hasta los años ochenta. Esta *Ley de Planificación* vino acompañada por un reglamento, así como de un primer conjunto de acciones urbanas de alcance amplio retomadas por el Departamento del Distrito Federal del estudio *Plano Regulador para el Distrito Federal* de 1933 elaborado por Carlos Contreras y otros urbanistas y arquitectos (Sánchez 2002; 1999).

capacidades de veto y discrecionalidad se gestaron sus trayectorias gubernativas.<sup>51</sup>

En este capítulo se asume que la formación de los regímenes urbanos en São Paulo y Ciudad de México ocurrió, *grosso modo*, entre 1880 y 1930.<sup>52</sup> La definición de este periodo no es arbitraria, sino que parte de la idea de que en estos años ocurrieron una serie de cambios que motivaron la introducción del tema urbano en las agendas de gobierno de estas ciudades. El primero de estos cambios fue demográfico. En las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX,

---

<sup>51</sup> Aunque las leyes o los planes que daban sustento a la política urbana de estas dos ciudades fueron promulgados o publicados en momentos cercanos en el tiempo; la orientación, los alcances y el grado de especificidad de cada uno de ellos en cada caso fue claramente diferente. Por una parte, en el Código de Obras Arthur Saboya (1929) y el *Plano de Avenidas* (1930) de São Paulo se observa una clara orientación hacia la zonificación parcial (y cada vez más específica) del espacio urbano y hacia la valorización del suelo en áreas particulares de la ciudad, a partir de la promoción de una estrategia de *verticalización* y de construcción de grandes obras viarias guiada por las dependencias del gobierno municipal (Somekh y Gagliotti 2013; Nery Jr. 2002; Osello 1983). Por su parte, en la *Ley de Planificación y Zonificación* (1933 y 1936) y en las acciones retomadas por el Departamento del Distrito Federal del *Plano Regulador* de Carlos Contreras (1933) se reconoce la definición de una política urbana orientada hacia una zonificación y planeación comprensiva – aunque guiada por instrumentos ambiguos de negociación – del espacio urbano, en la que se consideran distintas dimensiones del desarrollo urbano (y no solo el desarrollo viario), y en donde su implementación estaba comandada por autoridades federales y locales (Sánchez 1999).

<sup>52</sup> En el caso de São Paulo el periodo de análisis comprendido en este capítulo va de 1889 hasta 1930, mismo que coincide con la Primera República (*República Velha*) brasileña. En el caso del Distrito Federal el análisis comprende el periodo 1876 (que marca el inicio del régimen *Porfiriano*) hasta 1933 (cuando se promulga la *Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y de los territorios de Baja California*).

São Paulo y México experimentaron procesos de crecimiento poblacional inéditos que, en un breve tiempo, incrementaron la necesidad de definir pautas mínimas de gobierno, ordenamiento y gestión del fenómeno urbano.<sup>53</sup>

**Tabla 6. Evolución poblacional São Paulo y Distrito Federal, 1872-1940**

Año	São Paulo	Distrito Federal
1872	31,385	n.d.
1885	n.d.	324,365
1890	64,934	447,132
1900	239,820	541,516
1910	n.d.	720,753
1920	579,033	906,063
1930	n.d.	1,229,576
1940	1,326,216	1,448,422

Fuentes: *Histórico demográfico do Município de São Paulo* (2007),<sup>54</sup> censos de población 1895-1940 (INEGI)<sup>55</sup> y Gantús (2012)

---

<sup>53</sup> Entre los factores que destaca la literatura para explicar el crecimiento explosivo de São Paulo en la última década del siglo XIX se encuentran: 1) el *boom* de los precios internacionales del café que incentivo el cultivo de este producto al interior del estado de São paulo, 2) la abolición de la esclavitud en 1888 que condujo al establecimiento de una agresiva estrategia gubernamental de atracción de población europea al estado (de Aquino 2010; da Cruz Paiva 2010), 3) la construcción de la línea de ferrocarril entre Santos y Jundiaí en la que São Paulo se ubicó como una ciudad de paso obligado de mercancías y personas, y 4) el creciente interés de las élites cafetaleras de invertir los beneficios derivados del comercio internacional en desarrollo inmobiliario e industrial de la ciudad. En el caso del Distrito Federal, la literatura destaca los siguientes factores como explicativos del crecimiento demográfico de la ciudad: 1) la migración interna de población de los estados del centro del país que buscaban mejores condiciones de vida en el Distrito Federal (Rodríguez 1994), 2) la amplia disponibilidad de suelo urbano habitable y desarrollable como resultado de lo dispuesto en la *Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos* de 1859 (M. D. Morales 2011b) y 3) la existencia de una, aún moderada, demanda de obra por parte de las industrias que comenzaban a establecerse en las afueras de la ciudad (Garza 1985)

<sup>54</sup> [http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/historico\\_demografico/](http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico/)

<sup>55</sup> <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/>

Este crecimiento poblacional incrementó la heterogeneidad de los grupos sociales que residían en estas urbes, y acrecentó el tipo y número demandas de naturaleza netamente urbana (vivienda, servicios públicos, transporte, entre otros) impulsadas por actores con agendas e intereses diversos. En particular, y dado el peso creciente del sector industrial en estas ciudades, los obreros cobraron relevancia frente a otros actores urbanos tradicionales como las élites, las comerciantes y los profesionistas liberales (Gutiérrez 2006; Garza 1985; Morse 1974; Langenbuch 1968).

La entrada del tema urbano en las agendas de São Paulo y Ciudad de México coincidió también con episodios de cambio político a escala nacional en Brasil y México que distribuyeron la autoridad estatal de formas peculiares. Por una parte, la formación del régimen urbano en São Paulo empató con la proclamación de la *República Velha* en 1889, misma que se extendió hasta la Revolución de 1930. Por su parte, la articulación del régimen urbano en Ciudad de México ocurrió en un periodo de reconfiguración de la autoridad estatal en el que, a lo largo de cinco décadas, se sucedieron el Porfiriato (1876-1910), la Revolución (1910-1921) y una primera etapa del régimen postrevolucionario (1921-1933).

En este capítulo se desarrollan tres argumentos principales. Primero, la formación de los regímenes urbanos

de gobernanza en São Paulo y México estuvo inducida por dos dilemas institucionales que fueron resueltos de forma distinta durante la *República Velha* en Brasil, así como en el Porfiriato y el periodo revolucionario en México: la distribución de competencias para el gobierno de las ciudades y la dotación de derechos políticos a franjas distintas de población. Las soluciones que se dieron a estos dos dilemas delinearon los rasgos que asumieron los componentes básicos de los regímenes en cada una de estas ciudades: mientras las soluciones adoptadas durante la *República Velha* indujeron la formación de un régimen de gobernanza dominado por las élites locales en São Paulo; el contexto institucional prevaleciente durante el Porfiriato y la Revolución en México propició la articulación de un régimen urbano integrado por múltiples coaliciones, débilmente acopladas y valorativamente heterogéneas en la Ciudad de México.

El segundo argumento es que el perfil que asumieron las políticas urbanas en São Paulo y Ciudad de México estuvo inducido por las características estructurales (tipo de coaliciones y modo de interacción) de sus respectivos regímenes de gobernanza. La articulación en São Paulo de un régimen dominado por una sola coalición elitista y en el que se articuló un modo de interacción jerárquico llevó a la definición de una política urbana con un referencial valorativo claro,

cercano a los intereses de las élites, sustentado en instrumentos de gobierno precisos y en capacidades administrativas orientadas por el profesionalismo y la interpretación acotada. En cambio, la configuración de un régimen de gobernanza en el que múltiples coaliciones lograron incrustarse en encajes institucionales relevantes para el gobierno de Ciudad de México propició que la política urbana de esta ciudad contara con múltiples referenciales relevantes, con instrumentos de gobierno ambiguos y con capacidades administrativas que privilegiaban la negociación y la aplicación *ad hoc* de la política pública.

El tercer argumento que se discute en este capítulo es que los atributos estructurales de veto y discrecionalidad alrededor de los cuales se gestaron las trayectorias gubernativas en estas ciudades fueron delineados por el tipo de régimen de gobernanza y por el modelo de política urbana que se articuló en cada una de ellas. En São Paulo, el régimen de gobernanza creado y los acuerdos de política urbana alcanzados durante la *República Velha* propiciaron la gestación de una trayectoria gubernativa en torno a altos niveles de veto político y a márgenes estrechos interpretación discrecional de la política urbana. En cambio, los rasgos que caracterizaron tanto al régimen como a la política urbana en el Distrito Federal en estos años propiciaron la gestación de una

trayectoria urbana alrededor de un veto político fragmentado, disputado y dependiente del liderazgo gubernamental, así como de un esquema interpretación discrecional amplia de los acuerdos y los instrumentos de política urbana.

Este capítulo se divide en tres secciones. En la primera de ellas se analiza cómo las distintas soluciones que se dieron a los dilemas institucionales de distribución de competencias y de dotación de derechos políticos en México y en Brasil influyeron en la formación de los regímenes urbanos de gobernanza en São Paulo y la Ciudad de México. En el segundo apartado se discute cómo la formación de regímenes de gobernanza con rasgos particulares llevó a la definición de modelos de política urbana con perfiles normativos y operativos distintos en estas ciudades. Como conclusión de este capítulo, en un tercer apartado se discute cómo el tipo de régimen de gobernanza y el perfil de política urbana que se construyeron en São Paulo y México en estos años incidieron en la gestación de dos trayectorias gubernativas con atributos de veto y de discrecionalidad notoriamente distintos.

## La formación de los regímenes de gobernanza urbana en São Paulo y Ciudad de México: instituciones y cálculo estratégico

La entrada del tema urbano en las agendas de gobierno de São Paulo y Ciudad de México ocurrió en momentos de cambios políticos en Brasil y México que propiciaron, en ambos casos, la formación de gobiernos oligárquicos orientados a la construcción de aparatos estatales robustos y con una agenda económica de corte liberal.<sup>56</sup> La formación del régimen urbano en São Paulo ocurrió durante la *República Velha* (1889-1930) que se estableció a partir del acuerdo político de las élites económicas regionales (en particular de São Paulo y Minas

---

<sup>56</sup> Como destacan diversos autores, hacia finales del siglo XIX – y después de medio siglo de inestabilidad política en la región – en los países latinoamericanos se iniciaron procesos de articulación de los aparatos estatales que contaran con mayor capacidad para centralizar la autoridad, así como para desplegar tecnologías infraestructurales de poder (Centeno y Ferraro 2013; Kurtz 2013; Soifer 2006; Centeno 2002). Asimismo, este proceso de construcción estatal coincide con un escenario en el que existe un acuerdo generalizado de impulsar un modelo económico basado en la exportación de materias primas como una estrategia que permitiría el desarrollo amplio de los sectores productivos de los países (Bulmer-Thomas 2000). Con relación a este último punto, Bulmer-Thomas destaca que desde aproximadamente 1850 hasta la depresión de 1929:

“La política económica se preocupaba ante todo de las necesidades del sector exportador, y su repercusión sobre el resto de la economía seguía siendo incierta. La opinión dominante [en los países latinoamericanos] subrayaba la necesidad de ampliar el sector exportador, basándose en el supuesto de que, de alguna manera imprecisa, el aumento de las exportaciones incrementaría el desarrollo de la productividad y el cambio estructural de toda la economía. Se suponía que el aumento de las exportaciones era prácticamente lo mismo que el desarrollo guiado por las exportaciones” (67).



Gerais) que, dados los cambios económicos ocurridos durante el último tercio del siglo XIX, gozaban de amplia influencia política nacional (Love 2013; 1996).<sup>57</sup> Los gobiernos formados en Brasil en estos años fueron dominados por estas élites y su acción estuvo orientada a la protección y cristalización de sus intereses en el Estado, particularmente en aquellos ámbitos que permitieran consolidar el modelo exportador primario.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> El predominio de las élites económicas regionales en la conformación política de la primera república brasileña puede explicarse por la consolidación del modelo económico exportador de materias primas cuyos centros más dinámicos se trasladaron, durante los años previos a la proclamación de la república, del noreste del país (Pernambuco y Bahía) hacia el sureste (São Paulo y Minas Gerais) como resultado del *boom* en los precios internacionales del café (Love 1996). En particular, el papel de liderazgo que tuvieron los políticos paulistas en la confección del nuevo arreglo político fue muy importante, quienes de forma recurrente habían manifestado su oposición al centralismo promovido por el Imperio que limitaba la representación de las regiones en el ámbito nacional (Azevedo 2010; Love 1996). El poder y la influencia política de las élites regionales se vio reflejado en el establecimiento y la puesta en marcha de prácticas políticas informales como la *política do café com leite*, la política de los gobernadores, así como el fortalecimiento de otras prácticas políticas existentes desde la época imperial, como el *coronelismo* (Nunes Leal 2012).

<sup>58</sup> En el ámbito económico, por ejemplo, desde el gobierno nacional se promovió un modelo de mínima regulación e intervención estatal en la economía que privilegiaba los intereses de los grupos exportadores, además de que se favoreció la transferencia de recursos presupuestales a los estados para la construcción de infraestructura que fomentara la capacidad exportadora de éstos (Bulmer-Thomas 2000; Love 1996). Un par de ejemplos adicionales que evidencian esta influencia y el grado de infiltración de los intereses económicos en la esfera estatal regional en el estado de São Paulo fueron las medidas de valorización de los precios del café emprendidas por el gobierno estatal desde la década de 1890, así como la política gubernamental para promover la migración al estado de

Igualmente, la formación del régimen de gobernanza urbano en Ciudad de México ocurrió en un contexto en el que, después de medio siglo de disputas entre liberales y conservadores, México entró en un periodo de relativa estabilidad y de centralización de la autoridad con el gobierno de Porfirio Díaz (1876-1910). Como señala Guerra (2000), durante el Porfiriato se sentaron las bases de un gobierno federal fuerte, capaz de controlar (o al menos asimilar) a las distintas facciones regionales en pugna. Al igual que los oligarcas brasileños, el gobierno de Díaz (y sus élites aliadas) impulsaron un proyecto económico modernizador de corte liberal, aunque la dirección de esta estrategia fue controlada por el gobierno federal, en detrimento del poder de las regiones, estados y municipios (Guerra 2000).<sup>59</sup> A diferencia Brasil, la ocurrencia de la Revolución Mexicana a inicios del siglo XX propició la sustitución de las élites políticas nacionales y la germinación, hacia finales de los años veinte, de un régimen político autoritario-corporativo.

A pesar de que la *República Velha* y el Porfiriato compartieron algunas prácticas políticas, las bases

---

trabajadores europeos con la intención de reemplazar la mano de obra esclava liberada en 1888 por medio de la *Lei Aurea* (de Aquino 2010; da Cruz Paiva 2010).

<sup>59</sup> Como se discutirá un poco más adelante, el proyecto de modernización y de embellecimiento de la ciudad de México – a través de un agresivo plan de construcción de infraestructura – era parte de esta estrategia económica más amplia de modernización del país (Garza 1985)

constitucionales sobre las que cada uno se sustentó fueron distintas y tuvieron implicaciones diferentes en la formación de los regímenes urbanos de gobernanza en São Paulo y la Ciudad de México. En específico, el modo como en Brasil y México se resolvieron los dilemas institucionales sobre la distribución de competencias entre autoridades para el gobierno de las ciudades y la dotación de derechos político a franjas distintas de población revisten particular importancia en esta discusión.

El amplio dominio que ejercieron las élites regionales en la confección de la *República Velha* brasileña propició que la Constitución de 1891 dotara de amplias potestades de gobierno (fiscales, políticas y administrativas) a estados y municipios, en detrimento de la autoridad federal (Love 1996). A pesar del control político formal que podía ejercer la autoridad estatal,<sup>60</sup> los municipios en el estado de São Paulo contaban con amplias atribuciones para promulgar leyes en temas hacendarios, de organización interna y para la

---

<sup>60</sup> En el caso del estado de São Paulo, por ejemplo, la *Lei 16/1891* que regula la organización de los municipios establece mecanismos mediante los cuales la Cámara Estatal o los electores de un municipio en particular (en buena medida, miembros de las oligarquías) podían censurar y revocar ordenamientos promulgados por las Cámaras Municipales. De la misma forma, el gobierno estatal contaba con facultades para centralizar a discreción competencias originalmente delegadas a los municipios, dependiendo de sus intereses particulares.

presentación de servicios.<sup>61</sup> Aunque el municipio de São Paulo estuvo sujeto a un régimen de excepción en el cobro del impuesto predial durante estos años (di Monaco 2007),<sup>62</sup> las autoridades de esta ciudad retuvieron atribuciones para el cobro de todos los demás impuestos, derechos y tasas estipuladas por la legislación estatal que les permitió contar con recursos, no siempre suficientes, para el despliegue de una agenda autónoma de gobierno en distintos sectores.

Asimismo, y dado el carácter elitista de la *República Velha*, en este periodo se impusieron fuertes restricciones a franjas amplias de población para el ejercicio de derechos

---

<sup>61</sup> En el caso del estado de São Paulo, la Lei Estadual 16/1981 otorgaba potestades tributarias a los municipios en los siguientes rubros: a) por la venta o alquiler de muebles o inmuebles pertenecientes a los municipios; b) impuesto sobre industrias y profesiones; c) impuesto predial; d) impuesto sobre los productos del municipio que no se destinen a la exportación; e) derechos por servicios públicos de agua, drenaje, iluminación, apertura y reparación calles, plazas, puentes y viaductos; f) derechos por el uso de mercados, calles y plazas por parte de vendedores (fijos o ambulantes); g) licencias por inhumaciones y por la venta de espacios en los cementerios municipales; h) tarifa por el uso de rastros y por la verificación de los depósitos de inflamables; i) tasas de concesión de licencias para juegos y espectáculos públicos; j) impuestos sobre casas de subastas, de modas; y k) multas por infracciones a los reglamentos municipales (véase artículo 38 de la *Lei Estadual 16/1981*).

<sup>62</sup> Con respecto a este punto, di Mónaco (2007) señala que, para el periodo 1899-1926, la recaudación del impuesto predial en la ciudad de São Paulo representó, en promedio, 6.2% de los ingresos tributarios estatales mientras que, si hubiera sido recaudado por el gobierno municipal, hubiera representado, en promedio, 39.65% de los ingresos tributarios de este nivel de gobierno. Este trato diferenciado para el cobro del impuesto predial se mantuvo hasta la promulgación de la Constitución de 1934 cuando el gobierno municipal de São Paulo adquiere la potestad para el cobro del impuesto predial.

políticos en Brasil. La Constitución de 1891 estipulaba que los derechos políticos (votar y ser votado) estaban restringidos para los mendigos, analfabetas, militares bajo rango y religiosos.<sup>63</sup> Esta restricción institucional reviste relevancia si se considera que, durante los últimos años del siglo XX y los primeros del XXI, un porcentaje significativo de la población de São Paulo era analfabeta o extranjera, producto de la migración europea.<sup>64</sup> Con esto, la capacidad de influencia formal sobre los espacios de decisión política en el ámbito municipal estaba concentrada en una franja de población muy estrecha (élites, empresarios y clases medias). Al respecto, Gomes (2006) señala que:

“[e]n rigor no existía ningún dispositivo legal que impidiera la participación política y electoral de los trabajadores. La República abolió el voto censitario, que solamente concedía derechos electorales a personas con cierta renta o propiedades. El sufragio

---

<sup>63</sup> Asimismo, la constitución del estado de São Paulo imponía las mismas restricciones para el ejercicio de los derechos políticos en el ámbito municipal (art. 59).

<sup>64</sup> Bassanezi *et al.* (2008) estiman que, solo en el periodo 1890-1900, llegaron al estado de São Paulo alrededor de 400 mil migrantes. En la mayoría de los casos el viaje de estos migrantes, así como el hospedaje durante los primeros días, era subsidiado por el gobierno estatal. Si bien la atracción de migrantes europeos al estado tenía como intención sustituir la mano de obra esclava ya liberada, un contingente importante de esta población permaneció en la ciudad y comenzó a participar activamente (ya sea como trabajador o capitalista) en el incipiente desarrollo industrial de la ciudad.

se volvió universal, aunque tal concepto significara la participación de pocos. En la práctica, la participación estaba restringida a los brasileños (o naturalizados), mayores de 21 años, del sexo masculino, alfabetizados y que no fueran mendigos, soldados sin licencia de oficial o miembros de órdenes religiosas. El voto no era obligatorio. Además de los factores citados, conviene resaltar el enorme contingente de analfabetos en Brasil. [...] Según el censo de 1890 había 85% de analfabetos dentro de un universo de 14 millones de habitantes. De esta forma, el analfabetismo se constituía en el factor determinante de exclusión en la medida que creaba obstáculos para la instrumentalización de las luchas obreras” (6 y s.).

En cambio, los principios constitucionales que normaban la distribución de competencias para el gobierno de la Ciudad de México y el ejercicio de los derechos políticos en México durante el Porfiriato – e inclusive en el periodo postrevolucionario – fueron distintos. El problema del gobierno y la distribución de competencias en la Ciudad de México merecen mención aparte. Dado el carácter simultáneo de esta ciudad como sede de los poderes federales y como entidad que aglutinaba varias municipalidades, en la Ciudad

de México había prevalecido el traslape, confusión y ambigüedad de atribuciones entre autoridades federales, estatales y municipales desde su fundación en 1824 (Miranda 1998; Rodríguez 1994).<sup>65</sup> Al iniciar el régimen Porfiriano, las atribuciones para el gobierno del Distrito Federal estaban distribuidas,<sup>66</sup> no siempre claramente, entre la Federación, un Gobernador, 5 Prefectos Políticos y 17 Ayuntamientos, cada uno con atribuciones legislativas y administrativas particulares (Gantús 2012; Miranda 1998).<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> El Distrito Federal fue creado como sede de los poderes federales por la Constitución de 1824. A pesar de esto, los municipios que fueron integrados a esta entidad retuvieron su personalidad jurídica, así como sus atribuciones de gobierno. Como señala Rodríguez (1994), sin embargo, el primer ordenamiento jurídico que reguló el gobierno de estas municipalidades fueron las Ordenanzas de 1840 creadas durante el régimen centralista lo cual significó que “la vida del ayuntamiento [*transcurriera*] en una especie de indeterminación jurídica por poco más de 15 años” (34). Nuevamente, durante el proceso constituyente de 1856-1857 se buscaron soluciones a la indeterminación jurídica del Distrito Federal – e incluso se pensó en la creación de un estado del Valle de México o en trasladar la capital a otra ciudad [Aguascalientes – aunque dichas propuestas no prosperaron. Con esto, la indeterminación jurídica y el traslape de funciones entre Ayuntamientos, Gubernatura y Federación en el Distrito Federal será un asunto que prevalecerá, al menos, hasta 1928 (Hernández 2008; Rodríguez 1994).

<sup>66</sup> De acuerdo con el Decreto y el Bando de Gobierno del Distrito Federal de 1861 y 1862, respectivamente (Gantús 2012).

<sup>67</sup> Como señala Gantús (2012), la división territorial del Distrito Federal se modificó en al menos 5 ocasiones entre 1861 y 1903. El *Decreto del gobierno: División del Distrito Federal* de 1861 dividía al Distrito Federal en 1 municipalidad (México) y 4 partidos (Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya). Con la promulgación del *Bando de gobierno sobre la división política del Distrito Federal* de 1862, esta entidad mantuvo los mismos 4 partidos de 1861, pero el número de municipalidades se incrementó a 17 (México, Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Xochimilco, Tulyahualco, Tláhuac, San Pedro Actopan,

Asimismo, la Constitución de 1857 dotaba de derechos políticos a todos los mexicanos mayores de edad que tuvieran un ‘modo honesto de vida’ (art. 34).<sup>68</sup> A pesar de que esta Constitución exigía a los ciudadanos su empadronamiento – y dejaba a criterio de los empadronadores el otorgamiento de derechos (Gantús 2012) – los márgenes de participación (y de incrustación en espacios políticos de decisión) de los grupos populares fueron relativamente amplios desde el Porfiriato.<sup>69</sup> Con la promulgación de la constitución de 1917, el requisito de empadronamiento se eliminó y se garantizaron derechos

---

Milpa Alta, Hastahuacan, San Ángel, Tlalpam, Coyoacán, Ixtapalapan, Ixtacalco, Tacubaya y Tacuba). En 1899 se vuelve a modificar la división territorial del Distrito Federal y el número de municipalidades aumenta a 22 y el de Prefecturas (o partidos) aumenta a 6. Finalmente, con la publicación de la *Ley de Organización política y municipal del Distrito Federal* de 1903, el Distrito Federal se divide en las 13 municipalidades que permanecerán vigentes al menos los siguientes 30 años.

<sup>68</sup> De acuerdo con el artículo 34 de la Constitución mexicana de 1857 la mayoría de edad se alcanzaba a los 18 años en el caso de los hombres casados y a los 21 en el caso de los solteros. La constitución de 1917 mantuvo, en su redacción, original las mismas condiciones de edad para el ejercicio de la ciudadanía.

<sup>69</sup> Según información recopilada por Gantús (2012), y con base en estimaciones propias, es posible considerar que el número de electores que potencialmente podía participar en las elecciones locales en el Distrito Federal entre 1870 y 1900 rondaba el 30 por ciento de la población total. Este dato resulta importante si se considera que, como señala Gutiérrez (2006), para finales del siglo XIX “alrededor de un 70 por ciento de la población de la ciudad de México estaba conformada por artesanos, obreros industriales, pequeños comerciantes y trabajadores sin calificación” (9). Con esto, la capacidad de acceso e influencia política potencial que podían ejercer los grupos obreros y populares en el Distrito Federal, incluso desde los años del *Porfiriato*, era indudablemente superior en comparación a sus contrapartes en São Paulo durante la *República Velha*.



políticos a todos los ciudadanos, hecho que fortaleció la posición de acceso e influencia política de ciertos sectores populares de la ciudad.<sup>70</sup>

Dadas estas diferencias en los contextos institucionales conviene hacer dos preguntas. Primero, ¿qué efectos tuvieron estas dos soluciones institucionales en la formación de los regímenes de gobernanza urbana de São Paulo y Ciudad de México? Segundo, ¿la coyuntura revolucionaria en México modificó de alguna manera el desarrollo inicial del régimen urbano en la Ciudad de México? Con respecto a la primera pregunta, aquí se considera que las soluciones institucionales que se dieron a los dilemas competenciales y de derechos en Brasil y México tuvieron al menos tres efectos potenciales sobre la formación de los regímenes de gobernanza urbana de São Paulo y Ciudad de México, que fueron:

**Primero.** Las condiciones institucionales persistentes en cada ciudad incidieron sobre el tipo de tácticas que emprendieron los grupos políticos para articular coaliciones de actores en los sectores urbanos de cada una de ellas.

---

<sup>70</sup> Cabe destacar que, de acuerdo con las Constituciones de 1857 y 1917, la calidad de ciudadano solamente era para los hombres. Las mujeres no contarán con derechos políticos (en particular, a votar) hasta la década de 1950.

**Segundo.** Las condiciones institucionales persistentes en cada ciudad abrieron espacios diferenciados de influencia política en distintos puntos de los sistemas políticos brasileño y mexicano, mismos que fueron ocupados por las coaliciones de actores. Así, el marco institucional relevante en cada ciudad influyó en la formación de los encajes institucionales de los regímenes de gobernanza.

**Tercero.** El tipo de coaliciones y de encajes institucionales que se formaron en cada caso motivó la configuración de modos de interacción diferenciados que orientaron el proceso de definición de las políticas urbanas de cada una de ellas.

Con relación a la segunda pregunta, considero que la dinámica política articulada durante la Revolución y el periodo *postrevolucionario* en México (1910-1934) modificó el balance de poder entre los actores interesados en el sector urbano de la Ciudad de México (desplazó a algunos, incorporó a otros y reforzó la posición de otros más), pero no alteró sustantivamente las dinámicas políticas básicas del régimen articulado durante el Porfiriato. Lo anterior puede explicarse al considerar que las soluciones que se dieron producto de la Revolución a los dilemas competenciales y de derechos fueron prácticamente las mismas, aunque con tonos distintos, a las emprendidas por el gobierno de Díaz. En las siguientes páginas

se discuten con cuidado las afirmaciones que dan respuesta a estas dos preguntas.

Un primer efecto que tuvieron las soluciones a los dilemas competenciales y de derechos en Brasil y México en la formación de los regímenes de gobernanza de São Paulo y Ciudad de México tuvo que ver con el tipo de estrategias que pudieron desplegar los actores políticos para la articulación de coaliciones de actores en los sectores urbanos de cada ciudad. En el primer caso, la amplia capacidad de influencia que gozaron las élites locales durante la *República Velha* permitió la formación temprana de una coalición compacta y valorativamente cohesionada. En los años de la Primera República, esta coalición emprendió dos estrategias que robustecieron su posición de dominio sobre el escenario político y el sector urbano de São Paulo que fueron:

La exclusión de los grupos obreros y populares de las discusiones sustantivas de política urbana: como destaca la literatura, las élites paulistas fueron muy eficaces para marginar políticamente y excluir de discusiones clave de política pública a los grupos obreros y populares durante toda la *República Velha*. Las restricciones para el ejercicio de derechos políticos y la organización sindical, la prohibición informal de las huelgas, así como la represión policiaca ante

cualquier intento de movilización de estos grupos fueron prácticas comunes en São Paulo durante estos años, y limitaron las posibilidades de que los grupos obreros y populares formasen un coalición de actores alternativa que compitiera con las élites locales en la discusión de los temas urbanos (French 1985; Font 1983; Langenbuch 1968).<sup>71</sup>

La incorporación selectiva de otros actores con los que respaldaron el desarrollo de una política urbana acorde con sus intereses: conforme el espacio político y de la política urbana se expandió, las élites locales comenzaron a incorporar nuevos actores en la coalición dominante. Esta ampliación en la membresía de la coalición respondió a la necesidad de incluir a otros grupos con un perfil empresarial, profesional y técnico que compartieran sus intereses y valores sobre la problemática

---

<sup>71</sup> Como señala French (1985), durante los años de la *República Velha* destaca el papel represivo que asumió el gobierno estatal – nivel de gobierno responsable de la organización de los cuerpos policíacos – con relación a las movilizaciones obreras en São Paulo y sus alrededores desde finales del siglo XIX. Esta posición represiva se hace particularmente evidente a partir de la segunda década del siglo XX durante las huelgas generales de 1917 y de 1919. Ahora, aunque este rol represivo que asumió el Estado frente a los grupos populares y obreros durante la República *Velha* fue un reflejo del dominio de las élites económicas sobre los aparatos policíacos, deben tomarse en consideración también las debilidades organizativas con las que contaban los movimientos sociales populares, particularmente los grupos obreros, en estos años. Al respecto, French (1985) destaca que los movimientos obreros de São Paulo y de la región de ABC (municipios de Santo André, São Bernardo do Campo y São Caetano do Sul) de estos años estaban poco institucionalizados, contaban con una membresía limitada y elitista, además de que asumían una postura anarquista de confrontación natural con el Estado.

urbana, y que fueran capaces de ocupar posiciones en la gestión de la ciudad. Así, desde inicios del siglo XX comenzaron a integrarse a la coalición empresarios, capitalistas y profesionistas de clase media con experiencia en la realización de proyectos urbanos que se incrustaron en la administración municipal (Peixoto-Mehrtens 2010; Maia Costa 2006).<sup>72</sup>

El contexto institucional prevaleciente en el Distrito Federal durante el Porfiriato y la Revolución (ambigüedad en el marco competencial y márgenes de influencia política de los grupos populares) llevó a que en esta ciudad se articularan varias coaliciones de actores relevantes en el sector urbano, débilmente cohesionadas entre sí y que no necesariamente compartían un mismo referencial sobre la forma como debía gobernarse y gestionarse el desarrollo urbano. Entre las estrategias que emprendieron los liderazgos porfiriano y revolucionario para encauzar políticamente esta diversidad de grupos, y que delinearon la formación de coaliciones en la ciudad de México, se encuentran:

---

<sup>72</sup> La inclusión de estos actores al seno de la coalición dominante ocurrió informalmente, gracias a los vínculos personales, políticos y profesionales que aquéllos fueron construyendo con los miembros élite local, con quienes compartían una visión normativa del desarrollo que debía seguir la ciudad de São Paulo (Peixoto-Mehrtens 2010)

Asimilación y establecimiento de acuerdos con los grupos obreros: Durante el gobierno de Díaz se promovió la organización controlada de los grupos obreros y de artesanos de la ciudad a través de las llamadas Sociedades Mutualistas. A diferencia de los sindicatos, y gracias a la posición políticamente liberal y moderada de los obreros en la ciudad (Knight 1984), estas Sociedades no asumieron una postura reactiva en contra del gobierno o los empresarios (Teitelbaum y Gutiérrez 2008; Gutiérrez 2006; Ávila 1993). Con esto, y a las sabidas fallas y fraudes en el sistema electoral mexicano durante el Porfiriato (Gantús 2012; Rodríguez 1994), Díaz contó con un amplio respaldo electoral y con un control político informal sobre la ciudad que, sin embargo, implicó una ampliación de la base de actores políticamente relevantes. Esta lógica de asimilación de los grupos obreros se mantuvo hasta los últimos años Porfiriato cuando el entonces presidente del Ayuntamiento de México, Francisco Pimentel, siguió promoviendo la formación de asociaciones mutualistas que respaldaran al gobierno de Díaz (Ávila 1993).

Reforzamiento de la estrategia de incorporación de los grupos obreros durante el periodo postrevolucionario: Con el derrocamiento del gobierno porfiriano – y a la agenda reformista de los primeros gobiernos revolucionarios – los grupos obreros y populares de la ciudad incrementaron

significativamente su posición de influencia en la ciudad. Así pues, los sectores obreros – y otros populares, como los *inquilinos* – fueron muy eficaces para organizarse políticamente durante el periodo revolucionario para impulsar sus intereses y agendas, situación que llevo a los primeros a convertirse en una de las fuerzas políticas más importantes de la ciudad durante la segunda y la tercera década del siglo XX (Barbosa 2012; Davis 1994; Perló 1979). Ante este escenario, los liderazgos revolucionarios emplearon diversas tácticas orientadas a pactar e integrar a estos grupos dentro de su coalición. Aunque la reforma constitucional de 1928 – que centraliza el gobierno del Distrito Federal – disminuyó los márgenes de influencia política de estos actores, el pacto establecido años atrás permitió su incrustación en otros espacios clave de autoridad (como, en el Senado) o en espacios de negociación política clave para la gestión territorial de la política urbana del Distrito Federal como los Consejos Consultivos creados en 1928 (Rodríguez 2012).<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> De acuerdo con la *Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales* de 1928, los Consejos Consultivos Central y Delegacionales estaban integrados por representantes de: las Cámaras de Comercio, las Asociaciones de Pequeños Comerciantes, las Cámaras de Industriales, las Agrupaciones de dueños de bienes inmuebles, las Asociaciones de Inquilinos, las Agrupaciones de Campesinos, las Agrupaciones de Profesionistas, las Agrupaciones de empleados públicos y privados, de las Asociaciones de trabajadores y de las Asociaciones de madres de familia.

Un segundo efecto que tuvieron las soluciones a los dilemas competenciales y de derechos en la formación de los regímenes de gobernanza de São Paulo y la Ciudad de México se relacionó con la forma como se definieron y distribuyeron los espacios de influencia política relevantes para los sectores urbanos de estas ciudades. Asimismo, y dados los márgenes diferenciados de maniobra política con la que contaban diversos grupos sociales en cada caso, dichos espacios propiciaron la formación de encajes institucionales notoriamente distintos.

São Paulo es el caso que resulta más simple de analizar en esta dimensión, dada la forma como se resolvió el dilema competencial durante la *República Velha*. El otorgamiento de amplias atribuciones a los municipios para su gobierno interno y el desarrollo de políticas propiciaron que buena parte de los espacios clave de influencia y decisión política para el sector urbano paulistano se concentraran en el ámbito municipal. Dado el contexto de restricción de derechos a franjas amplias de población, las élites locales y los nuevos actores que fueron incorporándose a la coalición dominante lograron ocupar y cooptar dichos espacios de influencia política, y construir encajes institucionales que propiciaran la cristalización de sus intereses en el sector urbano. Cabe destacar que estos encajes institucionales se fueron ampliando con el paso de los años,



gracias a las atribuciones legislativas con las que contaban los municipios para la organización de su gobierno interno. Así, y a pesar de que a inicios de la *República Velha* el único espacio de decisión política relevante era la cámara municipal, en años posteriores se fueron creando nuevas posiciones políticas (como la de *Prefeito*)<sup>74</sup> y agencias burocráticas que fueron rápidamente ocupadas por los miembros de la coalición dominante.

**Tabla 7. Espacios de influencia política relevante en la ciudad de São Paulo (1889-1930)**

Espacio de influencia	Años de creación / reforma	Actores que ocuparon el espacio
Cámara municipal	1891 (aunque con antecedentes coloniales)	<i>Barones cafetaleros</i> , empresarios y clases medias
Alcalde ( <i>Prefeito</i> )	1898, 1915	<i>Barones cafetaleros</i>
Administración Municipal	1892, 1898, 1900	Clases medias profesionales

Elaboración propia

La ambigüedad y el traslape competencial entre autoridades para el gobierno de la Ciudad de México provocó que los espacios de influencia y decisión política relevantes para el sector urbano de esta ciudad estuvieran, a inicios del periodo porfiriano, distribuidos en distintos puntos del sistema político (Federación, Gubernatura, Prefecturas y Ayuntamientos). Con esto, la disputa por el control de estos espacios guio buena

---

<sup>74</sup> Alcalde.

parte del debate político – y urbano – en esta ciudad desde inicios del periodo porfiriano hasta al menos 1928. Cabe señalar que el tipo de estrategias que emprendieron las autoridades para frenar la dispersión de encajes institucionales en la Ciudad de México fueron relativamente parecidas durante el Porfiriato y el periodo *postrevolucionario*. El gobierno de Díaz desplegó un par de estrategias (una informal y otra formal) con el propósito de asegurar un control político eficaz de los espacios relevantes de influencia y decisión en la ciudad, que fueron:

Ocupación informal de espacios de autoridad de la Ciudad de México: Díaz impulsó una estrategia de nombramiento o elección de personajes pertenecientes a su círculo político cercano en cargos clave de la ciudad (Gubernatura del Distrito Federal y en el Ayuntamiento de México) que, a su vez, nombraron a otros actores en otros puestos clave de la ciudad (como en las Prefecturas) (Gantús 2012; Rodríguez 1994).

Centralización formal de atribuciones: complementariamente, el régimen *Porfiriano* promulgó o reformó diversas leyes que fueron restando atribuciones a los municipios de la Ciudad de México en distintos ámbitos, mismas que fueron trasladadas a la Federación o a instancias creadas *ex profeso* (como en el

caso de las obras del desagüe) (Perló 1999; Rodríguez 1994).<sup>75</sup> El proceso de centralización formal de autoridades iniciado en el *Porfiriato* concluyó en 1903 con la promulgación de la *Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal*, por medio de la cual los municipios perdieron buena parte de sus competencias – y fueron reducidos a órganos consultivos – las cuales fueron trasladadas a un Consejo Superior de Gobierno con autoridad sobre todo el Distrito Federal, y dependiente funcionalmente del gobierno federal (Hernández 2008; Miranda 1998; Rodríguez 1994).

Con el triunfo del movimiento *maderista* en 1911, el problema competencial cobró nuevamente relevancia en el debate político del Distrito Federal. Madero impulsó un primer proceso de reforma que restituyeran a los municipios de la ciudad la autoridad y atribuciones perdidas durante el Porfiriato. Esta iniciativa, sin embargo, no prosperó tanto por

---

<sup>75</sup> Como relata Rodríguez (1994), las obras del drenaje en la ciudad de México estuvieron coordinadas por la Junta de desagüe del Valle de México. Este órgano, creado en 1886, fue creado *ad hoc* para la gestión y la toma de decisiones relevantes con relación a este proyecto. Esta junta se articuló de forma paralela a la administración federal y local. Como este autor destaca:

“[L]a integración de las sucesivas juntas no contempló la representación formal del ayuntamiento de México, institución que, en última instancia, estaba financiando los trabajos. [...] El propio ayuntamiento aceptó una suerte de subordinación *de facto*, al parecer sin muchas resistencias” (244).

las resistencias de algunas municipalidades como por la ocurrencia del golpe *Huertista* en 1913 (Rodríguez 2010; Hernández 2008). No fue sino hasta el triunfo del movimiento constitucionalista que se abrogó la ley de 1903, y se restituyó la autoridad y atribuciones de los Ayuntamientos (Rodríguez 2010). Meses después de la promulgación de la constitución de 1917 se aprobó una nueva *Ley de Organización del Distrito y los Territorios Federales* con la que se garantizó la autonomía de los municipios de la ciudad, y sus autoridades serían electas popular y directamente, aunque las tareas centrales de gobierno permanecieron en la gubernatura y las potestades legislativas en el Congreso de la Unión (Hernández 2008).<sup>76</sup>

La influencia político-electoral que ejerció el sector obrero de la ciudad durante el periodo revolucionario – ya fuera a través del partido Cooperatista, del partido Laborista o de sus centrales gremiales (Barbosa 2012) – permitió a este

---

<sup>76</sup> El gobierno del Distrito Federal quedó distribuido en dos niveles: el de la gubernatura y el municipal. De acuerdo con esta legislación, el gobernador sería nombrado y removido libremente por el Ejecutivo Federal y contaba con una estructura administrativa de apoyo integrada por un secretario general, un tesorero, una junta de beneficencia y un director de educación básica. Los Ayuntamientos del Distrito Federal gozaron de autonomía jurídica y de autonomía presupuestaria, aunque como señala Hernández, “también se les asignaron otros ramos [administrativos] que demandaban mayores egresos. El constante déficit y la falta de recursos para el pago de servicios que les correspondían, motivaron constantemente quejas y reclamos” (Hernández 2008, 172).

grupo contar con un amplio control político sobre los Ayuntamientos de la ciudad, amenazando la posición del liderazgo *postrevolucionario*. Ante esto, Álvaro Obregón envió al Congreso de la Unión un proyecto de reforma constitucional en 1928, por medio del cual se volvía a centralizar la autoridad del Distrito Federal en la Federación. Esta iniciativa fue aprobada y estuvo acompañada con la promulgación de una nueva *Ley Orgánica del Distrito Federal* que transformó, una vez más, la estructura de gobierno de la ciudad. Con esta decisión, la autoridad política del Distrito Federal se centralizó de forma definitiva en la Federación por las siguientes seis décadas, aunque esta reforma siguió dejando múltiples espacios para la negociación entre actores gubernamentales y sociales para la definición y gestión de la política urbana, dado el proceso incorporación corporativa iniciado en los años treinta.

**Tabla 8. Resumen de legislaciones sobre el gobierno y la distribución de competencias del Distrito Federal (1861-1928)**

Decreto del gobierno. División política del Distrito Federal (1861)
Medidas para regularizar la administración local del Distrito Federal (1862)
Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal (1903)
Decreto de Abrogación de la Ley de Organización de 1903 (1914)
Ley de Organización del Distrito y los Territorios Federales (1918)
Ley Orgánica del Distrito Federal (1928)

Elaboración propia

Así pues, y en contraste con São Paulo, la definición de los espacios de influencia política relevantes para el sector urbano en la Ciudad de México siguió una trayectoria bastante más accidentada, aunque dicho proceso estuvo siempre orientado por las ideas de centralización formal del poder y de negociación informal con grupos políticos locales con el propósito de garantizar la gobernabilidad de la ciudad.

**Tabla 9. Espacios de influencia política relevante en el Distrito Federal (1876-1930)**

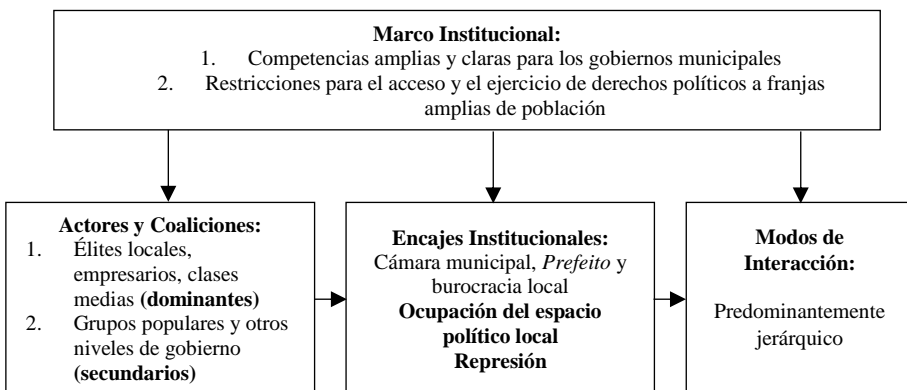
1876-1902	1903-1913	1914-1928	1929-en adelante
Federación Gubernatura Prefecturas Ayuntamientos Instancias <i>ad hoc</i>	Federación Consejo Superior Prefecturas	Federación Gubernatura Ayuntamientos	Ejecutivo y Legislativo Federal Departamento del DF Delegaciones Consejos Consultivos

Elaboración Propia

El modo como se fueron articulando y engarzando coaliciones de actores y encajes institucionales en São Paulo y Ciudad de México incidió, finalmente, en el modo de interacción que se articuló en estos años y que orientó los procesos decisionales de política urbana en cada una de ellas. Aunque esta afirmación solamente puede ser sostenida al momento de analizar el desarrollo que siguieron referentes, instrumentos y capacidades en el sector urbano en cada caso – asunto que se

tratará en la siguiente sección –, en este punto puede ofrecerse una caracterización general de los modos de interacción articulados en cada ciudad.

**Gráfico 6. Componentes del régimen de gobernanza urbano en São Paulo (1880-1930)**



Elaboración propia

Por una parte, el amplio control que pudo ejercer una coalición de actores homogénea y valorativamente compacta sobre los encajes institucionales relevantes para el sector urbano en São Paulo propició la articulación de un modo de interacción predominantemente jerárquico. Con esto, los integrantes de esta coalición (élites, empresarios, clases medias y técnicos municipales) pudieron definir, sin mayores resistencias, un modelo de política urbana elitista, orientado a la cristalización de sus intereses.

Por otra parte, la configuración de un régimen de gobernanza compuesto por múltiples coaliciones

heterogéneas, articuladas por las autoridades federales y locales, y que disputaban el control sobre los encajes institucionales en la Ciudad de México llevó a la construcción de un modo interacción ‘dual’: jerárquico (para aquellos aspectos que eran de relevancia estratégica en la agenda urbana de la Federación o del presidente) y negociado (a través del cual las distintas coaliciones buscaban cristalizar sus intereses urbanos particulares).

#### Regímenes de gobernanza y formación de las políticas urbanas de São Paulo y Ciudad de México

Las condiciones institucionales que prevalecieron en Brasil y México durante las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX indujeron la formación de regímenes urbanos de gobernanza con rasgos particulares en São Paulo y Ciudad de México. Las dinámicas políticas y decisionales que se articularon al interior de estos regímenes incidieron en la definición de los modelos de política urbana particulares en cada una de ellas. Estos procesos reflejaban acuerdos y distribuciones de autoridad entre cuatro conjuntos de actores urbanos clave: autoridades, empresarios, clases medias y sectores obrero y popular. A partir de la discusión presentada en la sección anterior, en este apartado se analiza brevemente la trayectoria formativa siguieron los componentes de la



política urbana en São Paulo y Ciudad de México entre 1880 hasta inicios de la década de 1930. Por simplicidad analítica, cada uno de estos casos se estudiará de forma separada.

### *La formación del elitismo urbano en São Paulo*

La gestación de un régimen de gobernanza dominado por una sola coalición de actores que fue capaz de controlar buena parte de los espacios de influencia política relevante en el sector urbano de São Paulo propició la articulación de un modo de interacción jerárquico y, por otra parte, la construcción de un modelo de política urbana orientado a la cristalización de los intereses de las élites de esta ciudad. A pesar de esto, la trayectoria que siguió el sector durante la *República Velha* fue dinámico, y permitió la paulatina consolidación de referenciales, instrumentos, capacidades y posiciones asumidas desde los últimos años del siglo XIX.

En términos valorativos, un primer referencial que impulsó la coalición urbana dominante de São Paulo a inicios de la *República Velha* se relacionó con la protección y embellecimiento del perímetro central de la ciudad. Esta zona era de particular interés para las élites locales ya que en ella se encontraban sus residencias y lugares de trabajo. Esta postura normativa cristalizó rápidamente con la promulgación de algunos instrumentos regulatorios. Al respecto, años antes de

la proclamación de la primera República – pero en un escenario en el que las élites ya controlaban el escenario local – la cámara municipal aprobó el *Código de Posturas* y el Patrón Municipal (*Padrão Municipal*) (*Lei Municipal 0/1886*) cuya orientación fundamental era proteger y asegurar condiciones mínimas de orden e higiene en el centro de São Paulo (Rolnik 1999; Sobrinho 2013).<sup>77</sup>

Por medio de estas normas se prohibió la edificación de vecindades (*cortiços*) en el centro de la ciudad, y se definieron las primeras pautas constructivas que debían seguir los privados al momento de construir nuevos edificios en la zona (alineamiento con vías públicas, características de las fachadas, etcétera). Las medidas incluidas en estos ordenamientos son, en opinión de algunos, los prolegómenos de un modelo de política urbana caracterizado por la regulación y zonificación parcial del espacio urbano en São Paulo que se sustentaba en el principio valorativo de protección de aquéllas zonas de mayor valor o en las que las

---

<sup>77</sup> Los principales temas que se consideran en el Código de Posturas Municipal y en el Patrón Municipal de Obras son: 1) de la apertura de calles y del alineamiento de construcciones; 2) de la edificación y reedificación de pavimentos; 3) sobre la limpieza de plazas y calles, así como la conservación de calzadas; 4) higiene y salubridad pública; 5) sobre la ubicación de fábricas y oficinas en la ciudad; 6) sobre la policía sanitaria; 7) sobre cementerios y entierros; 8) sobre *cortiços*, viviendas de trabajadores y cubículos, entre otros.

élites mantenían intereses económicos (Nery Jr. 2002; Rolnik 1997).

A pesar de las restricciones impuestas por estas primeras regulaciones, y por otras parecidas promulgadas en la última década del siglo XIX,<sup>78</sup> la administración municipal no logró asegurar su aplicación efectiva durante esos años. Como destaca Rolnik (1997),<sup>79</sup> hacia finales del siglo aún existían *cortiços* en el centro de la ciudad, además de que un bajo porcentaje de edificios nuevos contaban con los permisos municipales necesarios para su construcción.<sup>80</sup> La baja aplicabilidad de regulaciones pudo deberse al poco desarrollo y la débil institucionalización del aparato burocrático local que, en estos años, era pequeño y estaba dirigido por políticos (*vereadores*) nombrados de forma honoraria.

---

<sup>78</sup> Al respecto pueden destacarse las leyes municipales 86/1893 (prohíbe la existencia de establos en el primer perímetro de la ciudad), 111/1984 (regula el sistema de edificaciones en la avenida Paulista), 234/1896 (que regula la construcción de establos en el primer perímetro de la ciudad) y 325/1897 (que prohíbe la construcción de establos en la avenida Paulista).

<sup>79</sup> En particular, Rolnik hace referencia al *Relatório da Comissão da Inspeção das Habitações Operarias e Cortiços no Distrito de Santa Ifigênia a Câmara Municipal de São Paulo* de 1893.

<sup>80</sup> De hecho, y siguiendo en este punto a Kowarick y Ant (1994), la reducción en el número de *cortiços* en la zona central de la ciudad no podrá lograrse sino hasta las décadas de 1940 y 1950 cuando, a partir de una serie de regulaciones nacionales que inducen dicho proceso, comienza a consolidarse el patrón de expansión *periférica-metropolitano* en São Paulo. Con relación a las causas que originan este modelo de crecimiento urbano, véase la discusión que se presenta en el siguiente capítulo.

Esta situación, no obstante, fue cambiando como resultado de una serie de reformas que robustecieron la estructura político-administrativa del municipio en los últimos años del siglo XIX. En el sector urbano – y aunque desde 1892 ya existía una Intendencia de Obras Públicas – la reforma administrativa aprobada en 1900 resultó particularmente importante. Con la *Lei* 491/1900 se creó la Dirección de Obras Municipales (DOM), agencia encargada de la aplicación de los instrumentos de política urbana, así como del desarrollo de proyectos urbanísticos. Esta legislación definió también la estructura básica de la DOM, y estipuló el número y perfil del personal básico que debía integrarla.<sup>81</sup>

El fortalecimiento y consolidación de la DOM como dependencia coordinadora de la implementación de la política urbana paulistana no pueden entenderse sino se considera el papel que desempeñó durante casi 25 años Victor da Silva Freire como primer director de esta agencia. Como parte del proceso de incorporación de técnicos de clase media a la coalición urbana dominante, el primer *Prefeito* de la ciudad (Antônio da Silva Prado) nombró a Freire como director de la DOM en 1900. Freire – ingeniero formado en Europa y con experiencia en el sector de obras públicas en el ámbito estatal

---

<sup>81</sup> Para el caso específico de la DOM, en la *Lei* 491/1900 se consideró la creación de una estructura administrativa conformada por 16 funcionarios de cuadro, de los cuales 8 debían ser ingenieros.

– mantuvo una postura gerencial fuertemente influida por las doctrinas administrativas y urbanísticas de corte racional de la época,<sup>82</sup> por lo que consideró necesario dotar a la DOM de un carácter técnico y profesional desde su creación (di Monaco 2007; Maia Costa 2006).

Con esto, y a diferencia de los métodos patrimoniales de reclutamiento de personal que persistían en otras instancias municipales, Freire optó por contratar como funcionarios de la DOM a profesores y recién egresados de la Escuela Politécnica de São Paulo (POLI), creada en 1893 (Peixoto-Mehrtens 2010). Asimismo, Freire desarrolló un esquema de promoción basada en el mérito *informal* al interior de la DOM, que dotó de estabilidad y continuidad a los trabajos que se realizaban en ella, y permitió que algunos de los ingenieros contratados en la primera década del siglo XX ocuparan, gracias a su experiencia y conocimiento técnico, el cargo de director de

---

<sup>82</sup> De acuerdo con di Mónaco (2007), el pensamiento gerencial de Freire estuvo fuertemente influido por la perspectiva de administración racional del trabajo de Taylor, así como por los enfoques de gestión urbana implantados en algunas ciudades estadounidenses que consideraban las figuras de *city-commission* y de *city-manager*. En términos urbanísticos, autores como Simões Jr. (1990) destacan la cercanía de Freire con los debates sobre la materia desarrollados en Europa en la época. En específico, de acuerdo con este autor, el pensamiento de Freire con respecto a al tema urbana buscaba combinar las visiones funcionalistas, sanitarias y estéticas en el desarrollo urbano de São Paulo.

esta dependencia o algunos cargos políticos años después (Maia Costa 2006).<sup>83</sup>

En el ámbito político, Freire mantuvo una estrecha relación con miembros de la coalición dominante (barones cafetaleros, desarrolladores inmobiliarios y despachos de arquitectos) que le permitió ocupar una posición central de influencia técnica dentro de la administración municipal y en las discusiones urbanísticas de la época (Peixoto-Mehrtens 2010). La combinación entre valores gerenciales, un estilo de gestión que promovía una cultura burocrática profesional y sólidos vínculos políticos permitieron a Freire no solo fortalecer su posición como un actor clave de la política urbana local, sino también robustecer las capacidades y el prestigio técnico de la DOM; incluso frente a la autoridad (formal e informal) que podía ejercer el gobierno estatal.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Al respecto, Maia Costa (2006) señala que, para 1902, la DOM contaba con 8 ingenieros (2 directivos y 6 de cuadro), a saber: Victor da Silva Freire (Director), Eugênio Guilhem (Subdirector), Joaquim Octavio Nébias y Luiz Bianchi Bertoldi (primeros ingenieros), Lucio Martins Rodrigues, Francisco de Paula Santos Rodrigues, Ernesto Dias de Castro y João Esteves Ribeiro da Silva (segundos ingenieros) y Arthur Saboya (auxiliar estudiante). En 1902 se integra también al cuerpo técnico de la DOM Luiz Machado Pedrosa. Cabe destacar que Luiz Machado Pedrosa (1926-1928) y Artur Saboya (1928-1935) fueron Directores de Obras Municipales y este último fue también *Prefeito provisional* de São Paulo en dos ocasiones durante la década de 1930 (1932 y 1933)

<sup>84</sup> Un ejemplo que puede mostrar estos márgenes de influencia técnica que la DOM comenzó a construir en este periodo se encuentra en el debate y la solución que se dio al proyecto de remodelación de la zona del valle de Anhangabaú hacia finales de la década de 1910, sobre la cual la burocracia estatal buscó imponer una solución urbanística propia, y en el que la

El desarrollo temprano de capacidades administrativas locales en el sector urbano – y la definición de un espacio de influencia técnica – permitió a los miembros de la coalición contar con los medios para cristalizar (con mínima injerencia de otras autoridades) una agenda urbana que, durante los primeros tres lustros del siglo XX, estaba constreñida al principio de protección y embellecimiento del centro de São Paulo. No extraña, entonces, que los dos primeros *Prefeitos* – Antônio da Silva Prado (1899-1911) y de Raymundo Duprat (1911-1914) – privilegiaran la realización de acciones orientadas a ordenar y embellecer esta zona, a través de la aplicación efectiva de lo estipulado en el *Código de Posturas*, de la puesta en marcha de un Plan de Mejoramientos elaborado por la DOM. Estas acciones comenzaron a extenderse a otros barrios residenciales que comenzaban a ser ocupados por el

---

administración urbana local logró establecer una solución mediada que incorporaba elementos de la propuesta municipal. El proceso de remodelación y embellecimiento del Valle de Anhangabaú fue uno de los proyectos urbanísticos más importantes de las primeras décadas del siglo XX en São Paulo. En su desarrollo se confrontaron propuestas municipales (elaboradas por Freire y Eugênio Guilhem) y estatales propuestas por la Secretaría de Agricultura, Comercio y Obras Públicas. Este episodio destaca la importancia de Freire como político, así como de la DOM como agencia urbana con autonomía relativa, ya que si bien ninguna de las propuestas se implementó completamente, se aseguró que se estableciera un mecanismo de arbitraje técnico (elaborado por el arquitecto francés Bouvard) mediante el cual varias de las propuestas incluidas en el proyecto Freire-Guilhem fueron incluidas en el proyecto de renovación urbanística [para más detalles sobre el desarrollo de este proyecto, véase di Monaco (2007) y Simões Jr. (1990)]

sector de altos ingresos (Campos Elíseos, Higienópolis y la avenida Paulista).<sup>85</sup>

Este modelo de política urbana centrado exclusivamente en el perímetro central de la ciudad quedó, sin embargo, rápidamente rebasado por diversas razones. Entre ellas destacan: el crecimiento explosivo que São Paulo continuó experimentando durante las dos primeras décadas del siglo XX (y que generó mayores presiones en temas como vivienda y servicios), el robustecimiento técnico de la DOM (que ampliaron los márgenes potenciales de acción local) y la mayor incorporación de empresarios y técnicos a la coalición urbana (ya sea a través de la administración local o de la

---

<sup>85</sup> Asimismo, y acorde con una visión elitista y liberal, estas administraciones promovieron una estrategia en la que la provisión de servicios públicos básicos (agua, alumbrado, transporte público) estaba concesionada a empresas privadas monopólicas, algunas de las cuales contaban con los derechos de servicio desde antes de la proclamación de la República. Al respecto, Rolnik señala que:

“[Durante estos años] el presupuesto municipal se consumía enteramente en las llamadas Obras de Mejoramientos, en su grande mayoría obras de ampliación, pavimentación y mejorías del sistema vial, así como en la construcción y la reforma de plazas y parques. Ya desde finales del siglo XIX, el municipio había transferido buena parte de sus responsabilidades públicas, como eran definidas en el periodo colonial, a la iniciativa privada: esto fue particularmente cierto para la provisión de servicios y de infraestructura urbana. En el momento en el que la ciudad crecía rápidamente, el Estado resolvería el problema de generación de nuevas infraestructuras requeridas para el desarrollo urbano (redes de agua y drenaje, electricidad, transportes urbanos y telefonía) a través de concesiones monopólicas para compañías privadas, en su gran mayoría constituida por capitales ingleses, canadienses y estadounidenses” (Rolnik 1999, 6).



iniciativa privada).<sup>86</sup> Con esto, a partir de 1915 inició un proceso por el cual el referencial de la política urbana paulistana comenzó a ampliarse a otras zonas de la ciudad y a enriquecerse por otros principios valorativos, aunque sin contradecir la agenda urbana preexistente.

Un primer paso en esta dirección consistió en la ampliación del principio de protección y de zonificación parcial del espacio a otras zonas de la ciudad en las que la coalición dominante comenzaba a tener intereses económicos. Aunque años antes ya se habían promulgado legislaciones que imponían restricciones urbanísticas en zonas de la ciudad diferentes al centro, no fue sino hasta 1915 que la cámara municipal aprobó una primera legislación urbana comprensiva con la que el municipio fue dividido en cuatro zonas que estarían sujetas a esquemas de regulación urbana diferenciados

---

<sup>86</sup> El caso más representativo de este tipo de empresas inmobiliarias creadas a través de los vínculos que establecieron las élites tradicionales y nuevos empresarios fue, sin lugar a dudas, el de la *City of São Paulo Improvements and Freehold Land Company* (Cia City). Esta empresa, creada en 1911 a partir de la conjunción de capital extranjero y de lotes urbanos comprados por empresarios y políticos paulistas, contaba con un *stock* inicial de suelo de poco más de 12 millones de metros cuadrados en las zonas sur y oeste de la ciudad. Esta reserva territorial permitió el desarrollo de barrios residenciales de clase alta bajo el concepto de ‘barrios jardín’ como Jardín América, así como de zonas habitacionales para las clases medias que comenzaron a ser desarrolladas años después como Lapa, Morumbi y Butantã (Peixoto-Mehrtens 2010; Pereira de Souza 1988). Cabe destacar que dentro del Consejo Director de Cia City en 1911 se encontraban personajes políticos relevantes como Manuel Campos Salles (senador y expresidente de la República) y Cincinato Braga (en ese momento diputado estatal) (Peixoto-Mehrtens 2010).

(central, urbana, suburbana y rural) (*Lei* 1874/1915). A pesar de que esta ley estipulaba formalmente un modelo de zonificación amplia, lo que se buscaba avanzar en la práctica era un esquema de regulación parcial y *ah hoc* del suelo con el propósito ordenar, proteger y valorizar ciertas zonas en las que la coalición dominante tenía mayor interés de intervenir e invertir (en específico, en las que la *Cia City* tenía *stock* de suelo desarrollable).

Este argumento se sostiene al analizar cómo se definieron los criterios constructivos para cada una de las zonas creadas por la *Lei* 1874/1915. Mientras para las zonas central y urbana (sur y oeste) de la ciudad se estipuló un marco regulatorio bastante detallado en materia constructiva (que se hizo aún más específico con el paso de los años), esta legislación definió restricciones mínimas y laxas para las áreas suburbana y rural de la ciudad.<sup>87</sup> Este modo de clasificar y regular el espacio será empleada estratégicamente por las autoridades municipales para ir incorporando a la zona central y urbana nuevos barrios destinados a grupos de ingreso alto y

---

<sup>87</sup> La *Lei* Municipal 1874/1915 define un esquema de regulación diferenciado en el que las construcciones realizadas en los perímetros central y urbano debían contar con un plan de obra aprobado por la Prefectura, mientras que las obras que se realizasen en el perímetro suburbano debían contar con calles abiertas (*arruamento*) en los términos definidos en la *Lei* Municipal 1666/1913. Finalmente, las construcciones que se realizasen en el perímetro rural no requerían de licencia municipal, siempre y cuando mantuvieran una distancia de 6 metros con respecto a la calle y de tres metros con relación a las construcciones vecinas.

medio desarrollados por la *Cia City* en las siguientes décadas (Peixoto-Mehrtens 2010; Nery Jr. 2002).<sup>88</sup> Así, conforme los intereses económicos de la coalición se expandían territorialmente en la ciudad, también lo hacía el alcance de los instrumentos de protección y regulación del espacio.

A inicios de los años veinte, el Patrón Municipal (*Padrão Municipal*) de construcciones de São Paulo fue actualizado por la cámara local (*Lei 2332/1920*). Con esta reforma se incrementaron los márgenes de acción formal de la DOM, al establecer que todas las construcciones nuevas (sin importar la zona en la que se encontrasen) requerían de la licencia emitida por esta dependencia.<sup>89</sup> Con la actualización del Patrón Municipal se introdujo también un principio normativo más que, alineado con los intereses de la coalición dominante, enriqueció aún más el referencial de la política urbana: la *verticalización* (Somekh y Gagliotti 2013; Nery Jr. 2002).

De acuerdo con Nery (2002), el Patrón Municipal de 1920 permitía la construcción de edificios de hasta 10 plantas en el centro de una ciudad cuyas mayores construcciones

---

<sup>88</sup> Al respecto, véase por ejemplo las leyes municipales 2604/1923 y 2998/1926 que amplían el alcance de las zonas suburbana y central para incorporar a estas áreas los terrenos sobre los cuales se edificará el barrio de Jardim Europa.

<sup>89</sup> Para este año la Dirección de Obras Municipales cambió su nombre a Dirección de Obras y Vialidad. Por simplicidad se mantiene el nombre original de la Dirección, a menos que se señale lo contrario posteriormente.

apenas alcanzaban los tres pisos. No obstante, dado el interés de los empresarios inmobiliarios de extraer mayores beneficios de las áreas de mayor valor, las autoridades locales definieron un criterio constructivo más permisivo. A pesar de esta adecuación normativa, la regla de verticalización pronto se volvió obsoleta y tuvo que ser flexibilizada en al menos dos ocasiones para permitir la construcción del edificio *Sampaio Moreira* en 1924 (de 14 pisos y 50 metros), así como del edificio *Martinelli* en 1929 (de 25 pisos y 72.5 metros). La aplicación discrecional de esta norma solo fue posible gracias al respaldo técnico que Victor Freire y la DOM brindaron a estos dos proyectos inmobiliarios.<sup>90</sup>

La flexibilización del criterio sobre alturas constructivas más que generar conflictos dentro de la coalición, o perfilar la definición un estilo de interpretación discrecional de la regulación urbana, motivó un nuevo proceso de ajuste formal. Al respecto, un año antes del fin de la *República Velha*, la cámara municipal promulgó el Código de Obras ‘Arthur Saboya’ (*Lei Municipal 3427/1929*). Esta legislación puede considerarse como un compendio

---

<sup>90</sup> Rolnik (1997), citado por Nery Jr. (2002), señala que la flexibilización de los parámetros constructivos definidos en el *Padrão Municipal* solo fue posible gracias a la labor que realizó el ingeniero Christiano Stockler das Neves (arquitecto del proyecto y que, en años siguientes, será un personaje clave de la política urbana paulistana como Director de Urbanismo durante los años cuarenta) para convencer a Victor da Silva Freire.

actualizado de las regulaciones constructivas y de zonificación existentes en São Paulo hasta ese año. Con la promulgación de este Código se actualizó el criterio de *verticalización* del suelo, al permitirse la construcción de edificios de hasta 80 metros en diversas zonas del centro de la ciudad.<sup>91</sup>

La cristalización de estos nuevos principios normativos que enriquecieron el referencial valorativo de la política urbana en São Paulo no solo fue el resultado de la promulgación de instrumentos regulatorios o de la ocupación de los espacios de influencia política, técnica o económica por parte de los miembros de la coalición. Este proceso supuso también el fortalecimiento y la concentración sostenida de las capacidades en la DOM, que permitieran traducir estos instrumentos y posiciones de influencia en acciones urbanas concretas. Así pues, durante los años de la *República Velha* esta Dirección incrementó sustantivamente su peso y su presencia al interior de la administración local.

Como muestra de ello se reconoce que, en el periodo 1900 – 1927, el presupuesto destinado a recursos humanos de la DOM creció, en términos reales, 19 veces; y el personal adscrito a esta Dirección aumentó casi 12 veces, al pasar de 16

---

<sup>91</sup> Nery Jr. (2002) señala que en el Código de Obras Arthur Saboya se dota de mayor flexibilidad con relación a las alturas de los edificios de la zona central, al ampliar de forma generalizada la altura máxima de los nuevos edificios hasta 80 metros.

funcionarios en 1900, a cerca de 200 en 1927. Este crecimiento presupuestario y de personal implicó también un incremento en los niveles de especialización y de tecnificación de las áreas de la DOM que permitió a esta dependencia incorporar nuevas actividades en su interior: mientras en 1900 la DOM contaba solamente con 8 ingenieros agrupados en una sola área funcional, para 1927 contaba ya con 53 ingenieros,<sup>92</sup> divididos en 8 secciones.<sup>93</sup>

**Tabla 10. Presupuesto asignado al pago de personal de cuadro y personal de cuadro contratado en la Dirección de Obras Municipales (1900-1927)**

Año	Presupuesto Personal DOM (mil réis corrientes)	Variación corriente del presupuesto en Personal DOM (1900=100)	Personal de cuadro DOM	Variación en el personal de cuadro DOM (1900=100)
1900	93,107	100	16	100
1905	96,685	103.84	15	93.75
1910	205,327	220.53	34	212.5
1915	385,287	413.81	63	393.75
1920	413,699	444.33	62	387.5
1925	1,107,163	1189.13	71	443.75
1927	1,788,253	1920.64	188*	1175.00

Fuente: Informes presentados a la cámara municipal (1900, 1905; 1910, 1915, 1920, 1925, 1927)

<sup>92</sup> Cálculos propios a partir de la definición de personal de cuadro especificado en la propuesta de presupuesto del municipio de São Paulo de 1928 (Lei Municipal 3108/1927).

<sup>93</sup> De acuerdo con Peixoto-Mehrtens (2010), las 8 secciones de la DOM en 1935 eran: 1) Urbanismo, 2) Obras, 3) Caminos, 4) Supervisión de Edificios Privados, 5) Supervisión de Edificios Industriales, 6) Servicios Públicos Municipales, 7) Ingeniería Sanitaria y 8) Registro de Funcionarios.

\* Dato correspondiente al personal de cuadro considerado en la propuesta de presupuesto de municipio de São Paulo para el año 1928 (Lei Municipal 3108/1927). El incremento abrupto en el personal de cuadro de la DOM entre 1925 y 1927 puede explicarse como consecuencia de la incorporación a la estructura administrativa de este Departamento del personal operario, y ya no solo de los funcionarios.

El desarrollo y consolidación de capacidades locales no fue un fenómeno exclusivo de la DOM, sino que parece haber formado parte de una estrategia más amplia orientada a robustecer un espacio de autoridad estrictamente local por parte de las élites paulistas. Un ejemplo de ello es el incremento en la capacidad recaudatoria de este gobierno durante la *República Velha*. A pesar de que las autoridades locales no recaudaban el impuesto predial (di Monaco 2007), la administración paulista fue capaz de incrementar los niveles de recaudación durante la *República Velha* a un ritmo de 8.98 por ciento anual en términos reales; muy por encima de la tasa de crecimiento poblacional que, en dicho periodo, fue de alrededor de 4.5% anual.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Cabe destacar que durante el periodo 1900-1910, etapa en la que los *Prefeitos* eran nombrados por la cámara municipal y contaban con vínculos explícitos con la élite cafetalera, la recaudación corriente creció 5.27% anual; mientras que la población lo hizo a una tasa de 5.6% anual

**Tabla 11. Recaudación tributaria ordinaria real en el municipio de São Paulo (1915-1929)**

Año	Recaudación ordinaria corriente (contos de real)	Recaudación ordinaria real* (contos de real)	Variación entre periodos	Variación anual
1915	8,487.36	83,209.48		
1920	14,807.58	88,668.17	6.56%	1.31%
1925	34,624.29	134,202.70	51.35%	10.27%
1927	49,790.14	182,381.49	35.90%	17.95%
1929**	52,140.00	195,280.90	7.07%	3.54%

Fuente: Informes de los Prefectos presentados a la cámara municipal (1915, 1920, 1925, 1927)

\* Base 1912 de acuerdo con el índice de costo de vida de Río de Janeiro.

Fuente: Ministério do Trabalho, Industria e Comércio. Serviço de Estatística da Previdência do Trabalho. Levantamento do custo de vida no Brasil, 1946. P. 95-8. Consultado en las series históricas de Ipea-Data (<http://www.ipeadata.gov.br/>).

\*\* Para este año, los datos de recaudación ordinaria corriente se obtuvieron en la propuesta de presupuesto presentada por el Prefecto (*Lei Municipal 3235/1928*).

El fortalecimiento de capacidades y de los márgenes de acción técnica de la DOM propiciaron que desde esta dependencia se impulsara un último principio normativo que enriqueció el referencial urbano en São Paulo y que influirá decisivamente en el desarrollo futuro de la ciudad: la visión de crecimiento urbano *sin límites*. Meses antes del estallido de la Revolución de 1930, al interior de la DOM se concluyó la elaboración de un plan de infraestructura de gran calado que contaba con una visión particular de cómo debía guiarse la expansión de la ciudad en las siguientes décadas: el *Plano de Avenidas*.



Dado el crecimiento demográfico y territorial que previsiblemente experimentaría São Paulo en las siguientes décadas, las autoridades municipales impulsaron el desarrollo de un plan de largo plazo que permitiera gestionar la expansión de la ciudad. Aunque no existía un acuerdo unánime de la forma como debería planearse este proceso – cisma que se analizarán con cuidado en el siguiente capítulo – en el desarrollo del *Plano de Avenidas*, los funcionarios de la DOM privilegiaron la introducción de una visión de crecimiento urbano *sin límites*. Desde este Plan se sugería que el crecimiento de São Paulo no debía ser inhibido por regulaciones excesivas, y que las barreras naturales deberían ser los únicos factores que debían limitar la expansión de la mancha urbana. Con esto, el *Plano de Avenidas* – que no comenzará a ser implementado sino hasta finales de la década de 1930 – proponía una estrategia integral de construcción de vialidades que atravesaran y circundaran el centro de la ciudad, y que permitieran una conexión rápida con los nuevos barrios que comenzaban a ser desarrollados (Osello 1983).

Este principio normativo y los proyectos de infraestructura propuestos en el *Plan* estaban alineados con los intereses económicos de la coalición dominante (particularmente, los empresarios inmobiliarios), quienes veían en ellos una oportunidad para desarrollar nuevas áreas

residenciales fuera del centro la ciudad. Aunque la puesta en marcha del *Plano de Avenidas* tomó casi 8 años – como consecuencia de la inestabilidad política que experimentó São Paulo en la primera mitad de los años 1930 – sus estrategias definirán, en buena media, el proceso de expansión que seguirá São Paulo en las siguientes cuatro décadas.

**Tabla 12. Síntesis del desarrollo del perfil valorativo y operativo de la política urbana en São Paulo durante la República Velha**

1889	1900	1915	1920	1929
Elementos de la orientación normativa				
Protección y embellecimiento del perímetro central de la ciudad	+	Regulación y zonificación parcial del espacio urbano	+	<i>Verticalización</i> + <i>Crecimiento sin límites</i>
Instrumentos				
<i>Código de Posturas</i>	→	<i>Lei Municipal 1874/1915</i>	→	<i>Padrão Municipal</i> → <i>Código Arthur Saboya</i>
<i>Plan de Mejoramientos</i>		<i>Padrão Municipal</i>		→ <i>Plano de Avenidas</i>
Capacidades				
Creación de la DOM (8 ingenieros y 1 área funcional)		→		Consolidación de la DOM (187 funcionarios, 53 ingenieros, 8 áreas)
Posiciones políticas y de influencia dentro del sector urbano				
	+	<i>Câmara Municipal</i>	+	<i>Prefeito DOM</i> + <i>Cia City</i>

Elaboración Propia

A partir de este breve recuento se reconoce con claridad cómo los rasgos que asumieron los componentes básicos del régimen de gobernanza urbano en São Paulo orientaron la construcción y desarrollo de una política urbana en la que su referencial y sus elementos operativos se volcaron esencialmente a la cristalización de los intereses de la coalición elitista. En un escenario político, económico y administrativo dominado por las élites, esta coalición de actores fue capaz de avanzar y

enriquecer un referencial de política urbana centrado en la protección y valorización de aquellas zonas en las que las empresas inmobiliarias, particularmente la *Cia City*, mantenían fuertes intereses económicos.

Para avanzar en la cristalización de este objetivo no bastó con el control de los espacios de decisión política (*Prefeitura* y cámara municipal), sino que requirió también de la creación y ocupación de espacios de influencia en los ámbitos administrativo y económico. Éstos, a su vez, permitieron el desarrollo capacidades robustas y profesionales, la consolidación de una posición privilegiada en el sector inmobiliario local. Si bien la existencia de un escenario institucional estable y de naturaleza oligárquica-represiva permitió a la coalición controlar todos estos encajes institucionales durante un periodo relativamente amplio de tiempo, debe reconocerse la capacidad estratégica de estos actores para generar – y refinar – una serie de condiciones institucionales y organizacionales necesarias para consolidar su visión de política urbana en el largo plazo.

### *La formación del corporativismo urbano en el Distrito Federal*

El desarrollo inicial de la política urbana en la Ciudad de México fue bastante más errático y accidentado en

comparación a São Paulo. Aunque la coyuntura revolucionaria explica en parte esto, no debe dejarse de lado el hecho que en esta ciudad se formó, desde el Porfiriato, un régimen de gobernanza integrado por varias coaliciones de actores valorativamente heterogéneas y que contaba múltiples espacios potenciales de influencia política distribuidos en diversos puntos del sistema político. Estas características básicas que asumió el régimen capitalino permiten explicar la trayectoria de construcción que siguió la política urbana en esta ciudad.

Así pues, la conformación de un régimen urbano que, a pesar de ser coordinado por el presidente, estaba integrado por múltiples coaliciones de actores que disputaban el acceso a espacios de influencia política en el sector tuvo repercusiones en el tipo de procesos políticos y en las decisiones que orientaron la definición de la política urbana de esta ciudad, incluso años antes del estallido revolucionario. Una consecuencia de este proceso fue la articulación de un modo de interacción ‘dual’ en el sector urbano: uno jerárquico que era empleado por el gobierno federal para avanzar su agenda urbana, y otro negociado que permitía a las demás coaliciones cristalizar sus intereses urbanos, a través de canales políticos formales o informales.

La conformación de este esquema decisional dual propició que, desde sus orígenes, en el seno del sector urbano capitalino coexistieran múltiples referenciales – no siempre compatibles entre sí – que eran impulsados por distintas coaliciones relevantes que disputaban el acceso a los recursos limitados con los que contaban los gobiernos federal y local para la atención de los problemas urbanos. De hecho, desde el periodo Porfiriano se reconoce la existencia de al menos tres referenciales de política urbana relevantes con orientaciones y alcances distintos, que reflejaban los intereses de tres coaliciones de actores: el gobierno federal, las empresas fraccionadoras e inmobiliarias, y los sectores obrero y popular.

El primero de estos referenciales era promovido por el gobierno federal (esto es, por Díaz y su círculo cercano de colaboradores) y estaba orientado al embellecimiento y modernización de la infraestructura del Distrito Federal (Perló 1999; Rodríguez 1994).<sup>95</sup> El segundo era impulsado por los empresarios inmobiliarios de la ciudad (dueños de lotes, fraccionadores y desarrolladores) y tenía como intención favorecer la expansión urbana a través de la creación y equipamiento de nuevas colonias (M. D. Morales 2011a).

---

<sup>95</sup> Este referencial de política urbana formaba parte de una estrategia más amplia de modernización económica del país, que enfatizaba la importancia de la inversión pública y privada intensiva para el desarrollo de la infraestructura necesaria para dinamizar el modelo exportador primario en el país (Garza 1985).

Finalmente, un tercer referencial era defendido por los grupos populares que, a través de él, buscaban dignificar y mejorar las condiciones de vida en sus barrios. Cada uno de estos referenciales se consideran relevantes ya que, por distintos canales y tácticas políticas, encontraron respaldo en distintos espacios de decisión política, situación que permitió que todos ellos cristalizaran operativamente a través de instrumentos y capacidades administrativas particulares.

En primer lugar, y al contar con el apoyo de Díaz y del aparato político federal, la visión de embellecimiento y modernización de la ciudad fue la que logró cristalizar más fácil y rápidamente en la Ciudad de México. Apoyado en las estrategias de control político formal e informal que fueron desplegadas en la Ciudad de México desde las últimas décadas del siglo XIX, el gobierno federal pudo implementar jerárquicamente un agresivo plan de obras públicas desarrollado por empresas extranjeras y financiado con recursos públicos, préstamos internacionales o en asociación con capitalistas nacionales y extranjeros (Garza 1985).<sup>96</sup> Sin lugar a dudas, las obras del desagüe y de agua potable en la

---

<sup>96</sup> Entre las obras emprendidas por el gobierno de Díaz en el Distrito Federal durante estos años destacan: la instalación de los servicios de tranvías, de alumbrado y de telefonía en la ciudad, las obras del desagüe, de saneamiento y de distribución de agua potable del Valle de México, las obras de pavimentación de calles y avenidas de la ciudad, y la construcción de monumentos y edificios diversos en el Distrito Federal (Garza 1985, 128 y s.)

ciudad fueron los proyectos emblemáticos a través de las cuales este referencial cristalizó (Perló 1999; Rodríguez 1994).<sup>97</sup>

**Tabla 13. Inversión en obras públicas por fuente de financiamiento y su impacto en el Distrito Federal en millones de pesos, 1877-1910 (excluyendo las obras del ferrocarril)**

Método de Financiamiento	Nacional	Distrito Federal	
	Total	Total	Porcentaje
Fondos privados (principalmente extranjeros)	246	32	13.01%
Contratadas con capitales extranjeros	167	20	11.98%
Ejecutadas directamente con recursos públicos	83.9	66.2	78.90%
Total	496.9	118.2	23.79%

Fuente: Garza (1985, 128 y s.)

En segundo lugar, los empresarios del ramo inmobiliario – que no estaban agrupados en una sola empresa vinculada a la élite

---

<sup>97</sup> De acuerdo con información recopilada por Garza, la inversión en estos dos sectores fue de 32 millones de pesos entre 1877 y 1910, esto es casi la mitad del gasto en infraestructura realizado en la ciudad durante este periodo. Dada su ubicación geográfica, la ciudad de México había sufrido de severas y frecuentes inundaciones desde el periodo colonial que, con el establecimiento del gobierno de Díaz, buscaron ser solucionadas de forma definitiva. Para este fin se elaboró un amplio proyecto de infraestructura, iniciado en 1886 y concluido en 1900, por medio del cual se construyeron una red de túneles y canales que permitieron la descarga de aguas fuera del Valle de México (Perló 1999). La realización de este proyecto fueron financiadas inicialmente con recursos públicos y posteriormente a través de un préstamo solicitado a capitalistas ingleses y fueron realizadas, en distintos momentos, por las empresas extranjeras *Read and Campbell* y *Weetmann Pearson* (Rodríguez 1994).

política, como ocurrió en São Paulo –<sup>98</sup> tenían interés en desarrollar nuevas colonias y fraccionamientos en la ciudad. Para tal fin, estos actores emplearon los vínculos personales y políticos que mantenían con autoridades y funcionarios federales y locales, incrustados en diversos puntos del sistema político. En un primer momento, y gracias a los vacíos legales que dejaba el *Reglamento de Colonias* de 1875 (M. D. Morales 2011a),<sup>99</sup> algunos de estos empresarios usaron sus encajes

---

<sup>98</sup> La subasta de grandes extensiones de tierras (lotes y fincas urbanas) en la ciudad y sus alrededores – producto de los dispuesto en la *Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos* de 1859 – incrementó en pocos años la disponibilidad de suelo desarrollable en el Distrito Federal (M. D. Morales 2011b; M. D. Morales 2011a). La propiedad de estos terrenos estaba dispersa entre múltiples actores privados que, más allá del objetivo de construir nuevos fraccionamientos, no necesariamente compartían una visión amplia del tipo de desarrollo que debería seguir la ciudad en los siguientes años. De acuerdo con información recopilada por Morales (2011b), en 1864 existían registradas 5,300 casas de las cuales 99% eran propiedad de particulares. Este mismo registro da cuenta de que en la ciudad existían poco más de 3,200 propietarios en la ciudad. Con respecto a las fincas urbanas, la situación es muy parecida. Para 1864, la propiedad de estos terrenos estaba pulverizada en poco más de 3,000 propietarios de lotes medianos y pequeños que concentraban cerca de tres cuartas partes del valor de los mismos en toda la ciudad.

<sup>99</sup> Al respecto, Morales señala que:

“si bien existía un reglamento, formulado en 1875, sobre la creación de colonias, sus términos no eran precisos y se daban muchas facilidades el fraccionador. Se analizamos los contratos celebrados en estos años, vemos que en su mayoría los concesionarios ceden las calles de la colonia y sólo en contados casos las plazas y algunos terrenos para mercado, o iglesia. A cambio de esto, el Ayuntamiento generalmente les exime del pago de impuestos prediales [...] En general la política seguida fue permitir las construcciones para que posteriormente se dotara a la colonia de servicios, sin que se precisara cuándo debería hacerse, ni quién se obligaba a hacerlo. Los colonos debían empedrar o terraplenar los frentes de sus casas



institucionales – estar relacionado con algún personaje de la élite *porfiriana*, tener vínculos con algún representante del Ayuntamiento o, inclusive, sus cargos políticos o administrativos (M. D. Morales 2011a) –<sup>100</sup> para lograr la aprobación rápida de sus proyectos inmobiliarios y, en algunos casos, para que la autoridad municipal se comprometiera a financiar la instalación de servicios básicos en sus colonias.

En un segundo momento, y ante la centralización de las funciones administrativas y de gobierno del Distrito Federal en 1903, las estrechas relaciones políticas que existían entre algunos empresarios del ramo y miembros de la élite política

---

y el Ayuntamiento no se comprometía a establecer los servicios en un plazo determinado, *sino cuando las necesidades de la colonia lo ameritaran y sus recursos lo permitieran*” (M. D. Morales 2011a, 246).

<sup>100</sup> Al respecto, Morales reseña el caso de dos fraccionadores en la ciudad de México que, aprovechando sus contactos y vínculos políticos personales, emprendieron estrategias distintas en el desarrollo de sus colonias: Francisco Somera y Rafael Martínez de la Torre. Por una parte, Francisco Somera – creador de la colonia de los Arquitectos – gozaba de una posición política relevante al interior del Ayuntamiento de México (ocupó el cargo de Prefecto Municipal, fue presidente de la Junta de hacienda del Ayuntamiento, entre otros puestos entre 1856 y 1889), lo cual le permitió aprovechar no solo su puesto y sus contactos políticos para que la autoridad municipal brindara todas las facilidades – y financiara las obras en servicios públicos – en el desarrollo de sus colonias. Por otra parte, Martínez de la Torre es, en opinión de Morales, el arquetipo del capitalista inmobiliario en la ciudad de México que buscaba promover el desarrollo de colonias para franjas obreras de población. A pesar de esto, la falta de vínculos políticos robustos con las autoridades limitó el éxito de su empresa inmobiliaria. En última instancia, Martínez de la Torre terminó revendiendo varios de los lotes de su propiedad a otros especulador que sí contaban con dichos vínculos y permitieron el desarrollo de la colonia Guerrero en los años (M. D. Morales 2011c).

porfiriana llevaron a que el gobierno federal publicara un nuevo *Reglamento de Colonias*. A diferencia de la anterior, esta norma comprometía a los municipios del Distrito Federal a financiar – o reintegrar – el costo de las obras relacionadas con la instalación de servicios públicos en todas las nuevas colonias y fraccionamientos de la ciudad (M. D. Morales 2011a; Huarte 1991).<sup>101</sup> Sobra decir que estas disposiciones no aplicaron en todos los casos – en buena medida, por las restricciones financieras que enfrentaban los Ayuntamientos – y la decisión de financiar las obras en ciertas colonias dependía de la cercanía del empresario con alguna autoridad federal o local. Como señala Morales (2011a), el cumplimiento oportuno de este instrumento solo ocurrió en aquellas colonias:

“[D]estinadas a las clases sociales altas que constituían mercados de demanda y que garantizaban al gobierno el pago de contribuciones elevadas, inversiones que hacían recuperable el reembolso

---

<sup>101</sup> El ejemplo por excelencia que ilustra la relación – no siempre sistemática – entre empresarios inmobiliarios y miembros de la élite Porfiriana es el de la construcción de la colonia Condesa. Como parte del consejo de administración de la empresa que buscaban desarrollar esta colonia para población de altos ingresos se encontraba el hijo del mismo presidente Díaz quien, como relata Huarte (1991), fue el encargado de solicitar al Ayuntamiento la autorización para desarrollar esta colonia. Sobra decir que este vínculo político favoreció no solo la autorización expedita para el inicio de los trabajos en este fraccionamiento, sino que también presionó para que el Ayuntamiento financiara la construcción de los servicios básicos en esta colonia.

total hecho al concesionario por concepto de servicios. Las colonias para las clases más bajas siguieron enfrentándose a los mismos problemas. En ninguno de los contratos [*de concesión*] relacionados con éstas el Gobierno se comprometió a reembolsar todo o parte de los servicios. El fraccionador quedaba obligado a establecerlos por su cuenta y el Ayuntamiento le permitía que cobrar \$2.50, por concepto de servicio de agua en cada casa” (248 y s.)

Por último, los grupos obreros y populares de la ciudad hicieron uso también de sus márgenes de influencia y presión política en el ámbito local para impulsar un tercer referencial de política urbana en la Ciudad de México: la dignificación de sus barrios (Miranda 2002; Rodríguez 1994). Este principio cristalizó a través de la constitución de espacios de organización vecinal que permitieron a estos actores presionar a las autoridades locales. Las Juntas de Mejoras Materiales (JMM) fueron los mecanismos más representativos de este tipo, y a través de ellos los vecinos de las colonias se organizaban y recolectaban firmas para demandar al gobierno local.

Al igual que las relaciones que autoridades y funcionarios locales entablaban con las empresas inmobiliarias, la decisión de atender las necesidades en las

colonias populares era discrecional y contingente a la existencia de algún vínculo político entre vecinos y gobierno, o a la cercanía de algún proceso electoral local (Rodríguez 1994). Esta lógica de negociación entre vecinos y autoridades locales se mantuvo después de la reforma centralizadora de 1903. De hecho, esta reforma abrió a los vecinos un nuevo espacio de presión política (el Consejo Superior de Gobierno), además de mantener al Ayuntamiento como punto de acceso dado el mantenimiento de atribuciones para la realización de obras públicas acotadas que se mantuvieron en este nivel de gobierno (Miranda 2002; 1998).

La convivencia de múltiples referenciales de política urbana relevantes en la Ciudad de México durante el Porfiriato limitó las posibilidades de que se elaborara un plan o legislación amplia y coherente que definiera el rumbo de crecimiento que debía seguir la ciudad. Las prioridades presidenciales y la capacidad de negociación de los grupos empresariales y populares definían la dirección de la política urbana en esta ciudad de manera contingente. Como consecuencia, el proceso de expansión que experimentó el Distrito Federal en estos años – e inclusive durante la fase revolucionaria – fue caótico y estuvo caracterizado por intervenciones poco articuladas e inclusive ilegales

(fraccionamiento clandestino de terreno, ocupación de terrenos baldíos, etcétera).

Esta situación repercutió también en el tipo y perfil de las capacidades administrativas que sustentaron el desarrollo de la política urbana en el Distrito Federal durante el Porfiriato y la Revolución. La construcción de estas capacidades estuvo condicionada por el grado de preponderancia que cada una de las coaliciones tenía sobre el sector urbano de la ciudad. Así, la agenda federal de modernización urbana influyó con mayor preeminencia sobre el tipo de capacidades que comenzaron a desarrollarse en este sector. Paradójicamente, la estrategia que el gobierno de Díaz empleó para cristalizar su referencial limitó las posibilidades de construcción de estructuras burocráticas robustas y profesionales para la gestión urbana de la ciudad.

Este argumento encuentra sustento si se considera que las obras impulsadas por el gobierno federal – como las del desagüe – eran proyectadas y desarrolladas casi en su totalidad por empresas extranjeras; mientras que la gestión financiera y la supervisión de las mismas eran llevadas a cabo por cuerpos administrativos creados *ex profeso* para tales propósitos, con tiempos de vida efímeros y desvinculadas de las estructuras

burocráticas.<sup>102</sup> En paralelo, el costo de estas obras recayó en las autoridades municipales – en particular, de México – que vieron seriamente comprometidas sus finanzas desde finales del siglo XIX hasta ya entrado el siglo XX (Perló 1999; Rodríguez 1994).<sup>103</sup>

Asimismo, la centralización de competencias para el gobierno de la ciudad en 1903 cortó de tajo algunas iniciativas incipientes de construcción de capacidades profesionales en el ámbito municipal, particularmente para la gestión de los

---

<sup>102</sup> En el caso de las obras del desagüe de la ciudad de México, el gobierno de Díaz creó en 1886 la Junta de Desagüe del Valle de México (JDVM). Este órgano siempre estuvo integrado y dirigido por personajes que formaban parte del círculo cercano de Díaz. Según Rodríguez (1994), en su constitución original en 1886 la Junta de Desagüe estaba integrada por Pedro Rincón Gallardo (presidente) y por José Limantour, Francisco Rivas, Agustín Cerdán y Casimiro del Collado como vocales propietarios. En 1895 se integran como vocales Pablo Macedo, Luis Lavie y Román Lascurain (240). Esta de estrategia en la que el gobierno federal buscaba avanzar unilateralmente su modelo de modernización urbana a costa de la autoridad de otras instancias de gobierno también fue empleado en otros proyectos de infraestructura en el Distrito Federal, como en la instalación del servicio de alumbrado público o en la introducción de los tranvías eléctricos (Hernández 2008; Rodríguez 1994; Miranda 1998).

<sup>103</sup> Cuando iniciaron las obras del desagüe en 1886, el Ayuntamiento de México estuvo obligado a destinar la mitad de las contribuciones que recibía del gobierno federal (alrededor de 400,000 pesos en 1886) a la Junta de Desagüe para la realización de esta obra. Posteriormente – y una vez que el proyecto comenzó a ser financiado enteramente con un préstamo internacional – esta misma autoridad fue responsable del pago de dicha deuda, lo cual disminuyó significativamente su disponibilidad de recursos. Como señala Rodríguez (1994), para 1903 casi la mitad de los gastos del Ayuntamiento de México se destinaban al pago de este préstamo lo cual, en un escenario de centralización formal e informal de su autoridad, limitó el desarrollo de capacidades de acción autónomas de esta autoridad.

servicios públicos (Miranda 2002),<sup>104</sup> y transfirió dichas funciones a un órgano político-administrativo *ad hoc* – el Consejo Superior de Gobierno – que dependía formal e informalmente de las decisiones que se tomaban en el ámbito federal. Con esto, la construcción de capacidades locales con niveles mínimos de profesionalismo estuvo limitada lo cual, naturalmente, restringió la aplicación sistemática de tareas básicas en este sector (actividades de vigilancia, fiscalización o desarrollo de proyectos urbanos desde lo local).

Esta situación, en un contexto en el que grupos empresariales y populares empleaban sus encajes institucionales para cristalizar sus intereses, favoreció el desarrollo paulatino de capacidades guiadas por principios de interpretación discrecional y de aplicación *ad hoc* de los instrumentos de política urbana. La articulación de este tipo de cuerpos burocráticos en lo local no solamente respondió a la estructura de relaciones políticas subyacente, sino que también fue una estrategia que permitió a las autoridades equilibrar

---

<sup>104</sup> Al respecto, Miranda (2002) señala que, previo a la reforma política de 1903, algunos municipios periféricos de la ciudad de México – como Tacubaya y Azcapotzalco – habían comenzado a desarrollar oficinas administrativas de carácter técnico encargadas de la provisión y de la gestión de servicios públicos en dichas localidades. En el caso, específico de Tacubaya, el mismo autor narra cómo, en enero de 1998, el cabildo de esta municipalidad aprobó la creación de una Dirección de Aguas y de Obras Públicas, dirigida por funcionarios con un perfil técnico. Esta iniciativa, sin embargo, rápidamente fue desechada con la creación del Consejo Superior de Gobierno en 1903.

restricciones presupuestales y presiones urbanas crecientes (Miranda 2012).

Esta trayectoria de desarrollo de los aspectos básicos de la política urbana en el Distrito Federal (múltiples referenciales, instrumentos ambiguos y capacidades discrecionales) se mantuvo – e incluso reforzó – durante el periodo revolucionario. La profundización de este modelo de política se explica tanto por razones coyunturales como por el cálculo estratégico de los nuevos liderazgos políticos. Primeramente, la lucha armada y el proceso de reconstrucción disminuyeron sustantivamente los recursos que el gobierno federal podía destinar a obras públicas en la ciudad, al menos durante la segunda década del siglo XX (Davis 1994). En segundo lugar, la descentralización político-administrativa en el Distrito Federal ocurrida en 1914 – y formalizada en 1917 – provocó la multiplicación de espacios de influencia política que los grupos empresariales y populares buscaron ocupar para avanzar sus agendas, y trasladó la gestión de ciertas funciones básicas a Ayuntamientos que no contaban con los recursos ni con las capacidades suficientes para hacer frente a estas tareas.

En tercer lugar, el mantenimiento de una estrategia de asimilación y de incorporación política de los grupos obreros y populares por parte de los liderazgos revolucionarios – sobre todo, a partir de la segunda década del siglo XX – propició



que el gobierno federal comenzara a apoyar las demandas de estos actores que, dada su amplitud, debían ser moduladas por canales informales y discrecionales. Así, a partir del tercer lustro del siglo XX se reconoce con claridad cómo la Federación comenzó a desplegar una serie de acciones en beneficio de ciertos grupos sociales políticamente relevantes (como los inquilinos o aquéllos afiliados a los distintas centrales sindicales respaldadas por el gobierno) con el propósito de asegurar la estabilidad y gobernabilidad de la ciudad y del nuevo régimen (Davis 1994; Perló 1979).

Finalmente, y tras el desplazamiento de las élites porfirianas, un número importante de inmuebles urbanos en la ciudad (fincas, lotes y edificios) fueron incautados, expropiados o, simplemente, arrebatados por los liderazgos revolucionarios quienes, al igual que sus antecesores porfirianos, reconocieron el potencial económico del mercado inmobiliario en la Ciudad de México (Miranda 2010; Collado 2003; Davis 1994). Con esto, la especulación, el desarrollo anárquico de nuevos fraccionamientos y la utilización de canales informales para la dotación de servicios a nuevas colonias fueron prácticas que las élites revolucionarias

retomaron y fomentaron, en acuerdo con las autoridades locales (Collado 2003).<sup>105</sup>

De tal suerte, a pesar de que la coyuntura revolucionara propició la sustitución de las élites nacionales y locales, este evento no produjo una transformación de fondo en los componentes básicos de la política urbana de la Ciudad de México articulados durante el Porfiriato. Por el contrario, la disputa entre referenciales y la discrecionalidad como criterio básico de decisión fueron atributos que se mantuvieron durante estos años y que, simplemente, se ajustaron dependiendo de los imperativos y los compromisos políticos que los liderazgos revolucionarios buscaban ‘amarrar’ con diversos sectores sociales.

Sin menoscabo de lo anterior, a partir de 1915 tanto el gobierno federal como las autoridades locales comenzaron a emitir legislaciones y a crear instancias orientadas a frenar – o al menos, modular – el crecimiento desordenado de la ciudad (Miranda 2010). Estos primeros instrumentos y agencias buscaban introducir tímidamente una cierta noción de planificación urbana. Sin embargo, estos elementos fueron

---

<sup>105</sup> El caso más emblemático en el que los liderazgos revolucionarios se coaligan con empresas desarrolladoras y aprovechan los múltiples encajes institucionales a su disposición – en particular sobre el Ayuntamiento de Tacubaya – es el caso del desarrollo de las Lomas de Chapultepec (*Chapultepec Heights*). Un relato de la construcción de esta colonia puede encontrarse en Collado (2003).

muy poco eficaces para regular y gestionar la expansión urbana, ya que terminaron por ser absorbidos por las lógicas políticas y de negociación ya imperantes en el sector urbano de la Ciudad de México.

No fue sino hasta finales de la década de 1920 que se sentaron las bases de un modelo de política urbana más coherente en la Ciudad de México, aunque vinculado a las dinámicas políticas y decisionales que hasta esos años se habían consolidado en el sector. Esta reorientación de la política urbana fue posible por tres razones: la recentralización de la autoridad política de la ciudad en 1928, la germinación de las bases del acuerdo corporativo entre el gobierno federal y el sector obrero (Davis 1994), así como el interés renovado de la Federación de avanzar una agenda de modernización en la ciudad que apoyara la incipiente estrategia de industrialización de la misma (Garza 1985). Los elementos que comenzaron a delinear este nuevo modelo de política urbana no partían de definiciones innovadoras o de un cambio en el tipo de criterios de interpretación, sino que asumiendo la disputa intrínseca entre referenciales relevantes en la ciudad, se avanzó en la estructuración de instrumentos y de capacidades que permitieran organizar mejor los procesos de negociación entre las distintas coaliciones relevantes.

Con la promulgación de la *Ley Orgánica del Distrito Federal* en 1928 se dieron los primeros pasos en esta dirección. En primer lugar, por medio de esta legislación se resolvió – al menos temporalmente – el problema fiscal del Distrito Federal que, como ya se discutió, había limitado las posibilidades de las instancias locales para desarrollar capacidades y proyectos urbanos de forma sistemática (Miranda 2012).<sup>106</sup> En segundo lugar, en esta ley se estipuló la creación de un instrumento de organización que permitiría articular actores, intereses y referenciales urbanos relevantes: los Consejos Consultivos. Éstos – que se formarían tanto en el Departamento Central como en cada una de las 13 delegaciones – se definieron como órganos de representación gremial y contaban con atribuciones para proponer reformas a los reglamentos locales, así como para fiscalizar la provisión de los servicios públicos en la ciudad.

Tal y como fueron concebidos desde su creación, los Consejos debían contar con una membresía plural – se consideraba la participación de industriales, pequeños comerciantes, inquilinos, dueños de inmuebles, trabajadores e

---

<sup>106</sup> La solución al problema de la fiscalidad consistió en dotar al gobierno del Distrito Federal con una participación del 50% sobre el producto de los impuestos predial y sobre empresas mercantiles e industriales (Miranda 2012). Además, como se señala en la *Ley Orgánica del Distrito Federal* de 1928, esta autoridad preservó “todos los bienes, derechos acciones y obligaciones que pertenecieron a los ayuntamientos y al gobierno del Distrito Federal” (art. 41).

incluso madres –, aunque la elección final de sus miembros recaía en el Jefe del Departamento del Distrito Federal y en los Delegados. La constitución de estos espacios de negociación gremial no solo respondió a la necesidad de crear espacios de representación ‘ciudadana’ ante la desaparición de los Ayuntamientos – como diversos autores sugieren (Hernández 2008; Miranda 1998; Barbosa 2012) – sino también al imperativo de establecer instrumentos de intermediación política a través de los cuales los distintos actores relevantes de la ciudad pudieran negociar y avanzar sus agendas, bajo el auspicio y el control gubernamental (Davis 1994).

Un segundo paso que se dio en la definición de una política urbana más coherente en el Distrito Federal ocurrió en 1933 con la promulgación de la *Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal*. Como parte de la introducción del paradigma de planeación en el gobierno federal – impulsado por un grupo de urbanista y planificadores, y que cristalizó primero con la expedición de la *Ley sobre Planeación General de la República* en 1930 – esta legislación tenía como intención articular un sistema de planeación urbana en la Ciudad de México ordenado y comprensivo. La introducción de esta visión de planificación resultaba pertinente en un escenario político dominado por Plutarco Elías Calles quien, desde 1928, se había erigido en el

jefe máximo de la Revolución y que, como parte de su agenda modernizadora, buscaba impulsar una estrategia de industrialización a escala nacional y local.

A diferencia de São Paulo, en donde las legislaciones urbanísticas fueron definiendo esquemas de regulación y de zonificación del espacio cada vez más detallados, la *Ley de Planificación* del Distrito Federal de 1933 era bastante genérica, y solamente consideraba la creación de tres instrumentos, dos de los cuales resultan relevantes para los motivos de este trabajo: los Planes Reguladores y la Comisión de Planificación. En primer lugar, los Planes Reguladores fueron definidos como el conjunto de “documentos gráficos en que se expresen todos los aspectos, estudios, proyectos y programas [...] y que tendrán por objeto regular el desarrollo ordenado y armónico [*del Distrito Federal*]” (art. 4). Aunque el Ejecutivo Federal retuvo la atribución para aprobar estos planes, los estudios y proyectos que conducirían a su elaboración se dejaba en manos de una Comisión de Planificación.

Al igual que los Consejos Consultivos, la Comisión de Planificación se concibió como un espacio de representación, intermediación y negociación de carácter gremial. De acuerdo con el reglamento de la *Ley de Planificación*, la Comisión debía estar integrada por autoridades federales y del

Departamento del Distrito Federal (DDF), así como por representantes de asociaciones de la ciudad con agendas urbanas claramente divergentes (comerciantes, industriales, ingenieros, arquitectos, banqueros y propietarios de inmuebles).<sup>107</sup> La constitución de esta Comisión respondió, como en el caso de los Consejos, a la necesidad de incorporar al debate sobre la política urbana— bajo el auspicio y el control gubernamental – a diversos grupos económicos, técnicos y sociales políticamente relevantes y que tenían algún interés en el sector.

Más allá de estos dos instrumentos, y de la definición del procedimiento de expropiación por causa de utilidad pública, la *Ley de Planificación* dejaba amplios márgenes discrecionales para la definición de los instrumentos de zonificación y de intervención urbana en el Distrito Federal que serían detallados a través de los canales decisionales formales e informales: decisión jerárquica en los casos que el gobierno federal buscara impulsar su agenda, y negociada (vía Consejos o Comité) en aquéllos que implicaran los intereses particulares de alguna otra de las coaliciones relevantes.

Este modelo de política urbana sustentado en instrumentos ambiguos de negociación e intermediación

---

<sup>107</sup> *Reglamento de la Ley de Zonificación y Planificación del Distrito Federal 1936.*

política, integrados bajo el auspicio gubernamental, comenzó a operar rápidamente. En 1933, el arquitecto Carlos Contreras – fundador de la Asociación Mexicana de Planificadores e impulsor del paradigma de planificación en México – elaboró un estudio llamado *Plano Regulador para el Distrito Federal*. Aunque este trabajo no fue realizado por la Comisión de Planificación, ni fue aprobado por el presidente, sirvió de guía general para la proyección de algunas intervenciones urbanas en la ciudad durante los primeros años de la década de 1930 (Sánchez 2002). No obstante, el alcance de las acciones implementadas por el regente Aarón Sáenz (1932-1935) contrastó con la amplitud del diagnóstico y las propuestas elaboradas por Contreras en su estudio.<sup>108</sup> Asimismo, y a diferencia del *Plano de Avenidas* de São Paulo, el Plano Regulador no fue elaborado por una instancia administrativa federal o local, sino que fue ideado por un grupo de técnicos independientes que, aprovechando sus vínculos políticos,

---

<sup>108</sup> De entre las acciones emprendidas durante la regencia de Aarón Sáenz, Sánchez destaca:

“[L]a apertura de la avenida 20 de noviembre, desde la Plaza de la Constitución hasta la de Tlaxcoaque; la apertura de San Juan de Letrán, desde la avenida Juárez hasta la calle doctor Casimiro Liceaga; la ampliación de la calle de Venezuela, desde la primera calle de Rodríguez Puebla hasta Vidal Alcocer; la *replaneación* de la Plaza de la República; la planeación de la zona circundante al monumento a Álvaro Obregón; la apertura de las calles de López, Dolores y Palma [...]; además, la planeación de las zonas habitacionales para obreros construidas en Balbuena, La Vaquita y San Jacinto” (1999, 41).



lograron que su estudio fuera adoptado informalmente para el desarrollo de ciertos proyectos que, sin mayor sorpresa, eran coordinados por ellos mismos.

A partir de este recuento se reconoce, pues, cómo los rasgos que asumieron los componentes básicos del régimen urbano de gobernanza en el Distrito Federal indujeron la construcción de modelo de política urbana en la que, a pesar del control federal, coexistían múltiples referenciales y que se sustentaban en instrumentos y en capacidades ambiguos que privilegiaban la negociación entre grupos y la aplicación *ad hoc* de aquéllos. Las condiciones institucionales prevalecientes y las tácticas emprendidas por los liderazgos porfiriano y revolucionario para asegurar la gobernabilidad de la ciudad propició que diversos grupos sociales en la ciudad gozaran de capacidad influencia para avanzar y cristalizar sus intereses particulares, a través de canales formales e informales. Esta situación llevó a que las autoridades optarán por articular un modelo de política urbana ambiguo y discrecional que permitiera modular todas estas agendas e intereses urbanos.

Aunque con la centralización de la autoridad del Distrito Federal en 1928 disminuyó la complejidad del escenario político local, y se generaron las condiciones para un control y una gestión más eficaz de la ciudad; la lógica de

negociación con distintos grupos que fueron incorporándose al acuerdo político revolucionario prevaleció y, de hecho, se reforzó. Aunque en años posteriores comenzaron a desarrollarse instrumentos y capacidades más robustas y coherentes que permitieron el desarrollo de proyectos urbanos de mayor calado, el tipo de instrumental que se adoptó durante esta fase para orientar y gestionar la política urbana (Consejos y Comisión) perfilaron las condiciones para que, ante la institucionalización del esquema corporativo durante los años treinta y cuarenta, se consolidara la trayectoria gubernativa urbana de esta ciudad en décadas posteriores.

### Conclusión

El contexto institucional que prevaleció en Brasil y México en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX delinearon las estrategias y procesos políticos que condujeron a la formación de los regímenes urbanos de gobernanza en São Paulo y la Ciudad de México. Como se discutió en este capítulo, los rasgos que asumieron los componentes básicos de esos regímenes orientaron la construcción de modelos de política urbana con referenciales y sustentos operativos marcadamente distintos. Estos dos procesos abonaron en la gestación de trayectorias gubernativas en torno a atributos de

veto político y discrecionalidad institucional particulares; como se analiza a continuación.

São Paulo puede caracterizarse como un caso en el que se gestó una trayectoria gubernativa elitista alrededor de un veto político fuerte y concentrado en las élites de la ciudad y de esquemas estrechos de interpretación de la política pública. El contexto institucional prevaleciente en Brasil y São Paulo durante la *República Velha* permitió a las élites locales ejercer un amplio control sobre los espacios relevantes de influencia (*Prefeitura* y *Câmara*) cuyo acuerdo resultaba necesario para la toma de decisiones sobre la política urbana en esta ciudad. A la par, los empresarios y los técnicos que se fueron integrando a la coalición dominantes en estos años fueron ocupando (y cooptando) espacios de influencia en ámbitos como el mercado inmobiliario y la administración local.

Los grupos obreros y populares no pudieron ejercer un contrapeso efectivo al dominio de las élites – dada su exclusión institucional formal y al despliegue de estrategias represivas – y quedaron marginados de las discusiones relevantes sobre el gobierno de la ciudad. Este escenario permitió a las élites acumular gradualmente mayores márgenes de veto que, a la postre, les permitió avanzar una agenda de política urbana acorde con sus intereses.

La capacidad de veto de la coalición dominante paulistana se robusteció gracias a la afinidad de intereses y a la cohesión valorativa existente entre sus miembros. Sin importar que se tratase de políticos, empresarios o técnicos, los integrantes de la coalición compartían principios normativos comunes sobre el tipo de desarrollo urbano que debía seguir São Paulo que cristalizaron bajo referentes como los de zonificación y valorización parcial del espacio. Estos valores se enriquecieron y complementaron a lo largo de los años con otros principios (*verticalización*, crecimiento *sin límites*) que, sin contraponerse, permitieron ampliar los ámbitos en los que los intereses de la élite podían cristalizar. El control de espacios de influencia política, administrativa y económica no hubiera resultado suficiente en sí mismo para fortalecer la capacidad de veto de la coalición si, al interior de ella, hubiesen existido disputas sobre el referencial que impidiera una coordinación eficaz de estrategias y acciones de todos sus miembros.

El proceso de incorporación de técnicos a la coalición dominante emprendido por las élites desde finales del siglo XIX y el desarrollo de capacidades dentro de la burocracia municipal permitió la gestación del segundo atributo distintivo de la trayectoria gubernativa paulistana: la existencia de un esquema de interpretación estrecho de la política urbana. La

decisión de las élites de incorporar en su seno a personajes con un perfil técnico de la clase media para ocupar puestos claves de la administración local y, segundo, el rol central que desempeñó Victor da Silva Freire como director de la DOM en la construcción de una agencia burocrática centralizada y caracterizada por una cultura burocrática profesional y basada en el mérito. Asimismo, el desarrollo sostenido de capacidades en la DOM no sólo amplió los márgenes de actuación del gobierno local en temas urbanos, sino que permitió la consolidación de estructuras burocráticas capaces de aplicar efectivamente los instrumentos de política pública, de desarrollar proyectos urbanísticos de mayor calado y de restringir los márgenes de interpretación discrecional. Con esto, la capacidad de veto que acumuló la coalición dominante se complementó con la existencia de un entorno que permitió la cristalización efectiva de sus intereses de política a través de estructuras burocráticas profesionalizadas.

La Ciudad de México, en cambio, puede caracterizarse como un caso de gestación de una trayectoria gubernativa urbana *corporativa* en torno a un veto político fragmentado – y dependiente de la articulación gubernamental – y a esquemas de amplia discrecionalidad en la interpretación de la política pública. El contexto institucional que prevaleció en México y la Ciudad de México durante el Porfiriato y la Revolución

propició una disputa recurrente por los espacios de influencia política entre una variedad de coaliciones de actores relevantes que contaban con agendas urbanas distintas. La dispersión de actores en los ámbitos político, económico y social propició que cada uno ellos, a través de distintas estrategias, buscaran articular encajes institucionales particulares que les permitieran cristalizar sus intereses urbanos en el Estado.

El único actor capaz de dotar con cierta coherencia y cohesión a estas coaliciones y agendas fue, indudablemente, el gobierno. Con esto, el presidente y, a partir de 1930, los regentes de la ciudad se convirtieron en piezas importantes en un engranaje de relaciones políticas a través del cual el gobierno federal impulsaba jerárquicamente su agenda urbana, mientras negociaba, integraba y arbitraba los intereses promovidos por otros actores relevantes. Aunque los orígenes de este modelo de intermediación política pueden rastrearse hasta la época porfiriana, su consolidación comenzó a ocurrir indudablemente en las postrimerías de los veinte, cuando el liderazgo revolucionario formalizó sus vínculos políticos con el sector obrero, en particular con la CROM. El despliegue de la estrategia de incorporación corporativa ocurrida durante los años treinta y cuarenta robustecerá esta lógica de fragmentación del veto, como se discutirá en el siguiente capítulo.

El esquema de relaciones políticas informales articulado en el sector urbano de la Ciudad de México y el poco desarrollo de estructuras burocráticas (especialmente, en el ámbito local) propició la gestación del segundo atributo de la trayectoria gubernativa capitalina: la existencia de un esquema de interpretación altamente discrecional de la política urbana. La coexistencia de múltiples referenciales de política propició que, desde su formulación original, los instrumentos de política urbana de la ciudad se definieran de forma bastante ambigua con la intención de dejar margen para su interpretación y aplicación, dependiendo de la situación y las circunstancias políticas particulares.

Lo anterior se reforzó como resultado de la profundización de la estrategia de incorporación de diversos grupos políticos y sociales en el seno de la coalición postrevolucionaria. A pesar de la centralización de atribuciones en el gobierno y la administración de la ciudad, la existencia de un acuerdo político pragmático que buscaba conjuntar coaliciones con intereses divergentes llevó a que los instrumentos que se definieron para guiar el desarrollo de la política urbana a partir de los años veinte privilegiaran la negociación política y la aplicación *ad hoc*, y no su interpretación estricta a partir de criterios técnicos precisos.

Además de las razones antes esgrimidas, las capacidades administrativas que se desarrollaron para sustentar operativamente la implementación de la política urbana en la Ciudad de México no se guiaron bajo principios profesionales o técnicos. La creación de instancias administrativas paralelas con tiempos de vida efímeros, la concentración de capacidades técnicas en el gobierno federal y las restricciones financieras que enfrentaron las autoridades locales durante estos años llevaron a que las agencias burocráticas que guiaron el desarrollo de la política urbana durante estos años se privilegiara la interpretación discrecional y la aplicación *ad hoc* de los instrumentos existentes, de acuerdo a las presiones políticas que pudieran surgir en el momento.



#### **Capítulo 4. La dinámica de estabilización de las trayectorias urbanas de São Paulo y la Ciudad de México (1930-1970)**

Las políticas urbanas de São Paulo y del Distrito Federal no sufrieron cambios significativos entre 1930 y 1970. Por el contrario, las dinámicas políticas, los instrumentos de gobierno y las capacidades de los sectores urbanos de estas urbes tendieron a consolidarse en estos años. La estabilidad relativa observada contrastó con las transformaciones económicas y políticas que experimentaron Brasil y México que claramente incidieron sobre el contexto institucional y la estructura urbana paulistana y capitalina durante estas cuatro décadas. La ocurrencia de coyunturas de alcance internacional (crisis del 29 y Segunda Guerra Mundial) llevó a las autoridades de los países latinoamericanos a reemplazar el paradigma tradicional de desarrollo por otro fundado en principios como la intervención en la economía y la industrialización por sustitución de importaciones (Bulmer-Thomas 2000).

Este viraje económico, que comenzó a hacerse evidente a partir de 1940, transformó la estructura urbana de São Paulo y de Ciudad de México que – a pesar de ya contar con una base industrial modesta en los años treinta – se convirtieron en los

ejes de las estrategias de industrialización en sus países (Garza 1985; Garza y Schteingart 1984; Suzigan 1971; Cardoso 1965). La concentración industrial observada en ambos casos propició el mantenimiento de una trayectoria de crecimiento poblacional – especialmente, de migrantes pobres – que naturalmente incrementó las presiones en asuntos urbanos como vivienda, transporte y servicios.

**Tabla 14. Evolución poblacional São Paulo y Distrito Federal, 1930-1970**

Año	São Paulo	Distrito Federal
<b>1930</b>	n.d.	1,229,576
<b>1940</b>	1,326,216	1,448,422
<b>1950</b>	2,198,096	3,050,442
<b>1960</b>	3,781,446	4,870,876
<b>1970</b>	5,924,615	6,874,165

Fuentes: *Histórico demográfico do Município de São Paulo* (2007),<sup>109</sup> censos de población 1930-1970 (INEGI)<sup>110</sup>

Paralelamente, los sistemas políticos brasileño y mexicano atravesaron por sendos procesos de ajuste político-institucional que incidieron sobre las dinámicas políticas de los sectores urbanos de São Paulo y Ciudad de México. Estos cambios se orientaron, en buena medida, a fortalecer la autoridad de los gobiernos nacionales y a consolidar modelos de intermediación política con los sectores obrero y popular. Por un lado, las autoridades en México apuntalaron dos rasgos

<sup>109</sup> [http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/historico\\_demografico/](http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico/)

<sup>110</sup> <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/>

del régimen posrevolucionario: el presidencialismo y el corporativismo a través del partido oficial. Por otro lado, Brasil experimentó tres coyunturas políticas en poco más de tres décadas que fortalecieron la posición del gobierno federal frente a los estados y municipios y que, con excepción del golpe militar, definieron pautas específicas de incorporación de obreros y sectores populares en la arena política nacional y local.

A pesar de estos cambios, la estructura de los regímenes de gobernanza y los componentes de las políticas urbanas paulistana y capitalina experimentaron una trayectoria de ajuste inercial, vinculada con las prácticas y referentes definidos en décadas anteriores. Al concluir los años sesenta, por ejemplo, el sector urbano en São Paulo seguía estando controlado por una coalición elitista que contaba con la capacidad y medios suficientes para conducir la gestión de instrumentos y capacidades de acuerdo con sus intereses particulares. Asimismo, en el sector urbano de Ciudad de México prevaleció un modo de interacción dual derivado de la fragmentación de la capacidad de veto que, de hecho, se consolidó con la articulación de arenas diferenciadas de intermediación política por medio de las cuales autoridades y actores de distinto tipo negociaban y definían aspectos puntuales de política urbana.

Con lo anterior, en este capítulo se analiza por qué y cómo los regímenes, políticas y trayectorias urbanas en São Paulo y Ciudad de México lograron consolidarse durante estos años, a pesar de las coyunturas experimentadas en el plano nacional. En respuesta a estas dos interrogantes se argumenta que estos choques exógenos no alteraron – sino que, por el contrario, reforzaron – las bases políticas (veto) y administrativas (interpretación discrecional) sobre las cuales se habían gestado los sectores urbanos de estas dos ciudades años atrás. Este argumento no subestima el peso de las coyunturas como fuentes potenciales de cambio, pero sí reconoce que la interacción contingente de éstas con los contextos en los que estaban incrustados los sectores urbanos paulistano y capitalino restringieron el repertorio posible de estrategias que pudieron emprender actores reformistas. Esta interacción, por distintos motivos, robusteció la posición de las coaliciones tradicionales que pudieron reforzar pautas decisionales, prácticas políticas y esquemas de interpretación en torno a los cuales se consolidaron los atributos estructurales de las trayectorias gubernativas de estas ciudades.

En primer lugar, São Paulo permite ilustrar el proceso de consolidación de una trayectoria urbana elitista. Aunque las coyunturas *varguista* y *populista* fortalecieron la autoridad federal y permitieron la entrada de nuevos actores a la arena

política, las estrategias que se siguieron para alcanzar estos propósitos provocaron que, paradójicamente, la coalición urbana tradicional en São Paulo robusteciera su posición de dominio en el sector por medio del control de espacios clave de decisión política y administrativa. Las estrategias que se siguieron para incorporar a los sectores obreros y populares durante el *varguismo* y el *populismo*, los vínculos que las autoridades nacionales tuvieron que establecer con las élites para asegurar una base de apoyo político y la racionalización de las estructuras administrativas fueron aspectos que propiciaron la estabilización de la trayectoria urbana paulistana.

En segundo lugar, la Ciudad de México permite ilustrar el proceso de consolidación de una trayectoria urbana corporativa. Aunque las prácticas políticas en torno a las cuales se asentó el régimen *priista* (presidencialismo y corporativismo amplio) dotaron al presidente, al gobierno federal y al partido de márgenes de maniobra para la conducción de la política urbana en la ciudad, éstas mismas propiciaron que diversos actores privados y sociales pudieran ocupar encajes institucionales clave para avanzar y cristalizar sus agendas particulares. Como resultado de lo anterior, la capacidad de veto en este sector siguió fragmentada entre múltiples coaliciones y resultó necesario profundizar el

modelo de interpretación discrecional y de aplicación *ad hoc* de la política urbana capitalina.

Este capítulo se organiza en dos grandes bloques de discusión: uno dedicado al estudio de la dinámica de consolidación de la trayectoria gubernativa urbana en cada ciudad. Así, en el primero de ellos se estudia por qué y cómo los atributos estructurales de veto y discrecionalidad en São Paulo se estabilizaron. En particular, se presta atención al desarrollo del sector urbano paulistano durante los periodos Vargas y de democracia populista (1930-1964). En la segunda sección se analiza por qué y cómo las estrategias políticas en torno a las cuales se configuró el régimen *priista* en México (presidencialismo y corporativismo amplio) permitieron la consolidación de los atributos de veto y discrecionalidad de la trayectoria urbana en la Ciudad de México. En particular, en este apartado se presta atención al modo como, a la par de estos procesos políticos nacionales, el gobierno del DDF y diversos actores fueron ampliando sus márgenes de influencia en el sector urbano capitalino, a pesar de la concentración de la autoridad y las capacidades de intermediación política en el presidente, la Federación y el partido oficial.

La dinámica de consolidación del elitismo urbano paulistano  
(1930-1964)

*La coyuntura Vargas: los límites de la intervención federal en  
el sector urbano de São Paulo*

La estabilidad del modelo de política urbana en São Paulo estuvo amenazada con la ocurrencia de la Revolución de 1930 y el establecimiento del gobierno de Getúlio Vargas. Esta coyuntura puso fin al acuerdo político elitista que dio sustento a la *República Velha*, e inauguró una fase de fortalecimiento y concentración de la autoridad en el gobierno federal en los planos político y económico (Skidmore 1975). El gobierno Vargas se distinguió por los objetivos de articular un aparato estatal robusto por medio del debilitamiento de las ‘máquinas’ político-electorales locales, la centralización del poder y la tecnificación de las estructuras burocráticas en todos los niveles de gobierno (Nunes 1984; Skidmore 1975).

Aunque estos imperativos pudieron modificar los acuerdos y prácticas políticas que sustentaban al régimen y la política urbana paulistana (debido a la mayor injerencia potencial del gobierno federal en el ámbito local), esto no sucedió ¿Por qué, a pesar de la ocurrencia de esta coyuntura, el sector urbano en São Paulo permaneció estable y su trayectoria articulada durante la *República Velha* se estabilizó?

Como respuesta a estos cuestionamientos considero que los dilemas políticos que el gobierno Vargas enfrentó para incrementar su base de apoyo, y la forma como éstos fueron resueltos, echan luz sobre por qué y cómo ocurrieron estos procesos de reforzamiento. Estos dilemas se relacionaron con el tipo de vínculos que Vargas tuvo que establecer con las élites tradicionales y el sector obrero para reafirmar su autoridad y legitimidad. Asimismo, la forma como cristalizó la estrategia de tecnificación político-administrativa promovida Vargas en São Paulo complementa esta explicación.

Cabe recordar que, en sus orígenes, el gobierno Vargas estuvo respaldado por una coalición política bastante heterogénea de constitucionalistas liberales y jóvenes militares con tendencias nacionalistas-autoritarias (*tenentes*) que no aseguraban una posición de dominio sobre la política nacional (Skidmore 1975). Ante este escenario, Vargas tuvo que articular un par de estrategias para estrechar vínculos con dos grupos sociales antagónicos: las élites regionales y el sector obrero. Por un lado, el régimen *varguista* articuló un esquema de relaciones políticas pragmático con las oligarquías locales, los industriales y las clases medias – conocido como *Estado de Compromisso* – gracias al cual prevalecieron prácticas políticas tradicionales a la par de acciones de naturaleza



populista-autoritaria (Nunes 1984). Como consecuencia de esto, las élites paulistas tradicionales – a pesar de haber sido derrotadas en la Revolución del 30 – no perdieron sus márgenes influencia, particularmente en el ámbito regional y local, y lograron mantener bajo su control diversos aspectos relacionados con la vida política y el desarrollo de políticas en la ciudad de São Paulo.

Por otro lado, y con la intención de evitar la radicalización de este sector, Vargas emprendió una estrategia de incorporación política de los obreros centrada en un férreo control federal de los modos de organización e intermediación de los sindicatos, a cambio de la implementación de acciones en el ámbito de la seguridad social (Collier y Collier 1991; French 1985). Paradójicamente, la solución *varguista* al problema de la incorporación política de los obreros benefició a las élites paulistanas, ya que trasladó el conflicto y las demandas urbanas de este sector del ámbito local a la esfera nacional (French 1985).<sup>111</sup> Esta medida, esta medida liberó a la coalición dominante local de presiones reformistas por parte del sector obrero que, para 1930, ya representaba un porcentaje nada despreciable de la población de la ciudad.

---

<sup>111</sup> Por medio del Decreto 19770/1931, el gobierno de Getúlio Vargas define las bases de organización de los sindicatos patronales y obreros. En todos los casos, este decreto establece que todos los sindicatos creados debían ser reconocidos por el Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio (Decreto 19770/1931).

Los efectos deseados y no deseados de estas dos medidas, y la persistencia de inercias organizacionales en la administración municipal, limitaron el alcance de algunas reformas centralizadoras y modernizadoras impulsadas por el régimen Vargas. En primer lugar, y como resultado de la *política de compromisso*, los proyectos constitucionales propuestos por Vargas no afectaron las atribuciones y competencias de los gobiernos locales y, de hecho, en el caso de São Paulo, las ampliaron. Especialmente, destaca el hecho de que, con la promulgación de la constitución de 1934, la autoridad local en esta ciudad adquirió la potestad para recaudar los impuestos predial y territorial. La incorporación de estas contribuciones a las arcas municipales incrementó sustantivamente la cantidad de recursos presupuestales disponibles, a pesar de las presiones inflacionarias.<sup>112</sup> Como se muestra en la siguiente tabla, la incorporación de estos impuestos fortaleció las finanzas públicas del gobierno municipal, lo cual dio un mayor margen para emprender proyectos urbanos de mayor envergadura.

---

<sup>112</sup> Asimismo, el gobierno municipal mantuvo una participación de 50% de la recaudación del impuesto sobre industrias y profesiones, que fue transferido para su cobro a los gobiernos estatales.

**Tabla 15. Ingresos totales reales del municipio de São Paulo e importancia relativa de los impuestos predial y territorial (1915-1945) (base 1912)**

Año	Recaudación total real 1915 – 1943: mil réis 1945: cruzeiros	Índice de ingresos totales reales (1915=100)	Impuesto Predial y Territorial como porcentaje del Ingreso Total
1915	149,372.23	100.00	n.a.
1920	138,454.16	92.69	n.a.
1925	158,870.40	106.36	n.a.
1930	331,347.33	221.83	n.a.
1935	247,962.26	166.00	n.a.
1940	445,752.92	298.42	34%
1943	360,834.99	241.57	31%
1945	442,812.98	296.45	31%

Fuente: Informes de los Prefectos presentados a la cámara municipal (1915, 1920, 1925) y propuestas de presupuestos de egresos para los años 1930, 1935, 1940, 1943 y 1945

En segundo lugar, la implementación de la estrategia *varguista* de tecnificación y profesionalización administrativa en todos los niveles – cristalizada con la creación de Comisiones de Servicio Civil – fortaleció, en lugar de alterar, dinámicas organizacionales ya existentes en la burocracia paulistana, particularmente en las áreas encargadas del desarrollo urbano. Como se mencionó en el capítulo anterior, la Dirección de Obras Municipales (DOM) contaba, desde inicios de siglo, con mecanismos informales de reclutamiento y promoción fundados en criterios profesionales. Con esto, la reforma administrativa impuesta desde la Federación solo vino a reforzar una trayectoria añeja de desarrollo de capacidades que

estaba alineada con los intereses y la agenda urbana de la coalición dominante en la ciudad (Peixoto-Mehrtens 2010).<sup>113</sup>

Lo anterior no supuso que la administración local, en particular las áreas del sector urbano, no estuviera sujeta a ajustes en estos años. No obstante, la reforma de estas dependencias no modificó el perfil de sus integrantes – funcionarios técnicos – y sólo adecuó ciertas dinámicas internas que permitieron gestionar más eficazmente la política urbana en una ciudad que continuaba creciendo. A mediados de los treinta, las autoridades locales emprendieron algunas reformas administrativas que tenían como intención descentralizar las actividades desempeñadas al interior de la

---

<sup>113</sup> Con relación a este punto, Peixoto-Mehrtens (2010) señala que, a partir de la década de 1930, la estructura administrativa de la DOM se expandió (en 1936 ya contaba con 205 empleados de cuadro), manteniendo un perfil de reclutamiento de personal orientado primordialmente por principios de profesionalismo y conocimiento técnico. Esta misma autora muestra que, de los 63 ingenieros que formaban parte de la DOM en 1935, todos contaban con título universitario en ingeniería o arquitectura y la mayoría de estos funcionarios, poco más de tres cuartos, provenían de POLI (39) o de la Universidad Presbiteriana Mackenzie (10) (Peixoto-Mehrtens 2010). Esta lógica reclutamiento y promoción del personal administrativo se amplió a todos los Departamentos de la administración municipal de São Paulo en las postrimerías Vargas con la promulgación, en 1942, del *Estatuto dos funcionários públicos civis dos Municípios do Estado de São Paulo* (Decreto-Lei Estadual 13030/1942) por medio del cual se establecen provisiones generales para el reclutamiento y promoción de los funcionarios bajo criterios meritocráticos. Si bien esta legislación dejaba cierto margen para el nombramiento discrecional de algunos funcionarios municipales, resulta previsible esperar que esta legislación robusteció procesos de nombramiento y promoción basados en el mérito al menos en aquellas áreas en donde este tipo de prácticas ya existían informalmente, como en el caso del sector urbano.

DOM, aunque manteniendo su perfil profesional y técnico (Peixoto-Mehrtens 2010). Estas medidas consistieron en la reorganización de las secciones de la Dirección, así como su división en dos grandes departamentos: Obras y Servicios Municipales (*Ato* 834/1935 y *Ato* 1146/1936).<sup>114</sup>

En tercer lugar, el modo como cristalizó en São Paulo la estrategia *varguista* de centralización del poder político tampoco alteró sustantivamente los acuerdos y prácticas políticas que daban vida al régimen y la política urbana paulistana. Al respecto, cabe señalar que Vargas retuvo la potestad para nombrar a los *Prefeitos* de las capitales de los estados y de otras ciudades de importancia económica y política. Con esto, desde 1930, y hasta inicios de los cincuenta, el *Prefeito* de São Paulo fue nombrado por los interventores estatales que, a su vez, eran designados por Vargas. Aunque esta medida provocó que algunos personajes ajenos a la coalición dominante llegaran a la *Prefeitura* a inicios de los treinta, el imperativo de tecnificación administrativa y la

---

<sup>114</sup> Bajo la nueva lógica funcional propuesta en el *Ato* 1146/1936, el Departamento de Obras Municipales mantuvo a su cargo tareas relacionadas con el desarrollo de planes urbanísticos (de expansión territorial, de circulación vial, etcétera), así como la construcción y el mantenimiento de obras públicas municipales. Por su parte, en el Departamento de Servicios Municipales se concentraron las funciones de vigilancia y fiscalización de las empresas que prestaban servicios básicos de utilidad pública, de verificación normativa de las construcciones particulares, así como la gestión de algunos servicios municipales como los de bomberos y de iluminación pública.

*política de compromisso* propiciaron que, en años posteriores, este puesto fuera ocupado por funcionarios con perfiles técnicos, algunos de ellos antiguos funcionarios de la DOM, y con vínculos con la coalición dominante.<sup>115</sup> Como señala Osello (1983):

“[D]esde la gestión de Antônio Prado [1899-1911] algunos ingenieros se destacaban en la administración municipal y, con el fin de la República *Velha*, ocuparon el cargo de *Prefeito*. Esto, en parte, se motivó por la pérdida de autonomía política del municipio y del estado, siendo nombrado el *Prefeito* por el interventor federal, *con lo cual la elección de un técnico se hizo preferencial*. En el periodo 1926-1945 hubo trece prefectos de los cuales diez eran ingenieros” (127-128).

Los tres elementos antes mencionados – capacidades tributarias, reforma administrativa y nombramiento de *Prefeitos* – en combinación con el tipo de vínculos políticos que Vargas articuló con las élites y los obreros llevaron a que

---

<sup>115</sup> De hecho, durante los primeros años del régimen *varguista*, la ciudad de São Paulo atravesó un periodo de inestabilidad política en el cual fueron nombrados cerca de 10 *Prefeitos* en solo cuatro años. Esta rotación en el puesto ejecutivo de la ciudad limitó el desarrollo y la continuidad de obras y proyectos urbanos de gran calado que habían sido planificados por la DOM en los últimos años de la *República Velha* (Osello 1983). Entre los *Prefeitos* que fueron nombrados en estos años y que contaban con perfil técnico se encontraron: Luís Inácio de Anahia Melo, Arthur Saboya, Fábio da Silva Prado y Francisco Prestes Maia.

el régimen y la política urbana en São Paulo no sufrieran una reforma comprensiva y que, por el contrario, profundizaran sus rasgos delineados durante la *República Velha*. Es cierto, la mayor capacidad de penetración política y el esquema de relaciones corporativas articulado con los obreros llevaron a la implementación de algunas acciones en materia urbana en São Paulo desde el gobierno federal. Sin embargo, éstas tuvieron impactos limitados y efectos que no entraron en conflicto con los impulsados por la coalición dominante.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> Una primera primera medida urbana impulsada por el gobierno federal durante estos años consistió en la construcción de viviendas para grupos obreros a través de los *Institutos de Aposentadoria e Pensões* (IAP). Como parte del esquema corporativista creado por Vargas, cada grupo sindical contaba con un Instituto que administraba las pensiones de retiro (*Institutos de Pensões e Aposentadorias*, posteriormente conocidos como *Institutos de Aposentadoria e Previdência*). Con base en el Decreto Federal 1749/1937 se autorizó a estos institutos a participar en el mercado de vivienda de bajo costo para trabajadores (Santana 2008). De la misma forma, como señalan Kowarick y Bonduki (1994), en 1946 fue creada la *Fundação Casa Popular* (FCP) que se concebía como la primera agencia nacional encargada de atender de forma integral el problema de la vivienda popular. A pesar de esto, Kowarick y Bonduki insisten que los resultados que tuvieron los IAP y la FCP durante el periodo populista fueron limitados. Así, y de acuerdo con estos autores, “[e]ntre 1937 y 1964, los IAPs produjeron o financiaron en el país 124,024 unidades habitacionales, de las cuales 25,428 se localizaban en el estado de São Paulo (...). La FCP, por su parte, produjo en todos el país apenas 16,964 unidades habitacionales entre 1946 y 1960, de las cuales solo 2,959 se localizaban en el estado de São Paulo” (Kowarick y Bonduki 1994, 175). Un segundo conjunto de medidas federales en la materia, que tendrá claras repercusiones en la consolidación de un patrón de crecimiento urbano en São Paulo, tiene que ver con el proceso de adquisición de lotes urbanos por parte de los grupos obreros en los márgenes de la ciudades, así como la llamada *Lei do Inquilinato* de 1942. Por una parte, el Decreto-Lei 58/1937 dotó de certidumbre jurídica al proceso de compraventa de lotes urbanos y rurales en plazos, al trasladar el dominio de la propiedad al comprador una vez

De tal suerte, las estrategias y las restricciones políticas que Vargas desplegó y enfrentó para ampliar su base de apoyo político limitaron los márgenes *posibles* de innovación en el sector urbano paulistano y, paradójicamente, fortalecieron la posición de la coalición dominante (en especial, de los técnicos locales) para conducir el desarrollo de la política urbana. Este doble proceso de estrechamiento de los márgenes de innovación y de fortalecimiento de la posición de la coalición dominante llevó a que los cambios más significativos que sufrieron los instrumentos y capacidades de la política urbana en São Paulo en estos años se orientasen a asegurar su mejor ‘ajuste’ con los intereses de las élites, las empresas inmobiliarias y las clases medias.

Los instrumentos de zonificación parcial del espacio urbano adoptados en las postrimerías de la *República Velha* sufrieron pocas modificaciones durante la era Vargas. El *Prefeito* Fábio Prado (1934-1938) actualizó, con el apoyo de la DOM, el Código de Obras ‘Arthur Saboya’ que incorporó

---

firmado el contrato de compra del lote. En la exposición de motivos de dicho Decreto se especifica que, previo a esta legislación, el comprador no contaba con el dominio de los terrenos comprados bajo esta modalidad e, inclusive, el vendedor podía desistir la venta del lote antes de firmar la escritura del terreno (Bonduki 1994a; Bonduki 1994b). Por su parte, la *Lei do Inquilinato* de 1942 congeló por dos años todos los precios de las rentas, e incluso disminuyó el precio en aquellos casos en donde el dueño hubiera aumentado el precio en los meses anteriores. Una vez cumplidos los dos años de este congelamiento, la medida fue renovada por medio de decretos ejecutivos en 1944, 1945 y 1946 (Bonduki 1994a).



regulaciones dispersas en materia de uso del suelo publicadas en años previos (Ato 663/1934). Como parte de este proceso destaca la incorporación de un conjunto de reglas y criterios para la delimitación de zonas exclusivamente residenciales con núcleos comerciales limitados (artículo 40 del Ato 663/1934) que servirán de base para restringir el crecimiento de zonas de alto valor durante las siguientes cuatro décadas (Feldman 2005; Nery Jr. 2002).<sup>117</sup> Durante esta administración también

---

<sup>117</sup> El artículo 40 del Ato 663/1934 definió un criterio de excepcionalidad para crear áreas estrictamente residenciales en la ciudad, a libre discreción de la autoridad municipal mediante la aprobación de una ley particular o de un decreto ejecutivo (Nery Jr. 2002). Específicamente, este artículo señala que:

“En esa zona [definidas por legislaciones particulares posteriores] solamente serán permitidas habitaciones particulares – residenciales.

La *Prefeitura* permitirá la creación de núcleos comerciales, para atender las necesidades de la zona, una vez que los interesados presenten un proyecto completo de localización y construcción de esos núcleos, así como con prueba de anuencia de 75 por ciento de los propietarios de los inmuebles dentro de un círculo de cuatrocientos metros de radio con centro en el núcleo a desarrollar. Dentro del mismo círculo no se permite el establecimiento de más de un núcleo comercial.

Estos núcleos deberán localizarse, preferentemente, en los cruces de las vías primarias o en el de éstas con vías secundarias.” (Art. 40 Ato 663/1934).

Como señalan Nery Jr. (2002) y Feldman (2005), la incorporación y la aplicación de esta regla de definición de zonas residenciales particulares marcó el inicio de un proceso de zonificación más minucioso del espacio urbano, que se extenderá hasta la década de 1970, y que permitirá a la autoridad local establecer reglas *diferenciadas* de ocupación del suelo dependiendo de las complejidades y las particularidades de los intereses involucrados en diferentes zonas de la ciudad. De esta forma, la zonificación parcial se consolida como uno de los instrumentos de política urbana por excelencia en São Paulo que permitirá regular contingentemente

se publicó una norma que dotaba de potestades formales a la DOM para regular los usos de suelo en la periferia de la ciudad (Ato 1123/1936).<sup>118</sup>

La visión de crecimiento *sin límites* de la ciudad también logró asentarse en el espacio de la política urbana paulistana con la realización de las primeras obras consideradas en el *Plano de Avenidas*. Algunas de las acciones contempladas en este Plan comenzaron a realizarse en 1934 pero, debido a la inestabilidad política que prevaleció en la ciudad en los primeros años del gobierno Vargas, su conclusión demoró. Sólo hasta finales de esta década se reinició con la ejecución de estas obras, durante la administración del *Prefeito* Francisco Prestes Maia (1938-

---

el crecimiento de la ciudad en función de los intereses específicos de actores clave de la coalición gubernativa (en específico, los desarrolladores inmobiliarios).

<sup>118</sup> De acuerdo con esta norma serían toleradas todas aquellas viviendas populares que se encontraran en condiciones ‘razonables de higiene y seguridad’, previa revisión y autorización por parte de las áreas administrativas municipales encargadas de la fiscalización de obras particulares. Ante el crecimiento desordenado de la *ciudad extralegal*, el gobierno local definió este mecanismo discrecional de regularización de la vivienda popular, mediante el cual buscará dar orden a aquellas zonas de la ciudad que no resultan de interés primario para el desarrollo de grandes emprendimientos inmobiliarios y que son ocupados por clases obreras y populares. Este régimen de excepcionalidad y discrecionalidad para la regularización de las viviendas populares y obreras será utilizado nuevamente en años posteriores como parte del repertorio de estrategias de líderes populistas, aunque su alcance será limitado debido a las resistencias de los funcionarios municipales.

1945) que, curiosamente, había sido coautor del Plan. Al dejar el cargo en 1945, Prestes Maia:

“[D]ejó en un estado avanzado de ejecución el esquema radial propuesto en 1930. El anillo de irradiación había sido concluido y diversas calles fueron alargadas [...]. Prestes Maia también terminó la avenida 9 de Julho y la avenida São João, inició la apertura de la avenida 23 de mayo. En la zona central abrió la avenida Anhangabaú, arteria principal del sistema ‘Y’ que, incorporándose con la avenida Tiradentes y la avenida Santos Dumont, unía el centro hasta Santana. Asimismo, inicio las obras de rectificación del río Tietê y construyó el puente de las banderas [...] Inicio también las desapropiaciones para desarrollar dos vías radiales importantes: la avenida Rio Blanco y la avenida Radial Este. (Osello 1983, 131).

Un instrumento innovador que se introdujo, aunque aún de forma incipiente, como parte de la caja de herramientas de la política urbana de esta ciudad fue el de las comisiones encargadas de discutir y desarrollar diagnósticos orientados a definir directrices de zonificación y expansión urbana. Al respecto, el *Prefeito* Luiz Inácio de Anhaia decretó la creación de una comisión encarga del estudio de las características

urbanísticas de los distritos de la ciudad, que permitiera definir criterios de zonificación urbana para cada uno de ellos (*Ato* 127/1931). Esta comisión estuvo integrada por funcionarios de la DOM y fue presidida por el *Prefeito*.<sup>119</sup> Una segunda iniciativa de este tipo fue la *Comissão do Plano da Cidade de São Paulo* (CPSP) creada con la promulgación de la *Lei* 3611/1937. A diferencia de su antecesora, la CPSP se concibió como un espacio de planeación amplio que, formalmente, buscaba:

“[o]rganizar el plan de mejoras [*urbanas*] y el desarrollo de la misma ciudad en el sentido de su estética, higiene, confort, recreo; y especialmente con relación a la recentralización de sus edificaciones, la remodelación del trazado de las vías de acceso a los espacios públicos, la mejora de las condiciones de tráfico en general, la adaptación con perspectivas amplias y ordenadas de las calles, plazas y conjunto de construcciones [en la ciudad]” (*Lei* 3611/1937, art. 1).

La CPSP se concebía como un instrumento que permitiera ordenar los debates urbanos de la ciudad en los que no solamente participaban funcionarios municipales, sino

---

<sup>119</sup> La Comisión se encontraba conformada exclusivamente por el director de la DOM y por los ingenieros jefes de las secciones técnicas séptima y novena de la misma dirección (*Ato* 127/1931)

también *vereadores* y ciudadanos con ‘notoria competencia e idoneidad’ designados por el *Prefeito*. La creación de la CPSP respondió, según Nery Jr. (2002), a la presión ejercida por la organización *Sociedade ‘Amigos da Cidade’* (SAC), creada en 1934, por medio de la cual se organizaron algunos profesionales del urbanismo que tenían como propósito “luchar por un plan director para la ciudad y, también, para ser interlocutora de la sociedad frente al poder público en asuntos referentes a las propuestas de intervención urbana” (77).

Aunque la CPSP nunca sesionó – debido al establecimiento del *Estado Novo* semanas después de su creación – debe señalarse que, con su formación, no se pretendía incorporar a actores reformistas en los debates urbanos (por ejemplo, grupos obreros o populares). Más bien, la CPSP fue creada con la intención de establecer un espacio formal de discusión en el que se dirimieran las diferencias que existían entre dos sectores de técnicos pertenecientes a la coalición dominante: los promotores de la visión de crecimiento *sin límites* (concentrados en la DOM) y los defensores de una visión alternativa de crecimiento *regulado* (ubicados en la SAC, la academia y algunas posiciones de decisión política).

A pesar de que estos dos grupos concebían de forma distinta el tipo de crecimiento que debía seguir São Paulo,<sup>120</sup> sus diferencias no amenazaron la cohesión de la coalición dominante, ya que ambos reconocían que la regulación y la valorización del espacio debían ser los ejes fundamentales que guiaran el desarrollo de la política urbana. Estas posturas valorativas, como se relatará un poco más adelante, convivirán a lo largo de las siguientes en espacios dentro de la administración local. La interacción e incrustación de estos dos grupos resultará crucial para entender el proceso de ajuste que experimentará la política urbana local durante la dictadura militar.

En conclusión, a pesar del cambio en el contexto político que significó el tránsito de la *República Velha* a la era Vargas, los componentes básicos del régimen de gobernanza y

---

<sup>120</sup> En términos generales, los proponentes de la visión de crecimiento *sin límites* de la ciudad consideraban que la expansión territorial de São Paulo no debía ser inhibida por regulaciones excesivas y que, de hecho, el desarrollo inmobiliario de esta ciudad debería ser inducido a través de la construcción de grandes obras viarias que abrieran nuevos espacios urbanos para este tipo de mercados. El principal representante de esta escuela de pensamiento fue, sin lugar a dudas, Francisco Prestes Maia. En cambio, los defensores de la perspectiva de crecimiento *regulado* de la ciudad consideraban que el crecimiento de São Paulo y de sus barrios debía ser planificado y regulado con base en criterios de funcionalidad urbana y de *unidades de vecindad*. Bajo esta perspectiva, São Paulo debería crecer como una ciudad compacta y con múltiples centros económicos que aseguran una mayor calidad de vida de sus habitantes. El principal representante de esta escuela de pensamiento fue, sin dudas, Luís Inácio de Anhaia Melo. Para ver más con relación a este debate, consúltese los textos de Simões (1990), Feldman (2005) y Levy (1985).

los contenidos sustantivos de la política urbana en São Paulo no sufrieron una reforma de mayor calado. Estos elementos, paradójicamente, se adecuaron a los intereses de la coalición dominante. La necesidad de Vargas de ampliar su base de apoyo político lo llevó a pactar con las oligarquías tradicionales y a configurar un esquema centralizado de intermediación política con el sector obrero. Ambas estrategias permitieron a la coalición dominante paulistana retener un amplio control sobre los espacios de influencia política, económica y administrativa durante estos años. Con esto, lo integrantes de la coalición dominante reforzaron sus márgenes de veto y un esquema de interpretación acotado de la política que empataba con su agenda urbana.

*La democracia populista: los límites de la organización social reformadora dentro del elitismo urbano paulistano*

Con el fin del *Estado Novo* en 1945 se abrió una fase de cambio democrático-populista en Brasil. En este periodo, que se extendió hasta el golpe militar de 1964, el escenario político nacional y local se abrió, permitiendo la participación y organización de grupos obreros y populares.<sup>121</sup> Los rasgos que

---

<sup>121</sup> En el texto original de la constitución de 1946 se mantiene, hasta inicios de los años cincuenta, la restricción para la elección directa de los *Prefeitos* de las capitales de los estados, así como de aquellos municipios donde hubiera estancias hidrominerales naturales (art. 28). Con esto, el *Prefeito*

caracterizaron a la democracia populista brasileña se formalizaron con la promulgación de la Constitución de 1946, aunque muchos de ellos se esbozaron en las postrimerías del régimen Vargas (Nunes 1984; Skidmore 1975).<sup>122</sup> Con la apertura democrática se formaron – y, en algunos casos, se legalizaron – partidos políticos de alcance nacional con una base social amplia (como el *Partido Trabalhista Brasileiro*, el *Partido Social Democrático* y la *União Democrática Nacional*),<sup>123</sup> se ampliaron los derechos políticos a franjas

---

en São Paulo seguirá siendo nombrado por el gobernador del estado hasta 1952.

<sup>122</sup> Según Skidmore (1975), en los últimos años del *Estado Nôvo*, Vargas comenzó a construir una estrategia de ‘salida’ que le permitiera mantener una base amplia de apoyo político. Dicha estrategia constó de tres elementos: la promulgación de legislaciones en materia de seguridad y bienestar social para grupos obreros, el mantenimiento de una estructura de relacionamiento con los sindicatos controlada por el Ministerio del Trabajo y, finalmente, la formación en 1945 del *Partido Trabalhista Brasileiro*. Todas estas medidas tenían como intención asegurar el apoyo de los grupos obreros al *varguismo* en un inminente contexto democrático. Nunes (1984) destaca también que, a pesar del cambio democrático y la introducción de ideas liberales en el sistema político brasileño, “la estructura corporativa del periodo dictatorial se mantuvo y el sindicalismo libre fue duramente reprimido. La Confederación Brasileña de Trabajadores fue declarada ilegal y el gobierno intervino en un gran número de sindicatos con el fin de remover a individuos considerados radicales” (132). Este autor también señala que a pesar de la nueva gramática democrática-liberal, muchos de los partidos políticos creados en este periodo mantuvieron esquemas de relacionamiento basados en lógicas clientelares desarrolladas en los años del gobierno Vargas.

<sup>123</sup> El *Partido Comunista Brasileiro* fue legalizado con el fin de la era Vargas en 1945, aunque fue nuevamente prohibido en 1947 durante el gobierno conservador de Eurico Gaspar Dutra.



amplias de población,<sup>124</sup> y los grupos populares ampliaron sus estrategias de organización.<sup>125</sup> En el plano económico se profundizó la estrategia de industrialización, que alcanzó su punto culminante en la presidencia de Juscelino Kubitschek.

La combinación de estos factores – apertura democrática y consolidación del modelo ISI – incidió sobre la estructura urbana y los procesos políticos de São Paulo que, para estos años, era ya la urbe más poblada y el eje de la estrategia de industrialización en Brasil. De acuerdo con Cardoso (1965), São Paulo contaba hacia finales de los cuarenta con una estructura industrial diversificada, conformada por 7,375 establecimientos industriales (50% más en relación a 1939) que empleaban a cerca de 255 mil trabajadores.

---

<sup>124</sup> Aunque en el texto de la Constitución de 1946 se mantienen las restricciones al voto por condición de analfabetismo, durante el periodo democrático los derechos políticos otorgados por la constitución de 1934 (incluido el derecho de las mujeres a votar, así como la introducción del voto secreto) se hacen efectivos ampliando el número efectivo de votantes. Así, mientras la elección de Vargas en 1934 fue hecha por los miembros del Congreso Constituyente y la elección de 1938 no se llevó a cabo como resultado del autogolpe que inició el *Estado Novo*; en la elección de 1945 en la que resulta electo Eurico Gaspar Dutra votaron alrededor de 6 millones de brasileños.

<sup>125</sup> Como se verá más adelante, esta organización de los grupos obreros y populares no se dará por medio de los canales sindicales existentes, aún controlados por el Estado y encauzados políticamente a través del PTB, sino por medio de organizaciones autónomas de base territorial o con base en el local de trabajo. Con relación a la organización autónoma de los grupos obreros y sus relaciones con los partidos políticos en el estado de São Paulo, véase French (1989; 1988; 1985).

La industrialización de São Paulo continuó durante los cincuenta como resultado de una mayor inversión de capitales nacionales y extranjeros (Cardoso 1965),<sup>126</sup> motivando la atracción de grandes contingentes de población (rural y pobre) a la ciudad. Esta ola migratoria provocó que, en una década, São Paulo pasara de 1.32 a 2.19 millones de habitantes entre 1940 y 1950.<sup>127</sup> A diferencia del proceso migratorio de finales del siglo XIX, esta segunda oleada podía alterar el contexto

---

<sup>126</sup> De acuerdo con Cardoso (1965), a pesar de que la industria textil continuaba siendo la más importante en la ciudad (y empleaba alrededor de 50 mil trabajadores), ya para 1940 la base industrial en São Paulo comenzó a diversificarse con el desarrollo de sectores como el de construcción de máquinas y herramientas (que empleaba poco más de 25 mil trabajadores), el del papel y las impresiones (que empleaba poco más de 11 mil trabajadores) y el de la industria química (con alrededor de 5 mil trabajadores). Hacia finales de los años 50, el establecimiento de la planta automotriz de la compañía Volkswagen en el municipio vecino de São Bernardo do Campo amplió este grado de diversificación de la industria local.

<sup>127</sup> Un porcentaje importante de este crecimiento poblacional es imputable a la migración de población del nordeste de Brasil que, como sucedió a finales del siglo XIX, fue inducida por las autoridades estatales con el propósito de atender la demanda de mano de obra (Fontes 2008). De acuerdo con Fontes (2008), una segunda ola de migración hacia el estado de São Paulo inició durante la década de 1930, sobre todo para cubrir la demanda de mano de obra en las plantaciones de café, así como en las nuevas industrias de la ciudad. Sin embargo, las mayores restricciones para la migración extranjera como resultado de las medidas impuestas por la Constitución de 1934, llevó a que durante esta segunda fase el proceso de migración fuera fundamentalmente interno. Este mismo autor destaca cómo, desde el gobierno de Armando Salles de Oliveira en 1935 y durante la interventoría de Adhemar de Barros en 1939, la autoridad estatal subsidió el traslado de estos trabajadores, tal y como ocurrió a finales del siglo XIX con los migrantes europeos. Hacia finales de la década de 1940, este proceso de migración se acentuó y se concentró fundamentalmente en la ciudad de São Paulo que contaba con las mejores condiciones de vida.

político de la ciudad ya que, en un escenario de ampliación de derechos, un porcentaje importante de la población que migró a São Paulo en estos años eran ciudadanos (esto es, brasileños y alfabetizados) y podían participar activamente en la arena política de la ciudad.<sup>128</sup>

El crecimiento territorial y demográfico que experimentó São Paulo provocó también que algunos temas olvidados de la agenda urbana cobraran relevancia, particularmente los de naturaleza social. La periferia de São Paulo, ocupada por obreros y nuevos pobladores pobres, no contaban con los servicios necesarios ni con condiciones mínimas de habitabilidad. Esta situación se agravó conforme esta zona continuó expandiéndose como resultado de la migración en los cincuenta y sesenta.<sup>129</sup>

La precariedad de las condiciones de vida en la periferia propició la organización de grupos populares que comenzaron a exigir a las autoridades locales la atención de

---

<sup>128</sup> De acuerdo con cifras censales, para 1950, 85 por ciento de la población de la ciudad – 1.88 millones de los 2.19 millones de habitantes – son brasileños de nacimiento y, de la población mayor de 15 años, casi 84 por ciento (esto es, alrededor de 1.83 millones de personas) está alfabetizada.

<sup>129</sup> De acuerdo con cifras oficiales, mientras en 1937 cerca de la mitad de los espacios públicos en São Paulo estaban pavimentados (42.38%), más de la mitad contaban con alumbrado público (58.28%) y casi tres cuartas partes contaban con agua entubada (72.77%); para 1948 los niveles de cobertura de todos estos servicios se redujeron a la mitad. Así, el patrón de crecimiento iniciado durante estos años, además de propiciar un proceso de segregación de los grupos obreros y populares en la periferia, y profundizó las condiciones de precariedad de este grupo de población (Levy 1985).

sus necesidades más apremiantes. Al respecto, desde los primeros años de la democracia se incrementó la capacidad de organización y activismo de los grupos populares de la ciudad, que desplegaron un amplio repertorio de estrategias que iba desde la protesta (como el movimiento *quebra-quebra* de 1947 o las marchas contra la carestía),<sup>130</sup> hasta la conformación de organizaciones territoriales por medio de las cuales canalizaban sus demandas a partidos y autoridades municipales. Dentro de los esquemas de organización popular más relevantes articulados en estos años destacan los *Comitês Democráticos e Populares* (CDP) y las *Sociedades Amigo de Bairro* (SAB).<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> El movimiento *quebra-quebra* hace referencia a un conjunto de movilizaciones, protestas y actos de vandalismo realizados por grupos populares, en reacción al incremento de 50 centavos al precio del transporte público en São Paulo en 1947. De acuerdo con información recopilada por Moisés (1983) 15 autobuses y 15 tranvías fueron completamente destruidos en estas manifestaciones, mientras que 130 camiones y poco más de 400 tranvías sufrieron algún tipo de daño. Por su parte, y de acuerdo con Gohn (2008a), en 1953 se forma el Movimiento contra la carestía de la vida por medio de la cual se organizan diferentes grupos sociales populares y organizaciones de barrio para protestar en contra de los altos precios de los productos básicos. El punto de mayor actividad de este grupo se dio en 1954 con la llamada “huelga de los 500 mil”, aunque continuo activo en los siguientes años llamando a la movilización y a la protesta en 1959 y en 1963 (Gohn 2008a).

<sup>131</sup> El surgimiento de los CBP estuvo vinculado a la legalización del Partido Comunista en 1945 y su creación tenía como objetivo ofrecer a los líderes de este partido de “un conocimiento amplio de las condiciones enfrentadas por la población [*urbana*] y, a partir de ahí, permitir la elaboración de una plataforma electoral” (Duarte 2009, 196 y s.). A pesar de este origen partidario, los CDP no limitaron sus repertorios de acción a los definidos por el Partido Comunista, sino que también desplegaron estrategias de

A pesar del incremento de la capacidad de presión del sector popular, el régimen y la política urbana paulistana no sufrieron ajustes mayores que reflejaran un nuevo balance en el poder local. De hecho, y como ocurrió en el periodo Vargas, estos elementos mantuvieron una trayectoria de ajuste inercial orientado a asegurar un mejor ajuste con los intereses de la

---

movilización propias por medio de las cuales demandaban directamente a las autoridades municipales la atención de demandas concretas (Duarte y Fontes 2013). Entre las estrategias más frecuentemente empleadas por los CDP para avanzar sus demandas estaban la entrega de pliegos petitorios a las autoridades (*abaixo-assinados*), así como la exposición de las condiciones de vida en los barrios populares en reportajes publicados en el periódico *Hoje* (órgano de prensa del Partido Comunista), entre otros mecanismos de presión política (Duarte 2009).

Por su parte, las SAB surgieron en algunos barrios de la ciudad antes de 1945 y en su origen no contaban con una motivación política o religiosa; sino que centraban su acción a la “expresión cultural y artística de los barrios” (Duarte 2009, 204). Estas organizaciones, a diferencia de los CDP, se integraban por profesionistas liberales que conformaban ‘la clase media’ de la periferia. A pesar de su origen, y en un escenario en el cual también comenzaban a organizarse y a desplegarse los CDP, las SAB comenzaron a integrar demandas por servicios urbanos dentro de sus agendas (Duarte y Fontes 2013; Gohn 2008a). De hecho, a partir de 1947, y como consecuencia de la proscripción del Partido Comunista y la desaparición de sus organizaciones territoriales, algunos miembros de las CDP se integraron a las SAP lo cual, en opinión de Duarte (2009), fortaleció sus niveles de organización y permitió construir una agenda de demandas urbanas más robusta.

Si bien las estrategias de movilización de las SAB se asemejaron a las desarrolladas por los CDP (como los *abaixo-assinados* y las marchas), estos grupos también desplegaron estrategias de negociación e intermediación directa con las autoridades locales (*Prefeitos* y *Vereadores*) con base en un esquema clientelar de relaciones políticas. Este modelo clientelar de intermediación, característico del periodo democrático populista brasileño (Weffort 1989; Nunes 1984), favoreció la proyección y la consolidación de liderazgos políticos locales que otorgaban beneficios a los barrios periféricos a cambio de apoyo electoral como fue el caso de Jânio Quadros y de Adhemar de Barros (Duarte y Fontes 2013).

coalición dominante (particularmente, las empresas inmobiliarias). Ante esta aparente paradoja (apertura política y mantenimiento de una trayectoria elitista) conviene preguntar por qué y cómo, a pesar de la coyuntura, los componentes del régimen de gobernanza y los contenidos de la política urbana no sufrieron reformas de fondo que reflejaran los nuevos equilibrios en el poder local.<sup>132</sup>

Esta interrogante puede explicarse al analizar, por una parte, la forma como los liderazgos políticos de estos años canalizaron las demandas populares, particularmente aquéllas de naturaleza urbana, con la intención de encumbrar sus carreras políticas y, por otra parte, cómo los miembros de la coalición dominante emplearon su capacidad de veto y el esquema de interpretación acotada existente para frenar iniciativas reforma amplia en el sector urbano paulistano.

---

<sup>132</sup> La aproximación de algunos líderes políticos a las demandas de los grupos populares resultaba obvia si se considera el mayor peso electoral que estos actores adquirieron con el advenimiento del régimen democrático. Así, no resulta extraño reconocer que – tanto a nivel discursivo como en la construcción de plataformas electorales – los candidatos a *Prefeitos* y *Vereadores* de la época aproximarán su postura a las necesidades de estos grupos de población y que establecieron vínculos con las asociaciones establecidas en estos barrios. El arquetipo de este tipo de político en el caso de São Paulo es, sin lugar a dudas, Jânio Quadros quien construyó toda su carrera política, desde *Vereador* hasta presidente de la República, alrededor de un discurso que apoyaba las causas populares y que se oponía a los excesos de las élites económicas de la época (Walmsley 1992).

En primer lugar, los liderazgos políticos que emergieron en estos años favorecieron la articulación de esquemas de intermediación clientelares con los grupos populares al margen de los canales partidarios o gubernamentales formales, orientados a incrementar su popularidad y su base de apoyo electoral en la ciudad. Un ejemplo que ilustra con claridad este modelo de relaciones clientelares es la estrategia que empleó Jânio Quadros para gestionar las demandas de las organizaciones populares durante su periodo como *Prefeito* a inicios de los cincuenta.

Cuando asumió el cargo en 1953,<sup>133</sup> Quadros desplegó una estrategia de atención selectiva de demandas de los barrios periféricos de la ciudad que se sustentó en un esquema de relación clientelar entre las SAB y el *Prefeito* (Fontes 2013). Como señala Fontes (2013), la implementación de acciones en

---

<sup>133</sup> La sorpresiva elección de Quadros como *Prefeito* a inicios de los años cincuenta puede explicarse como el resultado de los vínculos políticos que este político comenzó a construir con las asociaciones de barrio (particularmente con las SAB) cuando fue electo *vereador* a finales de los años cuarenta. La cercanía con estos grupos – sustentado bajo un discurso que apoyaba las causas populares y que criticaba la corrupción del gobierno de Adhemar de Barros en el ámbito estatal – permitió a Quadros construir la imagen de un político sensible a las necesidades de las zonas periféricas de la ciudad y, con esto, derrotar a los candidatos de los principales partidos políticos en la ciudad (Duarte y Fontes 2013; Walmsley 1992). Con respecto a la relación entre Quadros y las SAB, Levy (1985) señala que “[d]e hecho, Jânio cultivó las bases de su poder en las periferias de la ciudad. Fue a partir de un largo trabajo como legislador como se consagró *Prefeito* en 1953, habiendo ocupado los vacíos políticos dejados por el Partido Comunista (ya en la ilegalidad) y por el *varguismo* que no conseguía responder a las demandas populares” (39).

la periferia de São Paulo operaba a través de un esquema en el que, primero, las SAB solicitaban directamente a Quadros la realización de obras. Posteriormente, el *Prefeito* decidía – en función al vínculo político – qué demandas eran remitidas a las dependencias municipales para su atención inmediata.

La implementación de proyectos en la periferia de la ciudad no dependía, pues, de su factibilidad técnica o de su integración en un plan sistemático de mejoras urbanas, sino que estaban sujetas a las prioridades políticas y al tipo de estructura clientelar articulada por el *Prefeito* (Duarte y Fontes 2013).<sup>134</sup> Este modelo de intermediación fue replicado por buena parte de los *Prefeitos* de la época, quienes ocupaban brevemente el cargo y aprovechaban este mecanismo para encumbrar sus carreras a escala estatal y nacional.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> Al respecto, Fontes (2013) señala que:

“todas las solicitudes de atención de demandas en la periferia hechas [por el *Prefeito* Quadros] creaban sus propios caminos dentro de las agencias responsables dentro de la máquina administrativa municipal. Frecuentemente, sin embargo, los movimientos burocráticos por sí solos no explican lo que ocurría con las solicitudes. En algunas situaciones, cuando el reporte técnico era por alguna razón contrario a la petición, pero el interés político del *Prefeito* estaba en otra dirección, el consejo de los expertos era rápidamente descartado” (84).

<sup>135</sup> Cabe recordar también que, entre 1945 y 1952, los *Prefeitos* de São Paulo eran designados por el gobernador, por lo que la estabilidad en el puesto de aquéllos que ocupaban este cargo era muy frágil, ya que dependía de vaivenes políticos coyunturales. Así, solo en este periodo de siete años fueron nombrados y removidos igual número de *Prefeitos*. En los cuatro años siguientes (1953 – 1957), la volatilidad en la autoridad ejecutiva en São Paulo se mantuvo (solo en este periodo hubo 5 *Prefeitos* más), aunque estos cambios respondieron más al cálculo político las autoridades ya



En paralelo a estos esquemas clientelares, y gracias a la capacidad de las élites locales para incrustarse en varios partidos relevantes en la entidad (Schwartzmann 1971), los alcaldes que gobernaron São Paulo en estos años continuaron implementado los instrumentos de zonificación parcial y valorización del espacio en aquellas zonas en donde las empresas inmobiliarias y las clases altas mantenían interés. En un escenario en el que la demanda de vivienda por parte de los sectores de altos ingresos aumentó,<sup>136</sup> y en el que los grupos

---

electas que buscaban ocupar otros cargos de elección popular en el ámbito estatal o nacional. No fue sino hasta la elección de Adhemar de Barros como *Prefeito* en 1957 cuando la autoridad ejecutiva municipal recuperó cierta estabilidad, logrando mantener una administración completa de 4 años.

<sup>136</sup> El crecimiento poblacional y territorial que experimentó São Paulo durante los años cuarenta y cincuenta no solamente ocurrió en la periferia, sino que también alcanzó la zona central de la ciudad. Así, la expansión de São Paulo durante este periodo también incrementó la demanda habitacional por parte de las clases altas y medias, factor que desencadenó un incremento en la construcción de desarrollos inmobiliarios para este segmento de población. En comparación a décadas anteriores, cuando la pauta de desarrollo inmobiliario para estos sectores se basaba en la creación de barrios jardín, a partir de estos años las empresas inmobiliarias privilegiaron la construcción de edificios residenciales de gran porte en barrios contiguos al centro de la ciudad, que eran más redituables y requerían de lotes de menor tamaño. Al respecto, Feldman (2005) señala que:

“[a] partir de la década de 1940 se intensifica y diversifica el universo de emprendimientos inmobiliarios. El número de proyectos con licencia de construcción crece vertiginosamente: de menos de 8 mil, en 1940, a más de 18 mil, en 1950. El proceso de *verticalización* pasa, también, por cambios cualitativos y cuantitativos. Por un lado, [este proceso] rebasa los límites del centro, intensificándose en los barrios cercanos, así como en aquéllos más alejados y menos valorizados. Por otro lado, la *verticalización* deja de ser predominantemente comercial y pasa a

tradicionales no perdieron capacidad de influencia – particularmente en la cámara municipal – los ejecutivos locales emplearon de manera sistemática los instrumentos de regulación parcial del espacio creados en los años 1930, con la intención de valorizar zonas en donde se desarrollarían nuevos emprendimientos inmobiliarios de alto perfil (Nery Jr. 2002).<sup>137</sup>

El uso repetido de estos instrumentos – ya fuera a través de la publicación de decretos o de leyes – consolidó y protegió aquellas zonas de la ciudad en donde las empresas inmobiliarias mantenían reservas de suelo y en donde tenían interés de edificar nuevos barrios residenciales. Al respecto,

---

ser predominantemente residencial [...]. El número de edificios de condominios construidos en São Paulo pasa de uno, en 1940, a 64, en 1947. El área anual construida, que en 1940 era de aproximadamente 1,600 metros cuadrados, rebasa los 3,600 en 1946, en plena coyuntura de guerra; y en 1960 rebasa los 4,000 y, en 1970, ronda los 7,000, reflejando la intensa y creciente actividad que ocurre en los diferentes segmentos del mercado inmobiliario” (16 y s.).

<sup>137</sup> En particular, durante los gobiernos de Jânio Quadros, William Salem, Juvenal Lino de Matos y Vladimir de Toledo Piza (1953-1957) se optó por una estrategia a través de la cual se decretaba la creación de zonas exclusivamente residenciales, por medio de la aplicación del artículo 40 del Código de Obras ‘Arthur Saboya’ (Ato 663/1934). Así, en lugar de proponer una estrategia amplia de planificación y zonificación del espacio urbano – que pudiera reflejar una mayor influencia de los grupos populares en el diseño de la política urbana local – los gobiernos de este periodo echaron mano de instrumentos normativos ya existentes, que estaban alineados con los intereses de la coalición dominante, y sobre los cuales la administración local contaba con experiencia para su aplicación. De hecho, solamente en el periodo 1954-1956 se crearon 23 zonas exclusivamente residenciales (Nery Jr. 2002).

Feldman (2005) señala que la definición de nuevas zonas estrictamente residenciales durante el populismo “agregó barrios (o conjuntos de éstos) en gran parte de los lotes que eran propiedad de la *Cia City*” (164). Con esto, la delimitación de zonas estrictamente residenciales no tenía como intención cristalizar los intereses de las clases populares (que eran procesadas por canales clientelares) o reorientar el referencial de la política urbana, sino que fue el reflejo de la capacidad de influencia que mantenían las élites locales para avanzar sus intereses.

La capacidad de influencia y veto político de la coalición dominante se reflejó también en el tipo de ajuste que experimentaron los instrumentos y capacidades de política urbana que, en estos años, se orientó a equilibrar las visiones de crecimiento *regulado* y *sin límites* que defendían distintos cuadros técnicos al interior de la administración. Las diferencias valorativas entre grupos se hicieron más evidentes en estos años. Esta situación motivó un ajuste gradual en la orientación de ciertos instrumentos y capacidades en el sector.

El cambio más relevante que experimentó la política urbana paulistana en estos años fue administrativo. Con la promulgación los *Decretos-Lei* 333/1945 y 431/1947 se adecuó la estructura interna de la Dirección de Obras Municipales (en adelante Secretaría de Obras Públicas, SOM).

Como parte del proceso de reorganización administrativa propuesto por estas dos legislaciones se creó, al interior de la SOM, el Departamento de Urbanismo (DU) cuyas funciones se centraron en la “elaboración, realización y defensa de un plan general para la ciudad” (art. 27 Decreto-Lei 431/1947). Con esta reforma se creó también *Comissão Orientadora do Plano da Cidade* (COPC) que se concibió como:<sup>138</sup>

“[u]n órgano encargado de apreciar, cuando fuera solicitado por el Ejecutivo o el Legislativo Municipal, los proyectos relativos al Plan de la Ciudad, así como los problemas relacionados con la ejecución de los servicios de Utilidad Pública, pudiendo, también, presentar sugerencias para la realización y la solución de problemas generales de urbanismo” (art. 44 *Decreto-Lei 431/1947*).

En el marco de la disputa entre posturas sobre el crecimiento de la ciudad, la creación del DU y de la COPC resultó relevante ya que éstas fueron las primeras dependencias que tenían como encomienda formal el desarrollo de un plan de ordenamiento y desarrollo urbano para toda la ciudad.<sup>139</sup> Asimismo, la

---

<sup>138</sup> Producto de la promulgación del Decreto-Lei 431/1947, la SOM se divide en siete áreas funcionales, a saber: los Departamentos de Obras Públicas, Servicios Municipales, Arquitectura, Urbanismo, y de Catastro y Evaluaciones; así como la Gerencia del Servicio Funerario, y las Comisiones Orientadora del Plano y de Estética.

<sup>139</sup> Cabe recordar la comisión creada en los años treinta nunca llegó a operar debido al establecimiento del *Estado Novo*.

creación del Departamento de Urbanismo propició la diferenciación profesional de la SOM, al definir espacios organizacionales para los técnicos *tradicionales* de esta Secretaría (los ingenieros y los arquitectos que mantendrán su posición de influencia en los Departamentos de Obras y Arquitectura) y para un nuevo tipo de funcionario defensor de la perspectiva *regulada*: el urbanista generalista (Feldman 2005).<sup>140</sup>

Aunque los promotores de la postura de crecimiento regulado pudieron incrustarse en nuevos espacios de influencia y decisión dentro de la administración local – y lograron introducir el coeficiente de aprovechamiento como criterio de interpretación en la política (Feldman 2005) –,<sup>141</sup> ellos no pudieron promover un cambio en el referencial y atributos operativos de política urbana existentes, al menos durante estos años.<sup>142</sup> De hecho, el instrumental en el sector se

---

<sup>140</sup> De acuerdo con Feldman, la demarcación profesional que se articula dentro de la SOM producto de esta reforma administrativa es entre aquéllos encargados de proyectar edificios (espacio reservado para los arquitectos), aquéllos dedicados al campo de las obras públicas y la construcción (ingenieros) y aquéllos orientados exclusivamente a la elaboración planes y programas urbanos (urbanistas) (Feldman 2005, 52).

<sup>141</sup> Con la promulgación de la Lei 5261 de 1957 se introduce el coeficiente de aprovechamiento como criterio de interpretación urbanística en São Paulo. En términos técnicos, en el artículo 1 de esta legislación se define el coeficiente de aprovechamiento como “la relación entre el área total construida y el área total del lote respectivo” (art. 1).

<sup>142</sup> De hecho, y a pesar de que se realizaron diversos estudios y diagnósticos tanto por actores externos como internos a la administración local que tenían como propósito perfilar la elaboración de un plan general para la

mantuvo relativamente estable en el periodo y, cuando llego a adecuarse, lo hizo para profundizar los principios de zonificación parcial, valorización y crecimiento *sin límites*. De hecho, la única legislación urbanística relevante que se promulgó durante el populismo – la llamada Ley de Ruidos (*Lei 4805/1955*) – se orientó a proteger zonas de alto valor inmobiliario por medio de la definición de zonas exclusivas para el establecimiento de industrias “incómodas, nocivas o peligrosas”, lejos de los barrios residenciales de altos ingresos (Feldman 2005).

La permanencia de un modelo de política urbana guiado por principios tradicionales en São Paulo – a pesar de la creación de espacios administrativos orientados a impulsar una visión distinta – puede explicarse por la conjunción de factores políticos y organizacionales al interior de la administración municipal. En primer lugar, los breves periodos que permanecieron en su cargo los *Prefeitos* de São Paulo durante el populismo – ya fuera porque eran removidos por el gobernador o porque buscaban avanzar sus carreras políticas en el ámbito estatal o federal – limitó las posibilidades de consolidación de las nuevas áreas dedicadas

---

ciudad, no fue sino hasta 1968 – ya durante la dictadura militar – que logra promulgarse un primer plan urbano con alcance amplio en São Paulo (el *Plano Urbanístico Básico*) en el que, contradictoriamente, no participaron los técnicos municipales en su elaboración.

al desarrollo de un programa urbano comprensivo. Aunque la DU y la COPC concluyeron la elaboración de diversos diagnósticos, la falta de respaldo político impidió que éstos se transformasen en planes o en regulaciones urbanísticas concretas. El poco apoyo también se reflejó en el peso organizacional que la DU tenía dentro de la SOM: durante los cincuenta y los sesenta, este Departamento mantuvo un tamaño (presupuestal y de personal) bastante menor en comparación a otras áreas ya consolidadas dentro de la Secretaría orientadas a cristalizar la postura de crecimiento sin límites (en particular Obras y Arquitectura).<sup>143</sup>

Asimismo, la visión de crecimiento regulado de la ciudad no era respaldada por la mayoría de los miembros de la coalición dominante, y de hecho fue fuertemente criticada por los empresarios inmobiliarios cuando intentó ser introducido el coeficiente de aprovechamiento como criterio de interpretación urbanística.<sup>144</sup> De la misma manera, personajes

---

<sup>143</sup> Por ejemplo, si se compara el tamaño de tres de los departamentos administrativos más importantes de la SOM – medido por el presupuesto destinado al pago de salarios del personal fijo – puede apreciarse la centralidad que aún mantenía el Departamento de Obras en estos años. Durante el periodo 1950-1970, el Departamento de Urbanismo era, en términos de personal, muy pequeña en comparación al Departamento de Obras y solo llegó a alcanzar, en su momento de mayor expansión, un tamaño equiparable al treinta por ciento del Departamento de Obras en 1970.

<sup>144</sup> La aprobación de la Lei 5261/1957 que definía, entre otras medidas, un coeficiente de aprovechamiento máximo para los edificios de la ciudad dependiendo del uso que se les fuera a dar fue duramente criticada por los

como Francisco Prestes Maia – que en estos años se desempeñó como consultor y nuevamente como *Prefeito* a inicios de los años sesenta – criticó y vetó diversos proyectos impulsados por la Dirección de Urbanismo, como la construcción del Metro (Osello 1983).

Así pues, a pesar del cambio que experimentó Brasil con el tránsito a la democracia populista, la política urbana paulistana mantuvo una trayectoria desarrollo inercial y, de hecho, el uso de instrumentos de regulación parcial del espacio creados en décadas anteriores se incrementó significativamente. Si bien la entrada de nuevos actores a la arena política local y el surgimiento de nuevos liderazgos políticos permitieron la incorporación de algunas demandas no tradicionales en la agenda de la ciudad (sobre todo, de carácter social), el modo discrecional y clientelar como aquéllas fueron

---

empresarios inmobiliarios, los propietarios de terrenos y otros grupos económicos interesados que consideraban esta ley restrictiva y contraria a sus intereses económicos (Nery Jr. 2002; Osello 1983). A pesar de ser aprobada, esta ley tuvo un efecto muy limitado para definir un nuevo patrón constructivo en el crecimiento vertical de la ciudad debido a que las empresas inmobiliarias ‘daban vuelta a la ley’, aprovechando algunas lagunas que existían en la legislación. Así, y ante el uso sistemático de estas fallas legales, en 1966 el *Prefeito* José Vicente Faria Lima optó por derogar la Lei 5261/1957 y propuso una nueva (Lei 6877/1966), por medio de la cual estableció un coeficiente de aprovechamiento generalizado de 6 para todos los edificios de la ciudad y eliminó cualquier posibilidad de interpretación discrecional de la legislación. Esta legislación fue recibida con beneplácito por parte de los grupos privados que formaban parte de la coalición dominante, que pudieron desarrollar edificios de gran altura, ya fueran de corte residencial o comercial.



procesadas limitaron las posibilidades de una reforma sustantiva. Asimismo, los defensores de la postura de crecimiento regulado de la ciudad tampoco pudieron reformar el alcance de la política urbana, a pesar de haber ganado espacios de influencia técnica. La falta de apoyo político y el poco consenso que existió dentro de la coalición dominante para impulsar esta perspectiva frenaron las posibilidades de cambio endógeno.

El periodo populista concluyó, pues, de forma parecida a como lo hizo la era Vargas en lo que respecta a la política urbana en São Paulo: con una administración municipal volcada al desarrollo de un ambicioso programa de vialidades,<sup>145</sup> y empleando repetidamente los instrumentos de zonificación parcial para promover el desarrollo de grandes complejos residenciales y comerciales en las zonas de mayor valor. La capacidad de veto de la coalición dominante y el esquema de interpretación acotado por el que la administración local gestionaba los instrumentos de política se reforzaron permitiendo, con esto, la consolidación de una trayectoria gubernativa marcadamente elitista. El establecimiento de la dictadura militar en 1964 clausuró por las siguientes dos

---

<sup>145</sup> En 1961, Francisco Prestes Maia volvió a ser electo *Prefeito* de São Paulo y, al igual que en su anterior administración durante el *Estado Novo*, buena parte de su administración se centró en realizar las obras contempladas en el *Plano de Avenidas* (Levy 1985).

décadas cualquier posibilidad de reforma en el régimen y la política urbana paulistana proveniente de los sectores populares.

### La dinámica de consolidación del corporativismo urbano en la Ciudad de México

*Presidencialismo, incorporación corporativa y política urbana en la Ciudad de México (1934-1946)*

A diferencia de Brasil, en México no ocurrieron coyunturas políticas que amenazaran la estabilidad del régimen de gobernanza o de la política urbana de la Ciudad de México, al menos hasta finales de los setenta. Al iniciar los treinta, el gobierno postrevolucionario – articulado en torno al Partido Nacional Revolucionario (PNR) y al liderazgo de Plutarco Elías Calles – comenzó a consolidarse gracias al estrechamiento de vínculos con sectores económicos y sociales que fortalecieran su legitimidad. En el Distrito Federal, la multiplicidad de actores relevantes en el sector urbano había propiciado la articulación de un modelo de política fundado en múltiples referenciales y en una serie de instrumentos y capacidades ambiguas, que reflejaban las complejas dinámicas de negociación subyacentes en la ciudad.

En este contexto, las presidencias de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y Manuel Ávila Camacho (1940-1946) fueron clave en la consolidación del gobierno postrevolucionario a escala nacional y del modelo de política urbana y la trayectoria gubernativa en la Ciudad de México. Durante estas dos presidencias se desplegaron dos estrategias, que caracterizaron al régimen *priista* en el largo plazo, orientadas a reforzar la autoridad y capacidad de control federal: el fortalecimiento del presidencialismo y la incorporación corporativa de amplios sectores sociales al partido oficial.

Aunque Cárdenas y Ávila Camacho asumieron posturas políticas diferentes, privilegiaron la construcción de alianzas con distintos actores sociales y se concentraron en aspectos diversos de la política urbana, la suma de las acciones emprendidas en estas dos presidencias permite reconocer cómo los componentes y dinámicas del régimen de gobernanza del Distrito Federal se consolidaron en torno a prácticas y principios de acción claramente definidos. En particular, conviene resaltar la secuencia que siguió la estrategia de incorporación corporativa al partido oficial y los efectos que ésta tuvo en el desarrollo de la política urbana y en la consolidación de la trayectoria gubernativa en la ciudad.

El gobierno de Cárdenas se distinguió por el objetivo de construir un aparato estatal fuerte, apoyado en un discurso

nacionalista, y en el que privilegió la incorporación de los sectores obrero y campesino al partido oficial (Samerón 2000; Córdova 1974). El desplazamiento de Calles como líder permitió a Cárdenas ampliar su autoridad, y avanzar en la centralización del poder político del régimen en la figura presidencial (Samerón 2000).<sup>146</sup> En paralelo, Cárdenas promovió la reconfiguración del Partido Nacional Revolucionario (PNR) para incorporar en su seno a diversos grupos que pudieran brindar una base de apoyo político. En particular, durante el *cardenismo* se privilegió la incorporación de los sectores obrero y campesino con la creación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC) (Samerón 2000; Córdova 1974).<sup>147</sup>

¿Qué efecto tuvieron el fortalecimiento del presidencialismo y la incorporación corporativa al partido sobre los componentes del régimen de gobernanza y los contenidos de la política urbana del Distrito Federal? Para

---

<sup>146</sup> Esta situación, aunado a su discurso profundamente nacionalista, dio suficiente margen de acción a Cárdenas para impulsar una serie de reformas de alcance nacional en los sectores agrario, educativo, financiero y económico, por citar solo algunos ejemplos (Samerón 2000).

<sup>147</sup> La creación del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938 y la incorporación en sus filas de las centrales obrera (Confederación de Trabajadores de México, CTM) y campesina (Confederación Nacional Campesina, CNC) creadas en años previos fueron pasos clave en la articulación del modelo corporativo, el cual será concluido durante el gobierno de Ávila Camacho.

responder esta pregunta se argumenta que estas dos estrategias normalizaron esquemas de intermediación política y dinámicas decisionales que comenzaron a bosquejarse en el seno del régimen de gobernanza de la ciudad desde los años veinte. Específicamente, aquéllas propiciaron la articulación de tres arenas de negociación en las que se definían y gestionaban diferentes aspectos del sector urbano de la Ciudad de México. En estas tres arenas, las autoridades (federales y locales) podían avanzar su propia agenda política urbana y gestionar los intereses de los distintos grupos económicos y sociales relevantes de la ciudad.

En la primera de estas arenas se decidía y negociaban los objetivos y acciones más amplias y de mayor alcance de política urbana. Los instrumentos alrededor de los cuales se estructuró este primer espacio fueron los considerados en la *Ley de Planificación* de 1933 (Comisión de Planificación y Plano Regulador), mismos que fueron adecuados en 1936 con la promulgación de una nueva *Ley de Planificación y Zonificación para el Distrito Federal*. Con esta reforma se definieron los objetivos federales en materia urbana – modernización y construcción de obras públicas que acompañarían la estrategia de industrialización – y se modificó la composición de la Comisión de Planificación, dotando de

mayor peso a autoridades y funcionarios del Departamento del Distrito Federal (DDF).<sup>148</sup>

Con esta ley se crearon también dos mecanismos más encargados de asegurar el financiamiento y ejecución de las obras definidas por la Comisión de Planificación: la Comisión Mixta de Planificación (CMP) y las Comisiones Ejecutivas (CE). La primera de ellas cobró rápidamente importancia en el despliegue de la estrategia urbana cardenista. Este órgano estaba integrado por tres funcionarios del DDF, por el director de crédito de la Secretaría de Hacienda y por representantes de las instituciones encargadas de financiar los proyectos de infraestructura.<sup>149</sup> Con la creación de la CMP se buscaba asegurar que todas las obras proyectadas por el gobierno federal contarán con los recursos para su ejecución (Sánchez-

---

<sup>148</sup> Como señala Cisneros (1993):

“A diferencia de la expedida en 1933, la nueva Ley de Planificación contó con objetivos claramente más explícitos [...] Pretendía guiar las intervenciones públicas y privadas y alentar, al mismo tiempo, el desarrollo económico. Proponía crear un sistema de calles adecuado a las necesidades de tránsito, buscar soluciones al problema de la vivienda, sujetar la extensión de la ciudad a los dictados de la higiene y la salubridad [...] En la Comisión de Planificación se fortaleció la participación del Estado con la inclusión del Director de Servicios Urbanos y Obras Públicas del Distrito Federal y del Director del Banco de México, institución que fue reformada en 1935, al convertirse en la reguladora de las finanzas del país” (66).

<sup>149</sup> En particular, del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (Sánchez-Mejorada 2001).

Mejorada 2001).<sup>150</sup> Como se señala en los considerandos de esta ley:

“[En la Comisión Mixta estaría] confinada la labor de preparación y revisión de los proyectos, presupuestos, estudios económicos y programas de financiamiento de las obras que se consideren necesarias, así como la vigilancia de construcción de dichas obras. [D]e este modo, se trata de lograr un control efectivo sobre la preparación de los proyectos y sobre la realización de las obras, garantizando así al público contribuyente, que dichos proyectos responden a necesidades reales de la ciudad, factibles de satisfacer y cuya realización redundará en beneficio de los interesados sociales”.<sup>151</sup>

La adecuación de esta primera arena de decisión en el sector urbano capitalina – que se complementó con la promulgación de varias legislaciones de carácter urbanístico –<sup>152</sup> tenía como

---

<sup>150</sup> Dadas las restricciones de recursos que existieron para impulsar proyectos en la ciudad durante estos años – debido a que las prioridades federales de inversión se centraron primordialmente en el campo y el Departamento del Distrito Federal contaba con un presupuesto limitado – buena parte de las acciones emprendidas durante estos años se financiaron con la emisión de bonos gubernamentales de largo plazo que, en su mayoría, eran absorbidos por el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obra Pública (Hernández 2008; Cisneros 1993).

<sup>151</sup> Considerando de la *Ley de Planificación y Zonificación para el Distrito Federal*, Diario Oficial de la Federación, 12 de junio de 1936.

<sup>152</sup> De especial interés en este proceso destaca la actualización del *Reglamento de Fraccionamientos Urbanos* (1936) por medio del cual se

propósito fortalecer la capacidad del gobierno federal para avanzar su agenda urbana en el Distrito Federal, con el respaldo de los sectores económicos y sociales más amplios de la ciudad. Este argumento se sustenta al considerar que la Comisión de Planificación estaba integrada por funcionarios federales y del DDF, así como por representantes de las principales confederaciones comerciales, industriales, técnicas y de propietarios de la ciudad.<sup>153</sup>

---

obligaba a las empresas inmobiliarias la construcción y el financiamiento de los servicios públicos básicos en las nuevas colonias, así como la promulgación del *Reglamento de Zonificación de las Arterias Principales* (1938) y del *Acuerdo por el que se describen las zonas en que no se autorizarán fraccionamientos urbanos* (1940), a través de los cuales se pretendía regular aspectos específicos de imagen y de expansión urbana, en tanto no se aprobara un Plano Regulador para la ciudad (Hernández 2008; Cisneros 1993).

<sup>153</sup> De acuerdo con el artículo 3 del *Reglamento de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal*, la Comisión de Planificación estaba integrada por:

El Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Secretarios de Hacienda y Crédito Público y de Comunicaciones y Obras Públicas.  
Un Secretario vocal, que será designado por el Director de Obras Públicas con aprobación del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Diez vocales, como sigue:

Director de Servicios Urbanos y Obras Públicas del Departamento del Distrito Federal.

Director Gerente del Banco de México y los que en seguida se enumeran, designados:

Uno por el Jefe del Departamento de Salubridad.

Uno por la Confederación de Cámaras de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos.

Uno por la Confederación de Industriales de los Estados Unidos Mexicanos.

Dos por las Sociedades de Ingenieros y Arquitectos que existan en el Distrito Federal.



A pesar de la reforma, durante el gobierno de Cárdenas no se aprobó el Plano Regulador y las obras de origen federal en la ciudad fueron contadas.<sup>154</sup> Aunque las limitaciones técnicas de la burocracia local, las restricciones presupuestales y la preponderancia que se dio a la reforma agraria pueden explicar este hecho; considero que el bajo activismo federal con relación a los grandes objetivos de política urbana respondió también al interés de Cárdenas de fortalecer los vínculos políticos con el sector obrero, que tenían una clara agenda urbana en la Ciudad de México.

La incorporación de las demandas urbanas de diversos grupos sociales de la ciudad (particularmente, los obreros) cristalizó con la consolidación de dos arenas decisionales y de

---

Dos por las Asociaciones de Propietarios de Bienes Raíces del Distrito Federal, y

Uno por las Asociaciones de Banqueros del Distrito Federal.

<sup>154</sup> En particular, las obras públicas en la ciudad de México durante la presidencia de Cárdenas se centraron a la dotación de servicios de agua potable y de drenaje en algunas colonias de la ciudad, particularmente de la periferia. Al respecto, Sánchez destaca que, durante estos años:

“[S]e registró la dotación de agua potable en zonas como las de San Juan de Aragón, San Andrés Totoltepec, San Pedro Mártir Xicalgo, la Magdalena, San Salvador, San Bartolo, Tláhuac, San Juan Ixtayopan, Tulyehualco, Santa Ana Cuauhtenco, San Pablo Oxtotepec; además de seguir atendiendo a colonias ya consolidadas. [Con relación a estas últimas] deben destacarse una serie de obras que, en 1940 concluyeron con un sistema hidráulico con el que desde Xotepingo se hizo llegar agua a la colonia Condesa” (Sánchez 1999, 49 y s.)

En materia de drenaje, las obras también fueron menores y se centraron en la dotación de este servicio en algunas de las nuevas colonias creadas en la ciudad.

gestión urbana más con lógicas, reglas y alcances particulares. La primera de estas arenas se ubicó en los Consejos Consultivos (CC) y, a través de ellos, las autoridades fortalecieron los vínculos de intermediación con los gremios de la ciudad. Como ya venía ocurriendo desde 1929, los Consejos permanecieron como espacios que, a pesar de contar con pocas atribuciones, permitieron a diversas organizaciones gremiales (pequeños comerciantes e industriales, obreros y otros) negociar con las autoridades del DDF la atención de sus demandas. Las organizaciones obreras de la ciudad – sobre todo, aquéllas vinculadas a la CTM – gozaron de amplia de influencia dentro de estos espacios durante el cardenismo (Davis 1994).

Aunque los integrantes del Consejo Consultivo podían expresar demandas concretas, la decisión con relación a su ejecución quedó en manos de las autoridades del DDF que seleccionaban qué acciones se realizarían de acuerdo con criterios de cercanía o lealtad política de los grupos demandantes. Si bien este esquema de intermediación limitó la capacidad de los gremios para cristalizar sus intereses, el Consejo fortaleció los vínculos políticos del regente con este tipo de organizaciones que, en años posteriores, resultarán cruciales en la gestión urbana de la ciudad. Al respecto, Davis destaca que:

“[e]n sus primeros años de existencia, el Consejo Consultivo sirvió principalmente como foro para el debate público sobre la provisión de servicios públicos esenciales en la ciudad de México [...] [B]uena parte de estas discusiones eran sustantivas y tendían a enfocarse en asuntos de infraestructura urbana, en problemas de política relacionados y en sus posibles soluciones. Las minutas del Consejo sugieren que los temas más frecuentemente debatidos por los delegados eran pavimentación, agua potable, drenaje, obras públicas, la ubicación de los mercados, impuestos locales, así como necesidades de vivienda y de transporte [...] Los delegados raramente discrepaban acerca de la necesidad de proveer servicios urbanos a las colonias, debido a que era una posición que todos podían apoyar y las resoluciones del Consejo no eran vinculantes. Los delegados tenían muy poco que perder y todo que ganar, al apoyar demandas de las colonias con rezagos, sabiendo que el regente y el presidente tenían que tomar la difícil decisión de la distribución” (Davis 1994, 72 y s.).

La participación de los grupos sociales de la ciudad en la definición y negociación de la política urbana capitalina no se

agotaba en el Consejo Consultivo. La estrategia de incorporación corporativa al partido oficial requería de la articulación de una tercera arena que permitiera mediar los intereses de los colonos y de otros actores de alcance territorial que, paulatinamente, se fueron incorporando al partido. Al respecto, Cárdenas – y los regentes que designó – articularon un esquema de intermediación política por el cual las demandas urbanas de carácter territorial fueran procesadas por los canales corporativos del PNR (Davis 1994; Perló 1979). Esta tercera arena de negociación se orientó a la creación, regularización y dotación de servicios públicos selectiva en las llamadas colonias proletarias (Hernández 2008; Perló 1979).

Estas colonias, que habían surgido de la invasión ilegal de predios, se había convertido en el mecanismo de ocupación del espacio urbano por excelencia de grupos obreros y populares que no contaban con los recursos para pagar el alquiler de una vivienda formal. Dado el propósito cardenista de estrechar vínculos con los obreros, la regularización de estos barrios fue un objetivo estratégico de su administración. Un primer paso en esta dirección consistió en el otorgamiento de un estatus jurídico diferente a estas colonias al definido en el *Reglamento de Fraccionamientos* de 1936 para los asentamientos regulares.<sup>155</sup> Este cambio normativo condicionó

---

<sup>155</sup> De acuerdo con Perló (1979):

la legalización de las colonias proletarias a la expedición de un decreto expropiatorio y a la compra de los predios por parte del gobierno (Perló 1979).

Con esto, la regularización y la introducción de servicios básicos en estas colonias quedó sujeta a criterios discrecionales que obligaban a los vecinos a vincularse corporativamente al PNR. Esto llevó, naturalmente, a que las organizaciones de colonos se multiplicaran en el Distrito Federal, y a que se encuadraran corporativamente al partido a través de Confederaciones y Bloques vecinales (Cisneros 1993).<sup>156</sup> Aquellos colonos que no seguían este proceso – o

---

“[L]a denominación de colonia proletaria se refería a un tipo de asentamiento al que se le otorgaba un *status legal* específico, diferente al que regía la formación y funcionamiento de los fraccionamientos, y por medio del cual se posibilitaba la formación de asentamientos reconocidos por las autoridades del Departamento del Distrito Federal, los cuales no tenían necesidad de cumplir con los requisitos impuestos a aquéllos, por ejemplo, la introducción de servicios urbanos antes de la construcción y venta de las casas, colocación de depósitos y garantías para los compradores de lotes, etcétera” (795 y s.).

Revítese también la cita 77 de la página 796 del texto en mención para reconocer con más cuidado las diferencias entre estos dos tipos de asentamientos.

<sup>156</sup> Tal y como relata Cisneros (1993), durante los años del gobierno Cárdenas se formaron en el Distrito Federal bloques de organizaciones vecinales como la Federación de Organizaciones de Colonos Socialistas del Distrito Federal (FOCSDF), la Confederación Nacional de Colonos (Conacol) y el Bloque Revolucionario de Colonias del Distrito Federal (BRCDF). Buena parte de estas organizaciones comenzaron a ser incorporadas corporativamente en el Partido de la Revolución Mexicana a través de un Consejo de Colonos, aunque su integración final a esta agrupación política sucederá hasta 1943 con la fundación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).

que ocupaban predios en los que el gobierno tenía algún interés – eran desalojados violentamente, como fue el caso de la Hacienda de los Morales (Cisneros 1993; Perló 1979).

Para acompañar el proceso de regularización *ad hoc* de las colonias proletarias se crearon también dos agencias en el DDF a través de las cuales organizaciones vecinales y propietarios negociaban con las autoridades locales: las Oficinas de Cooperación y de Colonias. Estas instancias no tenían como misión gestionar la regularización de barrios obreros con base en criterios técnicos, o inclusive verificar el cumplimiento de la normatividad, sino que, como señala Cisneros, estaban encargadas:

“[D]e procurar la construcción de obras en las colonias proletarias y arbitrar las dificultades surgidas entre fraccionadores y colonos, con lo que nacería un procedimiento de gobierno que se reproducirá de diferentes maneras en el futuro: la intervención del gobierno de la ciudad para dirimir [*discrecionalmente*] los conflictos surgidos en los procesos de apropiación de tierra urbana” (Cisneros 1993, 77).

Con la articulación de estas arenas de definición y negociación de la política urbana capitalina fue posible equilibrar los intereses del gobierno federal y de los distintos actores sociales

que comenzaban a integrarse al partido oficial. Esta forma de gestionar lo urbano llevó a la reproducción de un modelo cuyos ejes eran la negociación, la interpretación discrecional y la aplicación *ad hoc* de los instrumentos existentes, y propició el desarrollo de capacidades que permitieran gestionar eficazmente conflictos e intereses en disputa. En este marco, las autoridades federales y del DDF adquirieron capacidades para arbitrar y negociar contingentemente la expansión urbana y la provisión de servicios básicos. El regente fortaleció su posición política y su capacidad decisoria que se incrementará con el paso del tiempo. Otras instancias del DDF, como la Dirección de Obras, también cobraron relevancia como espacios encargados de ejecutar las obras definidas en cada una de las arenas de negociación.

El fortalecimiento capacidades orientadas a la modulación de los distintos intereses urbanos no supuso, sin embargo, la subordinación absoluta de los grupos sociales al liderazgo presidencial. La lógica de incorporación corporativa al partido suponía el intercambio de apoyo político por beneficios concretos que, en este caso, cristalizaban en acciones puntuales (regularización, servicios, etcétera). Este esquema de intermediación política permitió a los grupos sociales que comenzaban a subirse al ‘barco’ corporativo gozar de cierto margen de influencia que, con los años, se amplió.

El énfasis que puso Cárdenas a la organización y la atención de las demandas obreras provocó una reacción crítica de otros actores relevantes en Distrito Federal (empresarios, clases medias y un segmento popular) que habían sido olvidados durante su gobierno (Loaeza 1995; Davis 1994).<sup>157</sup> Aunque Cárdenas moderó su discurso nacionalista en los últimos de su gobierno, esto no evitó que el candidato oficial en las elecciones presidenciales de 1940, a pesar de ganar la contienda nacional, fuera derrotado en el Distrito Federal.

En este contexto de descontento urbano, Ávila Camacho – presidente con una postura más moderada y conciliadora en comparación a Cárdenas – avanzó un discurso de ‘unidad nacional’ apoyado en dos estrategias: la industrialización de la Ciudad de México y la incorporación a las filas del partido de aquellos sectores olvidados por el cardenismo. Las estrategias desplegadas por Ávila Camacho implicaron, pues, la profundización y ampliación del esquema corporativo a una base más amplia con el propósito de

---

<sup>157</sup> Esta reacción de las clases medias también respondía a un rechazo de este sector a la política de masas cardenista (Garciadiego 2006). Como destaca Davis (1994), estos actores formaron diversas organizaciones – como la Confederación de Clases Medias (CCM) creada en 1936 y la Unión Popular del Distrito Federal (UPDF) creada en 1939 – que reclamaban al gobierno federal la poca atención prestada a la solución de los problemas urbanos más apremiantes de la ciudad (como drenaje, agua potable o transporte público), así como la reivindicación de demandas particulares que fueron desechadas de la agenda gubernamental, como el tema de la vivienda de alquiler (Perló 1979).



robustecer la legitimidad del régimen, así como afinar el modelo de equilibramiento de los distintos intereses urbanos. Con esto, Ávila Camacho impulsó el proceso de incorporación del sector popular y burocrático al partido con la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) en 1943, y estrecho sus vínculos políticos con los industriales del país (Samerón 2000; Davis 1994; Schers 1972)

¿Qué efecto tuvieron estas estrategias sobre la estructura del régimen de gobernanza y los contenidos de la política urbana del Distrito Federal? Cuando Ávila Camacho llegó a la presidencia en 1940, la Ciudad de México rondaba los dos millones de habitantes y en ella convivían múltiples actores económicos y sociales— incorporados al régimen — que buscaban cristalizar intereses urbanos no necesariamente coincidentes (industrialización, vivienda, servicios, regularización de colonias, etcétera). En este escenario, Ávila Camacho emprendió dos estrategias que adecuaron la estructura y alcance de las tres arenas de negociación de la política urbana capitalina. Asimismo, Ávila Camacho privilegió el fortalecimiento de las capacidades del DDF que permitiera la gestión eficaz de una ciudad crecientemente compleja, y que difícilmente podía ser manejada desde la Federación.

Los instrumentos de la arena en la que se discutían los objetivos amplios de política urbana (Comisiones de Planificación, Mixta y Ejecutivas) no sufrieron cambios mayores. El único ajuste destacado en este ámbito ocurrió en 1941 con la publicación de un Decreto que detalló el ámbito de competencia en materia urbana de la Comisión de Planificación (orientada a definir los lineamientos y acciones de alcance más general) y de la Dirección de Obras del DDF (centrada en la planificación y el desarrollo de obras de alcance menor).<sup>158</sup> Con esta distribución de ámbitos, la Comisión se encargó de proponer los primeros lineamientos de zonificación en el Distrito Federal que, posteriormente, fueron ratificados por el presidente.<sup>159</sup> Estos lineamientos, además de ser genéricos y ambiguos, se orientaron primordialmente a la definición de zonas industriales que – de la mano con la

---

<sup>158</sup> *Decreto por el cual se demarcan las atribuciones que en materia de planificación y zonificación competen a la Comisión del ramo y a la Dirección General de Obras Públicas* del 14 de octubre de 1941.

<sup>159</sup> A la letra, el Decreto antes mencionado señala que:

“art. 1. La Comisión de Planificación será la encargada de juzgar los proyectos de conjunto, de interés general, relativos a la vialidad principal del Distrito, a los grandes lineamientos de zonificación y a la fijación de normas de política urbana que incluyan en el adecuado desarrollo del propio Distrito.

Art. 2. Corresponde a la Dirección General de Obras Públicas el estudio y resolución de los proyectos de detalle y de los problemas de carácter local, la que en el desempeño de esta función atenderá a las orientaciones que apruebe la Comisión de Planificación, y a las disposiciones reglamentarias vigentes sobre cada uno de los servicios públicos”.

política de exenciones fiscales promovida por la Federación – allanó el camino para la industrialización de la ciudad.<sup>160</sup>

Tras una década de la publicación de la primera *Ley de Planificación*, la Oficina de Planeación del DDF culminó, en 1943, la elaboración del Plano Regulador de la Ciudad de México. A diferencia de lo que pudiera esperarse de un programa de este tipo, los contenidos del Plan se volcaron a la proyección de vialidades que permitieran conectar zonas residenciales con el centro de la ciudad, y con las nuevas áreas industriales.<sup>161</sup> Con la publicación del Plano Regulador, el

---

<sup>160</sup> De hecho, como señala Cisneros (1993), la atracción de industrias a la ciudad de México por medio esta estrategia que combinaba el establecimiento de zonas exclusivas para el desarrollo de estas actividades y las exenciones fiscales fue tan exitosa que – en solo cinco años – tuvieron que crearse 5 nuevas zonas que permitieran albergar a nuevas industrias en la ciudad. Este mismo autor destaca que a pesar de existir ordenamientos jurídicos rígidos que establecían los requerimientos para el establecimiento de industrias en la ciudad, éstos eran frecuentemente ignorados. Por ejemplo, los requerimientos de separación entre industrias o las medidas que estos establecimientos debían implementar para minimizar la contaminación y los ruidos frecuentemente no eran aplicadas.

<sup>161</sup> Como se relata en una larga y confusa cita del informe sexenal del gobierno del DDF retomada por Sánchez-Mejorada (2001):

“En cuanto a planificación se ha procurado, como criterio fundamental, proveer una red de arterias de carácter primordial, formada por algunas de las calles existentes, que tanto por su situación como por sus condiciones topográficas dieran facilidades de intercomunicación entre distintos núcleos de población comprendidas dentro del área urbana, y otras nuevas, proyectadas de manera de servir a las zonas carentes de desarrollo y satisfacer las necesidades de comunicación de éstas con las áreas pobladas evitando duplicaciones innecesarias de servicios, constituyendo un conjunto de arterias en sentido Norte-Sur, Oriente-Poniente y diagonales, que faciliten las comunicaciones de manera que en cada caso el tránsito no agrave las condiciones existentes en zonas que,

presidente (respaldado por los industriales y el DDF) reforzó su capacidad para definir e implementar jerárquicamente acciones orientadas a cristalizar su agenda modernizadora. En estos años, y sin rechazo alguno, se realizaron diversos proyectos contenidos en el Plano – que siguieron el confuso proceso de aprobación por la Comisión de Planificación –<sup>162</sup>, se iniciaron las obras para llevar a la ciudad agua potable desde la cuenca del río Lerma, y se construyeron una gran cantidad de edificios públicos (Sánchez-Mejorada 2001; Cisneros 1993).

---

por sus condiciones especiales, han llegado a congestionarse con peligro serio para la economía, como en el caso del primer cuadro, en donde se encuentran los más altos valores de la propiedad [...] También es necesario aislar las zonas industriales de las habitacionales por medio de arterias amplias que a la vez que establecen una separación material que evite perjuicios de una zona a otra, presenta la ventaja de comunicar a las zonas industriales con el resto de la ciudad, con beneficio notorio para la economía urbana” (268).

<sup>162</sup> Ronda y Ugalde (2008) describen con cuidado el procedimiento que debían seguir las obras de planificación para su aprobación por parte de la Comisión de Planificación. De acuerdo con estos autores:

“Los artículos 18 y 20 del reglamento de 1936 describen las *etapas para la realización de obras de planificación y zonificación*. Así, la Comisión de Planificación se encarga de la aprobación de los anteproyectos y, una vez aprobados, nombra un comité ejecutivo que realizará el proyecto, que pasa a su vez del comité responsable a la Dirección de Obras Públicas del DDF. Finalmente, la Dirección turna el proyecto a la Comisión Mixta de Planificación que evalúa su factibilidad económica, y aprueba o no el proyecto. La DOP, por su parte, opina sobre la decisión de la Mixta y turna el proyecto a la de Planificación: corresponde de esta forma a la Comisión de Planificación la aprobación en última instancia de los proyectos” (73).

El cambio más significativo en la estructura y dinámica del sector urbano capitalino en estos años ocurrió, sin embargo, en el ámbito local y se orientó a adecuar las arenas gremiales y territoriales de gestión urbana con la estrategia de incorporación del sector popular al partido. En 1941 se reformó la *Ley Orgánica del Distrito Federal* con la que, entre otras cosas, desaparecieron los Consejos Consultivos Delegacionales y sólo se dejó en operación un solo Consejo con alcance para todo el Distrito Federal. En este mismo año se publicó el *Reglamento de Asociaciones Pro-mejoramiento de las colonias del Distrito Federal* que definió el procedimiento de organización y reconocimiento oficial de las organizaciones de colonos de la ciudad.

De la mano con estos ajustes en las arenas gremiales y territoriales de negociación, Ávila Camacho reformó las leyes orgánica y hacendaria del Distrito Federal con el fin de fortalecer las capacidades del DDF. Con estas adecuaciones se definieron con mayor precisión las funciones, competencias, fuentes de recursos y estructura administrativa del DDF. Asimismo, con la publicación del *Reglamento de Fraccionamientos* en 1941 y del *Reglamento de Construcciones y de los Servicios Urbanos del Distrito Federal* en 1942 el DDF adquirió potestades para autorizar nuevos emprendimientos habitacionales (ya fueran regulares,

proletarios o unidades habitacionales), para prestar servicios urbanos, así como para emprender obras públicas (Sánchez-Mejorada 2001).<sup>163</sup>

Los ajustes en las arenas gremial y territorial, y en el marco competencial del DDF afectaron las dinámicas políticas formales e informales a través de las cuales se gestionaba la política urbana. Primero, la eliminación de los Consejos Consultivos Delegacionales y la homogeneización del esquema de organización vecinal propició que la arena de negociación territorial cobrara mayor relevancia, mientras que los canales gremiales de negociación la perdieran. El debilitamiento de esta última puede explicarse también por la creación de la CNOP, ya que esta central no solo aglutinaba a los colonos, sino también a otros gremios de la ciudad (inquilinos, burócratas, profesionistas, trabajadores independientes y pequeños comerciantes) que optaron por negociar sus agendas concretas a través del partido (Samerón 2000; Davis 1994; Schers 1972). Al respecto, Davis señala que:

---

<sup>163</sup> *Reglamento de las fracciones I, V y VII de la Ley de Zonificación (1941 y 1943)* que fijó el contorno de la Unidad Urbana en el Distrito Federal. Con esta reforma se definieron los límites dentro de los cuales el gobierno de la ciudad podía proveer *formalmente* servicios públicos básicos a la ciudadanía (Sánchez-Mejorada 2001). En este reglamento se creó también la Comisión Reguladora de Crecimiento de la Ciudad (CRCC).

“Debido a que la CNOP reemplazó al Consejo Consultivo como el mecanismo empleado por las clases medias y populares de la ciudad de México para expresar sus demandas políticas, esta institución local perdió mucha de su utilidad, ya que los habitantes de la ciudad comenzaron a usar los mecanismos políticos a nivel nacional para empujar sus demandas” (102).

Segundo, y a pesar del fortalecimiento del corporativismo de partido, el DDF y el regente ampliaron sus márgenes de acción, autonomía e influencia para la definición, negociación y gestión de aspectos puntuales de la política urbana. De hecho, como señala Hernández (2008), las reformas fiscales y administrativas de 1941:

“[Dieron] al jefe del Departamento una gran influencia que lo ayudó a consolidar cambios en las estructuras administrativas a fin de controlar de manera directa el gobierno del Distrito Federal, con la única injerencia del ejecutivo. Sin embargo, los constantes problemas urbanos, los requerimientos de planes y programas, y las demandas de los actores sociales motivaron la aplicación de acciones políticas inmediatas ejercidas por el jefe del Departamento, quien obtuvo autonomía limitada y la facultad

necesaria para anteder y solucionar los problemas. El jefe del Departamento comenzó a tener un importante peso político, tanto dentro de la estructura del gobierno nacional como del propio partido” (205 y s).

En este contexto, y de la mano con las capacidades de arbitraje que el DDF venía desarrollando desde el cardenismo, el regente se convirtió, paulatinamente, en un actor clave para gestionar demandas de organizaciones gremiales y territoriales de la ciudad a través del uso de mecanismos informales y discrecionales. En particular, el regente ocupó una posición como intermediario privilegiado para negociar con aquellas organizaciones de menor tamaño que, a pesar de estar integrados al partido, contaban con menor capacidad de influencia y presión (como los grupos de colonos). En tanto, el presidente y el partido negociaban con las grandes centrales corporativas o con las organizaciones con mayor peso político de la ciudad (como los inquilinos). El papel del regente como árbitro en los barrios no fue menor y, de hecho, permitió a Javier Rojo Gómez – regente durante el gobierno de Ávila Camacho – acumular un importante capital político que lo colocó como posible candidato a la presidencia en la sucesión de 1946.



Al concluir la presidencia de Ávila Camacho ya estaban definidas y afianzadas las arenas y esquemas de intermediación (formales e informales) que encauzaron el desarrollo de la política urbana capitalina en las siguientes décadas. Aunque este arreglo político dotaba al presidente de amplia capacidad de dirección en el sector, su influencia estaba acotada por la estructura corporativa, por los acuerdos establecidos con el sector empresarial y por los márgenes de actuación que tenía el regente. Con esto, el desarrollo de proyectos urbanos en la ciudad era contingente al mantenimiento de un fino equilibrio político en el que prioridades presidenciales debían empatar con los intereses de los sectores económicos y sociales incorporados. La lealtad política del regente al presidente resultaba, en este contexto, crucial para asegurar una eficaz gestión y gobernabilidad urbana. Esta alineación política entre autoridades federales y locales se mantuvo, sin sobresaltos, durante los gobiernos de Cárdenas y de Ávila Camacho.

La consolidación de este corporativismo urbano fundado en el equilibramiento y negociación continua entre diversos sectores llevó al reforzamiento de los atributos de veto y discrecionalidad de la trayectoria gubernativa capitalina que se venían gestando desde décadas atrás. La consolidación del régimen postrevolucionario en los treinta y cuarenta

implicó, claro está, la concentración del poder político en el presidente con el fin de erradicar las disputas entre liderazgos regionales. No obstante, también supuso la construcción de una estructura corporativa que dotara de una amplia base de apoyo al nuevo régimen. Esto dos procesos llevaron, en el caso de la Ciudad de México, a que la capacidad de veto político permaneciera fragmentada y estuviera sujeta a la lógica intermediación de intereses. Con esto, los distintos actores de la ciudad que se encuadraron a las reglas del juego corporativo contaron con los medios y espacios para impulsar sus intereses. La diversidad de agendas que debían ser equilibradas en el sector urbano capitalino llevó también al reforzamiento del esquema de interpretación discrecional y de aplicación *ad hoc* de la política, a través del refinamiento de una serie de instrumentos (como las Comisiones) y de capacidades por medio las cuales los distintos intereses se encontraban y eran arbitrados.

*¿La ciudad del presidente o del regente? Los vaivenes del corporativismo urbano capitalino (1946-1970)*

Cunado Miguel Alemán llegó a la presidencia (1946-1952), las tres arenas para la definición y negociación de la política urbana en el Distrito Federal permitieron el desarrollo simultáneo de la estrategia federal de modernización urbana,

así como de acciones encaminadas a atender las agendas de organizaciones gremiales y territoriales de la ciudad. Dado el interés de Alemán de profundizar el proceso de industrialización, la agenda impulsada por el gobierno federal cobró mayor centralidad en estos años. Este hecho se vio reflejado en la construcción de grandes obras viales, habitacionales y educativas durante su administración (Sánchez 1999; Cisneros 1993).<sup>164</sup>

La implementación de esta estrategia era fiel reflejo de los acuerdos y vínculos políticos que existían entre el gobierno, la CTM y el sector privado; aunque también implicó

---

<sup>164</sup> Como destaca Cisneros (1993):

“[Durante el gobierno de Alemán] la planeación global fue prácticamente olvidada y sustituida por enormes proyectos arquitectónicos. Verdaderos gigantes de concreto aparecieron por todos lados. El Hospital de la Raza en la avenida de los Insurgentes, el Conservatorio Nacional en Polanco, el Auditorio Nacional en Chapultepec, la Cárcel de Mujeres en Iztapalapa, el Hospital Rubén Leñero en el Casco de Santo Tomás y las nuevas instalaciones del aeropuerto internacional [...] La obra de mayor significación social fue la terminación del sistema de abastecimiento de agua del río Lerma, obra gigantesca que requirió 11 años de trabajo y 255 millones de pesos, cantidad similar a todo el presupuesto del Departamento del Distrito Federal [...] Entre todas la obra más grande y la de mayor significado urbanístico fue la Ciudad Universitaria [...] Durante el régimen de Miguel Alemán la producción de vivienda fue una política gubernamental de alta prioridad. Por primera vez, después de la Revolución el Estado se empeñó en construir un número significativo de viviendas, logrando no sólo fortalecer su legitimidad social, sino incluso dejando evidentes muestras de su estrategia. Los programas tuvieron su máxima expresión en la construcción de grandes unidades habitacionales” (117 *passim*).

un acercamiento con otros actores empresariales y técnicos que apoyaron el desarrollo de obras en el Distrito Federal. Así, algunas empresas constructoras – particularmente Ingenieros Civiles Asociados (ICA) – y los Colegios de Arquitectos y de Ingenieros cobraron relevancia en el sector urbano capitalino y que, a la postre, configuraron junto con la Federación una coalición urbana procrecimiento en la ciudad.

Con el propósito de incorporar a estos nuevos actores empresariales y técnicos en el sector, el gobierno de Alemán adecuó algunos aspectos del marco competencial del DDF e introdujo cambios en la arena más amplia de planificación urbana. Al respecto, las leyes orgánica y hacendaria del Distrito Federal fueron modificadas en diciembre de 1946, con el propósito de centralizar en la Secretaría de Hacienda la recaudación de los impuestos de la ciudad (Hernández 2008).<sup>165</sup> Algunos autores consideran que esta medida debe ser vista como un episodio más del proceso de centralización de

---

<sup>165</sup> La centralización de las funciones tributarias se lleva a cabo a través del *Decreto que reforma la Ley Hacendaria del Departamento del Distrito Federal* del 31 de diciembre de 1946. El artículo 1 de este Decreto señalaba que:

“Las funciones fiscales señaladas por la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal al propio Departamento, quedan atribuidas, para la sucesivo, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En consecuencia, las atribuciones que la ley señala a dicho Departamento del Distrito con relación a las Juntas Calificadoras de Rentas y del Impuesto sobre Actividades Mercantiles e Industriales, se entenderán atribuidas a la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público”

la autoridad del Distrito Federal en el presidente. (Hernández 2008; Sánchez-Mejorada 2001). No obstante, este argumento se desvanece al considerar que la concentración de potestades tributarias en la Federación fue temporal, ya que el DDF las recuperó en 1950.<sup>166</sup> Esta medida pareció responder, más bien, al interés de la Federación de modernizar la estructura y los procesos recaudatorios de la ciudad, que permitieran al DDF contar con los recursos para desarrollar grandes obras de infraestructura. Esta afirmación se sostiene al considerar que, entre 1947 y 1952, el gasto en adquisiciones y obras públicas del DDF aumentó 120 por ciento en comparación al sexenio previo; mientras que el gasto corriente se incrementó en una proporción menor (Sánchez-Mejorada 2001).

---

<sup>166</sup> En diciembre de 1950 se emitió un decreto por medio del cual se reformaron diversas disposiciones de la *Ley Hacendaria del Distrito Federal* de 1949. La nueva redacción de los artículos 10, 13 y 16 de la normatividad antes mencionada quedaron de la siguiente forma:

“Artículo 10 – La administración, recaudación, control y, en su caso, determinación a cada causante de las contribuciones establecidas por esta ley, y por las demás leyes fiscales del Distrito Federal, estarán a cargo de la Tesorería del mismo Distrito...”.

“Artículo 13 – El Tesoro del Distrito Federal es la autoridad competente en el orden administrativo, para interpretar las leyes fiscales de dicho Distrito, en los casos dudosos que sean sometidos a su consideración; para dictar las disposiciones generales que se requieran para su mejor aplicación, para vigilar su exacta observancia”.

“Artículo 16 – El pago de los impuestos y derechos, así como de cualquier prestación en efectivo, se hará precisamente en las oficinas recaudadoras del Tesorería del Distrito Federal...”.

**Tabla 16. Estructura de ingreso del DDF en pesos corrientes (1941-1946 y 1947-1952)**

Periodo	1941-1946		1947-1952	
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Impuestos	412,373,725	57.36%	727,157,374	40.05%
Derechos	95,959,940	13.35%	147,604,064	8.13%
Productos	1,662,961	0.23%	8,484,434	0.47%
Aprovechamientos	82,225,928	11.44%	211,665,355	11.66%
Aportaciones	90,464,400	12.58%	629,717,990	34.68%
Extraordinarios	36,261,978	5.04%	90,949,748	5.01%
Total	718,948,932	100.00%	1,815,578,965	100.00%

Fuente: Sánchez-Mejorada (2001)

Otras adecuaciones institucionales ampliaron los márgenes de actuación del DDF para el desarrollo de los proyectos de infraestructura, y permitió la incorporación de las empresas constructoras en este proceso. En diciembre de 1947 se publicó el *Reglamento para la ejecución de obras de planificación en el Distrito Federal* que clarificó las atribuciones de las distintas comisiones y dependencias encargadas de proyectar, aprobar, financiar y ejecutar las obras públicas en la ciudad. En especial, este reglamento estipuló que dichas obras podían ser ejecutadas, y supervisadas, por la Dirección de Obras del DDF o por Comisiones Ejecutivas creadas *ex profeso* para tal propósito.

**Tabla 17. Estructura de gasto del DDF en pesos corrientes (1941-1946 y 1947-1952)**

Periodo	1941-1946		1947-1952	
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Servicios Personales	245,880,598	38.44%	376,772,784	25.60%
Servicios Dependencias	33,174,761	5.19%	88,635,226	6.02%
Previsión Social	4,307,498	0.67%	13,182,751	0.90%
Adquisiciones	44,558,737	6.97%	100,879,358	6.85%
Inversiones	1,176,785	0.18%	3,102,795	0.21%
Cooperación Federación	54,985,970	8.60%	142,396,003	9.68%
Pago de pasivos	63,747,495	9.97%	265,308,761	18.03%
Obras y Materiales	191,808,518	29.99%	427,417,658	29.04%
Total	639,641,062	100.00%	1,471,696,036	100.00%

Fuente: Sánchez-Mejorada (2001)

En este reglamento, sin embargo, no se especificó algún criterio (ya fuera técnico o económico) que determinara bajo qué circunstancias las obras serían realizadas por el DDF o por un Comité Ejecutivo. La decisión parecía quedar a discreción de la Comisión de Planificación.<sup>167</sup> Naturalmente, la

---

<sup>167</sup> En opinión de Sánchez-Mejorada (2001), la distribución de proyectos entre la Dirección de Obras y los Comités Ejecutivos parecía depender de la fuente de recursos con la que las obras eran financiados. Sin embargo, una revisión del reglamento parece revelar que la constitución de Comisiones Ejecutivas estaba a discreción de la Comisión de Planificación, cuando así lo considerara pertinente.

conformación de este esquema dual para la ejecución de obras en la capital respondió al interés del gobierno alemanista de incorporar a empresas y técnicos de su confianza por medio de la constitución *ad hoc* de Comisiones Ejecutivas y la designación de asesores de obra.<sup>168</sup> Esta práctica distribuyó grandes beneficios entre las empresas constructoras afines al régimen, y dotó de influencia a arquitectos e ingenieros ubicados al margen de las estructuras gubernamentales (Sánchez-Mejorada 2001). La conformación de estas Comisiones se hacía, sin embargo, contraviniendo la *Ley de Planificación*, que exigía la participación de los vecinos afectados por las obras en estos órganos. Al respecto, Sánchez-Mejorada señala que:

“[L]os Comités Ejecutivos eran los encargados de la ejecución de las obras y los responsables de los recursos, por lo que se habían convertido en un excelente negocio que beneficiaba tanto a los

---

<sup>168</sup> Como parte del proceso de supervisión de las obras de planificación, el *Reglamento* de diciembre de 1947 contemplaba la creación de la figura de los Asesores Técnicos que eran designados directamente por el regente para cada uno de los comités u obras desarrolladas. La función esencial de estos Asesores era elaborar, y someter a consideración del Comité o de la Dirección de Obras, los proyectos constructivos y el estudio económico de la obra a su cargo. De manera explícita, el *Reglamento* prohibía que no podían ser elegibles como Asesores Técnicos funcionarios o empleados del Distrito Federal, ni miembros de las Comisiones que intervienen en materia de planificación; por lo que se dejaba la puerta abierta para la participación de técnicos (ingenieros civiles o arquitectos) que se encontraban en los márgenes de la administración federal y local. (arts. 22-33).



constructores como al propio personal del Departamento [DDF], quienes por las designaciones recibían jugosas comisiones. La designación de los funcionarios del Comité se empezó a monopolizar y de ahí derivaron varios vicios, entre otros el de no considerar a la población afectada, la que sea amparaba, ganaba el juicio y la obra se tenía que suspender, lo que no solamente afectaba los procesos de planeación, sino que resultaba muy costoso” (285).

Ante esta situación, el gobierno federal modificó la *Ley de Planificación* con la intención de legalizar la participación de las empresas en estas Comisiones y, al mismo tiempo, de marginar la participación de los vecinos. Este ajuste coincidió con la publicación de un nuevo Plano Regulator que, al igual que el de 1943, se orientó a la proyección de obras viales. Según lo dispuesto en este Plano, el Distrito Federal se dividió en 19 Unidades de Planificación y, en cada una de ellas, se integró una Comisión Ejecutiva encargada de asesorar la ejecución de obras públicas. Con la publicación de esta estrategia, los vecinos afectados perdieron representatividad en las Comisiones; mientras que los técnicos cobraron relevancia como coordinadores y asesores (Sánchez-Mejorada 2001).

Aunque la construcción de grandes obras monopolizó buena parte de la atención y los recursos destinados al sector urbano en el Distrito Federal durante el gobierno de Alemán, esto no supuso que las otras dos arenas de discusión y negociación de la política urbana perdieran sentido, en especial la de carácter territorial. Por un lado, Cisneros (1993) reconoce que el Consejo Consultivo, a pesar de perder relevancia como mecanismo de intermediación de intereses desde los cuarenta, “seguía siendo un espacio deseado por muchas organizaciones” para negociar con la autoridad del DDF la atención de sus demandas (129). De hecho, el Consejo – que en estos años tendía a representar intereses de sectores tradicionales de la ciudad como pequeños comerciantes e industriales – jugó un papel destacado para vetar una primera iniciativa de reconfiguración inmobiliaria del centro que amenazaba los intereses de sus miembros (Davis 1998; 1994).

Por otro lado, y aunque a un ritmo más lento en comparación a años previos, el regente Fernando Casas Alemán (1946-1952) siguió empleando los mecanismos de intermediación territorial para regularizar y proveer servicios públicos, de manera selectiva, en las colonias obreras y populares. Buena parte de las colonias regularizadas en estos años (85 por ciento) se encontraban en las delegaciones periféricas, y no dentro de la Unidad Central. Sánchez-

Mejorada señala que la ampliación de este esquema informal de regularización de la tierra se debió a la saturación que ya experimentaba el centro de la ciudad en estos años.<sup>169</sup>

**Tabla 18. Número de colonias proletarias y populares por ubicación y por año de fundación**

Ubicación	Antes de 1941	1941-1946	1947-1952	Superficie (Has)	Total
Departamento Central	62	58	4	4,122	124
Delegaciones	54	51	44	2,847	149
Total	116	105	52	6,969	273

Fuente: Sánchez-Mejorada (2001)

Así pues, para los años cincuenta las tres arenas de discusión y negociación de la política urbana capitalina operaban ya con cierta normalidad. El interés de Alemán de profundizar el proceso de industrialización de la Ciudad de México llevó a que la agenda federal de construcción de obras fuera predominante en estos años. Lo anterior fue posible gracias a la capacidad de timoneo presidencial en el sector, pero también al fortalecimiento de la posición política, económica y técnica de nuevos actores que respaldaron el desarrollo de esta estrategia. En paralelo, las organizaciones gremiales y

---

<sup>169</sup> De acuerdo con información recopilada por Sánchez-Mejorada, para 1950 las colonias populares ya acogían a un cuarto de la población total del Distrito Federal. Tanto en la ciudad de México – esto es, en el Departamento Central – como en las delegaciones periféricas estas colonias ya ocupaban cerca de la mitad de la superficie urbana construida (Sánchez-Mejorada 2001, 207)

territoriales de la ciudad incorporadas a través de la CNOP contaban también con espacios estables de negociación política para avanzar sus intereses.

Los perdedores de la implementación de este modelo de política urbana fueron las clases medias y los sectores económicos tradicionales, que veían como las acciones emprendidas por las autoridades no atendían, e inclusive atentaban, sus intereses (Loeza 1995). Esta situación provocó, como en 1940, que la Ciudad de México se convirtiera nuevamente en escenario de crítica al régimen *priista* durante la sucesión de 1952. En esta ocasión, el PRI sufrió su mayor derrota electoral hasta entonces reconocida, al alcanzar solamente 49.1% de la intención del voto en la ciudad (Rodríguez 2012; Loeza 1995). Ante esto, el presidente Ruiz Cortines (1952-1958) designó a Ernesto P. Uruchurtu – secretario de gobernación en la anterior administración – como regente con la intención de recomponer relaciones con los sectores inconformes, particularmente las clases medias (Davis 1994).

Buena parte de los trabajos que analizan la historia política y urbana de la Ciudad de México reconocen en Uruchurtu una serie de virtudes morales y capacidades negociación que le permitieron, entre otras cosas, ordenar el aparato burocrático y la estructura financiera del DDF,

implementar un amplio programa de obras en las colonias de la ciudad, incrementar la calidad del transporte público, ‘frenar’ la especulación inmobiliaria y el crecimiento excesivo de la mancha urbana, así como proteger los rasgos tradicionales del centro histórico ante los embates modernizadores (Hernández 2008; Davis 1998; 1994; Cisneros 1993; Rodríguez 2012). De hecho, las acciones emprendidas por Uruchurtu parecieron contradecir la orientación básica que guiaban el desarrollo de la política urbana hasta ese momento, así como las prácticas y dinámicas políticas a través de las cuales aquella se había definido y negociado tradicionalmente.

Con esto, conviene preguntar cómo fue posible que Uruchurtu pudiera asumir una postura autónoma y anticrecimiento de política urbana desde un cargo en principio subordinado al presidente. Asimismo, resulta necesario analizar cómo Uruchurtu logró mantenerse como regente por un periodo tan largo de tiempo (14 años), a pesar de contraponerse a orientaciones y prácticas políticas consolidadas en la ciudad. Por último, y a pesar de que las tensiones entre las visiones de política urbana del gobierno federal y de Uruchurtu llevaron inevitablemente a la renuncia de este último a finales de los sesenta, vale la pena analizar qué efecto tuvo su regencia sobre la estructura y dinámica del

régimen de gobernanza urbana, así como sobre el sector urbano de la ciudad en su conjunto.

Con respecto a la primera pregunta considero que, más allá de sus orientaciones políticas y morales, el gobierno de Uruchurtu dio cuenta de cómo los márgenes y capacidades de acción que tenía el regente en materia urbana – que no se habían hecho evidentes debido a la alineación política entre autoridades federales y locales – eran bastante amplias, y dotaban a esta autoridad de influencia y capacidad de veto para avanzar una estrategia urbana autónoma. ¿Qué elementos políticos e institucionales dotaban al regente con estos márgenes de maniobra? Como ya se ha discutido, el DDF fue adquiriendo desde los años treinta una serie de atribuciones formales en los ámbitos fiscal, presupuestario, y en la planeación y gestión urbana. Para 1950, esta autoridad desempeñaba, al menos formalmente, un papel central en la aprobación de nuevos fraccionamientos, en la proyección y ejecución de obras, en la provisión de servicios y en la regularización de colonias populares. Asimismo, el DDF contaba con competencias para la recaudación de impuestos. Este conjunto de capacidades, sin embargo, habían sido limitadas según los imperativos políticos y urbanos del gobierno federal, así como a las presiones que podían ejercer las distintas organizaciones incorporadas al PRI.

Los márgenes de influencia y de decisión del regente en el sector se ampliaron aún más con la promulgación de una nueva versión de la *Ley de Planificación* en diciembre de 1953. Por medio de esta legislación, diversas dependencias del DDF se incorporaron en los trabajos de la Comisión de Planificación, además de que se transfirieron responsabilidades clave al DDF en temas relacionados con la ejecución de obras públicas (Davis 1998). En específico, el regente adquirió las siguientes atribuciones en materia de planificación urbana como resultado de la promulgación de esta nueva ley.

“Artículo 26 – Son atribuciones del Departamento del Distrito Federal, tratándose de obras de planificación:

I – Decidir si las obras de planificación deben ser ejecutadas por el mismo o por Comités Ejecutivos de Planificación.

II – Formular los estudios preliminares, anteproyectos y proyectos de trazos de las obras de planificación.

III – Aprobar o rechazar los estudios [...] de las obras de planificación que formulen los particulares o dependencias oficiales distintas del Departamento del Distrito Federal.

...

VII – Ejecutar las obras de planificación cuando así decida...

...

XI – Estudiar y decidir sobre la formación de nuevos centros de población urbanos y rurales y ampliación de los existentes.

XII – Autorizar fraccionamientos de terrenos.

Artículo 31 – Los proyectos de obras de planificación se considerarán definitivos cuando los apruebe el Jefe del Departamento del Distrito Federal, en cuyo caso podrán ser ejecutados”.

Así, con la promulgación de esta ley el regente fortaleció aún más su capacidad decisoria en materia urbana y, de hecho, se convirtió en fiel de la balanza en todo lo relacionado con la proyección y ejecución de obras en el Distrito Federal. Este cambio institucional permitió a Uruchurtu – quien había construido una alianza con las clases medias, los transportistas y los grupos económicos tradicionales – desplegar una estrategia urbana anticrecimiento que entraba en tensión con las agendas urbanas del gobierno federal, de las empresas constructoras y de los sectores obrero y popular.

La estrategia de Uruchurtu se articuló en torno a tres ejes: primero, restringir la expansión territorial (formal e



informal) del Distrito Federal con el propósito reducir demandas de servicios públicos en zonas alejadas y costosas (Mata 2000); segundo, fortalecer y disciplinar la hacienda pública local para contar con mayores recursos para; tercero, brindar servicios y equipamiento urbano en las colonias ya consolidadas (Davis 1998). El modelo de política urbana impulsado por Uruchurtu se alineaba con los intereses de una coalición anticrecimiento (clases medias y sectores económicos tradicionales) y se contraponía con los objetivos procrecimiento del gobierno federal y de los sectores empresarial, obrero y popular que habían empleado la ocupación ilegal y discrecional del espacio, y la construcción de grandes obras de infraestructura como instrumentos de política urbana por excelencia en la ciudad (Davis 1998; 1994).

Uruchurtu implementó su estrategia apoyado en una interpretación estricta de las legislaciones existentes y disciplinando la estructura administrativa a su cargo. Por un lado, su regencia asumió una posición activa, e incluso represiva, contra las invasiones ilegales y restringió las autorizaciones de nuevos fraccionamientos (Mata 2000; Davis 1998; 1994).<sup>170</sup> Por otra parte, Uruchurtu emprendió un amplio

---

<sup>170</sup> Esta restricción también se impuso para limitar el establecimiento de industrias y zonas industriales dentro del perímetro del Distrito Federal (Davis 1998).

proceso de saneamiento de las finanzas locales, y modernizó las oficinas recaudadoras y los esquemas de cobro de impuestos (Cisneros 1993). Estas medidas llevaron a que, al concluir su mandato, la recaudación del DDF casi se cuadruplicara en términos reales, la deuda pública disminuyera, así como la dependencia del DDF con relación a las contribuciones federales.

**Tabla 19. Ingresos y gastos del DDF en millones de pesos de 1954 (1953-1967)**

	Ingresos	Variación	Gastos	Variación
1953	411.7		370.8	
1954	525.4	27.6%	400.0	7.9%
1955	539.0	2.6%	441.6	10.4%
1956	642.5	19.2%	668.9	51.5%
1957	617.8	-3.8%	792.9	18.5%
1958	680.5	10.1%	747.8	-5.7%
1959	730.7	7.4%	555.5	-25.7%
1960	907.4	24.2%	799.1	43.9%
1961	1019.9	12.4%	826.2	3.4%
1962	1118.8	9.7%	1059.8	28.3%
1963	1233.5	10.3%	908.6	-14.3%
1964	1319.1	6.9%	1005.0	10.6%
1965	1348.5	2.2%	1087.5	8.2%
1966	1523.3	13.0%	1255.6	15.5%
1967	1648.2	8.2%	1494.8	19.1%

Fuente: Rodríguez (2012, 446 y s.)

Con el freno al establecimiento de nuevas colonias, y dada la mayor disponibilidad de recursos, Uruchurtu pudo emprender con mínimas restricciones un amplio programa de obras públicas y ordenamiento territorial en las colonias centrales del Distrito Federal. Entre las acciones implementadas como parte

de esta estrategia destacan la construcción de una amplia red de mercados públicos, la realización de obras de drenaje en las colonias, la apertura de vialidades en la zona central de la ciudad, el establecimiento de restricciones al comercio informal, así como el ordenamiento en el servicio de transporte público de camiones. Asimismo, el gobierno de la ciudad restringió el establecimiento de nuevas zonas industriales dentro del Distrito Federal y, dada su posición central en la aprobación obras y proyectos urbanos, vetó la iniciativa de reconfiguración inmobiliaria del centro, impulsada por ICA en el seno de la Comisión de Planificación a finales de la década de 1950 (Davis 1998).

Si el proyecto urbano emprendido por Uruchurtu entraba en contradicción con los intereses de los actores tradicionales del corporativismo urbano capitalino, cómo fue que este personaje permaneciera como regente por casi 5 lustros. Esta respuesta tiene dos posibles respuestas: una de carácter coyuntural y otra que parece estar atada a la ‘plasticidad’ propia del modelo corporativo y discrecional de política urbana. Por una parte, la popularidad y capital político que Uruchurtu logró construir entre los sectores medios de la ciudad revirtieron los bajos niveles de apoyo electoral que el PRI había recibido en 1952. De hecho, en las dos elecciones posteriores, el PRI alcanzó máximos históricos de votación en

la ciudad (Loeza 1995). Asimismo, la disciplina fiscal introducida por Uruchurtu a la administración capitalina era bien vista por las autoridades federales, especialmente en un contexto de desaceleración económica. Estos dos factores coyunturales, pues, permiten entender porque Uruchurtu era un activo político importante para la Federación desde su posición como regente.

Estos factores coyunturales, sin embargo, no explican por completo la permanencia de Uruchurtu y de su proyecto urbano durante un periodo tan largo de tiempo. Una explicación adicional tiene que ver también con la reorientación de las estrategias y las prácticas federales que tradicionalmente habían distinguido a la política urbana de la ciudad. Primeramente, el gobierno federal modificó sutilmente la orientación básica de su agenda urbana, al trasladar el foco prioritario de atención de la construcción de grandes obras viales a la edificación de grandes complejos habitacionales – buena parte de ellos dentro de la Unidad Urbana – para los sectores medios y populares. De tal suerte, durante las presidencias de Ruiz Cortines (1952-1958), López Mateos (1958-1964) y Díaz Ordaz (1964-1970) diversas instancias federales avanzaron una agresiva agenda de construcción de unidades habitacionales que, de acuerdo con Cisneros (1993),

agregaron poco más de 45 mil viviendas nuevas a la ciudad.<sup>171</sup> Esta medida permitió distribuir beneficios a los sectores obreros y populares, así como a las empresas constructoras vinculadas al régimen (Cisneros 1993).

En segundo lugar, el gobierno federal ‘puenteó’ las restricciones impuestas por Uruchurtu con relación a la expansión de la mancha urbana a través de la implementación de medidas que trascendían los alcances jurisdiccionales y territoriales del DDF. Así, la Federación reorientó la estrategia de desarrollo industrial hacia municipios contiguos a la ciudad de México que contaban con la población y los *stocks* de tierra necesarios para el establecimiento de grandes industrias (Mata 2000; Cisneros 1993). Una medida similar fue empleada para permitir que las empresas constructoras y fraccionadoras desarrollaran proyectos inmobiliarios para segmentos de población de ingresos altos y medios en los márgenes de la ciudad, como fue el caso de ciudad Satélite. Finalmente, el

---

<sup>171</sup> Durante la presidencia de Ruiz Cortines se construyeron complejos habitacionales de alquiler como las unidades Narvarte (492 viviendas), Tlalilco (750), Legaria (624), Independencia (2234), Santa Fe (2200) y Tlalpan (500). Esta estrategia se profundizó durante el gobierno de López Mateos con la construcción de dos grandes unidades habitacionales (San Juan de Aragón y Tlaltelco) que, combinados, agregaron poco más de 20 mil viviendas a la ciudad. Aunque durante el gobierno de Díaz Ordaz la estrategia habitacional tendió a perder dinamismo – producto del uso de recursos gubernamentales en las obras del metro y de las Olimpiadas – se agregaron viviendas populares, sobre todo en municipios conurbados al Distrito Federal como Nezahualcóyotl (Cisneros, 1993).

gobierno federal toleró – a través del Tribunal Agrario – la constitución de zonas urbanas en los ejidos que formaban parte del Distrito Federal sobre los cuales el DDF no contaba con jurisdicción en materia urbana (Mata 2000; Azuela 1989b). Con estas medidas, y a pesar de las medidas impuestas por Uruchurtu, el gobierno federal fue capaz de cristalizar su agenda urbana (ahora centrada en el tema habitacional) y, simultáneamente, seguir distribuyendo selectivamente beneficios a sus clientelas y grupos políticos afines a través de los canales informales o discrecionales tradicionales. La consecuencia obvia de estas medidas fue el crecimiento desmedido de la mancha urbana.

La convivencia de un modelo de política urbana conservador y *anticrecimiento* en la zona central del Distrito Federal y de otro orientado por las prácticas de intermediación política tradicionales en la periferia, de hecho, resultaba muy redituable al gobierno, ya que con esto era posible ampliar la base de apoyo político del régimen en la ciudad. Por tal motivo, y en la medida que no existiera un cambio sustantivo en la posición – o en el alcance – de las estrategias emprendidas por ambas autoridades dichas posturas podían coexistir sin mayores sobresaltos. Este cambio ocurrió, sin embargo, en 1964 cuando el presidente Díaz Ordaz (1964-1970) reorientó nuevamente la agenda urbana federal hacia el

centro de la ciudad, al respaldar el proyecto del Metro impulsado por ICA. Esta iniciativa afectaba directamente los intereses de la coalición de Uruchurtu, razón por la cual el regente había empleado su capacidad de veto para bloquear esta iniciativa cuando fue originalmente presentada en 1958 (Davis 1998). Sin embargo, el interés de Díaz Ordaz por este proyecto provocó un cambio en el escenario político y generó tensiones entre el presidente y el regente.

Díaz Ordaz no empleó su capacidad de dirección jerárquica en materia urbana para implementar este proyecto, ya fuera imponiendo su ejecución o destituyendo al regente. El amplio respaldo político que Uruchurtu había logrado acumular durante su gestión limitó esta posibilidad y permitió al regente frenar el proyecto por dos años más. A pesar de esto, y dado el interés del gobierno federal de que la conclusión de esta obra coincidiera con las Olimpiadas de 1968, el presidente tomó cartas sobre este asunto. La estrategia de Díaz Ordaz, sin embargo, no consistió en destituir al regente, sino en minar su base de apoyo por medio de la movilización de los sectores tradicionales del PRI, particularmente la CTM y la CNOP. Finalmente, y en la coyuntura de un desalojo realizado por el DDF en el ejido de Santa Úrsula, Díaz Ordaz – apoyado por el líder de la CNOP en el Congreso – aprovechó para censurar la gestión del regente y voltear la opinión pública en su contra.

Ante la pérdida de respaldo, Uruchurtu no tuvo otra alternativa que dimitir de su cargo en septiembre de 1966. Días después de la renuncia, el nuevo regente Alfonso Corona del Rosal anunciaba la realización de las obras del Metro, mismas que fueron concluidas tres años después.

Con la salida de Uruchurtu y la designación de un regente alineado con el presidente, el gobierno federal recuperó el control de la política urbana de la ciudad. Con esto, Díaz Ordaz y Corona del Rosal reorientaron los instrumentos de política urbana a los cauces y prácticas tradicionales. Por un lado, la coyuntura de los Juegos Olímpicos abrió oportunidades para la implementación de un nuevo programa de obras públicas que, naturalmente, beneficiaron a las empresas constructoras aliadas al régimen (Cisneros 1993). Por otro lado, los gobiernos federal y local volvieron a tolerar las invasiones dentro del Distrito Federal por parte de los sectores vinculados a la CNOP, mismas que eran regularizadas a través de los mecanismos informales de intermediación política ya descritos.

Así pues, el realineamiento de las agendas y las acciones urbanas de la Federación y del DDF reforzaron la capacidad de control jerárquico del presidente en materia urbana en el Distrito Federal. Estos márgenes de decisión y gestión de la política urbana en el gobierno federal, sin



embargo, estaban modulados por la capacidad de influencia y veto político que aún podían ejercer los actores económicos y sociales que formaban parte del régimen urbano corporativo. Este modelo de intermediación de intereses comenzó a revelar sus límites cuando, a inicios de los años setenta, el gobierno federal buscó introducir una serie de cambios comprensivos tanto en los aspectos formales como en las prácticas que habían guiado el desarrollo de la política urbana hasta esos años. Este periodo de ajuste y crisis se analizará con cuidado en el siguiente capítulo.

### Conclusión

En el transcurso de cuatro décadas, São Paulo y la Ciudad de México se convirtieron en ciudades marcadamente complejas y heterogéneas. El despliegue de estrategias de industrialización de gran calado propició que, entre 1930 y 1970, la población de ambas urbes se quintuplicara y que la mancha urbana se extendiera considerablemente. Este crecimiento vino acompañado de un incremento de la heterogeneidad social de estas ciudades, así como en el tipo de acciones y proyectos urbanos orientados a cristalizar las agendas de distintos actores interesados (autoridades, empresarios, clases medias, obreros, sectores populares, etcétera).

No obstante, los modelos de política urbana puestos en marcha en cada ciudad mantuvieron rasgos muy similares con aquéllos gestados en las primeras tres décadas del siglo XX. Durante estos años en São Paulo terminó por consolidarse un modelo de política urbana claramente conducido por una coalición elitista de actores que privilegiaba el diseño e implementación de acciones orientadas a regular parcialmente y valorizar zonas específicas de esta ciudad. En cambio, en la Ciudad de México se institucionalizó un modelo *corporativo* de política urbana por el cual múltiples coaliciones de actores podían avanzar sus agendas e intereses.

La consolidación de ambas trayectorias gubernativas urbanas en ocurrió, paradójicamente, en un contexto de cambios políticos y económicos a escala nacional en Brasil y México. Por un lado, el régimen urbano paulistano estuvo sujeto a dos procesos de cambio político que indudablemente amenazaron el dominio de la coalición elitista, al permitir la entrada de nuevos actores en los procesos decisionales en este sector. Por otra parte, la consolidación de los rasgos característicos del régimen *priista* (presidencialismo y corporativismo amplio) pudieron inclinar la balanza a favor de un segmento bastante acotado de grupos sociales en la definición de la política urbana de la Ciudad de México.

¿Por qué, a pesar de estos cambios, las políticas urbanas de estas dos ciudades mantuvieron el perfil gestado a inicios de siglo? En este capítulo se ha argumentado que la consolidación de las trayectorias urbanas en estas dos ciudades se debió, en buena medida, a que estas coyunturas y las estrategias desplegadas por los actores dominantes no alteraron de fondo el contexto institucional, ni los componentes básicos de cada uno de los regímenes urbanos de gobernanza. Esta situación propició que los atributos característicos de las trayectorias urbanas de São Paulo y Ciudad de México pudieran consolidarse, permitiendo con esto la reproducción inercial de los modelos de política urbana.

La mecánica de consolidación de las trayectorias fue distinto, debido a la interacción específica que se articuló entre rasgos tradicionales de los regímenes de gobernanza, coyunturas críticas y estrategias que desplegaron las coaliciones de actores en estos contextos. Al respecto, São Paulo puede caracterizarse como un caso en el que, a pesar de los cambios políticos y de la injerencia de una mayor diversidad de actores, la coalición dominante (élites locales, empresarios del ramo inmobiliario y técnicos) pudo reforzar y ejercer su capacidad de veto y un esquema de interpretación acotada de la política para frenar cualquier iniciativa de cambio radical en el sector entre 1930 y 1964.

El reforzamiento de la capacidad de veto de la coalición dominante en São Paulo fue posible por razones estructurales como por causas contingentes atribuibles al tipo de estrategias emprendidas por diversos actores reformistas durante estos años. En primer lugar, debe señalarse que las coyunturas *varguista* y populista no minaron los márgenes de influencia y decisión que los integrantes de la coalición dominante ya gozaban desde la *República Velha*. Aunque estos episodios fortalecieron la autoridad del gobierno federal, y permitieron la entrada momentánea de nuevos actores en la arena política local, los grupos tradicionales lograron retener por distintos medios (*política de compromisso*, nominación de *Prefeitos* con perfiles técnicos o incrustación en partidos políticos durante el periodo democrático) su presencia central en los espacios de decisión para la definición y gestión de la política urbana en esta ciudad (cámara municipal, *Prefeitura* y administración local).

Asimismo, las estrategias que pudieron desplegar las autoridades federales y locales ajenas a la coalición dominante que permitieron a las élites políticas y los empresarios inmobiliarios preservar y robustecer su capacidad de veto en el sector urbano. En buena medida, estas estrategias estuvieron guiadas por el interés de garantizar una base de apoyo político para respaldar sus regímenes políticos (como en el caso

Vargas) o para impulsar sus carreras a los ámbitos estatal y federal (como Jânio Quadros y Adhemar de Barros). Las tácticas políticas empleadas por estos actores minimizaron el riesgo de un cambio sustantivo en la estructura tradicional del régimen de gobernanza paulistano, y permitió a la coalición dominante refrendar su autoridad en distintos ámbitos del sector urbano en la ciudad (político, económico y administrativo).

Como resultado de lo anterior, la política urbana en São Paulo se estabilizó. La única disputa relevante que guio el ajuste de los instrumentos y capacidades en este sector fue las que existió al interior de la misma coalición dominante entre sectores técnicos que concebían de manera distinta el proceso de expansión que debería seguir la ciudad. Aunque estas discusiones suscitaron cambios en ciertos aspectos operativos de la política, el referencial y el esquema de interpretación se mantuvieron estables a lo largo de estos años. Con esto, los atributos estructurales de la trayectoria gubernativa urbana de São Paulo gestados durante la *República Velha* (amplia capacidad de veto de la coalición dominante y estrechos márgenes de interpretación) se consolidaron y perfilaron el tipo de evolución que tuvieron los instrumentos y las capacidades de política urbana.

La consolidación del modelo de política urbana en la Ciudad de México siguió un proceso político diferente que estuvo atado a los efectos que generaron en esta ciudad las estrategias de fortalecimiento de la autoridad presidencial y de incorporación corporativa amplia al PRI en el plano nacional. Estas dos medidas – orientadas a incrementar la legitimidad y la base de apoyo político del gobierno federal– robustecieron simultáneamente la capacidad de conducción del presidente en el sector urbano capitalino, pero también los márgenes de influencia de otros actores (gubernamentales, privados y sociales) para la definición y gestión de la política urbana, a través de la configuración de arenas diferenciadas de negociación en el sector con estructuras, alcances y dinámicas particulares.

En la primera de estas arenas se discutían los objetivos e intervenciones más amplias en materia de desarrollo urbano para el Distrito Federal. Este espacio – delimitado por distintas comisiones – permitió al presidente y al gobierno federal impulsar su agenda de desarrollo urbano con el apoyo de una coalición de actores a la que, con el paso de los años, se fueron incorporando instituciones de crédito nacionales, autoridades del DDF, así como empresarios y técnicos del ramo inmobiliario y la construcción. En esta arena no fueron incorporadas las centrales obreras y populares del PRI.

Conforme la ciudad y sus problemas se hicieron más complejos, las autoridades del DDF fueron ganando mayor capacidad decisoria, de negociación y veto en la implementación de acciones urbanas de gran calado que, de hecho, generó un contrapeso a la autoridad federal durante la regencia de Uruchurtu.

La estrategia de incorporación corporativa de los sectores obreros y populares al PRI, y las presiones políticas ejercidas por otros grupos tradicionales de la ciudad (en particular, las clases medias y los pequeños comerciantes y empresarios), llevaron a que se articularan dos arenas adicionales más para la discusión y gestión de aspectos puntuales de la política urbana capitalina que fragmentaron aún más la capacidad de veto y que propiciaron el reforzamiento del esquema de interpretación discrecional de la política. Estos espacios, a pesar de ser modulados por las autoridades federales y locales, permitieron a diversos actores locales cristalizar sus agendas urbanas a través de los canales existentes al interior del PRI o a través de los mecanismos informales de negociación política creados dentro de la estructura político-administrativa del DDF.

La consolidación de estos espacios de negociación de las agendas urbanas gremiales y territoriales en la Ciudad de México fortaleció también los márgenes de influencia y veto

de las autoridades del DDF para gestionar aspectos puntuales de la política urbana, así como las relaciones con sectores específicos de población. Este ensanchamiento de la autoridad política del regente en materia urbana estuvo modulado, al menos hasta inicios de los cincuenta, por el alineamiento político que existió entre autoridades federales y locales. Sin embargo, la coyuntura política de 1952 y el interés de Uruchurtu de fortalecer los vínculos políticos del régimen con las clases medias y los sectores económicos tradicionales revelaron que las capacidades de acción de la autoridad local podían contravenir los intereses y agendas del gobierno federal. La capacidad de Uruchurtu para construir una base de apoyo político conservadora permitió al regente desplegar una estrategia anticrecimiento de desarrollo urbano en el Distrito Federal, la cual se complementó con acciones del gobierno federal vinculadas a prácticas clientelares tradicionales en los límites de la entidad.

La convivencia de dos modelos de política urbana en la Ciudad de México pudo sostenerse hasta que, a inicios de los años sesenta, el presidente y el gobierno federal volvieron a tener interés de intervenir en la zona centro con la construcción del Sistema de Transporte Colectivo Metro. Aunque Uruchurtu logró frenar un par de años este proyecto, la capacidad de control político que gozaba el presidente



revelaron los límites del veto del regente. Este episodio mostró también que los márgenes presidenciales de conducción de la política urbana capitalina no estaban solamente sustentados en su capacidad de centralización de la autoridad, sino también en el complejo engranaje de relaciones que se habían construido al interior del régimen político *priista*. Así, obreros, burócratas, organizaciones vecinales y empresarios de la construcción eran actores necesarios en la estabilización del régimen y del poder presidencial.

Este arreglo corporativo permitió, en última instancia, la consolidación de los atributos de la trayectoria urbana capitalina que venían gestándose desde décadas anteriores. En primer lugar, y a pesar del liderazgo de la autoridad presidencial, la capacidad de veto en materia urbana en la ciudad estaba altamente fragmentada en múltiples actores que, al formar parte del pacto corporativo, contaban con los espacios y encajes institucionales para cristalizar sus agendas urbanas. En segundo lugar, y ante la necesidad de conciliar todos estos intereses, la política y la trayectoria urbana del Distrito Federal se consolidaron en torno a un modelo de interpretación altamente discrecional, basado en capacidades administrativas que privilegiaban la negociación con todos estos actores urbanos necesarios para la estabilidad del régimen.



## **Capítulo 5 Cambio urbano y participación ciudadana en São Paulo y Ciudad de México: trayectorias, coyunturas y cálculo**

Desde mediados de los años setenta y hasta finales de los noventa, los sectores urbanos de São Paulo y Ciudad de México enfrentaron presiones reformadoras y coyunturas que amenazaron la posición de dominio de las coaliciones urbanas tradicionales. La presión en pro del cambio de las políticas urbanas estuvo incrustada en un contexto de gradual agotamiento de los modelos económicos nacionales, de crecientes restricciones presupuestales, de agudización de los rezagos en temas urbanos clave y de crisis de los regímenes autoritarios que, en su conjunto, propiciaron la articulación de nuevos actores y discursos.

En este contexto, dos posturas de cambio se construyeron desde polos opuestos de los sistemas políticos brasileño y mexicano, cada uno con intencionalidades distintas. Por un lado, diversos actores sociales locales articulados al margen de los regímenes urbanos promovieron un proceso de reforma de *abajo hacia arriba* guiado por concepciones valorativas (como el derecho a la ciudad) e instrumentos (como la participación ciudadana) innovadores para su tiempo (Serafim 2013; Álvarez 2004). Por otro lado,

un segundo discurso fue impulsado por las autoridades brasileñas y mexicanas, y materializó con la puesta en marcha de una serie de reformas de *arriba hacia abajo* orientadas a ordenar los sectores urbanos de estas urbes y a introducir referenciales innovadores como los de la planeación urbana comprensiva, la descentralización de la gestión y la tecnificación burocrática (Feldman 2005; Davis 1994).

La movilización social a favor de la reforma urbana en São Paulo y Ciudad de México ganó fuerza a inicios de los ochenta como resultado de la ocurrencia de crisis y coyunturas (económicas, políticas e incluso naturales) que desestabilizaron los regímenes autoritarios, y que abrieron ventanas de oportunidad para que grupos reformadores se incrustaran en encajes institucionales clave para avanzar sus respectivas agendas de cambio. Las consecuencias más evidentes de estas coyunturas desencadenaron una serie de ajustes en procesos y dinámicas tradicionales que reorganizaron la estructura de los regímenes urbanos paulistano y capitalino, y dinamizaron el cambio en las políticas de este sector.

Con estos antecedentes en mente, este quinto capítulo tiene como objetivos analizar cómo transcurrió el proceso de cambio de los sectores urbanos de estas dos urbes en las últimas cuatro décadas e identificar cómo se estructuraron los

escenarios decisionales que condujeron a la adopción de prácticas participativas a inicios del siglo XXI. En este capítulo se sostiene que la dinámica de ajuste experimentada por los sectores urbanos de São Paulo y Ciudad de México puede ser mejor entendida si se analiza la interacción que en cada caso se articuló entre trayectorias gubernativas, presiones reformadoras y coyunturas; y cómo esta interacción confinó el repertorio de estrategias que coaliciones urbanas tradicionales y reformistas pudieron desplegar durante este periodo.

En particular, aquí se argumenta que las presiones y coyunturas ocurridas en São Paulo y Ciudad de México tuvieron efectos diferenciados para desmontar los atributos estructurales de veto y discrecionalidad característicos de sus respectivas trayectorias gubernativas, y la interacción de todos estos elementos propició la configuración de condiciones de confinamiento particulares que abrieron oportunidades distintas para la acción estratégica de actores urbanos tradicionales y reformadores en cada caso. Con esto, los sectores urbanos paulistano y capitalino experimentaron patrones de cambio diferentes y se articularon escenarios decisionales distintos que condujeron a la adopción de instrumentos de participación con diferencias notables.

Por una parte, el sector urbano de São Paulo experimentó un proceso de ajuste estratificado – gracias al cual

que conviven, negocian e influyen coaliciones urbanas tradicionales y reformadoras dentro del régimen de gobernanza – debido a dos razones principales. En primer lugar, a pesar de los cambios contextuales ocasionados por las presiones y coyunturas de los años setenta y ochenta, los grupos urbanos tradicionales retuvieron amplia capacidad de veto en este sector, además de que las burocracias locales siguieron orientando su actuar por un esquema de interpretación poco discrecional. Sin embargo, los grupos urbanos reformadores lograron infiltrarse en encajes institucionales clave y articular una propuesta de reforma urbana aceptable que permitió ampliar sus márgenes de influencia en el sector. Este proceso de ajuste del régimen y las políticas urbanas de São Paulo condujo a la adopción de prácticas participativas centralizadas, pero con una amplia representatividad de actores sociales que discuten y negocian los objetivos y prioridades urbanas.

Por otra parte, el sector urbano de Ciudad de México experimentó un proceso de conversión – por el cual instrumentos, capacidades y esquemas de intermediación tradicionales se reorientaron a nuevos imperativos y coaliciones – debido a dos razones. Primeramente, las presiones y coyunturas experimentadas en México durante los setenta y ochenta fueron desgastando el acuerdo corporativo

urbano tradicional, y fragmentó la capacidad de veto en el sector entre un mayor número de actores; pero no alteraron el modelo burocrático de interpretación discrecional característico del sector urbano capitalino. En segundo lugar, el desplazamiento del PRI y de sus aliados de espacios clave de influencia y de decisión en la ciudad en 1997 abrió una ventana de oportunidad para que una nueva coalición urbana ocupara su lugar y adecuara las prácticas corporativas tradicionales a sus propias agendas e intereses. Este proceso de conversión del corporativismo urbano capitalino condujo a la adecuación del esquema de intermediación política territorial tradicional, bajo un discurso democrático-participativo.

Este capítulo se divide en dos secciones principales. En la primera de ella se analiza un primer momento de cambio – ocurrido entre 1965 y 1980 – en el que se gestaron actores y discursos reformadores en ambas ciudades, y en el que los gobiernos federales de Brasil y México respondieron a la situación de crisis urbana que éstas atravesaban con iniciativas de reforma más o menos parecidas. En particular, en este apartado se narra cómo la intersección de estos dos procesos con los atributos estructurales de las trayectorias de cada una de estas ciudades moldeó el tipo de identidades, recursos, modos de organización y estrategias que grupos urbanos reformadores pudieron desplegar durante los años de cambio.

En la segunda sección se ofrece una interpretación del proceso de cambio de los sectores urbanos de ambas ciudades entre 1980 hasta inicios de la década del 2000. En este apartado se presta especial atención a la manera como la interacción entre coyunturas críticas, estrategias de grupos reformadores y capacidad de veto de los defensores del *status quo* enmarcó, por una parte, el patrón de cambio que experimentaron los sectores urbanos de estas ciudades y, por otra parte, los escenarios decisionales que condujeron a la adopción de prácticas participativas con rasgos particulares.

Antecedentes del cambio en los sectores urbanos paulistano y capitalino (1965-1980): presiones sociales y reformas federales

El crecimiento desenfrenado que continuaron experimentando São Paulo y Ciudad de México durante los sesenta y setenta escaló significativamente la demanda social de bienes y servicios públicos. Estas necesidades crecientes, sin embargo, eran cada vez más difíciles de atender debido a las restricciones presupuestales impuestas por un contexto en el que las estrategias de industrialización y los modelos económicos entraron en una fase de agotamiento. En este escenario, los rezagos en asuntos urbanos (como vivienda, servicios y transporte) se profundizaron y generaron una



percepción de crisis que incrementó la crítica contra los esquemas de intervención elitista y corporativa tradicionales de São Paulo y Ciudad de México.

Como podría esperarse, esta reacción provino de grupos sociales que, a lo largo de las décadas, habían sido sistemáticamente marginados de los debates de política urbana. En São Paulo – y en Brasil en su conjunto – la articulación de actores y discursos reformadores inició en las postrimerías del populismo cuando un grupo de jóvenes técnicos con nuevas concepciones urbanas organizaron el Seminario de Habitación y Reforma Urbana (SHRU) en el contexto de las reformas de base promovidas por el presidente João Goulart (Soares y Freitas 2014; Serafim 2013). En este encuentro se criticó el referencial tradicional de la política urbana brasileña y se abogó por la introducción de cambios que incluían, entre otras cosas, una mayor intervención del gobierno federal (especialmente, en materia habitacional) y la reorientación de la política con base en principios como los del derecho universal a la vivienda y la función social de la propiedad (Serafim 2013).<sup>172</sup>

---

<sup>172</sup> Como señala Serafim (2013), “el discurso de Reforma Urbana no surge de los movimientos populares, sino de profesionales progresistas o de una *inteligencia revolucionaria* (...) que se constituyó como comunidad de política” (56). Dicha comunidad de profesionales (arquitectos, economistas, geógrafos, sociólogos, entre otros) tendrán un papel importante durante los años setenta y ochenta para promover esta visión de Reforma Urbana entre los movimientos urbanos que comienzan a surgir en

En la Ciudad de México, la conformación de actores y discursos reformadores de origen social ocurrió primordialmente en el ámbito local. La reorientación de la política urbana federal a la construcción de grandes obras a finales de los sesenta incrementó los reclamos de organizaciones incorporadas a la CNOP, que veían cómo el gobierno privilegiaba las agendas de otros sectores (constructoras o burócratas), en detrimento de las demandas de las colonias populares (Davis 1994). Asimismo, como resultado de los hechos represivos de 1968 y 1971, diversos actores sociales en la ciudad comenzaron a organizarse al margen de los canales corporativos para demandar al gobierno la democratización del régimen y la atención de las necesidades en sus barrios (Moctezuma 1984; Perló y Schteingart 1984).<sup>173</sup>

En paralelo con esta incipiente presión social reformadora, las autoridades federales en Brasil y México pusieron en marcha una serie de reformas a las políticas urbanas guiadas por principios relativamente parecidos, aunque con intencionalidades distintas. Este periodo de cambios promovidos de *arriba hacia abajo* estuvo delineado,

---

diversas ciudades brasileñas durante estos años y que, posteriormente, se articularan en torno al Movimiento Nacional de Reforma Urbana (MNRU).<sup>173</sup> Buena parte de las organizaciones urbanas que comenzaron a surgir en estos años pueden agruparse, *grosso modo*, bajo la etiqueta del Movimiento Urbano Popular (MUP) (Bautista 2015; Moctezuma 1984).

en cada caso, por contextos políticos que incidieron sobre el éxito y consecuencias de los mismos. Las reformas promovidas por el gobierno brasileño materializaron durante los primeros años del régimen miliar que, por tercera ocasión en tres décadas, inauguró una fase de cambio nacional, caracterizada por la represión a la protesta social y por el estrechamiento de vínculos políticos entre autoridades y élites económicas (Hagopian 1994; Skidmore 1990). En cambio, los cambios a las políticas urbanas en México estuvieron enmarcados por un contexto de desgaste del régimen *priista* que llevó al presidente Luis Echeverría a avanzar un discurso conciliador que permitiera reconstituir el pacto corporativo y reanimar la economía (Lomelí 2000; Medina 1995).

Las reformas urbanas implementadas en Brasil y México durante estos años fueron parecidas en términos valorativos y operativos, aunque tuvieron resultados y consecuencias diferentes. En ambos casos, las autoridades federales buscaron incrementar la capacidad de respuesta en el sector a través de un mayor control federal de temas clave de la agenda y de la introducción de principios valorativos como la planeación urbana comprensiva, la *tecnocratización* de los aparatos burocráticos y la descentralización de la gestión urbana a unidades territoriales de menor escala.

Operativamente, estas reformas se articularon en torno a dos ejes: vivienda y ordenamiento territorial. Con relación al primer tema, en Brasil se aprobó la *Lei Federal 4380* en agosto de 1964 que sentó las bases del sistema nacional de vivienda social con la creación del *Banco Nacional de Habitação* (Santana 2008; Sachs 1999; Levy 1985). Por su parte, en México se modificaron los esquemas tradicionales de construcción y asignación de vivienda pública con la creación del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), del Fondo de Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE), del Fondo de Vivienda Militar (FOVIMI) y del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO) (Sánchez 1999; Cisneros 1993).

En materia de ordenamiento territorial, la reforma urbana en Brasil se orientó a la creación de dos agencias que se encargarían de coordinar, prestar asesoría y financiar la elaboración de planes locales de desarrollo urbano: el *Serviço Federal de Habitação e Urbanismo* (Serfhau) (*Lei 4380/1964*) y el *Fundo de Financiamento do Planejamento Local Integrado* (FIPLAN) (*Decreto 59971/1966*) (Tanoue 1998). En México, este eje cristalizó en dos frentes. En primer lugar, el gobierno federal incrementó su injerencia en la atención de los crecientes problemas de ocupación y tenencia irregular de

la tierra con la constitución de diversas agencias con claros perfiles tecnocráticos (como FIDURBE y CORETT) (Varley 1994).<sup>174</sup> En segundo lugar, se avanzó en la construcción de un nuevo andamiaje institucional orientado a introducir el principio de planeación territorial comprensiva como criterio técnico orientador de la política urbana (Hiernaux 1989).<sup>175</sup>

Estos cambios de alcance federal vinieron acompañados de ajustes a las estructuras político-administrativas de São Paulo y del Distrito Federal. En el primer caso, durante la *Prefeitura* de Vicente Faria Lima (1965-1969) se implementaron una serie de reformas encaminadas a descentralizar algunos servicios urbanos a unidades territoriales de menor extensión – las Administraciones Regionales (AR) –, así como a adecuar la burocracia central al imperativo planificador promovido por el

---

<sup>174</sup> En mayor de 1973 se creó el Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo de la ciudad de México (FIDEURBE) cuya acción se orientaría a regularizar la situación de los asentamientos irregulares en el Distrito Federal. Meses después fue creada, como parte de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) que retomaría las funciones del FIDEURBE aunque con un mandato a escala nacional (Varley 1994; Cisneros 1993; Iracheta 1989).

<sup>175</sup> Al respecto, durante la presidencia de Luis Echeverría se promulgaron: a *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, del *Reglamento de Zonificación del Distrito Federal* y de la *Ley General de Asentamientos Humanos* (Aguilar 1987). A inicios de la presidencia de José López Portillo (1976-1982) este proceso de ajuste institucional se complementó con la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Pública (SAHOP) que se encargaría de coordinar la política y los procesos de planeación urbana en todo el país.

gobierno militar (Feldman 2005; Scarfoni 1981). Con relación a este último punto se creó el *Grupo Executivo de Planejamento* (GEP) como instancia encargada de recibir los recursos provenientes del FIPLAN y de coordinar las actividades de planificación en el municipio (Feldman 2005).<sup>176</sup>

---

<sup>176</sup> En específico, las funciones asignadas al GEP en su Decreto de creación eran:

“1 – Reunir, analizar y coordinar los estudios, proyectos y legislación existentes o en marcha en las unidades especializadas de la *Prefeitura*, vinculados a la planeación urbana física, económica y federal, en colaboración con el Departamento de Urbanismo.

2 – Coordinar y orientar las medidas pertinentes del Plan Urbanístico Básico (Plan Director), inclusive las investigaciones y diagnósticos, de estudio y elaboración de directrices básicas, de planes sectoriales y proyectos; coordinar y orientar los servicios contratados y fiscalizar su cumplimiento.

3 – Acompañar y fiscalizar los estudios y contratos del Plan Urbanístico Básico (Plan Director) y ejercer inicialmente la función de órganos implantador, hasta la constitución de un órgano propio.

4 – Estudiar y proponer la celebración de convenios buscando la cooperación, vinculación e implantación de planes sectoriales y regionales” (art. 1).

A pesar de que esta última agencia duplicaba funciones ejercidas por otras dependencias municipales (como la *Comissão Orientadora* y el Departamento de Urbanismo), ésta se consolidó rápidamente como el órgano preferido por la *Prefeitura* para coordinar el tema de planeación urbana dentro de la municipalidad.

Formalmente, el GEP estaba integrado por ocho miembros: un coordinador (el Secretario de Obras Municipal), un secretario, el director del Departamento de Urbanismo y cinco integrantes que eran nombrados libremente por el *Prefeito*. Los integrantes originales del *Grupo Executivo de Planejamento* fueron: José Meiches (Secretario de Obras Municipal), Benjamin Adiron (Secretario Ejecutivo que, en 1972, será nombrado Coordinador General en Cogep), Luís Gomes Cardim (representante del Departamento de Urbanismo), Jorge de Souza Resende, Ester de Figueiredo Ferraz, José Paolone y Luiz Carlos Costa (Feldman 2005, 213).

En el Distrito Federal se aprobaron cambios que adecuaron su estructura político-administrativa y que, entre otras cosas, incluyeron: la descentralización de funciones a las delegaciones políticas, la creación de dos instancias administrativas a nivel local encargadas de coordinar los procesos de planificación urbana,<sup>177</sup> la sustitución de la Oficina de Colonias por dos agencias que se encargarían de los asuntos habitacionales y de tenencia de la tierra en colonias populares,<sup>178</sup> así como la creación de Juntas Vecinales delegacionales que contaban con cierta influencia en la definición y seguimiento de las acciones urbanas implementadas en este ámbito (Hernández 2008; Davis 1994; Cisneros 1993).<sup>179</sup> Durante el gobierno de López Portillo este proceso de reforma político-administrativa en el Distrito Federal continuó en frentes muy parecidos.<sup>180</sup>

---

<sup>177</sup> Dirección de Planificación y Comisión de Planificación Urbana

<sup>178</sup> Procuraduría de Colonias Populares y Dirección General de Promoción de la Habitación Popular

<sup>179</sup> Con la promulgación de la nueva *Ley Orgánica del Distrito Federal* en diciembre de 1970 el Consejo Consultivo de la ciudad también fue reformado y dejó de estar integrado por representantes gremiales seleccionados por el regente y, a partir de ese momento, estaría formado por los presidentes de las 16 juntas de vecinos delegacionales. La resistencia ejercida por las organizaciones integrantes de la CNOP a esta reforma provocó que las Juntas de Vecinos no se integraran y que el Consejo Consultivo no renovara su membresía sino hasta mediados de la misma década.

<sup>180</sup> Durante esta administración se avanzó aún más en el proceso de descentralización administrativa, se adecuaron y se crearon dependencias encargadas de acompañar las labores de planificación urbana en la ciudad, y se crearon las Jefaturas de Manzana y las Asociaciones de Residentes

Todas estas reformas tenían como objetivos incrementar la capacidad de respuesta ante los problemas y rezagos que ya enfrentaban estas urbes y contener la crítica social creciente. A pesar de esto, estos cambios aterrizaron en escenarios políticos que, a lo largo de varias décadas, habían dotado a las coaliciones urbanas dominantes con capacidades distintas de veto y en donde las políticas urbanas se habían gestionado a través de esquemas burocráticos como márgenes de interpretación diferentes. Estas variaciones estructurales provocaron que estas reformas, a pesar de ser relativamente parecidas, tuvieran efectos y consecuencias diferentes sobre la estructura y dinámica de sus regímenes de gobernanza; así como sobre las identidades, recursos y estrategias que construyeron las coaliciones urbanas tradicionales y reformadoras de estas ciudades durante los años setenta.

*São Paulo: el mantenimiento de las bases político-administrativas del elitismo urbano*

El contexto político imperante en Brasil y São Paulo durante estos años provocó un proceso de formación de actores urbanos reformadores con relativa autonomía frente al Estado. El talante autoritario y represivo del régimen militar limitó, al

---

como instancias adicionales de representación y participación vecinal, cuyos liderazgos integrarían las Juntas Vecinales delegacionales y el Consejo Consultivo del Distrito Federal (Hernández 2008; Davis 1994).



menos durante buena parte de los setenta, la articulación de movimientos sociales amplios (nacionales y locales) que impulsaran un discurso de reforma urbana por canales institucionales formales. Este hecho, sin embargo, no implicó que los actores reformadores no ejercieran cierta influencia en el sector, ni que avanzaran en la articulación de grupos, discursos y repertorios de acción propios. Por una parte, algunas de las propuestas más moderadas esbozadas durante el SHRU, sobre todo en materia habitacional, fueron adecuadas por el gobierno militar para la elaboración de su propuesta de reforma urbana descrita anteriormente (Soares y Freitas 2014).

Por otra parte, en las periferias de las ciudades brasileñas comenzaron a formarse asociaciones de colonos con formas de organización y repertorios de acción distintos a los desplegados por las *Sociedades de Amigo de Bairro* tradicionales. El desarrollo de capacidades organizativas y de articulación discursiva de estos nuevos grupos urbanos estuvo respaldado por sectores de la iglesia católica – que los encuadraron en torno a las Comunidades Eclesiásticas de Base (CEB) –<sup>181</sup> y por jóvenes urbanistas y activistas que socializaron entre ellos el discurso de reforma urbana (Amore

---

<sup>181</sup> Asimismo, la Iglesia católica apoyó la difusión de los principios normativos de reforma urbana por medio de la publicación y la divulgación de estudios y de posicionamientos políticos en los que se enfatizaba la necesidad de transformar la política urbana, particularmente a través de la introducción del principio de “función social de la propiedad”

2013; Chaves 2013; Serafim 2013). Este apoyo externo favoreció que, en el transcurso de la década, estas organizaciones urbanas se robustecieran internamente, construyeran un discurso reformador compartido que trascendiera las demandas particulares de sus barrios y que desplegaran una intensa actividad de base al margen del Estado. Lo anterior propició la conformación de movimientos sociales activos, con una fuerte penetración en los barrios pobres y con amplia capacidad de integración organizativa y discursiva. Al respecto, Serafim señala que:

“[e]l concepto de derecho a la ciudad paso a ser utilizado por el segmento de profesionales, o la *inteligencia revolucionaria*, como concepto aglutinador de las luchas, sensibilizando asociaciones comunitarias y movimientos populares en torno de una agenda más amplia con ayuda de la Iglesia, a través de las Pastorales y las Comunidades Eclesiásticas de Base y otras formas de organización que poseían una considerable capilaridad en el territorio urbano, en especial en las periferias” (Serafim, año, 68).

A pesar de esta incipiente organización social reformadora, las dinámicas decisionales y de gestión urbana en São Paulo no se modificaron sustantivamente en estos años. La restricción para

el ejercicio de derechos políticos, la articulación de un bipartidismo simulado y los vínculos que el régimen militar mantuvo con las élites económicas cerraron la puerta para que estos nuevos actores contaran con los recursos y capacidades para incidir en los debates de política urbana. En este contexto, los encajes institucionales tradicionalmente relevantes para la definición y gestión de la política urbana paulistana siguieron estando cooptados por las élites, los empresarios inmobiliarios y los técnicos municipales.

Un hecho que muestra con claridad cómo esta coalición tradicional continuó ejerciendo amplia capacidad veto en el sector urbano tiene que ver con el proceso que siguió la instrumentación del principio de planeación urbana comprensiva durante los años setenta. Es cierto, la puesta en marcha de este nuevo principio amenazaba la continuidad del referencial urbano tradicional que, hasta ese momento, se había orientado a la regulación y zonificación parcial del espacio en función de los intereses empresariales. A pesar de esto, la instrumentación de este principio planificador no resultó tan traumática como podría suponerse ya que, desde los años cincuenta, existían actores, discursos y espacios organizacionales en de la burocracia municipal que defendían una postura de este tipo. Si bien la visión de crecimiento sin límites era aún dominante, la preexistencia de posiciones

alternativas dentro de la coalición dominante permitió encauzar la implementación de la reforma.

De hecho, la principal disputa que ocurrió con relación a este asunto tuvo que ver con el proceso que el gobierno federal buscó inducir para materializar la idea de planificación comprensiva en la ciudad, y no tanto con su adopción. Dado el interés del régimen militar de incrementar la participación de la iniciativa privada en la elaboración de programas de desarrollo urbano; los estudios y diagnósticos que condujeron a la elaboración del primer plan comprensivo de este tipo en São Paulo a finales de los sesenta (el *Plano Urbanístico Básico*) fueron realizados en su totalidad por empresas consultoras ajenas a la coalición dominante (Feldman 2005). Aunque la lógica de consultoría en materia urbana no era extraña para la administración paulistana (Feldman 2005; Levy 1985), el control que estas consultoras ejercieron en la elaboración del *Plano Urbanístico Básico* (PUB) provocó el bloqueo de esta iniciativa por parte de funcionarios y autoridades municipales (Feldman 2005).<sup>182</sup> Este veto resultó

---

<sup>182</sup> Con relación al alejamiento de los funcionarios municipales en la elaboración del PUB en 1968, Feldman señala que:

“A diferencia de lo que ocurrió en las ciudades del interior del estado [São Paulo], en donde los técnicos de las administraciones locales establecieron contacto directo con los consultores y los asistentes técnicos, [en la ciudad de São Paulo] los técnicos del Departamento de Urbanismo fueron alejados del proceso de elaboración del plan. El plan se desarrolló totalmente desvinculado de la administración. Mientras tanto, los técnicos de la *Prefeitura* se

decisivo para que el PUB, a pesar de ser concluido, nunca entrara en funcionamiento.

La puesta en marcha de un plan comprensivo de desarrollo urbano en São Paulo solo fue posible cuando técnicos y autoridades municipales tuvieron el control para definir sus objetivos e instrumentos bajo sus propios términos y lógicas organizacionales. Así, en los primeros meses de la *Prefeitura* de José Carlos de Figueiredo Ferraz (1971-1973), y bajo la conducción exclusiva del GEP, se concluyó en solo seis meses la elaboración de un nuevo programa de desarrollo urbano que permaneció vigente hasta los años ochenta: el *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado* (PDDI) (*Lei* 7688/1971). Aunque algunos diagnósticos realizados para el PUB influyeron en el diseño de este plan, sus contenidos sustantivos, así como de la *Lei de Zoneamento* (*Lei* 7805/1972) aprobada meses después, reflejaban el trabajo institucional que

---

organizaron informalmente como un *contra-equipo* que acompañó el proceso de elaboración del plan” (236).

Esta posición crítica con relación a la forma como fue elaborado el PUB no se circunscribió al ámbito de la administración municipal, sino que también alcanzó al *Prefeito* recientemente nombrado Paulo Maluf. Al respecto, resulta ilustrativa la forma como Feldman (2005) describe la posición Maluf con relación a este Plan:

“Al asumir la *Prefeitura*, en 1969, Paulo Maluf determinó que los millares de ejemplares del PUB, impresos por el gobierno de Faria Lima fueran incinerados, ya que para el nuevo *Prefeito* no eran más que propaganda política de su antecesor. Adiron Ribeiro [*Secretario del GEP*] propuso al *Prefeito* que, mejor, fueran arrancadas las fotografías del *Prefeito* anterior, desviando con esto el plan del incinerador para los estantes” (263).

ya venía realizando la administración municipal desde décadas atrás para cristalizar una cierta idea de planeación comprensiva del espacio (Feldman, 2005; Nery Jr. 2002).<sup>183</sup>

Un par de hechos adicionales que revelan cómo la coalición dominante continuó ejerciendo una amplia capacidad de veto en el sector urbano paulistano desde otras trincheras tienen que ver con el tipo de objetivos e instrumentos que se definieron en el PDDI y de la *Lei de Zoneamento*, así como con el proceso de ajuste que éstos sufrieron en años posteriores. Con respecto a sus contenidos, el PDDI y la *Lei de Zoneamento* reafirmaron al coeficiente de aprovechamiento como criterio básico de zonificación en la ciudad, mismo que ya había sido considerado por legislaciones locales en años previos. Aunque con la promulgación de estos ordenamientos el coeficiente constructivo máximo disminuyó de seis a cuatro, y se introdujeron conceptos como los de zonas y categorías de uso, un análisis detallado de cómo ellos

---

<sup>183</sup> Junto con la publicación del PDDI y de la *Lei de Zoneamento* se crearon, o se ajustaron, de dependencias y capacidades administrativas locales en el sector urbano. Días después de la aprobación del PDDI se creó, por medio de la *Lei 7694/1972*, la *Coordenadoria Geral de Planejamento* (Cogep), agencia encargada de concentrar todas las funciones de planeación urbana en la ciudad – definición de directrices, objetivos y pautas de intervención – así como de coordinar el trabajo de todas las Secretarías dedicadas a desarrollar planes sectoriales. Con la creación de la Cogep desapareció la *Comissão Orientadora* (*Lei 7694/1972* art. 17), además de que a aquélla le fueron transferidas algunas funciones del Departamento de Urbanismo que, tras una reorganización posterior de la Secretaría de Obras Municipales en 1975, también desapareció (Feldman 2005).

materializaron, muestra la capacidad de la coalición dominante para adecuar estos principios a sus agendas e intereses particulares.

En primer lugar, aquellas zonas de la ciudad en donde se ubicaban las residencias de los sectores de ingreso alto y medio (sudoeste de São Paulo) quedaron protegidas al ser definidas como áreas exclusivas para residencias unifamiliares, tal y como habían sido reguladas por el Código de Obras ‘Arthur Saboya’ de 1929 (zona Z1).<sup>184</sup> Segundo, el PDDI y la *Lei de Zoneamento* formalizaron una estrategia de verticalización del espacio en aquellos barrios en donde las empresas inmobiliarias seguían teniendo *stocks* de suelo sin

---

<sup>184</sup> Con respecto a este punto resulta muy ilustrativa una declaración hecha por Adiron Ribeiro, compilador final del PDDI y de la *Lei de Zoneamento*, recuperada por Feldman (2005):

“La primera legislación de uso de suelo no podía ser traumática. Ella debería tomar por sentado muchas cosas que ya estaban implantadas en la ciudad desde hace mucho tiempo. [...] Y la cosa más importante que se tenía en términos de uso de suelo era el artículo 40 del Código de Obras, que imponía usos estrictamente residenciales, principalmente en zonas donde fueron desarrollados proyectos por la Cia. City [...]. Para no causar impacto, y sin saber cuál sería la consecuencia de este impacto, podría ser una consecuencia extremadamente negativa [...]. Este tipo de cosas, desafortunadamente, no tienen vuelta atrás [...]. Entonces, la primera cosa: aceptar el artículo 40 del Código de Obras e incorporarla a la propuesta: lo que fuese estrictamente residencial, permanecería como estrictamente residencial. Fue la primera decisión tomada y punto final.” (Adiron Ribeiro 1996 citado por Feldman 2005, 268).

desarrollar.<sup>185</sup> Tercero, y una vez que estas áreas fueron resguardadas, el resto del municipio (cerca de 80 por ciento de su extensión) fue regulado residualmente (zona Z2), y en ella se establecieron restricciones constructivas mínimas (Feldman 2005; Nery 2002).<sup>186</sup> Como ya había ocurrido en los años veinte, en esta área se encontraba el suelo de menor valor, y las residencias de los sectores populares (Nery2002).

El proceso de ajuste sucesivo al que estuvieron sujetos el PDDI y la *Lei de Zoneamento* durante los setenta y parte de

---

<sup>185</sup> Aunque en el PDDI se establecía un límite escalonado en el coeficiente de aprovechamiento por zonas de uso, ajustes posteriores a la legislación permitieron que en estos barrios (Z3, Z4 y Z5) se pudiera alcanzar el máximo permitido, por medio de la aplicación de la ‘fórmula de Adiron’ (Lei 7805/1972, art. 24).

Esta fórmula permitía incrementar el coeficiente de aprovechamiento de las construcciones en la medida que la tasa de ocupación de las mismas se disminuyera. La aplicación sistemática de este instrumento por parte de las empresas inmobiliarias – en consonancia con las disposiciones existentes sobre la longitud mínima de los frentes de los lotes – propició el mantenimiento del patrón de *verticalización* en las zonas de alto valor (Feldman 2005; Nery Jr. 2003, 2002; Somekh 1987).

<sup>186</sup> A partir de la definición de zonas y categorías de uso en el PDDI y en la *Lei de Zoneamento*, en la zona Z2 podían construirse residencias unifamiliares y conjuntos residenciales; además de que podían establecerse comercios al detalle (de alcance local y diversificado), industrias no incómodas y cualquier tipo de servicio local y diversificado. De la misma forma, en estas zonas podían construirse edificios para cualquier tipo de uso especial. La amplitud en la definición de las categorías de uso aceptables en esta zona ayudó al establecimiento de zonas de ‘amortiguación’ para el establecimiento de comercios cerca de la zona estrictamente residencial (Z1). Al respecto, Nery Jr. (2003) señala que “el encuadre de decenas de calles y avenidas situadas en áreas estrictamente residenciales, pero definidas formalmente como Z2, estableció parámetros de uso y ocupación del suelo poco restrictivos para los inmuebles construidos en estas vías lo cual permitió, inclusive, la construcción de rascacielos y de *shopping centers* [en dichas áreas]” (7).



los ochenta reafirma este argumento. De acuerdo con Nery (2002), entre 1972 y 1986 se promulgaron 53 leyes que crearon o adecuaron zonas y categorías de uso en São Paulo. Con base en el análisis realizado por este autor se aprecia con claridad que el proceso de ajuste que experimentó la política de zonificación y desarrollo urbano paulistana en estos años estuvo guiado por las empresas inmobiliarias y por los sectores de altos ingresos que buscaron ampliar las restricciones (o las oportunidades) constructivas en aquellas zonas de su interés (Nery 2003).

Así, entre 1972 y 1978 se crearon 14 nuevas zonas Z1 (exclusivo para residencias) y se amplió el área de 19 de las 24 ya existentes. Con la constitución de estas nuevas zonas se buscó crear espacios de amortiguamiento entre nuevas áreas comerciales y barrios residenciales tradicionales (Nery Jr. 2002).<sup>187</sup> Asimismo, entre 1975 y 1980 se crearon diez nuevas zonas de uso (Z9 hasta Z18) con dos intenciones: primero, proteger y valorizar las áreas en donde las empresas inmobiliarias tenían interés de desarrollar condominios de alto valor y, segundo, densificar las zonas con suelo de menor valor

---

<sup>187</sup> De acuerdo con Nery Jr. (2002), “[l]as zonas de uso Z18 y Z19 fueron creadas [...] con la intención de proteger la zona de uso Z1, creando una zona de transición entre las zonas de uso exclusivamente residencial y las demás” (p. 171).

en donde residían los sectores populares y de bajos ingresos (Nery Jr., 2002).<sup>188</sup>

Con base en este breve recuento parece quedar claro que la adopción de un esquema formal de planificación comprensiva en São Paulo no desplazó el referencial de valorización y de regulación parcial tradicional definido a inicios del siglo XX. Lo que parece haber ocurrido, más bien, es que los mecanismos a través de los cuales las empresas inmobiliarias acordaban los alcances e implementación de la política urbana con la administración local siguieron siendo preeminentes en un contexto institucional en el que autoridades, técnicos y empresarios mantenían una amplia capacidad de influencia y veto sobre el sector.

De tal suerte, la interacción entre contexto institucional, presiones sociales, reformas federales y trayectorias gubernativas produjeron ajustes moderados en la estructura y dinámica del régimen de gobernanza paulistano,

---

<sup>188</sup> Esta pauta de ajuste de las zonas y de las categorías de uso orientada a privilegiar los intereses económicos de las empresas inmobiliarias se mantuvo durante todo el periodo militar y, de hecho, prevaleció en los años posteriores a la transición democrática. Durante la segunda administración de Jânio Quadros al frente de la *Prefeitura* de São Paulo se aprobó un nuevo *Plano Director* de desarrollo urbano (Lei 10676/1988) que mantuvo definiciones y perímetros de actuación muy parecidos a los establecidos en el PDDI y en la *Lei de Zoneamento*.<sup>188</sup> En esta misma administración se avanzó en el desarrollo de otros instrumentos legales (por ejemplo, las operaciones interligadas) que tenían como propósito aprovechar y desarrollar inmobiliariamente lotes urbanos de la ciudad ocupados por *favelas*.

así como en su política urbana. Por una parte, y aunque la crisis urbana favoreció la articulación de actores y de discursos reformadores, su organización y desarrollo ocurrieron al margen del Estado y de los debates de política. Paradójicamente, esta autonomía permitió la formación de organizaciones con identidades y discursos compartidos que, a partir de los años ochenta, comenzarán a jugar un papel central en los debates de cambio urbano nacionales y locales.

Por otra parte, y a pesar de la mayor injerencia federal, la coalición tradicional paulistana siguió contando con los medios y con los encajes institucionales para continuar dictando las pautas de implementación de la política urbana, según sus intereses y sus lógicas de actuación tradicionales. El efecto que la reforma federal tuvo para alterar los espacios de influencia y los esquemas burocráticos de interpretación discrecional en el sector fue marginal, y permitió que élites políticas, técnicos y empresas inmobiliarias siguieran ocupando una posición privilegiada dentro del régimen urbano previo a la ocurrencia de la coyuntura democratizadora de los años ochenta.

*Ciudad de México: el desgaste de las bases del corporativismo urbano*

Dado el contexto de crisis urbana, de desaceleración económica y de organización social creciente contra el régimen *priista*, las reformas urbanas propuestas por Echeverría y López Portillo se orientaron hacia un doble propósito bastante ambiguo. Primero, con ellas se pretendía mantener la distribución de beneficios a un conjunto de aliados que tradicionalmente contaban con intereses urbanos heterogéneos (empresarios de la construcción, organizaciones vecinales, burócratas, etcétera). Segundo, con estas reformas se buscaba también crear una serie de mecanismos que permitieran filtrar y gestionar selectivamente demandas de nuevos actores articulados al margen del corporativismo oficial. Sin embargo, las restricciones presupuestales que enfrentaban la Federación y el DDF, y la mayor dependencia a la deuda externa para mantener el ritmo de inversiones en la ciudad, provocaron que la cobija corporativa no alcanzara para todos. Por tal motivo fue necesario reordenar el esquema de intermediación en dos escalas que, hasta entonces, habían resultado clave para administrar la política urbana capitalina: en los barrios, y en la definición de los objetivos y las intervenciones urbanas amplias.

El modo como en estos años se adecuaron las reglas del juego político de la política urbana en los barrios del Distrito Federal tuvo importantes repercusiones en el tipo de identidades, modos de organización y estrategias que construyeron los actores urbanos reformadores en estos años, así como en los márgenes de veto que pudieron retener los actores tradicionales en esta escala. Al igual que en São Paulo, aunque con menor intensidad, la gestación de organizaciones urbanas reformistas en la Ciudad de México estuvo respaldada por sectores académicos, sociales y eclesiásticos (Bautista 2015; Cisneros 1993; Ramírez 1986). Sin embargo, una fuente de apoyo fundamental en la articulación y desarrollo de estos grupos provino de liderazgos estudiantiles del movimiento del 68, de sindicalistas independientes y de activistas con una ideología de izquierda-maoísta que fomentaron entre aquéllos el despliegue de estrategias de lucha (ocupación de predios), resistencia (contra los desalojos) y protesta para avanzar sus demandas (Moctezuma 1984).

Aunque los gobiernos federal y del DDF reaccionaron violentamente en algunas ocasiones para reprimir a estas organizaciones – como en el caso del desalojo del “Campamento 2 de Octubre” (Cisneros 1993) –,<sup>189</sup> el

---

<sup>189</sup> Este conflicto inició 1972 cuando un grupo de pobladores ocupó una zona ejidal entre Iztapalapa e Iztacalco que, días antes, había sido expropiada por el gobierno federal para la construcción de una unidad

repertorio de estrategias que la autoridad fue desplegando en su relación con estos grupos fue más diverso y tenía como propósito incorporarlos al pacto corporativo a través de canales paralelos a los existentes en el PRI y la CNOP. Así, aspectos sustantivos de las reformas urbanas de Echeverría y López Portillo (como la creación de CORETT, el fortalecimiento de las Delegaciones Políticas y la reconfiguración de los espacios de participación vecinal) estaban orientados a articular mecanismos paralelos que, sin embargo, permitieran canalizar e incorporar las demandas de nuevos actores sociales bajo una clara conducción gubernamental (Davis 1994; Varley 1994; Aguilar 1987).

La puesta en marcha de estas acciones afectó la dinámica tradicional del corporativismo urbano a escala barrial. Primero, la constitución de mecanismos paralelos – ya fueran instancias administrativas o espacios de representación vecinal – alineó los incentivos para que se formara un importante número de organizaciones independientes con demandas centradas en la posesión de la tierra y la prestación de servicios que, con los años, formaron frentes comunes de

---

habitacional del INFONAVIT. El conflicto escaló cuando los cuerpos policíacos del DF desalojaron violentamente el predio, lo cual provocó la radicalización de los invasores. Después de varios años de conflictos, negociaciones y choques violentos entre autoridad y pobladores, el gobierno del DDF reconoció y entregó títulos de propiedad a los ocupantes originales (Cisneros 1993)

lucha a través de los cuales se unificaron demandas y discursos (Bautista 2015; Moctezuma 1984).<sup>190</sup> Segundo, la CNOP fue perdiendo su posición como *correa de transmisión* única para gestionar las demandas de aquellas colonias que comenzaban a organizarse de forma independiente (Davis 1994). Tercero, instancias creadas originalmente bajo una lógica tecnocrática – como CORETT – tendieron a adecuar su comportamiento para incorporar prácticas de negociación y aplicación *ad hoc* de los mandatos en función a imperativos políticos coyunturales (Varley 1994). Por último, los Delegados – que hasta ese momento eran puestos poco relevantes – cobraron importancia al convertirse en los actores responsables de filtrar y seleccionar las demandas originadas en las colonias, y canalizadas a través de las Juntas Vecinales y las Jefaturas de Manzana (Davis 1994).

La conformación de nuevos encajes institucionales para la gestión urbana a nivel barrial implicó, naturalmente, la reorientación de recursos a prioridades que no necesariamente formaban parte de la agenda de las organizaciones incorporadas al PRI. Esta situación provocó la reacción de diversos grupos tradicionales a diversos aspectos de las

---

<sup>190</sup> Cabe recordar que hacia 1975 se articulan los primeros movimientos urbanos independientes de alcance amplio que unifican posturas de diversas organizaciones de colonias no vinculadas al PRI, a saber: el Frente Popular Independiente (FPI) y el Bloque Urbano de Colonias Populares (BUCP).

reformas político-administrativas del Distrito Federal impulsadas en estos años. Por ejemplo, el regente Alfonso Martínez Domínguez (1970-1971), funcionarios del DDF y líderes de la CNOP intentaron frenar la descentralización de facultades a las delegaciones, así como la integración de las nuevas Juntas Vecinales, ya que éstas atentaban contra sus espacios tradicionales de influencia en la ciudad (Davis 1994).

A pesar de este intento de bloqueo, las reformas propuestas por la Federación no pudieron ser frenadas gracias al control que aún ejercía el presidente sobre la ciudad.<sup>191</sup> Ante esto, diversos grupos sociales tradicionales mudaron de estrategia y optaron por emplear los espacios burocráticos y de representación vecinal para avanzar sus propias agendas que, hasta entonces, habían sido canalizadas a través de la CNOP o del regente. Así, algunos líderes de estas organizaciones comenzaron a ocupar las instancias delegacionales de representación ciudadana y aprovecharon sus posiciones para orientar a su favor el trabajo de las delegaciones y de instancias como CORETT (Varley 1994; Cisneros 1993). A pesar de esto, el ambiente político en el que estos grupos buscaban incrustarse era más heterogéneo, y en él organizaciones

---

<sup>191</sup> Aprovechando el incidente violento de “Jueves de Corpus” en 1971, Echeverría destituyó a Martínez Domínguez, y nombró como regente a Octavio Senties – integrante de su círculo político cercano – quien completó el proceso de reforma político-administrativa en la ciudad de México.



urbanas independientes comenzaron a disputar la atención y los recursos.

Los cambios que el gobierno federal buscó introducir con relación al proceso de definición de los objetivos amplios de la política urbana capitalina también modificaron algunas dinámicas políticas del corporativismo urbano en el Distrito Federal. Aunque esta autoridad contaba con cierto margen para la conducción de la política en este nivel, no debe olvidarse que la definición de objetivos y la implementación de proyectos urbanos de alcance amplio había supuesto – al menos desde Miguel Alemán – el acuerdo y negociación con empresarios de la construcción y con técnicos independientes que defendían una agenda procrecimiento a través de canales como el Comité de Planificación y los Comités Ejecutivos (Davis 1998; 1994). Aunque este pacto sufrió un *impasse* durante la regencia de Uruchurtu, su renuncia en 1966 lo reactivó y llevó al despliegue de una agresiva estrategia de construcción de obras, cuyo máximo referente fue el Metro.

La estrategia reformadora – pero al mismo tiempo austera – que Echeverría asumió con relación al Distrito Federal provocó que el pacto político con el empresariado, tal y como estaba ocurriendo con la CNOP a escala barrial, comenzara a debilitarse (Davis 1994). Con las modificaciones hechas la *Ley Orgánica del Distrito Federal* en 1970 – en

particular, con la creación de la Comisión de Planeación Urbana –<sup>192</sup> y con la promulgación de la *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* en 1976, los espacios tradicionales de definición de la política urbana (en los que el sector empresarial contaba con una importante representación) perdieron relevancia, y su lugar fue ocupado por otras instancias que eran controladas por expertos y funcionarios con un perfil tecnocrático designados por el regente.

Ante esta potencial pérdida de influencia, las empresas constructoras no demoraron en reaccionar, y presionaron al gobierno para que, a pesar de las restricciones presupuestales existentes, se continuara implementando una agresiva estrategia de inversión en infraestructura financiada con deuda pública (Davis 1994). La presión ejercida por las constructoras – especialmente por ICA – rindió frutos y llevó a que durante los gobiernos de Echeverría y López Portillo se realizarán una gran cantidad de obras (como la ampliación del Metro, la construcción de los ejes viales, entre otras) a través de las cuales estas empresas siguieron extrayendo rentas.

---

<sup>192</sup> El artículo 34 de la *Ley Orgánica del Distrito Federal* de 1970 concibió la creación de la Comisión de Planeación Urbana de la ciudad como órgano auxiliar del DDF, el cual estaría integrado por “expertos en las diversas disciplinas científicas y sociales relacionadas con el urbanismo”. De acuerdo con esta ley, los integrantes de esta Comisión serían designados directamente por el regente de la ciudad.

Asimismo, la promulgación de la *Ley General de Asentamientos Humanos* y la publicación del *Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* y del *Reglamento de Zonificación* (diseñados desde los aparatos tecnocráticos gubernamentales y con nula participación de otros actores) provocaron nuevamente la reacción de constructoras y técnicos independientes que veían amenazados sus intereses con la nueva orientación planificadora y de ordenamiento que se proponía en estos instrumentos.<sup>193</sup> Así, el anuncio de la *Ley de Asentamientos Humanos* provocó, según Azuela:

---

<sup>193</sup> El *Reglamento de Zonificación para el Territorio del Distrito Federal*, publicado en noviembre de 1976, puede considerarse inédita en su tipo en la ciudad de México ya que es la primera – más allá de algunas medidas aisladas promulgadas en los años treinta y cuarenta – que propone un esquema amplio y detallado de zonificación y de ordenamiento territorial en esta urbe. En este reglamento se definieron normas técnicas y tablas de zonificación pormenorizadas, además de que se especificaron usos de suelo específicos cuya distribución estaría regulada por el Plano Director y por los Planes Parciales de Desarrollo Urbano.

De la mano con este reglamento, un día antes de concluir la presidencia de Echeverría se publicó el *Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*. A diferencia de los Planos Reguladores publicados hasta esos años – que centraban su atención en la proyección de grandes vialidades – el *Plan Director* de noviembre de 1976 partió de un diagnóstico amplio de la problemática urbana de la ciudad de México en distintas dimensiones (físico-espacial, administrativo-legal y socioeconómica) y se definió como objetivo central “[o]rdenar el desarrollo urbano de la ciudad de México determinando los usos, destinos y reservas de su territorio”. Como parte de este plan se definieron dos esquemas particulares de zonificación del espacio: uno primario en el que territorio de la ciudad fue dividido en dos grandes bloques (Urbanizado y de Conservación) y otro secundario en el que se definieron 141 zonas de comportamiento diferenciado que servirían las áreas básicas de actuación y de intervención urbana. La definición de los usos y de los destinos del suelo específicos en estas zonas de comportamiento diferenciado – a pesar de estar vinculado con los criterios

“[u]na fuerte reacción por parte de las más importantes organizaciones empresariales que propagaron el rumor de que dicha ley traería consigo una especie de socialización de la propiedad urbana o, al menos, algo parecido al régimen de la reforma agraria. Esta campaña, que logró movilizar a un amplio sector de las clases medias urbanas, representaba en lo político un cuestionamiento a la figura presidencial” (Azuela 1989, 54).

Por su parte, Hiernaux (1989) señala que con la puesta en marcha del *Plan Director del Distrito Federal* el gobierno federal y de la ciudad:

“[enfrentaron] a grupos de poder muy fuertes, como los ingenieros y los grandes capitales de la construcción, sobre todo la ICA (Ingenieros Civiles Asociados), que encuentran una lucrativa función doble: elaborar los planes de vialidad y transporte, por una parte, y realizar las obras por la otra. Una excelente combinación que reforzará económicamente aún más a los ingenieros y los grupos constructores correspondientes” (248 y s.).

---

propuestos en el *Reglamento de Zonificación* – quedó en manos del regente del DDF quien emitiría las Declaratorias correspondientes para cada una de estas áreas.

Con esto, y a pesar del capital político que el gobierno federal empeñó para materializar el principio de planificación comprensiva como criterio orientador de la política urbana a escala nacional y en el Distrito Federal, su esfuerzo fracasó. Las instancias burocráticas creadas para alcanzar tal propósito (como la SAHOP en el ámbito federal y la Comisión de Planeación Urbana en el Distrito Federal) debieron adecuarse a las prácticas tradicionales de negociación con el sector privado y los programas elaborados en estos años se convirtieron, en buena medida, en declaraciones legalistas de buenas intenciones (Aguilar 1987).<sup>194</sup>

En síntesis, la interacción entre contexto político, trayectorias gubernativas, presiones sociales y reformas federales fue desgatando dos pilares básicos sobre los cuales

---

<sup>194</sup> Como señala Aguilar (1987):

“La LAH [*Ley de Asentamientos Humanos*] fue una regulación que tuvo un alto contenido demagógico, ya que careció de los mecanismos específicos para afectar los intereses del capital financiero e inmobiliario a nivel urbano. Ramírez Sáiz ha intentado demostrar cómo esta ley se convirtió en un intento pobre y vago para *regular* los problemas urbanos. La ley incluía fines muy optimistas: en su artículo 3 establecía que la *planeación y el control de los asentamientos humanos tendería a usar los elementos naturales (por ejemplo, la tierra) para beneficio social y para distribuir equitativamente la riqueza pública del país*. Esta clase de afirmaciones, con un aparente interés de beneficiar a la mayoría de la población, provocó una fuerte oposición, particularmente de grupos de capital a nivel urbano. Esta oposición llevó al Estado a conceder las modificaciones que se demandaban, y la ley fue aprobada sólo cuando era lo suficientemente general y vaga en sus mecanismos para no poner en riesgo los intereses de los grupos urbanos dominantes” (276).

descansaba el régimen urbano de gobernanza en la capital: primero, el esquema corporativo oficial como canal privilegiado para procesar las demandas de las organizaciones barriales y, segundo, el margen de maniobra gubernamental para definir y conducir, con relativa autonomía, los objetivos e intervenciones urbanas amplias en la ciudad. Por un lado, algunas organizaciones urbanas independientes surgidas en estos años fueron ocupando algunos de los encajes institucionales creados a inicios de la década para materializar sus agendas. Con esto, la CNOP fue perdiendo relevancia como interlocutora para la atención de las demandas en los barrios. Estos dos procesos fragmentaron la capacidad de veto entre un mayor número de actores, aunque también condicionó las identidades, discursos y estrategias que fueron definiendo los movimientos urbanos populares de la ciudad.

Por otro lado, los empresarios de la construcción ejercieron sus márgenes de veto para frenar y reorientar las reformas urbanas promovidas por la Federación. Este hecho reveló la debilidad de autoridades y funcionarios para conducir unilateralmente la definición de los objetivos de política urbana en la ciudad, en un contexto en el que el acuerdo con los empresarios resultaba necesario para reactivar la economía. Con esto, los márgenes de intervención gubernamental en los grandes temas del Distrito Federal se redujeron e

inevitablemente tuvieron que subordinarse a lógicas de negociación y distribución de beneficios ya existentes desde décadas anteriores. Este debilitamiento en la capacidad de conducción gubernamental se agudizará con la crisis económica de los ochenta.

Al combinar estos dos efectos puede concluirse que el escenario político en el que estaba incrustado el sector urbano capitalino previo a las coyunturas de los ochenta era uno en el que la capacidad de veto se fragmentó y distribuyó entre un número mayor de actores que podían o no podían formar parte del pacto corporativo, en el que la capacidad del gobierno como conductor de la política urbana fue puesto en duda desde distintos frentes, y en el que esquemas discrecionales de interpretación y aplicación de los instrumentos de política urbana seguían primando como las prácticas fundamentales que permitían mantener a flote al barco corporativo en el Distrito Federal.

### El cambio de las políticas urbanas y la adopción de prácticas participativas en São Paulo y Ciudad de México.

Las bases políticas y económicas que dotaban de legitimidad a los regímenes autoritarios en Brasil y México entraron en crisis a inicios de los años ochenta. El agotamiento de los modelos de desarrollo y el reclamo social en pro de la apertura política

provocó que, gradualmente, las autoridades de estos países cedieran e implementaran algunas medidas orientadas a democratizar sus respectivas arenas político-electoral. Aunque el régimen militar brasileño inicio este proceso desde 1974, no fue hasta finales de la década que se dieron pasos decisivos en esta dirección con la promulgación de un nuevo código electoral y con la reanudación de las elecciones estatales y municipales (Mainwaring 1986). Por su parte, el proceso de liberalización política en México inició en la segunda mitad de los setenta con la promulgación de una reforma electoral que abrió espacios de representación a partidos de oposición. Reformas políticas sucesivas implementadas en los ochenta y noventa fueron profundizando el proceso de apertura en México (Becerra, Salazar, y Woldenberg 2000).

La conformación de estos escenarios coyunturales en las arenas política y económica generó las condiciones para que actores reformadores impulsaran discursos y propuestas de cambio en diversos sectores. Las políticas urbanas de São Paulo y del Distrito Federal no fueron ajenas a estos contextos y, de hecho, fueron blanco de fuertes presiones por parte de diversos actores sociales y políticos que, desde una posición política de izquierda, aprovecharon las ventanas de



oportunidad abiertas para impulsar discursos de reforma urbana que venían articulando desde años atrás.

Aunque los contextos de cambio que encararon los sectores urbanos paulistano y capitalino durante los ochenta y noventa fueron relativamente parecidos (coyunturas, movilización de nuevos actores, y reformas políticas), el ajuste que sufrieron los regímenes y las políticas urbanas de estas ciudades fue marcadamente distinto. ¿Qué explica que en São Paulo y Ciudad de México se hayan articulado patrones de cambio diferenciados en sus sectores urbanos durante las últimas tres décadas? Indudablemente, el modo como en cada caso ocurrieron los procesos de apertura política y reforma económica son factores clave para responder esta pregunta. El tipo de concesiones que los regímenes autoritarios fueron otorgando (o que los grupos reformadores fueron ganando) en pos de la liberalización adecuaron de forma distinta los contextos institucionales, y abrieron ventanas de oportunidad particulares que fueron aprovechadas por los grupos reformadores de estas ciudades.

Sin demeritar la importancia de incorporar esta dimensión contextual al análisis, considero que no es posible comprender a cabalidad el cambio que experimentaron los regímenes y las políticas urbanas de São Paulo y Ciudad de México sino se analiza, también, cómo los atributos

estructurales (veto y discrecionalidad) de sus respectivas trayectorias gubernativas interactuaron y se adecuaron a estos contextos. De hecho, estos atributos no solo distribuyeron capacidades específicas de veto sino que, desde los años setenta, fueron delineando el repertorio de identidades, recursos y estrategias que pudieron articular las coaliciones reformadoras en este sector. Esta interacción entre atributos tradicionales y contingentes creó condiciones de confinamiento distintas que encuadraron formas específicas de cálculo estratégico y, en última instancia, enmarcaron los procesos de ajuste que sufrieron los sectores urbanos de estas ciudades.

A continuación se narra brevemente cómo ocurrió esta interacción entre factores tradicionales y contingentes en los casos de São Paulo y Ciudad de México durante los ochenta y los noventa con la intención de clarificar por qué en el primer caso su sector urbano enfrentó un proceso de cambio estratificado en el que actualmente conviven e influyen coaliciones tradicionales y reformistas; mientras que en el segundo su sector urbano experimentó un proceso de conversión institucional por el que prácticas corporativas tradicionales fueron adecuadas a nuevos actores e imperativos.

*El cambio estratificado del sector urbano de São Paulo: la convivencia de coaliciones tradicionales y reformadoras*

El 10 de julio de 2001 el Congreso brasileño aprobó, después de una década de discusiones, el *Estatuto da Cidade (Lei 10257)*. Esta legislación sentó las bases de una política urbana de alcance nacional sobre algunos de los principios e instrumentos que habían sido promovidos por partidos y movimientos reformadores desde los años sesenta. Año y medio después, durante la presidencia *petista* de Luiz Inácio *Lula* da Silva, se creó el Ministerio de Ciudades como instancia encargada de poner en marcha y coordinar esta política en el ámbito federal (Serafim 2013). Aunque estas reformas modificaron aspectos sustantivos de las políticas urbanas brasileña y paulistana, debe señalarse que, a pesar de ellas, muchos de los instrumentos y capacidades de intervención tradicionales permanecieron intactas (Rolnik 2011).<sup>195</sup> Con en este nuevo andamiaje, la cámara municipal de São Paulo aprobó, en septiembre de 2002, un nuevo *Plano Director Estratégico* que orientaría la política urbana de esta ciudad en la siguiente década. Los contenidos del *Plan*

---

<sup>195</sup> Por señalar algunos ejemplos, el *Plano Director* permaneció como el instrumento de política urbana por excelencia; las operaciones consorciadas (esquema por el cual empresas inmobiliarias y de la construcción habían extraído cuantiosas rentas) fueron formalizadas; y las autoridades municipales prevalecieron como las instancias centrales en la definición de las políticas de zonificación y de regulación del suelo urbano.

reflejaban esta doble lógica de convivencia de instrumentos urbanos tradicionales e innovadores y, con su promulgación, se pusieron en marcha los mecanismos de participación de alcance sectorial aún vigentes (Villaça 2005).

¿Qué explica este cambio en la política urbana brasileña en la que parecen convivir actores e instrumentos tradicionales e innovadores? ¿Qué efectos tuvo este proceso de cambio a escala nacional sobre el régimen y la política urbana de São Paulo? ¿De qué manera estas transformaciones incidieron sobre el tipo de prácticas participativas que se adoptaron en esta ciudad? Para responder estas preguntas considero pertinente estudiar en qué medida la coyuntura democratizadora alteró un contexto urbano que, hasta finales de los setenta, era tradicionalmente elitista y sustentado en estructuras burocráticas técnicas. En términos generales, aquí se argumenta que la transición no privó a las coaliciones tradicionales de sus márgenes de veto, ni tampoco modificó los esquemas burocráticos de interpretación prevalecientes en el sector. Estos dos factores evitaron el desplazamiento de grupos tradicionales de las discusiones de política urbana y frenaron la materialización de reformas radicales.

No obstante, esta coyuntura permitió que actores y discursos reformadores *se* infiltraran gradualmente en encajes institucionales relevantes tanto a escala nacional como local,

lo cual propició la configuración de un escenario político en el que esta coalición fuera equiparando los márgenes de influencia y veto de los grupos tradicionales. Como resultado de este proceso que tomó cerca de dos décadas, la estructura del régimen de gobernanza de São Paulo se adecuó para dar cabida a dos coaliciones de actores que contrapesan, negocian y acuerdan posiciones de política urbana. Los espacios de participación de alcance sectorial y con amplia representatividad social son un ejemplo del tipo de instrumentos que se han resultado de esta adecuación del régimen urbano paulistano.

A partir de los años ochenta – y en contraste con décadas previas – las dinámicas políticas nacionales cobraron mayor peso en la articulación del contexto político para el sector urbano de São Paulo. Esto se debió a que el tránsito del régimen militar a la democracia propició la articulación y movilización de grupos reformadores en el plano nacional en dos momentos clave: en las protestas en pro de elecciones presidenciales directas (1982-1985) y en el proceso constituyente (1986-1988). Así, la trayectoria de cambio que siguieron el régimen y la política urbana de esta ciudad no puede comprenderse si no se analizan procesos y disputas políticas nacionales, así como su impacto en el ámbito local.

Un primer aspecto para destacar de la dinámica política nacional tiene que ver con la forma como coaliciones urbanas tradicionales y reformadoras se encuadraron políticamente durante los primeros años de la transición, especialmente de inicios de los ochenta hasta la promulgación de la constitución de 1988. La transición brasileña contó, *grosso modo*, con tres rasgos principales: el control militar de la primera fase del proceso de apertura (1974-1982); el pacto entre líderes reformadores moderados (en especial, del *Partido Movimento Democrático Brasileiro*, PMDB) con grupos conservadores (1983-1988); y la movilización de partidos (sobre todo, el *Partido dos Trabalhadores*, PT) y de movimientos sociales de izquierda contrarios al acuerdo democratizador moderado y que contaban con discursos de reforma urbana radicales (Keck 1992; Hagopian y Mainwaring 1987; Mainwaring 1986). Las estrategias que estos tres grupos desplegaron en estos años permiten reconocer porqué los primeros lograron retener, a pesar de los cambios, amplia capacidad de veto a escala nacional, mientras que los últimos debieron ir moderando sus posiciones radicales para no ser excluidos de la arena política y poder infiltrarse en espacios claves de influencia y autoridad.

Por una parte, los primeros triunfos electorales del PMDB a inicios de los ochenta y las divisiones políticas que se gestaron dentro de la élite militar en estos años llevaron a

que ambos grupos moderaran sus posiciones y pactaran con la intención de asegurar un cambio de régimen terso (Mainwaring 1986). Este acuerdo entre conservadores y reformadores moderados cristalizó con la elección en 1985 de Tancredo Neves (político moderado) y José Sarney (antiguo miembro de la élite militar) como presidente y vicepresidente, respectivamente. Este hecho – y la súbita muerte de Neves meses después de su elección – propició que varios miembros de la élite tradicional retuvieran importantes posiciones de influencia dentro del gobierno y en la Asamblea Constituyente de 1986-1988.

Por otra parte, el *Partido dos Trabalhadores* (PT) mantuvo durante estos años un discurso político radical, contrario al tipo de cambio promovido por los moderados, y orientado a materializar la agenda de grupos obreros independientes (Baiocchi 2003; Keck 1992). Asimismo, este partido aglutinó desde sus inicios a diversos movimientos y activistas – a pesar de que muchos de ellos mantuvieron cierta autonomía con relación al partido – y asumió una postura de opositor del régimen político articulado en los primeros años de la transición. Sobre esta base, Gonçalves (1994) señala que el PT surgió y se desarrolló a inicios de los años ochenta:

“[I]ncorporando dos lógicas de acción, aunque con pesos diferentes: antes que nada, una lógica de

*partido-movimiento*, o sea, como canalizador de reivindicaciones al Estado (*articulador de intereses*); y, en menor medida, pero con importantes consecuencias, una lógica de *partido-revolucionario*, esto es, que busca derrumbar el *statu quo*, substituyendo las reglas vigentes por un ordenamiento en rebeldía con los procesos de negociación y a los procedimientos de cambios preestablecidos” (150).

Aunque esta doble identidad permitió al PT fortalecer su base de apoyo entre sectores obreros y populares, su discurso era poco atractivo para el electorado amplio (Keck 1992). Con esto, y a pesar de los triunfos alcanzados en algunos municipios en las elecciones de 1982, su peso en el escenario político nacional fue marginal durante buena parte de la década. Este hecho provocó que el PT tuviera un estrecho margen de influencia durante el proceso constituyente de 1986-1988. En los comicios para elegir a los miembros de esta Asamblea, el PT sólo obtuvo 16 escaños (3 por ciento), mientras que la coalición de reformadores moderados (PMDB) y de conservadores contó con la mayoría de la representación (Serna 1998).<sup>196</sup>

---

<sup>196</sup> Buena parte de los grupos conservadores se articularon en torno al *Democrático Social* (PDS) y al *Frente Liberal* (PFL) (Serna 1998).



**Tabla 20. Composición de la Asamblea Nacional Constituyente**

Partido	Escaños	Porcentaje
Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	306	54.74%
Frente Liberal (PFL)	131	23.43%
Democrático Social (PDS)	37	6.62%
Democrático Trabalhista (PDT)	26	4.65%
Trabalhista Brasileiro (PTB)	19	3.40%
Trabalhadores (PT)	16	2.86%
Otros	17	4.29%

Fuente: *Observatorio del Poder Legislativo en América Latina*, Universidad de Salamanca [consultado el 10 de diciembre de 2015].

Ahora bien, el procedimiento de elaboración constitucional permitió la recepción de enmiendas populares que estuvieran respaldadas por al menos 30 mil firmantes. Esta medida alineó los incentivos para que movimientos urbanos reformadores, hasta entonces dispersos y centrados en trabajos de base, se agruparan y formaran el *Movimento Nacional de Reforma Urbana* (MNRU) con la intención de elaborar una propuesta de enmienda en materia urbana guiada por principios que venían delineando desde los años sesenta (Amore 2013; Serafim 2013). De acuerdo con Saule y Uzzo (2010), el MNRU:

“[a]rticuló la escena de la participación popular en todo Brasil en el proceso del Constituyente de 1988,

---

*Observatorio del Poder Legislativo en América Latina*, Universidad de Salamanca [consultado el 10 de diciembre de 2015].

con participantes que trabajaban en distintos aspectos del tema urbano. Se reunieron una serie de organizaciones de la sociedad civil, movimientos, entidades profesionales, organizaciones no gubernamentales y sindicatos. Entre ellos, la Federación Nacional de Arquitectos, la Federación Nacional de Ingenieros, la Federación de Órganos para la Asistencia Social y Educativa (FASE), la Articulación Nacional del Suelo Urbano (ANSUR), el Movimiento de *Favelados*, la Asociación de Prestatarios, el Instituto de Arquitectos, la Federación de Asociaciones de Residentes de Río de Janeiro (FAMERJ), Pastorales, movimientos sociales de lucha por la vivienda, entre otros” (262).

A pesar de su heterogeneidad interna (intelectuales, movimientos de base, agrupaciones religiosas, etcétera), el MNRU logró elaborar una propuesta de enmienda guiada por algunos de los principios e instrumentos esbozados en el SHRU, y por el trabajo de base que intelectuales y organizaciones venían realizando desde años atrás (Gusso 2012; Saule y Uzzo 2010). Así, en agosto de 1987, el MNRU,<sup>197</sup> respaldado por más de 160 mil firmantes, envió a

---

<sup>197</sup> En especial, ANSUR, la Federación Nacional de Arquitectos, la Federación Nacional de Ingenieros, la Coordinación Nacional de

la Asamblea el proyecto de *Emenda Popular* 63. Este documento proponía el reconocimiento de una serie de derechos (vivienda, función social de la propiedad, participación popular, etcétera) y contemplaba la creación de un capítulo constitucional en el que se incluyeran instrumentos innovadores de política urbana como la expropiación por causas de interés social, la cargas tributarias progresivas, el veto ciudadano, entre otros (Serafim 2013).

**Tabla 21. Principios e instrumentos de política urbana propuestos en la Enmienda Popular 63**

Principios	<p>Derecho de acceso a vivienda, transporte público, saneamiento, energía eléctrica, iluminación pública, comunicaciones, educación, salud, recreo y seguridad en las ciudades.</p> <p>Gestión democrática de las ciudades.</p> <p>Diferenciación entre el derecho a la propiedad territorial urbana y el derecho a construir.</p> <p>Derecho de usucapión de lotes urbanos para vivienda.<sup>198</sup></p>
Instrumentos	<p>Desapropiación de inmuebles por razones de interés social.</p> <p>Captura, vía tributaria, de la valorización de inmuebles urbanos por causa de inversión pública.</p> <p>Cargas tributarias progresivas a inmuebles urbanos valorizados u ociosos.</p> <p>Mecanismos regulatorios de preferencia para la adquisición, parcelación y construcción forzosa en caso de interés social.</p> <p>Iniciativa popular y capacidad de veto ciudadano de leyes urbanas locales.</p>

---

Prestatarios del BNH, el Movimiento en Defensa del Favelado y el Instituto de Arquitectos de Brasil (Saule y Uzzo 2010).

<sup>198</sup> Esto es, la adquisición del derecho real sobre una propiedad debido a su ocupación – aunque fuese irregular – durante un tiempo determinado.

	<p>Creación de una agencia nacional encargada de coordinar e implementar planes y programas habitacionales.</p> <p>Límites al valor de las tarifas de transporte público urbano, así como restricciones para su reajuste.</p>
--	---

Emenda Popular 63 en Assembleia Nacional Constituinte (1988)

A pesar del respaldo popular, esta iniciativa fue blanco de férreas críticas por parte de grupos conservadores,<sup>199</sup> y muchas de sus propuestas fueron descartadas por el constituyente.<sup>200</sup> De hecho, el capítulo urbano de la constitución ratificó algunos de los instrumentos y capacidades tradicionales en el sector. En particular, los *Planes Directores* permanecieron como los

---

<sup>199</sup> Como podría esperarse, esta enmienda popular provocó reacciones críticas por parte de los actores tradicionales en el sector urbano – especialmente, las empresas inmobiliarias – que veían con ella amenazados sus intereses tradicionales (Serafim 2013). Como señala Serafim (2013), los principios de función social de la propiedad y el control público del derecho a construir se convirtieron en las ideas más polémicas que provocaron una reacción contraria por parte de los grupos involucrados tradicionalmente en la política urbana, en especial las empresas inmobiliarias, y los que provocaron un mayor debate dentro de la Subcomisión en la que fue discutida esta propuesta de reforma.

<sup>200</sup> Entre los principios normativos y los instrumentos operativos en materia que fueron incluidos en la Constitución de 1988 se encuentran:

Principios: Derecho a la vivienda, función social de la propiedad y se previó la creación de una legislación que normara el proceso de desapropiación en caso de necesidad o utilidad urbana.

Instrumentos: En los únicos dos artículos constitucionales que abordan la problemática urbana (182 y 183) se dota de centralidad a los *Planes Directores* como instrumentos básicos de política urbana (art. 182 §1), se definen instrumentos regulatorios y tributarios que promuevan el uso de suelo urbano ocioso o subutilizado (art. 182 §4), y se garantiza el derecho de usucapión, pero solo en lotes destinados a vivienda popular y con una extensión menor a 250 metros cuadrados (art. 183).

instrumentos de política urbana por excelencia y su elaboración se volvió obligatoria en municipios con más de 20 mil habitantes. Esta decisión se debió, en opinión de Amore (2013), a la reacción de grupos conservadores que consideraban necesario “contener los avances que resultaron de la unificación de los movimientos populares, para lo cual la pulverización de la política urbana en los municipios [por medio de los *Planos Directores*] sería útil” (44). Asimismo, Villaça (1999 *apud* Amore 2013) señala que:

“[D]elante de la movilización popular de los años 1980, la facción de la clase dominante con interés en el espacio urbano reacciona exactamente como la dictadura militar reaccionó en 1964: ¡con el Plano Director! Esa respuesta a la presión fue un retroceso de seis décadas, consolidando como exigencia constitucional ese plano para las ciudades con más de 20 mil habitantes, ofuscando nuevamente las cuestiones centrales de la reforma urbana. Ese artículo representó la solución *presentada por una especie de alianza entre tecnócratas del aparato del Estado y congresistas que se presentaban como mediadores de las resistencias que se presentaban en las propuestas contenidas en la Enmienda Popular de Reforma Urbana*. No surgió del Movimiento

Nacional de Reforma Urbana” (Villaça 1999, 232 y s. *apud* Amore 2013, 44).<sup>201</sup>

La influencia limitada que el PT y el MNUR pudieron ejercer para introducir cambios en la constitución del 88 se debió, como podría anticiparse, a la capacidad de veto que retuvieron los grupos políticos conservadores en la Asamblea, al control que ellos ejercieron sobre la comisión encargada del dictamen de la enmienda,<sup>202</sup> a la presión ejercida por sectores empresariales tradicionales,<sup>203</sup> así como al peso minoritario del PT y de otros partidos reformadores en el constituyente.

---

<sup>201</sup> Asimismo, Gusso (2012), retomando un argumento de Bonduki (1999), señala que:

“[E]l Constituyente municipalizó la reforma urbana al subsumir la definición de la función social de la propiedad a la elaboración de Planos Directores municipales. Esta propuesta no provino del MNRU, que desacreditaba este instrumento en consecuencia de la forma autoritaria y tecnocrática como fue instrumentado históricamente en el país. De acuerdo con Bonduki (*idem*), fue una propuesta realizada por el jurista José Afonso Silva, entonces asesor del relator Mário Covas (PMDB), que incluyó la obligatoriedad de planes directores para municipios con más de 20 mil habitantes y, consecuentemente, la subordinación de los demás instrumentos de reforma urbana a la elaboración de aquéllos” (168 y s.).

<sup>202</sup> Como destacan Gusso (2012) y Serafim (2013), la Subcomisión de la Cuestión Urbana y del Transporte (encargada de dictaminar la propuesta) tenía fuerte presencia de actores vinculados a los sectores inmobiliarios y de la construcción. Así, de los 14 miembros que integraban esta Subcomisión, al menos 5 representaban los intereses de estos grupos, y solamente 2 (Manoel Castro y Dirceu Carneiro) apoyaban la propuesta del MNRU.

<sup>203</sup> Gusso (2012) relata que, entre los grupos urbanos tradicionales, se organizó un movimiento opositor a la propuesta de reforma urbana presentada por el MNRU que estaba representado, fundamentalmente, por la Cámara Brasileña de la Industria de la Construcción Civil.

Aunque la propuesta del MNRU indudablemente permeó el debate e introdujo algunos preceptos innovadores a nivel constitucional, la capacidad de bloqueo que pudieron ejercer los grupos urbanos tradicionales limitó las posibilidades de cambio radial en este sector.

El ‘fracaso’ del MNRU durante el constituyente y la marginalidad política del PT llevó a una reorientación de las identidades y las estrategias desplegadas por estos actores durante la segunda mitad de los ochenta. Este cambio ocurrió en dos frentes. El primero de ellos consistió en la moderación y ampliación del discurso reformador del PT con la intención de contar con una mayor penetración en todos los niveles de gobierno (Keck 1992). El segundo tuvo que ver con la reorganización y transformación del MNRU con el propósito de materializar su agenda de reforma urbana en legislaciones reglamentarias y planes urbanos promulgados a escala nacional, estatal y local (Gusso 2012; Silva 2002).

Aunque al interior del PT se discutió un ajuste de su plataforma política desde 1982, este cambio (que implicó la articulación de un discurso no solamente dirigido a los obreros) cristalizó hasta las elecciones de 1988 y 1989 (Baiocchi 2003; Gonçalves 1994). Este viraje discursivo, reforzado por un contexto de contracción económica, permitió al PT triunfar en 36 ciudades en las elecciones de 1988,

incluyendo São Paulo y dos capitales más (Baiocchi 2003); y que ocupara la segunda posición en la elección presidencial de 1989.<sup>204</sup> En São Paulo, Luiza Erundina (activista social de larga trayectoria) ganó la *Prefeitura* con 30% de los votos, gracias respaldos de movimientos sociales y de segmentos de la clase media inconformes con la gestión de su antecesor, el líder populista Jânio Quadros (Gonçalves 1994; Kowarick y Singer 1993).<sup>205</sup>

Dado su doble encuadre como candidata del PT y activista social, Erundina promovió desde inicios de su gobierno una agresiva agenda de reformas a la estructura gubernativa y a las políticas públicas en São Paulo.<sup>206</sup> Entre las propuestas impulsadas por la *Prefeita* destacan: la administrativa (orientada a reorganizar la administración

---

<sup>204</sup> Además de São Paulo, el PT logró triunfos en otras grandes ciudades como Porto Alegre, Belo Horizonte, Santos, Campinas y Diadema.

<sup>205</sup> En las elecciones municipales de 1985, Jânio Quadros – abanderado en esta ocasión por el *Partido Trabalhista Brasileiro* – ganó la *Prefeitura*. Durante su administración emprendió una agresiva estrategia de construcción de grandes obras de infraestructura (muchas de las cuales no fueron concluidas) y de distribución de beneficios a sus clientelas políticas tradicionales, lo cual ocasionó que la administración municipal contara con una deuda de mil millones de dólares y con pasivos vencidos por 350 millones de dólares al momento que Erundina asumió la *Prefeitura* (Kowarick y Bonduki 1994).

<sup>206</sup> Para tal fin, la *Prefeita* nombró a intelectuales y técnicos que habían apoyado el desarrollo de los movimientos urbanos en la ciudad como miembros de su gabinete, particularmente en temas habitacionales, urbanos y de asistencia social. Entre los intelectuales nombrados para formar parte de su gabinete destacan Erminia Maricato, Raquel Rolnik, Paul Singer y Nabil Bonduki (Miguita 1996; Gonçalves 1994).



central, y a descentralizar y ciudadanizar la gestión pública) (Di Giuseppe 1998; Miguita 1996);<sup>207</sup> la actualización del *Plano Diretor* (dirigida a materializar la agenda de los movimientos urbanos de la ciudad) (Salvatore 1996);<sup>208</sup> la puesta en marcha de una política municipal de vivienda, entre otras (Kowarick y Singer 1993; Jacobi 1991).

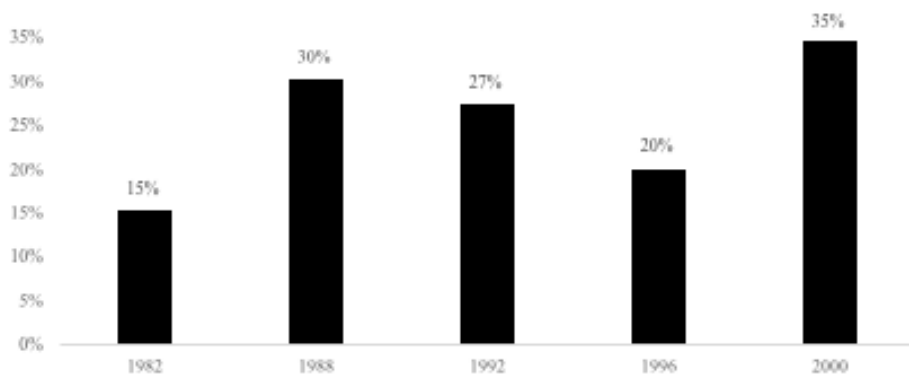
---

<sup>207</sup> En términos generales, la propuesta de reforma administrativa de Erundina se orientaba en tres ejes. Primero, se pretendía realizar una reorganización completa de las funciones y las actividades de la administración centralizada (cuya misión central se enfocaría en los procesos amplios de planeación y de diseño de políticos) por medio de la compactación de las estructuras en solo 5 Secretarías: Gobierno, Administración, Desarrollo Urbano, Desarrollo Social y Asuntos Jurídicos. Segundo, buena parte de la gestión gubernamental y los procesos de planeación territorial serían descentralizados a 13 *Subprefeituras*, que sustituirían y contarían con mayores márgenes de acción que las Administraciones Regionales. Finalmente, esta propuesta consideraba la institucionalización de los llamados *Núcleos Regionais de Planejamento* en los que ciudadanos, organizaciones y movimientos sociales contarían con amplia capacidad de decisión (en el ámbito de las *Subprefeituras*) en los procesos de planeación y de decisión de las prioridades de política pública (Di Giuseppe 1998; Miguita 1996). Este último componente de la reforma administrativa fue puesto en marcha *informalmente* desde los primeros meses del gobierno de Erundina, sin embargo, solamente estuvieron en operación durante dos años (Di Giuseppe 1998).

<sup>208</sup> Entre los principales puntos que se proponían en la iniciativa de *Plano Diretor Estratégico* elaborado por el gobierno de Erundina estaban: la definición de un coeficiente aprovechamiento único igual a uno para toda la ciudad (en el PDDI el coeficiente máximo era de cuatro), el establecimiento de las ‘cargas onerosas’ (esto es, pago de derechos a la municipalidad) en aquéllos casos que los desarrolladores quisieran ampliar el coeficiente aprovechamiento de un terreno, la creación de las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) dedicadas exclusivamente a la edificación de vivienda para sectores de bajos ingresos, la creación de un impuesto predial progresivo y la creación de un Fondo Urbano con los recursos obtenidos de las cargas onerosas destinado a las zonas marginadas de la ciudad (Amore 2013; Salvatore 1996).

Buena parte de las iniciativas presentadas por esta administración, sobre todo las más radicales, fueron rechazadas por el legislativo municipal o, en su defecto, no continuaron al concluir su mandato. El poco éxito del proceso reformador impulsado por Erundina puede atribuirse a una combinación de factores coyunturales y estructurales. En primer lugar, conviene señalar que el PT no contaban con mayoría en la cámara municipal y este partido rehusó formar coaliciones legislativas (Baiocchi 2003). Asimismo, el mal estado financiero en el que Quadros había dejado la administración local forzó a Erundina a dedicar los primeros meses de su gobierno a ‘ordenar la casa’, lo cual retrasó el lanzamiento de su agenda de reformas (Kowarick y Singer 1993). Finalmente, la *Prefeita* fue blanco de críticas provenientes de su propio partido y de los movimientos sociales que la habían respaldado, debido a su renuencia para emprender reformas demasiado radicales que, en opinión de estos actores, resultaban necesarias para invertir las prioridades gubernamentales (como ocurrió en el caso de la puesta en marcha de Consejos Populares territoriales al margen de la estructura municipal) (Baiocchi 2003; Gonçalves 1994).

**Gráfico 7. Porcentaje de *vereadores* del PT en la cámara municipal de São Paulo (1982-2000)**



Fuente: *Paulistica Eleitoral*

En términos estructurales, las reformas de Erundina no prosperaron debido a la capacidad de veto que siguieron ejerciendo grupos tradicionales desde distintos puntos del sistema político paulistano. Por ejemplo, en el intento de actualización del *Plano Diretor*, el bloqueo provino de empresarios inmobiliarios, de políticos conservadores y de técnicos locales que contaban con amplio peso en la Cámara o que formaban parte de asociaciones profesionales con influencia en la ciudad (Salvatore 1996). En otro caso, la reforma administrativa fue frenada por los partidos conservadores que habían construido vínculos clientelares a escala territorial con grupos vecinales de clase media desde los años setenta (Martins 1997); y también por funcionarios municipales que veían con recelo la reorganización de las

Secretarías y la transferencia de facultades a entidades descentralizadas y a espacios de participación, en una ciudad cuya burocracia se había articulado de manera centralizada (Di Giuseppe 1998; Miguita 1996).

A pesar de que Erundina no logró introducir cambios de fondo en el sector urbano paulistano, durante su gobierno hubo algunos avances y se generaron procesos de aprendizaje que, en su iteración en los siguientes años, fueron modificando gradualmente algunas dinámicas políticas y decisorias en la ciudad. Por una parte, y a pesar de la renuencia del PT de formar coaliciones en el legislativo local, el *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB) apoyó a este partido para cristalizar principios e instrumentos de participación en el proyecto de *Lei Orgánica* de 1990 (Calderón 1996).<sup>209</sup> Esta

---

<sup>209</sup> Como señala Calderón (1996):

“La alianza entre partidos progresistas [en el proceso de aprobación de la *Lei Orgánica Municipal*], principalmente entre el PT y el PSDB, ocurrió solamente para la incorporación de la participación popular en la gestión municipal. En la época de la elaboración de esta legislación, Luiza Erundina estaba en la administración de la ciudad y el PSDV se alió con los sectores más conservadores para establecer una férrea oposición al PT. En la elaboración de la LOM, la *alianza de oposición* utilizó diversas estrategias para perjudicar la imagen de la Prefeita Erundina y del PT, inclusive intentando abrir espacios en la LOM que permitieran la conclusión anticipada del mandato de la primera. La intención era golpear su imagen política a cualquier precio. A pesar de esta alianza, cuando se abordaba la cuestión de la participación popular el PSDB se aliaba temporalmente con el PT y otros sectores progresistas, forman una correlación de fuerzas favorable a su inclusión en la nueva LOM [...] La alianza entre el PSDB y los sectores conservadores permitió que estos últimos cedieran y aceptaran que los principios

alianza política contingente entre PT y PSDB, que no se mantuvo en otros ámbitos, obligó a futuras administraciones locales – sin importar su procedencia – a crear y mantener Consejos Gestores participativos a través de los cuales ciudadanos, organizaciones y técnicos discutirían las prioridades en diversos sectores de política. Este mandato comenzó a materializar durante el gobierno de Erundina con la creación de los primeros consejos municipales en los sectores de salud, vivienda, asistencia social y atención a la niñez (Baiocchi 2003; Gohn 2002).

Por otro lado, el hecho de que el PT gobernara grandes ciudades propició la articulación de procesos de aprendizaje, de ajustes de expectativas y de reconocimiento mutuo entre actores tradicionales y reformadores que, poco a poco, fueron adecuando algunas dinámicas políticas a escala local. Como producto de esta primera experiencia como partido en el gobierno, el PT tendió a matizar aún más su postura de cambio radical dado el reconocimiento del margen de veto que aún ejercían grupos tradicionales que, potencialmente, podía frenar iniciativas de cambio radicales (Gonçalves 1994). Con esta experiencia, el PT comenzó a reconocer los alcances reales del

---

participativos fueran incluidos en la LOM con la intención de preservar la alianza opositora, fundamental en la lucha contra el PT” (15 y s.).

tipo de reformas que podían promover, sobre todo a escala local (Baiocchi 2003; Gonçalves 1994; Keck 1992).

Asimismo, los movimientos urbanos locales, a pesar de que continuaron desarrollando una intensa actividad de base y de protesta, fueron diversificando y sofisticando sus repertorios de relacionamiento con la autoridad con la intención de lograr materializar sus agendas, sobre todo a través de los canales de participación que se fueron abriendo (Gohn 2008; Ruschelnsky 1997). En la disputa por ocupar los espacios de representación en los Consejos Gestores no solo participaron movimientos reformadores sino que, como señalan Tatagiba y Blikstad (2011) para el caso de vivienda, también lo hicieron grupos que representaban intereses de los sectores de ingresos altos y medios. El aprendizaje que estos actores fueron acumulando con su involucramiento en estos espacios de participación durante los años noventa resultó clave para que ellos reconocieran los beneficios de relacionarse con el Estado a través de estos mecanismos, y no solo por medio de la protesta y la movilización (Gohn 2011; 2002).

La articulación de estos procesos de aprendizaje, ajuste y reconocimiento mutuo no supuso que las diferencias entre grupos tradicionales y reformadores desaparecieran, pero sí generó las condiciones para la gradual construcción de

espacios formales en los que podían contrastar y negociar posiciones de política pública. Además de los Consejos Gestores, otro ejemplo de este tipo de mecanismos fueron las mesas de negociación (*fóruns de negociação*) implementadas durante el gobierno de Erundina en las que grupos sociales, empresariales y políticos discutieron la reforma a la política de transporte público (Gonçalves 1994; Kowarick y Singer 1993).<sup>210</sup> Aunque como resultado de estas mesas la propuesta de la *Prefeita* no prosperó, los grupos conservadores tampoco lograron que el *statu quo* quedara intacto. Como consecuencia del debate articulado en estos espacios – que pueden considerarse un antecedente de los instrumentos de participación existentes en São Paulo – se alcanzó una solución aceptable que benefició a los sectores populares, y que permitió al municipio recobrar el control sobre un servicio

---

<sup>210</sup> El proceso de formación de los *fóruns de negociação* durante la administración de Erundina no se limitó solamente al tema del transporte público, sino también a otros asuntos clave de política y gestión urbana. Como destacan Kowarick y Singer (1993):

“[s]e crearon innumerables foros de negociación, entre los cuales destacan los relativos a las tarifas de los autobuses y de la recolección de basura, a la revisión del Plano General de Valores, a la localización del comercio ambulante, al *Plano Diretor* de la ciudad, congregando representantes de empresarios, de sindicatos de trabajadores, de movimientos populares, de la llamada sociedad civil y de órganos técnicos. Tales instancias fueron una respuesta participativa a la necesidad de establecer, al mismo tiempo, negociaciones con los detentores del capital y con varios segmentos de trabajadores envueltos en estas problemáticas” (213).

dominado, desde la *República Velha*, por la iniciativa privada (Kowarick y Singer 1993).

El uso repetido de este tipo espacios de negociación y acuerdo en otros ámbitos propició la gradual construcción de un modo de hacer política y tomar decisiones en São Paulo, a partir de la inclusión de todos aquellos que contaban tradicionalmente – o que comenzaban a acumular – capacidad de influencia y veto en la ciudad.<sup>211</sup> Aunque esta dinámica de negociación disminuyó en intensidad durante las *Prefeituras* conservadoras de Paulo Maluf y Celso Pitta en los noventa; la experiencia que siguieron acumulando actores tradicionales y reformadores con su participación en los consejos gestores sentó un precedente importante que enmarcó el modo como ocurrió el ajuste de la política urbana y el tipo de prácticas participativas que se adoptaron en São Paulo con la aprobación del *Plano Diretor* en 2002.

En paralelo con este proceso de construcción de nuevas dinámicas políticas y decisorias a escala local, el ‘fracaso’

---

<sup>211</sup> Al respecto, Kowarick y Singer (1993) señalan que:

“A través de los consejos de negociación, el gobierno de Erundina modeló una nueva forma de relacionarse con sectores importantes de la sociedad, como eran los empresarios, la representación sindical de los trabajadores, los movimientos populares y el mismo poder legislativo. La administración percibió que gobernar *para todos* significaba diferenciarse del partido, que por definición era una parte de ese todo. A partir de entonces, el PT se transformó en una instancia más de poder con el cual sería necesario negociar para adoptar políticas con respaldo” (232).



durante el proceso constituyente llevo a la reorganización y al ajuste de estrategias del MNUR a escala nacional. Una vez promulgada la nueva constitución, este movimiento se transformó en el *Fórum Nacional de Reforma Urbana* (FNRU) que se concibió como una instancia aglutinadora de organizaciones sociales, orientada a presionar por la introducción de principios reformadores en legislaciones y programas promulgados a escala nacional, estatal y municipal (ley federal reglamentaria, constituciones estatales, leyes orgánicas y *Planos Diretores*) (Serafim 2013; Gusso 2012).<sup>212</sup>

Aunque el repertorio de estrategias desplegado por el FNRU durante los noventa fue bastante amplio,<sup>213</sup> un eje de

---

<sup>212</sup> De acuerdo con Gusso (2012), la definición de esta agenda estratégica orientada a presionar por cambios legislativos ocurrió durante el II Encuentro del FNRU en 1989. Con relación al tipo de presión que este movimiento pretendía a ejercer en el ámbito municipal, este mismo autor señala que:

“[F]ue en este encuentro que el FNRU pasó a interpretar la elaboración de *Planos Diretores* como un instrumento de reforma urbana [...] [La estrategia] consistió en armar al FNRU de propuestas que pudieran ser movilizadas, sobre todo en la elaboración de *Plano Diretores* de los gobiernos de izquierda recientemente electos. En este sentido, el FNRU pasó a producir una serie de producir una serie de propuestas con el objetivo de transformar el antiguo instrumento de planeación – visto como tecnocrático y autoritario por los militantes de la reforma urbana – en un mecanismo de transformar positivamente las ciudades, principalmente a través del principio de gestión democrática que sería el motor fundamental de tales cambios” (171).

<sup>213</sup> Entre las estrategias desplegadas por el FNUR durante estos años destacan: la capacitación de movimientos de base locales, el fortalecimiento de vínculos políticos con autoridades y funcionarios *petistas* municipales para incorporar sus propuestas reformadoras en

acción clave del *Fórum* se centró en el debate y la negociación de la legislación reglamentaria del capítulo urbano de la constitución. La historia de la aprobación de este ordenamiento (*Estatuto da Cidade*) se remonta a 1989 cuando se presentó en el Senado una iniciativa que retomaba muchos de los elementos de la propuesta de enmienda constitucional del MNUR (Amore 2013; Serafim 2013; Gusso 2012). A partir de ese momento, y hasta 2010 cuando el *Estatuto* fue finalmente aprobado, esta iniciativa pasó por un largo proceso de discusión y dictamen en el que participaron dos coaliciones en disputa: por un lado, representantes del FNRU, del PT y de otros partidos reformadores que apoyaron su aprobación y, por otro lado, grupos políticos y empresariales tradicionales (sobre todo, inmobiliarios y de la construcción) que intentaron bloquear dicha iniciativa.<sup>214</sup>

---

iniciativas de Leyes Orgánicas y de Planos Directores, la participación en foros internacionales sobre temas urbanos (como Eco 92 y Hábitat II), y la negociación con el gobierno federal – sobre todo durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso – para avanzar en la implementación de una política habitacional de alcance nacional (Serafim 2013; Gusso 2012; Silva 2002).

<sup>214</sup> De acuerdo con Gusso (2012), el bloqueo social de la iniciativa de *Estatuto da Cidade* se articuló en tres frentes principales representados por la Cámara Brasileña de la Construcción (que consideraba que esta propuesta afectaba las transacciones compra-venta de lotes urbanos entre particulares), el Sindicato de las Empresas de Compra, Venta, Arrendamiento y Administración de Inmuebles Residenciales y Comerciales (que señalaban que la aprobación del *Estatuto da Cidade* podría incrementar el número de invasiones ilegales de predios) y por la Sociedad Brasileña de Defensa de la Tradición, la Familia y la Propiedad.

El tiempo que demoró la aprobación del *Estatuto* puede explicarse – como ocurrió durante el constituyente – a la capacidad de veto que lograron ejercer algunos políticos conservadores para frenar su avance en el Congreso,<sup>215</sup> pero también al tiempo que requirió que ambas coaliciones pudieran acordar qué tipo de reforma legislativa era aceptable. En buena medida, la experiencia que se fue acumulando con la puesta en marcha de algunos instrumentos propuestos por grupos reformadores a escala municipal (como la participación, las cargas tributarias progresivas y la expropiación por cuestiones de interés social) y los amplios debates que se articularon durante varios años en el Congreso (que propició una moderación en las posturas más radicales de ambos bandos) permitieron que esta legislación fuera finalmente aprobada en julio de 2001 con un amplio respaldo de los partidos políticos, del FNUR y de los principales grupos empresariales (Gusso 2012).

Naturalmente, la aprobación del *Estatuto* fue vista como un triunfo por la coalición reformadora que consiguió la formalización de muchos de los principios e instrumentos de política urbana que venían defendiendo desde los setenta (Gusso 2012; Rolnik 2011). En particular, con esta reforma se

---

<sup>215</sup> Por citar solo un ejemplo representativo, el presidente de la Comisión de Economía, Industria y Comercio (férreo opositor de la iniciativa) congeló el dictamen del *Estatuto da Cidade* por tres años.

obligó a la creación de espacios de participación ciudadana (conferencias y órganos colegiados) que acompañaran los procesos de definición y gestión de la política urbana. Asimismo, en este *Estatuto* se abrió la puerta para la puesta en marcha de instrumentos innovadores, cuya materialización quedaría en manos de las autoridades municipales (Amore 2013). A pesar de su carácter reformador, el *Estatuto* también benefició a los grupos urbanos tradicionales quienes retuvieron márgenes de influencia en la definición de prioridades y proyectos a escala local. El proceso de negociación que llevó a la aprobación de esta ley llevó a la configuración de nuevas dinámicas decisorias en materia urbana a escala nacional, en las que se involucraron tanto grupos tradicionales como reformadores.

Meses después de la aprobación del *Estatuto*, y tras el triunfo del PT en las elecciones municipales de 2000, inició una nueva fase de reformas administrativas y a las políticas urbanas en São Paulo promovidas por la *Prefeitura*. Como ya había sucedido una década atrás, el gobierno *petista* de Marta Suplicy no contaba con mayoría en la cámara local por lo que la negociación con otros partidos políticos resultaba necesaria para materializar estos cambios. En el plano administrativo, Suplicy impulsó una reforma que descentralizaba de algunas funciones a 31 *Suprefeituras* que, a su vez, estarían vinculadas

a espacios de participación territorial con capacidades de fiscalización y decisión de diversos proyectos y programas públicos (Grin 2011). En materia urbana, la administración *petista* elaboró un proyecto de *Plano Diretor* que incorporaba algunos de los instrumentos considerados en el *Estatuto da Cidade*, y otros más que afectaban directamente los intereses de las empresas inmobiliarias, como el establecimiento del coeficiente de aprovechamiento único en toda la ciudad (Villaça 2005).

La presentación de estas iniciativas provocó, como ya había ocurrido en el pasado, la reacción de diversos actores políticos, económicos, técnicos y sociales. Por una parte, la reforma administrativa fue criticada por funcionarios de diversas secretarías municipales que consideraban que aquella los haría perder el control sobre algunos espacios de influencia técnica que habían logrado cooptar a lo largo de los años; y por legisladores de partidos de oposición que reconocían cómo esta reforma podría debilitar los vínculos que habían construido con vecinos y organizaciones a escala territorial (Grin 2011).

Por otra parte, la iniciativa de *Plano Diretor* provocó la movilización de organizaciones empresariales y de representantes de las clases altas que buscaban preservar un esquema de protección de las zonas estrictamente

residenciales, así como ampliar los márgenes constructivos y de intervención privada en proyectos urbanos puntuales; y de movimientos urbanos reformadores que defendían que en el Plan se formalizaran zonas especiales de interés social (ZEIS) en las que se desarrollaran complejos habitacionales populares (Amore 2013; Villaça 2005).

En contraste a los intentos fallidos de actualización del PDE y de descentralización administrativa promovidos por Erundina, el aprendizaje y reconocimiento que actores políticos, empresariales, tradicionales y reformadores habían acumulado a lo largo de una década propició que las estrategias que ellos desplegaron no supusieran la configuración de *juegos de suma cero* y, en cambio, permitió la articulación de espacios formales e informales de negociación que permitiera alcanzar soluciones aceptables para todos los interesados. Con relación a la reforma administrativa, el gobierno de Suplicy articuló un proceso de negociación con funcionarios y con legisladores que, a la postre, permitió construir una iniciativa que fuera respaldada (Grin 2011). Así, y aunque se aprobó la creación de las *Subprefeituras*, la descentralización fue más gradual a lo originalmente proyectado por la *Prefeitura* y estuvo guiado por las lógicas organizacionales propias de cada una de las secretarías. Asimismo, los espacios territoriales de

participación fueron descartados y se articuló un proceso informal para el nombramiento de los *SubPrefeitos* con base en la presencia y fuerza política de los partidos en cada una de las regiones de la ciudad (Grin 2011).

Con respecto al *Plano Diretor*, la *Prefeitura* y el legislativo municipal organizaron separadamente foros de discusión en los que participaron diversas organizaciones de los sectores tradicionales (empresarios, clases altas y medias) y reformadores (movimientos urbanos) que nutrieron los contenidos del proyecto (Villaça 2005). Como resultado de este proceso de negociación fue posible elaborar una propuesta de consenso que combinó aspectos tradicionales (como la protección de ciertas zonas residenciales y el relajamiento en los máximos constructivos en distintas áreas de la ciudad) con instrumentos innovadores (como la formalización de las cargas onerosas y la constitución de las ZEIS). Asimismo, y aunque la propuesta original no los consideraba, la Cámara aprobó, como parte del *Plano*, la creación de espacios de participación ciudadana que permitirían normalizar procesos de discusión y negociación en el sector.<sup>216</sup> De todos ellos

---

<sup>216</sup> Con la promulgación del *Plano Diretor Estratégico* se crearon los siguientes mecanismos de participación ciudadana: la *Conferência Municipal*, las Asambleas Regionales y el Consejo Municipal. Adicionalmente, en este plan se establecieron los mecanismos de audiencias públicas y de iniciativa popular en el sector para fomentar la participación ciudadana en la definición y el seguimiento de la política urbana paulistana; además de que se dotó de ciertas capacidades a consejos

destacan la *Confêrencia* y el *Conselho Municipal* que – a pesar de tener lógicas de actuación y mecánicas de integración distintas – definieron espacios de participación en los que autoridades, grupos tradicionales y movimientos sociales pudieran discutir, definir y fiscalizar los objetivos y proyectos estratégicos de la política urbana en São Paulo. Con la creación de estos instrumentos de participación, las disputas entre actores con posturas divergentes en el sector – y que a lo largo de dos décadas llevaron a *impasses* – pudieron encuadrarse en espacios formalizados de negociación y acuerdo.

*La conversión del corporativismo urbano de Ciudad de México: la adecuación de viejas prácticas a nuevos imperativos*

Entre febrero de 1996 y marzo de 2000 algunos de los componentes institucionales y operativos que hasta entonces habían orientado la política urbana de la Ciudad de México sufrieron cambios importantes. Solo en este periodo se actualizaron leyes y programas en materias de planeación, ordenamiento y obras públicas;<sup>217</sup> y se publicaron las primeras legislaciones encaminadas a formalizar políticas de vivienda

---

y comisiones ya existentes con injerencia en el sector (como el consejo de vivienda y la comisión de legislativa participativa en la cámara municipal).<sup>217</sup> En específico, en 1996 se aprobaron nuevas leyes y programas de desarrollo urbano para el Distrito Federal, y en diciembre de 1998 se promulgó una nueva *Ley de Obras*.



popular y de participación.<sup>218</sup> La materialización de estos cambios fue consecuencia del proceso de reforma política que experimentó el Distrito Federal durante los ochenta y noventa, y que cristalizó con la creación de un órgano legislativo propio (la Asamblea Legislativa) y con la elección del Ejecutivo local. En los comicios de 1997, Cuauhtémoc Cárdenas – candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) – fue electo Jefe de Gobierno, rompiendo así con siete décadas de control federal en la ciudad.

Curiosamente, y a pesar del desplazamiento del PRI como fuerza dominante en el DF, estos cambios preservaron muchas prácticas e instrumentos a través de los cuales se había gestionado el sector urbano de esta ciudad. Por ejemplo, la *Ley de Desarrollo Urbano* de 1996 mantuvo las definiciones de política esbozadas por su antecesora de 1976, reafirmo la preeminencia del Plan General como instrumento de ordenamiento territorial y restringió la participación social en los procesos amplios de planificación urbana.<sup>219</sup> El *Plan*

---

<sup>218</sup> En diciembre de 1998 se aprobó una primera *Ley de Participación Ciudadana* para el Distrito Federal que trasladó a este ordenamiento todos los mecanismos de participación ciudadana y vecinal antes contenidos la Ley Orgánica. Asimismo, en marzo de 2002 se promulgó una primera *Ley de Vivienda* en esta ciudad.

<sup>219</sup> La *Ley de Desarrollo Urbano* de 1996 siguió concentrando su atención – al igual que su antecesora de 1974 – en la definición y la planificación técnica de usos y zonas que serían plasmadas en un Programa General de Desarrollo Urbano. Aunque esta ley establece la articulación de procesos participativos en la formulación de los planes urbanos a escala

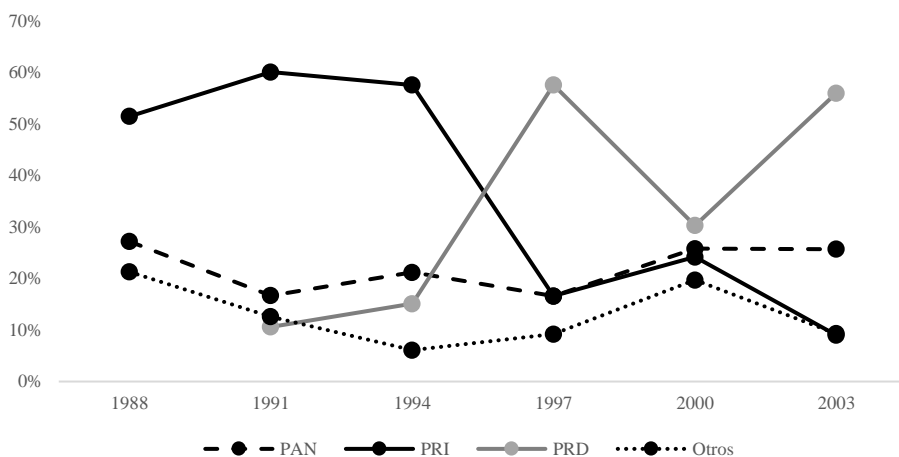
*General de Desarrollo Urbano* conservó una orientación tecnocrática, legalista y, hasta cierto punto, discrecional de la problemática urbana, tal y como lo habían hecho programas implementados desde los setenta. La *Ley de Participación Ciudadana* de 1998 contempló la creación de instancias de representación territorialmente fragmentadas que contaban con características parecidas a las Juntas Vecinales y las Asociaciones de Residentes puestas en marcha en los gobiernos de Echeverría y López Portillo.<sup>220</sup>

---

delegacional, el involucramiento ciudadano en la definición de los objetivos amplios de desarrollo urbano se restringió con la creación del Consejo Asesor de Desarrollo Urbano. De acuerdo con esta ley, este Consejo se concibe como un *órgano permanente de participación social* que, sin embargo, solo estaría integrado permanentemente por consejeros provenientes de colegios de profesionistas y de instituciones de educación superior con experiencia en el sector.

<sup>220</sup> Como parte de esta ley se definieron nueve instrumentos de participación ciudadana (Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular, Consulta vecinal, Colaboración vecinal, Unidades de quejas y denuncias, Difusión pública, Audiencia pública y recorridos de los delegados) y se crearon Comités Vecinales en cada una de las colonias y barrios de la ciudad que – a pesar de ser electos democráticamente – contaban con atribuciones y alcances muy parecidos a los de las Asociaciones de Residentes implementadas durante los años setenta.

**Gráfico 8. Composición de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1988-2003)**



Fuente: Mirón (2003)

La pregunta que se desprende de esta aparente paradoja es por qué a pesar de la reforma política y la alternancia que la ciudad experimentó, muchos de los rasgos del corporativismo urbano capitalino no parecen haberse modificado. Este cuestionamiento cobra relevancia si se considera que el lugar que el PRI dejó como fuerza dominante en el Distrito Federal fue ocupado por un partido de izquierda (PRD) con un discurso reformador. Para responder esta pregunta considero necesario estudiar, primero, cómo coyunturas económicas, políticas y naturales ocurridas durante los ochenta adecuaron el contexto de la ciudad e incidieron sobre el tipo de identidades y estrategias desplegadas por los grupos urbanos reformadores,

así como sobre los márgenes de veto que retuvieron los defensores del *status quo*. En segundo lugar, conviene analizar cómo este ajuste de las coaliciones tradicionales y reformadoras encauzó el proceso de reforma que experimentaron la estructura política y el sector urbano capitalino durante la década de 1990.

A diferencia de Brasil, en donde la transición ocurrió en un periodo relativamente corto de tiempo e implicó la elaboración de una constitución, el proceso de cambio en México fue bastante más gradual y estuvo guiado por una serie de reformas político-electorales que, a lo largo de dos décadas, fueron abriendo espacios de representación e influencia a partidos de oposición, y crearon las condiciones para la organización de elecciones imparciales (Becerra, Salazar, y Woldenberg 2000). Estos ajustes sucesivos a la arena político-electoral no necesariamente fueron el resultado de la presión de partidos y organizaciones de oposición sino, más bien, estuvieron motivados por sucesos puntuales que obligaron a la élite *priista* a conceder cambios que les permitieran mantener su legitimidad.<sup>221</sup> Con esto, la transición mexicana no implicó

---

<sup>221</sup> Como relatan Becerra, Salazar y Woldenberg (2000) buena parte de las reformas político-electorales implementadas desde los años setenta estuvieron motivadas por crisis de legitimidad puntuales que enfrentó el sistema político *priista*: la de 1977 a la presentación en solitario del candidato del PRI en las elecciones presidenciales de 1976, la de 1989-1990 al fraude electoral en las elecciones federales de 1998 y la de 1994 ante el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

una redefinición de las bases constitucionales de la *polity* y el proceso de cambio estuvo guiado por un doble juego en el que, por una parte, partidos y movimientos reformadores centraron sus estrategias en la disputa de puestos de representación, y en el que la élite *priista* avanzó reformas que aseguraran el control de la presidencia y del legislativo federal.

En este contexto, una primera coyuntura que dinamizó la protesta y la movilización de actores en pro de la apertura y el cambio urbano en el Distrito Federal fue, indudablemente, la crisis económica. Para inicios de los ochenta, el mantenimiento de una estrategia de endeudamiento externo para dinamizar la economía nacional se tornó inviable. El derrumbe de los precios internacionales del petróleo a mediados de 1980 comprometió las finanzas y la capacidad gubernamental para hacer frente a los pasivos de la deuda de corto plazo (Lustig 2002; Medina 1995). Ante la fuga de capitales, y para poder recibir apoyo internacional, el gobierno federal tuvo que emprender un agresivo proceso de ajuste macroeconómico que, sin embargo, no frenó una crisis económica que provocó una espiral inflacionaria nunca antes vista en México, un encarecimiento de productos básicos y una contracción significativa del gasto (Lustig 2002; Green 1998). La crisis económica tuvo consecuencias negativas en la Ciudad de México ya que, además del alza en los precios, el

DDF tuvo que disminuir el gasto para hacer frente al pago de la deuda que había contraído en años previos para financiar proyectos como la ampliación del Metro o la construcción de los ejes viales (Davis 1993).

Como resultado de la crisis y la contracción del gasto, diversos actores sociales organizados al margen del PRI (obreros, campesinos, profesores y organizaciones urbanas) articularon movimientos de protesta (Coordinadoras) que reclamaban al gobierno el mantenimiento de una política de subsidios y la apertura democrática del país.<sup>222</sup> En materia urbana, representantes de organizaciones independientes de 14 estados fundaron, en mayo de 1981, la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP).<sup>223</sup> Como señala Bennett (1989):

“El plan de acción de la CONAMUP se centró en dos áreas: mejorar las condiciones de vida de la gran

---

<sup>222</sup> Desde finales de los años setenta comenzaron articularse frentes amplios de protesta en diversos sectores que exigían al gobierno la apertura del régimen político y la atención de las consecuencias más graves de la crisis económica. Así, en el ámbito educativo se formó la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) como resultado de la disidencia de profesores del sindicato oficial. En el ámbito agrario se creó la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) y en el obrero la Confederación Única de Trabajadores (CUT) (Bautista 2015).

<sup>223</sup> En paralelo a la creación de la CONAMUP en 1981 se formó también una Coordinadora Regional del MUP en el Valle de México que aglutinó a cerca de 40 organizaciones urbanas independientes del Distrito Federal. Un año después, diversas organizaciones de inquilinos de la ciudad retomaron esta experiencia para formar la Coordinadora Inquilinaria (Bautista 2015).

mayoría de la población que vivía en condiciones de pobreza y trabajar hacia una sociedad más democrática, con respeto absoluto de los derechos humanos. La CONAMUP pidió al Estado que dejara de desalojar inquilinos y a colonos de los asentamientos irregulares, que congelara los alquileres, que proporcionara servicios públicos adecuados, que eliminara el IVA (un impuesto regresivo), que mantuviera los subsidios de precios al consumidor, que dejara en libertad a presos políticos y que respetara la libertad democrática del *pueblo*. La CONAMUP trabajó por establecer vínculos con las coaliciones que representaban a otros sectores [independientes], tales como los como los campesinos, los trabajadores y los maestros” (92).

La CONAMUP, sin embargo, enfrentó desde su creación problemas de identidad, organización y táctica política que limitaron los márgenes de influencia que pudo ejercer durante la primera mitad de los años ochenta. A pesar de constituirse como un frente revolucionario, la CONAMUP siempre contó con importantes disensos ideológicos en su seno que le impidieron construir un discurso de reforma urbana

congruente.<sup>224</sup> Asimismo, este movimiento como conjunto rehusó constituirse en una agrupación política que participara en procesos electorales y repudió la formación de alianzas con partidos de oposición (Haber 2006; Ramírez 1986). Finalmente, en términos tácticos, la CONAMUP centró buena parte de su estrategia política en la protesta y en la articulación de frentes de lucha con otras Coordinadoras formadas en estos años (Bennett 1989; Davis y Donís 1988).<sup>225</sup>

Con esto, y a pesar de la importante labor de movilización y protesta que desempeño, la CONAMUP no fue capaz de incrustarse en encajes institucionales clave (ya fuera ocupando puestos de representación o estrechando vínculos con algún partido político), ni pudo ejercer una presión eficaz para avanzar cambios sustantivos en las políticas urbanas. De

---

<sup>224</sup> Esta división ideológica se articuló en torno a dos facciones principales: una revolucionaria y otra democrática. El claro control que ejerció la primera de estas vertientes – representada, fundamentalmente, por los grupos integrantes de la Organización Izquierda Revolucionaria Línea de Masas (OIL-RM) y del Movimiento Revolucionario del Pueblo (MRP) – propició que la Conamup reforzara su acción exclusivamente a la protesta social.

<sup>225</sup> Como señala Bautista (2015), las organizaciones integrantes de la CONAMUP jugaron un papel activo en la constitución del Frente Nacional por la Defensa del Salario, Contra la Austeridad y la Carestía (FNDESCAC). Además de la CONAMUP otros movimientos articulados al margen del corporativismo oficial que se integrarán en este frente – y que desplegarán una intensa estrategia de movilización social durante 1983 y 1984 – fueron: la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), la Coordinadora Sindical Nacional (COSINA), el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), el Frente Nacional contra la Represión (FNCR).



hecho, las autoridades federales y del DDF contaron con margen suficiente para reproducir con la CONAMPU el modelo de intermediación que habían empleado para relacionarse con los grupos urbanos independientes articulados durante los años setenta. Este esquema consistió, por una parte, en reprimir a los sectores más radicales (sobre todo, intensificando el desalojo de predios en donde tuviera mayor presencia) y, por otra parte, en cooptar a los miembros menos combativos por medio de la entrega de beneficios o de la tolerancia para la realización de actividades económicas informales, como el ambulante.

A pesar de que el gobierno logró contener, al menos hasta septiembre de 1985, la presión social disidente en la ciudad, la crisis redujo aún más las capacidades para conducir y controlar la definición de la política urbana frente a grupos tradicionales – como las organizaciones vinculadas a la CNOP y los empresarios de la construcción – cuyo respaldo resultaba clave para mantener la gobernabilidad de la ciudad y para implementar las reformas económicas. Con esto, y a pesar de las restricciones presupuestales, el gobierno federal continuó implementando una serie de acciones habitacionales y de inversión en infraestructura que, claramente, beneficiaron a

estos sectores tradicionales de la ciudad (Davis 1994).<sup>226</sup> Asimismo, la autoridad federal enfrentó resistencias (sobre todo, de las organizaciones vecinales de la CNOP) para materializar una iniciativa de reforma política que pretendía crear un órgano legislativo en el Distrito Federal y democratizar el proceso de elección del regente (Hernández 2008; Davis 1994).<sup>227</sup> Así, y como ya venía ocurriendo desde

---

<sup>226</sup> El efecto de estas presiones puede observarse en dos frentes principales. Por una parte, las organizaciones vinculadas a la CNOP lograron que el gobierno federal a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) – que sustituyó en 1983 a la SAHOP – firmara un convenio con ellas para la puesta en marcha de un programa de vivienda popular y de protección de las reservas territoriales en la periferia de la ciudad (Davis 1994; Sáiz 1986). Por otra parte, dentro de las actividades estratégicas consideradas en el *Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* de 1982 se consideran una serie de acciones que, a pesar de las restricciones presupuestales, claramente beneficiaban tanto a las organizaciones populares de la CNOP como a los empresarios de la construcción. Entre ellas destacan:

1. La adquisición de terrenos baldíos y predios en áreas de mejoramiento para aprovechar la capacidad instalada de infraestructura, equipamiento y servicios, así como para desarrollar programas de vivienda.
2. Continuar la construcción del anillo periférico y del circuito interior.
3. Prolongar la Línea 2 del METRO.
4. Prolongar la Línea 3 del METRO.

<sup>227</sup> Como relata Davis (1994), Miguel de la Madrid buscó implementar, como parte del proceso de descentralización impulsado por su gobierno, un proceso amplio de reforma política en el Distrito Federal que incluía, entre otras cosas, la elección democrática del regente, la creación de un órgano legislativo propio en la ciudad y avanzar en el proceso de elaboración de una constitución local. Esta propuesta, sin embargo, encontró fuertes resistencias dentro del PRI y por parte del regente Ramón Aguirre que consideraban que la apertura política del Distrito Federal ante un escenario de crisis económica podría ser desastroso para el partido oficial.

finales de los setenta, la capacidad de veto federal en el sector urbano capitalino continuó disminuyendo y tuvo que ceñirse a las lógicas tradicionales de negociación corporativa.

El margen de conducción federal y del DDF en el sector urbano se debilitó aún más durante la segunda mitad de los ochenta como resultado de dos coyunturas que abrieron ventanas de oportunidad para que movimientos sociales reformadores ampliaran su capacidad de influencia: el terremoto de 1985 y la elección presidencial de 1988. La devastación provocada en la ciudad por los sismos de septiembre de 1985 y la lenta capacidad de respuesta gubernamental ante los sucesos provocaron que vecinos de las colonias afectadas se organizaran para apoyar en las labores de rescate y para exigir a la autoridad la implementación de acciones para la reconstrucción de viviendas (Marván y Cuevas 1987; Massolo 1986).

Así, entre septiembre y octubre del mismo año ocurrió un incremento significativo de la movilización social en el DF. Aunque algunos grupos vinculados al sector revolucionario de la CONAMUP participaron en estas protestas, el liderazgo de este nuevo movimiento fue asumido por organizaciones vecinales y de comerciantes de las colonias en las que el terremoto provocó más daños (como Tlatelolco). El 19 de octubre de 1985 estos grupos constituyeron la Coordinadora

Única de Damnificados (CUD) como un frente que demandaría al gobierno: su participación en el diseño de los programas de reconstrucción, la restitución de viviendas en las mismas colonias y el deslinde de responsabilidades ante los daños provocados (Frutos 2002; Massolo 1986).<sup>228</sup>

El repertorio de estrategias desplegado por la CUD durante la segunda mitad de los ochenta era claramente más amplio que el empleado por la CONAMUP. Aunque la movilización y la protesta fueron mecanismos de acción política de la CUD, la naturaleza de sus demandas requirió también que estos actores se vincularan con dependencias federales y del DDF encargadas de las tareas de reconstrucción. Ante la clara ineficacia de los mecanismos tradicionales del corporativismo capitalino para responder a

---

<sup>228</sup> De acuerdo con Massolo, entre los integrantes fundadores de la CUD estaban:

“[L]os barrios populares del centro: Unión de Vecinos de las Guerrero, Unión Popular de Inquilinos de la Colonia Guerrero, Unión Popular de Inquilinos de la Colonia Morelos-Peña, Unión de Vecinos y Damnificados del Centro, Unión Popular Centro Morelos, Unión de Vecinos de la Colonia Doctores, Unión Emilio Carranza, Unión de Vecinos del Centro, Unión Popular Valle Gómez, Colonia Peralvillo, Colonia Faja de Oro, Colonia Asturias, Colonia Nicolás Bravo, Colonia Obrero, Arcos de Belén Centro, Campamento Salvatierra, Asociación Morelos y vecinos del barrio de Tepito; los representantes de las organizaciones de la Unidad Habitacional Nonoalco-Tlatelolco (Frente de Residentes de Tlatelolco, Consejo de Edificios en Autoadministración, Asociación de Residentes de Tlatelolco y la Coordinadora de Cuartos de Azotea) y del Multifamiliar Benito Juárez [...] y la Colonia Roma [...] con la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de septiembre, que también integró a vecinos de la Colonia Condesa” (196).

esta contingencia, las autoridades no tuvieron otra opción que reconocer a la CUD como interlocutor de las demandas de los damnificados, e involucrar a estos actores en la definición de la estrategia de reconstrucción habitacional (Cisneros 1988; Davis y Donís 1988).<sup>229</sup>

Aunque esta vinculación entre autoridad y CUD nunca fue tersa – y en ella subyació siempre la intención gubernamental de cooptar a estos grupos –,<sup>230</sup> la mayor interacción que se articuló entre estos dos actores tuvo al menos dos efectos sobre las identidades, posiciones y estrategias emprendidas por los grupos urbanos tradicionales de la ciudad en los años inmediatos. En primer lugar, las organizaciones vinculadas a la CNOP siguieron debilitándose como interlocutoras de las demandas generadas en las colonias del DF. Los pobres resultados electorales que alcanzó el PRI en la ciudad en 1985, la movilización social catalizada por el

---

<sup>229</sup> Con relación a este punto, Duhau (1987) señala que la organización y la movilización de grupos de damnificados ocurrió de dos formas: en algunos casos se dio a través de grupos de vecinos que ya contaban con cierta experiencia previa de organización (como en Tepito y la colonia Morelos), aunque en la mayoría de las ocasiones esta movilización se dio entre vecinos que no contaban con alguna experiencia previa relevante de organización social.

<sup>230</sup> Como parte del Programa de Renovación Habitacional Popular se requirió la formación de Consejos de Renovación en cada una de las zonas afectadas para administrar el proceso de reconstrucción. Como señala Haber (2006), estos consejos se convirtieron rápidamente en espacios de conflicto ya que en muchas ocasiones se demandó a los integrantes de estos espacios a integrarse a los canales corporativos del PRI para recibir los beneficios del programa.

sismo y el ajuste en los esquemas de relacionamiento entre gobierno y movimientos populares minaron gradualmente los márgenes de influencia y veto de los grupos barriales tradicionales (Frutos 2002; Davis y Donís 1988).

Estos hechos abrieron una ventana de oportunidad para que tanto autoridades federales como actores reformadores reconocieran, con distintos matices, la necesidad de avanzar en la apertura política del Distrito Federal. Esta coyuntura permitió al presidente de la Madrid, ante un potencial escenario de ingobernabilidad, avanzar en la definición de una propuesta de reforma político-administrativa en la ciudad que había sido bloqueada a inicios de su administración por el PRI y la CNOP. Para esto, el gobierno federal convocó en 1986 a una serie de foros en los que se discutirían propuestas con relación a este tema. Este suceso propició, como podría esperarse, que diversos partidos de oposición con una orientación de izquierda presentaran iniciativas que pretendían reformar la estructura gubernativa de la capital. Entre las propuestas que estos partidos enunciaron se encontraban: la transformación del DF en entidad federativa, la creación de una Asamblea legislativa, la elección directa del regente y los delegados, la instauración de mecanismos de democracia

directa, así como la promulgación de una ley de reforma urbana (Hernández 2008; Frutos 2002).<sup>231</sup>

A pesar de la diversidad de iniciativas presentadas por la oposición, la propuesta de reforma presentada por el Ejecutivo federal en diciembre de 1986 solamente consideró la creación de un órgano de representación ciudadana elegido democráticamente que, sin embargo, contaría con funciones legislativas y de gestoría territorial muy acotadas (Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ARDF). En buena medida, y como señala Frutos (2002), esta reforma fue una solución coyuntural a los problemas de gobernabilidad que enfrentaba la ciudad y que, de acuerdo al cálculo oficial, permitiría simultáneamente aliviar la presión social sin que el PRI perdiera el control político de la ciudad.

La coyuntura detonada por el sismo de 1985 y la posterior reforma de 1986-1987 adecuó también la identidad y el cálculo de algunos grupos sociales reformadores que reconocieron cómo la vinculación con partidos políticos de oposición podría ser una estrategia viable para avanzar sus agendas de cambio. La Asamblea de Barrios (AB), creada en 1987 a partir de una escisión de la CUD, es un ejemplo representativo de este hecho. Al igual que otras organizaciones

---

<sup>231</sup> Un análisis pormenorizado de las propuestas de reforma impulsadas por los distintos partidos y movimientos de izquierda puede encontrarse en Frutos (2002).

sociales previas, la AB se constituyó como un movimiento orientado a la reivindicación del derecho a la vivienda de los sectores pobres de la ciudad bajo un discurso cambio revolucionario. Aunque la AB centró inicialmente su acción en la protesta y la negociación con las autoridades para la puesta en marcha de programas habitacionales en el DF,<sup>232</sup> este énfasis en el despliegue de estrategias ya empleadas por otros movimientos urbanos (y que eran exitosamente contenidas por la autoridad a través de la entrega de beneficios discrecionales) cambió previo a las elecciones de 1988 (Haber 2009).

En contraste con la posición que habían asumido la CONAMUP y la CUD, ya fuera por razones ideológicas o pragmáticas, de participar activamente en los procesos electorales, la AB asumió una postura que consideraba como estratégica su participación en los comicios para avanzar en la concreción de los cambios requeridos en la ciudad. Con relación a este punto, Haber (2006) señala que:

“La principal razón que llevó a los líderes de la AB a participar en la arena electoral fue el reconocimiento

---

<sup>232</sup> Como menciona Haber (2006), durante sus primeros meses de existencia la Asamblea de Barrios jugó un papel central en la creación del programa Casa Propia, así como en la puesta en marcha de algunas de las acciones consideradas como parte del Programa Nacional de Vivienda implementado por el gobierno de Miguel de la Madrid en 1987. De tal suerte, y como había ocurrido años antes con la CUD, buena parte del trabajo inicial realizado por la AB requirió, necesariamente, la vinculación con autoridades y funcionarios locales para distribuir beneficios entre sus integrantes.



de que, a pesar de haber alcanzado un número limitado de logros (fundamentalmente en temas habitacionales), la Asamblea no había sido exitosa para promover reformas estructurales. Aunque el liderazgo de la AB provenía de corrientes políticas que rechazaban la política electoral, para finales de 1987 esta posición cambio casi diametralmente. Ellos estaban motivados por la preocupación de que el abstencionismo electoral los haría perder una oportunidad política para contender la reciente adopción del PRI de su lenguaje y tácticas [por ejemplo, en el caso de los programas de reconstrucción implementados junto con la CUD] y su participación electoral les permitiría presentar sus propias credenciales y *exponer al PRI como impostor*” (203 y s.).

Así, noviembre de 1987, la AB entró de lleno en la contienda electoral y presentó como candidato a la presidencia a *Superbarrio Gómez*, personaje caracterizado como un luchador enmascarado que fue concebido como un ícono que enarbolaba las demandas de vivienda de sus integrantes. La participación en el proceso electoral llevó a este movimiento ampliar su discurso político. Así, durante el corto periodo que esta agrupación desplegó su campaña política esbozaron

propuestas que trascendían sus demandas habitacionales originales hacia temáticas como ecología, distribución del ingreso, deuda, relaciones entre México y Estados Unidos, desempleo y corrupción (Haber 2006).

Poco tiempo después, los líderes de la AB consideraron necesario coaligarse con algún partido de oposición para avanzar en su estrategia de transformación por la vía electoral. Aunque la formación de una alianza con algún partido de izquierda radical (como el *Partido Revolucionario de los Trabajadores* o el *Partido Mexicano Socialista*) era la opción obvia, la AB optó por apoyar la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas del *Frente Democrático Nacional* (FDN) que ofreció la inclusión de algunos miembros del movimiento como candidatos a puestos de representación para el Congreso de la Unión y para la ARDF (Haber 2006).

A escala nacional, la candidatura de Cárdenas – antiguo *priista* que abandonó el partido para abanderar un proyecto de cambio democrático – marcó un parteaguas en la historia política del país. Alrededor del FDN convergieron un buen número de partidos de oposición y movimientos sociales que reconocieron la posibilidad de que Cárdenas triunfara en la elección presidencial y terminara con el dominio hegemónico del PRI. En el Distrito Federal, Cárdenas venció holgadamente al candidato del PRI por más de veinte puntos

porcentuales, pero los candidatos federales y locales del FDN solamente ganaron en 3 de los 40 distritos electorales de la ciudad. Esto provocó que ninguno de los candidatos de la AB postulados por el Frente obtuvieran algún puesto de representación (Frutos 2002).<sup>233</sup>

A pesar del arrastre de su campaña en el Distrito Federal, Cárdenas perdió la elección presidencial bajo la sospecha del fraude. Ante este hecho se desató una ola de protestas y movilizaciones sociales en contra del régimen *priista* cuyo epicentro fue el Distrito Federal, y en la que participaron movimientos urbanos que anteriormente habían rechazado un involucramiento directo en la dinámica político-electoral. A fines de 1988, Cárdenas propuso la fundación de un nuevo partido que recogiera la gran diversidad de actores y propuestas generadas en esta movilización, y que avanzara en el proceso de democratización del país (Reveles 2004).

Ahora bien, el modo como se constituyó el *Partido de la Revolución Democrática* (PRD) provocó que muchos de los líderes y movimientos urbanos reformadores que, ya para estos años habían acumulado cierta influencia en la ciudad, tuvieran que enfrentar decisiones estratégicas que, a la postre, los llevo a subordinarse al partido y a perder relevancia en el escenario

---

<sup>233</sup> Algunos autores sostienen que las pugnas políticas e ideológicas que existieron entre los partidos políticos que se sumaron al FDN impidió que esta agrupación política alcanzara mayores triunfos en la ciudad.

local. En primer lugar, cabe recordar que el PRD surgió esencialmente como una amalgama que fusionó a la *Corriente Democrática* disidente del PRI y al *Partido Mexicano Socialista* (PMS). Este hecho aunado al fuerte liderazgo que ejerció Cárdenas en estos primeros años para aglutinar a diversas facciones de la izquierda provocaron que los cuadros dirigentes del PRD fueran rápidamente cooptados por políticos *profesionales* con larga trayectoria, mientras que los movimientos urbanos fueron marginados a una posición secundaria dentro del partido (Ortega 2010; Reveles 2004).

En segundo lugar, a pesar de que al PRD se sumaron algunos líderes e integrantes de la AB y de otros movimientos (como OIR-LM), la lógica de afiliación no corporativa impuesta por los estatutos básicos del partido provocaron que estas organizaciones no se integrarán como bloque (Reveles 2004). Esta restricción institucional ocasionó que el discurso de reforma urbana de estos movimientos se diluyera frente a las posiciones de otras *facciones* al interior del PRD; y que partido y organizaciones fueran construyendo un vínculo *clientelar* en el que, a cambio de respaldo electoral, las demandas de estas últimas podrían ser gestionadas a través de la estructura partidaria (Cruz 2011; Frutos 2002).

Además de estos problemas para la incorporación de movimientos y discursos urbanos reformadores al PRD, la

estrategia que siguió el presidente Carlos Salinas y el regente Manuel Camacho para contener a muchas de estas organizaciones en el DF fue bastante exitosa. Al respecto, debe recordarse que el gobierno de Salinas puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que, haciendo uso de esquemas clientelares tradicionales, fue bastante eficaz para paliar el descontento y cooptar a algunos movimientos urbanos en diversas zonas del país, incluido el Distrito Federal (Bautista 2015; Haber 2009). En el ámbito local, Manuel Camacho logró implementar con bastante éxito una serie de medidas con tintes corporativos-clientelares en sectores como vivienda, regulación de la tierra y comercio informal que, aunado a un proceso de ajuste de su estructura territorial (Vázquez 2004), permitieron al PRI recuperar una importante base de apoyo en la ciudad. De hecho, este partido logró una victoria en la elección para la ARDF, mientras que el PRD solamente alcanzó 12 por ciento de la votación.<sup>234</sup>

En este contexto de recomposición y recuperación electoral del PRI en la ciudad, el gobierno federal y del DDF promovieron un nuevo ciclo de reformas político-administrativas que, a pesar de ser presentadas como democratizadoras, tenía como propósitos adecuar los espacios

---

<sup>234</sup> Con esta votación, el PRD solamente consiguió 7 puestos de representación en la ARDF de los cuales sólo dos provenían de alguna organización vinculada al Movimiento Urbano Popular (MUP).

tradicionales de representación vecinal y crear candados para que el presidente mantuviera el control sobre el nombramiento del regente. Aunque como parte del proceso de reforma se abrieron nuevamente foros en donde los distintos partidos representados en la ARDF presentaron sus propuestas, el control mayoritario del PRI en el Congreso de la Unión y la Asamblea dio margen suficiente al gobierno federal para avanzar su iniciativa de reforma que fue blanco de críticas y reacciones por la oposición (Partido 2003; Frutos 2002).<sup>235</sup>

Con esta reforma, el presidente retuvo la facultad para nombrar al regente, aunque a partir de ese momento solamente podría elegir entre los representantes federales y locales electos en el Distrito Federal que pertenecieran al partido mayoritario en la ARDF. Asimismo, este cambio dotó a la Asamblea de competencias legislativas y reglamentarias en

---

<sup>235</sup> Ante el rompimiento de negociaciones entre el gobierno federal y los partidos de oposición con relación a la reforma política del DF, representantes de estos últimos en la ARDF convocaron a la realización de un plebiscito por medio del cual se consultase a los habitantes de la ciudad con relación a tres puntos: “la conveniencia de elegir a las autoridades del gobierno de la ciudad, contar con un congreso local y, finalmente, crear el Estado 32” (Partido 2003, 42). Con relación a este ejercicio, Partido (2003) señala que:

“Aunque el plebiscito despertó el apoyo de intelectuales, académicos y partidos de oposición, el gobierno local y la mayoría de legisladores *priistas* vieron la iniciativa ciudadana con escepticismo y rechazo. Por esta razón no avalaron oficialmente su realización. Sin embargo, el plebiscito adquirió un peso moral relativo sobre todo en las cuestiones alusivas al surgimiento de un poder ejecutivo y legislativo locales” (42)

ciertos asuntos,<sup>236</sup> aunque dejó en el Congreso de la Unión la facultad para expedir el *Estatuto de Gobierno* de la ciudad y para aprobar los techos de endeudamiento y el presupuesto del DDF. Por último, con esta reforma se estipuló que el *Estatuto de Gobierno* aprobado por el Congreso debería contemplar la creación de Consejos Ciudadanos delegacionales cuyos representantes, como ya lo habían venido realizando los de las Juntas de Vecinos, podrían participar en la discusión, gestión y seguimiento de los programas del DDF (Woldenberg 1997).

Aunque esta reforma buscaba dotar al gobierno federal de mecanismos institucionales para retener el control sobre la capital, ésta también alineó los incentivos para que los partidos de oposición buscarán incrementar su base de apoyo en la ciudad con miras a las elecciones de 1997. Con esto, y después del fracaso de 1991, el PRD avanzó en un proceso de incorporación *informal* sistemático de las organizaciones urbanas populares de la ciudad (Frutos 2002). Algunos de estos grupos reconocieron que el acercamiento al PRD podría ser útil para avanzar sus agendas urbanas, sobre todo después

---

<sup>236</sup> De acuerdo con Woldenberg (1997), la reforma política de 1993 dotó a la ARDF de facultades para expedir su ley orgánica, aprobar el presupuesto de egresos, revisar la cuenta pública, presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al DF. Asimismo, con esta reforma la Asamblea adquirió la capacidad para legislar, entre otros, en temas como: administración pública local, justicia cívica y buen gobierno, participación ciudadana, planeación del desarrollo, desarrollo urbano y uso de suelo, preservación del medio ambiente, construcciones y edificaciones, vías públicas, transporte urbano y tránsito.

de un periodo en el que el gobierno federal y del DDF habían debilitado su posición en el DF. Como relata Frutos (2002):

“Ante la falta de recursos para concretar las demandas y programas populares, y ante una dispersión que lo orillaba nuevamente a la marginalidad, un amplio sector del MUP (AB y UPNT)<sup>237</sup> empiezan a abandonar el viejo esquema de movilización, que ya daba muestras de agotamiento, y se inserta abiertamente en la vía institucional con el propósito de obtener ventajas de la alianza con el PRD. La intención de esta vinculación más directa era fortalecer sus demandas y reactivar la organización de los sectores desmovilizados o cooptados por el Pronasol. Para Marco Rascón, líder de AB, los retos del MUP consistían en buscar nuevas formas y esquemas de movilización, así como renovar las iniciativas para devolver la capacidad de presión del MUP” (109).

Este proceso de construcción de alianzas entre el PRD y las organizaciones urbanas tuvo consecuencias directas en la posición política, las identidades y los márgenes de influencia con los que contaron estos dos actores en los siguientes años. Aunque en términos de representación el PRD solamente ganó

---

<sup>237</sup> Unión Popular Nueva Tecnochtitlán.



3 escaños más en la ALDF en comparación con la elección de 1994, la intención del voto por este partido se duplicó con relación a los comicios de 1991. La mayor vinculación entre partido y movimientos urbanos implicó que los líderes de estas organizaciones ganarán influencia en la Asamblea. Así pues, esta estrategia parecía redituable para incrementar la fuerza política del PRD y de los movimientos con miras a las elecciones de 1997 cuando se nombraría por primera vez al Jefe de Gobierno entre los representantes de la mayoría parlamentaria de la ALDF.

Esta alianza, sin embargo, resultó también contraproducente para el partido y para la autonomía que habían logrado preservar los movimientos urbanos de la ciudad. Por un lado, el PRD debía ceder espacios de influencia y adecuar su estrategia para mantener el apoyo de estas organizaciones. Por otra parte, y al entrar de lleno en las disputas partidarias, los movimientos urbanos debieron encuadrar su identidad y sus posturas a la disciplina del PRD que absorbió su estructura política territorial (Frutos 2002; Cuéllar 1997).<sup>238</sup> De tal suerte, el PRD se fue articulando en

---

<sup>238</sup> Al respecto, Frutos (2002) destaca que:

“[E]l movimiento entro en un proceso de *desdibujamiento* y los actores que cobraron relevancia fueron los partidos políticos. Difícilmente se podría ubicar las iniciativas y las propuestas que los *cuadros dirigentes* del MUP hacían en estos espacios [ARDF], pues las propuestas se presentaban generalmente a título del partido, como fracción parlamentaria o como dirigencia local”.

torno a una red de relaciones corporativas que, si bien incrementó su base de apoyo, comprometió el tipo de estrategias y propuestas que podía desplegar.

Una vez aprobado el *Estatuto de Gobierno* del Distrito Federal en julio de 1994, correspondió a la ALDF legislar con relación a la mecánica de integración de los Consejos Ciudadanos. Dado el control mayoritario que aún ejerció el PRI en esta Legislatura, la definición de estos espacios de participación y representación vecinal guardaron muchas semejanza con relación a las Juntas Vecinales en operación desde la década de 1970 (Partido 2003). Si bien con la promulgación de la *Ley de Participación Ciudadana* de 1995 se abrió la puerta para la elección democrática de estos consejeros, el PRI estableció candados para excluir de estas elecciones a representantes de los partidos políticos (Partido 2003; Frutos 2002).<sup>239</sup> Aunque los partidos de oposición

---

<sup>239</sup> Al respecto, Partido (2003) señala que:

“Poco antes de que la discusión de la iniciativa *priista* [de la Ley de Participación Ciudadana] diera inicio, el partido oficial, haciendo uso de su mayoría en la Cámara de Diputados, decretó el 26 de mayo de 1995, una reforma al Estatuto de Gobierno que disponía que las planillas de consejeros se integraran con al menos 4% de las firmas de cada área vecinal y, por otra parte, prescribió la participación de los partidos en la postulación de candidatos a consejeros. El PRD y el PAN rechazaron enfáticamente que el PRI cambiara unilateralmente el Estatuto para poner umbrales tan altos para el registro de candidatos y demandaron la inconstitucionalidad de la propuesta oficial por excluir la participación de los partidos en los comicios de los vecinos” (43 y s.).

censuraron la iniciativa – ya que pretendían aprovechar estas elecciones para apuntalar su presencia en distintas zonas de la ciudad –, ésta fue aprobada en los términos propuestos por el PRI. Esta lógica de creación de legislaciones locales bajo la conducción de la mayoría *priista* en el ALDF continuó durante el periodo 1994-1997, lo cual pudiera explicar porque muchos de los componentes reformados del sector urbano capitalino preservaron muchos de sus rasgos corporativos tradicionales, al menos hasta ese momento.

A pesar del revés legislativo – y de la clara victoria de consejeros respaldados informalmente por el PRI –<sup>240</sup>, el contexto político nacional se modificó una vez más por una serie de sucesos (como el alzamiento del *Ejercito Zapatista de Liberación Nacional* y el asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio) y por una nueva crisis

---

<sup>240</sup> Aunque existía una restricción formal para la postulación de candidatos pertenecientes a partidos políticos en las elecciones de consejeros vecinales, esto no implicó que todos los partidos respaldaran informalmente a candidatos a través de diversos mecanismos. Con relación a este punto, Frutos (2002) menciona que:

“Los partidos llevaron a cabo actividades de respaldo a sus candidatos miembros, se utilizaron todo tipo de asociaciones ciudadanas: el PAN formó ‘Acción Vecinal’, y algunos dirigentes del PRD la organización ‘Movimiento Ciudadano’. Se supo que el PAN apoyó alrededor de 250 candidatos, el PRD a 382, el PT a 44, independientes 86 y, por exclusión, se puede deducir que el PRI apoyó a los 731 restantes. Se supo que los candidatos apoyados por el PRI ganaron en el 72% de las fórmulas, el PAN en 7.9%, el PRD en 18.6%, el PRT el 0.27%, el MPI 0.27% y el PVEM 0.2%.” (144 y s.).

económica que abrieron una nueva ventana coyuntural para la puesta en marcha de reformas de alcance federal y local (Becerra, Salazar, y Woldenberg 2000). Al asumir la presidencia de la República en 1994, Ernesto Zedillo mostró una postura abierta con relación a completar el proceso de apertura en el Distrito Federal. Naturalmente, de los últimos temas relevantes que restaba atender en era abrir el proceso de elección del jefe de gobierno y de los delegados en la ciudad.

Así, a mediados de 1995 inició un nuevo ciclo de mesas de negociación en las que, como era de esperarse, partidos como el PRD y el PAN empujaron propuestas de cambio político en la ciudad que no sólo permitiera la elección de los ejecutivos locales, sino que también dotara de mayores facultades legislativas a la ALDF. Por su parte, el PRI intentó establecer una serie de candados que permitieran al presidente y al congreso (aún dominados por este partido) ejercer control sobre aspectos gubernativos clave en esta ciudad. Si bien la propuesta *priista* fue la que en última instancia prosperó, con esta reforma se abrió la puerta para que en 1997 y 2000 fueran electos, respectivamente, el jefe de gobierno y los delegados del Distrito Federal.

Para las elecciones de 1997, Cuauhtémoc Cárdenas se postuló como candidato del PRD a Jefe de Gobierno y – aprovechando la estructura de vínculos territoriales que este

partido había construido con diversas organizaciones sociales – logró un triunfo aplastante en esta contienda. Asimismo, el PRD consiguió la mayoría en la ALDF lo cual le daba amplio margen a este partido para emprender cambios en la estructura administrativa y en las políticas de la ciudad. Sin embargo, las reformas emprendidas por este gobierno fueron mucho más modestas de lo esperado, en comparación de las demandas históricas que había enarbolado este partido y los movimientos urbanos de la ciudad.

¿Por qué sucedió esto? En términos coyunturales resulta sensato pensar que en un gobierno que sólo duro dos años y medio no fue posible emprender cambios a una estructura político administrativa dominada durante 70 años por el PRI y la Federación. Asimismo, en términos tácticos, Cárdenas optó por asumir una postura moderada y diálogo con el gobierno federal que permitiera llevar a buen puerto una primera administración de oposición en la ciudad, y lograra colocarlo como un candidato presidencial atractivo para la sucesión del año 2000.

Sin embargo, y de manera más profunda, las presiones ejercidas por las bases territoriales de apoyo del PRD y las restricciones propias de este partido en un escenario en el que los jugadores tradicionales con veto fueron desplazados y en el que prevalecía un esquema burocrático discrecional abonaron

elementos importantes en esta explicación. En primer lugar, el triunfo de Cárdenas implicó el respaldo de las distintas organizaciones sociales con las que el PRD mantenían vínculos en la ciudad y que, naturalmente, comprometieron su apoyo a cambio de puestos en la ALDF y en la administración local (Cruz 2011). Esta infiltración de líderes sociales en encajes gubernamentales clave en un contexto de alta discrecional permitió que ellos pudieran adecuar prácticas y lógicas de actuación tradicionales para distribuir beneficios entre sus miembros, e incrementar su capacidad de veto en diversos sectores de política pública.<sup>241</sup>

---

<sup>241</sup> Esta infiltración ocurrió de dos formas: primero, a través de la ocupación de espacios políticos clave dentro de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y, segundo, a través del nombramiento de líderes de las organizaciones sociales en puestos burocráticos clave dentro de la administración local. Con relación al primer punto, Frutos (2002) destaca que, a partir de la elección de 1994, diversos integrantes de organizaciones como la Asamblea de Barrios (como Francisco Alvarado y David Cervantes) y la Unión Popular Nueva Tenochtitlán (como Dolores Padierna) comienzan a ocupar puestos clave en las comisiones y los comités de la ARDF. Ya para la elección de 1997 la presencia de líderes de diversas organizaciones del MUP en la Asamblea se multiplica. Así, solo en la Comisión de Gobierno de la ALDF participan cuatro miembros de estos grupos (Martí Batres, Alfredo Hernández Raigosa, Yolanda Tello y Elba García). Asimismo, 12 líderes de diversas organizaciones territoriales (como UPREZ, MPI, Asamblea de Barrios, UCP, CRP, entre otras) ocupan la presidencia de cerca de un tercio de las comisiones legislativas en esta legislatura. Con relación al segundo punto, Cruz (2011) muestra la forma como en las administraciones de Cuauhtémoc Cárdenas, Andrés Manuel López Obrador y Marcelo Ebrard pueden reconocerse prácticas clientelares para el nombramiento de miembros de organizaciones territoriales y de facciones vinculadas al PRD.

En segundo lugar, el PRD contaba con incentivos para reproducir y fortalecer este esquema de relaciones informales de alcance territorial para mantener su base de apoyo político y asegurar su permanencia en el poder en futuras elecciones. Para lograr esto, sin embargo, resultó necesario contener la influencia que podían ejercer organizaciones sociales individuales en la definición de los objetivos amplios de política en la ciudad y, por el contrario, profundizar en la reproducción de un esquema de relación fragmentado que permitiera modular el conflicto y distribuir discrecionalmente beneficios. Por tal motivo, no resulta extraño reconocer que en la iniciativa de reforma de la *Ley de Participación Ciudadana* presentada por Cárdenas en 1998 se avanzara en la constitución de Consejos Vecinales con presencia en cada una de las colonias del Distrito Federal.

En tercer lugar, y ante la persistencia de un esquema burocrático discrecional, la administración de Cárdenas debía construir capacidad para avanzar su agenda social y urbana, particularmente en materia habitacional. Con esto, la incorporación de académicos e intelectuales que habían apoyado y acompañado el desarrollo del PRD se hizo necesario, pero también de los empresarios inmobiliarios y la construcción que podían dinamizar el ritmo de inversiones habitacionales y de infraestructura en la ciudad. De tal suerte,

y como ya era habitual en la ciudad desde los años cuarenta, la materialización de la agenda urbana amplia del gobierno del Distrito Federal requería del acuerdo con técnicos y empresarios que gradualmente fueron ganando presencia y peso en los espacios de participación en este sector.

Así pues, la reproducción, o conversión, del corporativismo urbano en el Distrito Federal fue la estrategia dominante que permitió al PRD mantener y asegurar su base apoyo político, y construir capacidad para avanzar en la concreción de su agenda de gobierno. El mantenimiento de esta estrategia permitió al PRD ganar nuevamente las elecciones para Jefe de Gobierno en el año 2000 en las que fue electo Andrés Manuel López Obrador. Aunque durante esta administración se dio un énfasis particular a la implementación de política bienestar social en la ciudad, en materia urbana y participación ciudadana los esquemas tradicionales de definición de prioridades sufrieron adecuaciones mínimas. Por una parte, con la promulgación de una nueva *Ley de Participación Ciudadana* en 2003 se ampliaron las capacidades de los espacios territoriales de representación y participación social que reforzaron el modelo de intermediación política existente. Por otra parte, y a pesar de contar con un matiz social, las acciones urbanas en materia de infraestructura y de vivienda implementadas durante este



gobierno respondían a una lógica ya conocida en la ciudad desde los años cuarenta: la negociación y la distribución de beneficios discrecionales a empresas constructoras que pudieran respaldar la materialización de los objetivos gubernamentales en este sector.

### Conclusiones

Resulta innegable la influencia que ejercieron las coyunturas de cambio político y económico en la transformación de los contextos políticos y de las políticas urbanas de São Paulo y Ciudad de México. Estos sucesos abrieron ventanas de oportunidad para que nuevos actores políticos y sociales – antes excluidos de los debates en este sector – contaran con los recursos para avanzar propuestas que reformaran las dinámicas políticas y decisionales tradicionales de los regímenes urbanos de estas ciudades. La democratización y el incremento de la pluralidad en estas urbes también propiciaron que, como parte de este proceso de cambio, se introdujeran prácticas participativas que permitieran el involucramiento de un mayor número de actores en los procesos de decisión y gestión de las políticas urbanas.

Sin embargo, ceñir la explicación sobre cómo el cambio urbano y la instrumentación de prácticas participativas en São Paulo y Ciudad de México a las coyunturas, los

cambios contextuales y al cálculo estratégico de actores reformadores puede llevar a conclusiones imprecisas. Aunque en ambos casos estos hechos alteraron los equilibrios de poder, en ninguna de estas dos urbes esto implicó que los grupos tradicionales perdieran de tajo sus márgenes de influencia y veto político; ni que los modelos burocráticos sobre los cuales se había gestionado la política urbana durante varias décadas hubieran perdido relevancia. Por el contrario, los defensores del *status quo* desplegaron un repertorio amplio de estrategias para contener la presión de grupos reformadores y para frenar la materialización de reformas radicales.

Asimismo, la identidad, recursos y estrategias que pudieron desplegar las coaliciones urbanas reformadoras durante estos años estuvo condicionada por una serie de medidas puestas en marcha desde los años setenta para paliar las consecuencias más evidentes de las crisis urbanas que comenzaban a experimentar estas ciudades, así como por los márgenes de autoridad que pudieron retener los grupos urbanos tradicionales. En última instancia, el cambio urbano y la adopción de prácticas participativas no puede ser imputado exclusivamente a las dinámicas y procesos políticos que ocurrieron durante este periodo de coyunturas, sino que aspectos centrales de esta explicación se encuentra en cómo los actores tradicionalmente dominantes articularon prácticas,

pautas de relacionamiento y espacios burocráticos que lograron persistir este periodo contingente y enmarcar la trayectoria de cambio que experimentaron las políticas urbanas paulistana y capitalina.

La evidencia presentada en este capítulo parece indicar que los sectores urbanos de São Paulo y Ciudad de México atravesaron por procesos de cambio opuestos que tuvieron implicaciones en el tipo de prácticas participativas que se adoptaron al iniciar el siglo XXI. Por una parte, São Paulo ejemplifica un caso en el que su régimen y sus políticas urbanas experimentaron un cambio gradual y estratificado que, a lo largo de tres décadas, ha permitido equilibrar las posiciones de influencia de actores urbanos tradicionales y reformadores. Por otra parte, el Distrito Federal ejemplifica un escenario en el que régimen de gobernanza y políticas urbanas sufrieron un proceso de conversión institucional que ha llevado a la adaptación del corporativismo urbano a nuevos imperativos y coaliciones dominantes.

En ambos casos se aprecia con claridad que el cambio de sus sectores urbanos inició en los años setenta cuando los modelos de intervención en este sector comenzaron a ser ineficaces para atender rezagos importantes en asuntos urbanos clave y cuando comenzaban a articularse voces al margen del Estado que criticaban los regímenes autoritarios de

estos países. En este escenario, los gobiernos de Brasil y México implementaron reformas urbanas con características muy parecidas que, sin embargo, tuvieron consecuencias diferentes: mientras en São Paulo estos cambios fueron adecuados por la coalición dominante para reforzar su posición de dominio en el sector, en Ciudad de México fueron debilitando la capacidad gubernamental de conducción y desgastando las bases políticas del corporativismo urbano.

En paralelo con estos cambios, en São Paulo y Ciudad de México comenzaron a articularse actores y discursos reformadores que debieron tomar decisiones que afectaron su identidad, recursos y repertorios de estrategias. En el primer caso, múltiples voces a favor de un cambio urbano radical comenzaron a gestarse y desarrollarse al margen del Estado con amplia capacidad de penetración en los barrios pobres de la ciudad y con un discurso de reforma compartido. En Ciudad de México, estos grupos comenzaron a articularse fuera de los canales corporativos bajo discursos genéricos de protesta, lucha y resistencia que, sin embargo, no lograron aterrizar en una propuesta compartida de reforma urbana comprensiva. La estrategia de contención e incorporación paralela al corporativismo oficial emprendida por los gobiernos de Echeverría y López Portillo frenó, al menos en estos años, la

conformación de movimientos sociales amplios que lograran articular una propuesta unificada de reforma urbana.

Ante la ocurrencia de coyunturas políticas y económicas – y el modo como ellas transcurrieron – se abrieron espacios para que estos grupos sociales formados en la década anterior pudieran infiltrarse en el Estado y avanzar un discurso reformador. La década de 1980 fue, en ambos casos, un periodo de intensa movilización y protesta que, sin embargo, desencadenó procesos de cambio urbano radicalmente distintos. Mientras en São Paulo estos actores emplearon los espacios de autoridad y veto que lograron preservar, a pesar de la transición, para bloquear iniciativas de cambio urbano radical; en Ciudad de México, el gobierno federal y del DDF recurrieron a su estrategia habitual de incorporación para aliviar la presión ejercida por grupos como la CONAMUP o la CUD.

El cambio en los sectores urbanos paulistano y capitalino sólo comenzó a ocurrir en el momento que los grupos políticos reformadores cambiaron de estrategia ante el veto ejercido por la coalición tradicional, y optaron por moderar su discurso y avanzar por la conquista de espacios de representación y autoridad que les permitieran cristalizar sus agendas de cambio. En São Paulo, este viraje estratégico implicó procesos de aprendizaje, ajuste de expectativas,

reconocimiento mutuo y construcción de espacios de negociación amplios en el que, ante un escenario electoral local cada vez más competido, grupos tradicionales y reformadores fueran equilibrando fuerzas e influencia en el sector urbano. En Ciudad de México, esta adecuación supuso, por una parte, la incorporación informal de los movimientos urbanos reformadores al PRD para ganar influencia en la ciudad pero, por otra parte, la construcción de una red político de alcance territorial bastante amplia al interior de este partido que subordinó la materialización de las demandas de estos grupos a lógicas clientelares tradicionales.

Así, al concluir el siglo XX existían condiciones e incentivos políticos que orientaron procesos distintos de cambio en las políticas urbanas y de adopción de prácticas participativas en São Paulo y Ciudad de México. En la primera de ellas, el aprendizaje y la experiencia acumulada en espacios de negociación llevó a un cambio urbano en el que grupos tradicionales y reformadores estuvieron involucrados e influyeron decisivamente en la confección de los nuevos objetivos e instrumentos de política urbana. Una consecuencia de esta dinámica política en São Paulo fue la adopción de prácticas participativas en las que todos los interesados en el sector contaran con voz e influencia. En contraste, el desplazamiento electoral del PRI y la llegada del PRD al

gobierno de la Ciudad de México en 1997 llevó a que este último adecuara prácticas tradicionales del corporativismo capitalino que aún resultaban pertinentes para gestionar la red clientelar territorial que este partido fue construyendo en la década anterior. Con esto, las prácticas participativas que se adoptaron en esta ciudad a partir de 1998, a pesar de estar inmersas en un discurso democratizador, preservan muchos de los rasgos de los mecanismos de intermediación empleados por el PRI en la ciudad desde los años cuarenta.





## Conclusiones

Esta tesis tuvo como objetivo central responder dos preguntas fundamentales: qué determinó y cómo se estructuraron los escenarios decisionales que condujeron al cambio de los sectores urbanos y a la adopción de distintos esquemas de participación ciudadana en São Paulo y el Distrito Federal. Derivado de ellas se desprendió una interrogante teórica relacionada con la identificación de aquellos factores que inciden en la estabilidad y el cambio de las políticas públicas y de los instrumentos de gobierno en un determinado sector. En respuesta a ellas, en este trabajo se desarrolló un marco teórico y se aportó evidencia que, de forma general, sugieren que para entender cómo han cambiado los sectores urbanos y por qué se han adoptado modelos particulares de participación en São Paulo y el Distrito Federal no basta con analizar el efecto que han tenido coyunturas críticas recientes, sino que es necesario estudiar procesos y esquemas de relación política de más largo aliento que han definido la *personalidad* de los sectores urbanos de estas ciudades y que han confinado el repertorio de estrategias y de soluciones emprendidas por los actores políticos en los últimos años.

Naturalmente, para cualquier observador sensato de la dinámica política de São Paulo y del Distrito Federal resultaría

ingenua la afirmación que los procesos recientes de democratización y apertura política que han experimentado estas dos ciudades no han modificado la forma como se definen y se gestionan sus políticas urbanas, y no han jugado un papel determinante en el tipo de prácticas participativas adoptadas en ellas. En comparación a hace tres décadas, hoy en día existen mecanismos formales que – con alcances distintos – abren espacios para que ciudadanos, empresarios, autoridades y funcionarios debatan y dicten el rumbo de sus políticas públicas. Estos procesos coyunturales han permitido indudablemente la entrada de una mayor cantidad y diversidad de actores en los debates de política urbana que, de haber mantenido una trayectoria inercial, nunca hubiera ocurrido.

En ningún momento ha sido la intención de esta tesis soslayar el peso de las coyunturas en la explicación de estos fenómenos, pero sí de matizar su importancia a la luz de una serie de dilemas que se reconocen de la observación de cómo han cambiado las políticas urbanas y de qué tipo de instrumentos participativos se han adoptado en estas ciudades en años recientes. São Paulo, en comparación a otras urbes brasileñas, ejemplifica un caso en el que su sector urbano ha cambiado moderada e incrementalmente, y en el que sólo han podido consolidarse esquemas de participación que suponen la intervención de amplios sectores sociales, económicos y

técnicos en los grandes debates de política pública. El Distrito Federal parece ser un caso atípico ya que, a pesar del desplazamiento del PRI como fuerza política dominante desde 1997, su sector urbano y los instrumentos de participación adoptados parecen reproducir (bajo un discurso democrático y progresista) prácticas y esquemas de relación política ya existentes al menos desde los años cuarenta.

A la luz de estos dilemas, y asumiendo una postura crítica con relación a modelos de explicación superficial como el propuesto por la gobernanza, en esta tesis se avanzó en la especificación de un marco teórico que considera que no es posible comprender cómo cambian las políticas y por qué se adoptan instrumentos de gobierno con determinadas características si solo se analiza el efecto que han tenido las coyunturas (políticas, económicas y sociales) para transformar los contextos institucionales y encauzar funcionalmente el cálculo de los actores políticos. Por el contrario, esta teoría propone un modelo de explicación profunda que centra su atención en la influencia que ejercen una serie de legados políticos históricamente construidos que, a lo largo de varias décadas, han definido formas particulares de entender la acción pública y de tomar decisiones en un determinado sector. Estos legados – o atributos estructurales – confinan los márgenes de agencia incluso en periodos coyunturales, e

inducen patrones particulares de cambio y de adopción instrumental.

Como se intentó mostrar en esta investigación, el origen de estos legados en los sectores urbanos de São Paulo y del Distrito Federal puede rastrearse al último cuarto del siglo XIX. Durante estos años, los regímenes y las políticas urbanas de estas ciudades se formaron y fueron adquiriendo rasgos distintivos – en un caso elitista y en el otro corporativos – como resultado de las condiciones institucionales prevalecientes en un periodo en el que comenzaron a construirse agendas de gobierno de naturaleza netamente urbana. Es cierto, las políticas, regímenes y trayectorias urbanas de estas ciudades no permanecieron estáticas a lo largo del siglo XX, pero sus componentes fundamentales se consolidaron conforme estas ciudades continuaron creciendo y se volvieron más complejas de gobernar.

La interacción específica que existió entre estas formas y prácticas tradicionales de articular y conducir la acción pública (traducidas en atributos específicos de veto y de interpretación discrecional) con coyunturas políticas y económicas particulares ofrece una explicación más acabada de cómo cambiaron los sectores urbanos paulistano y capitalino a partir de los años ochenta, así como la lógica que subyació al proceso de adopción de instrumentos de

participación en estas ciudades a inicios del siglo XXI. En São Paulo, esta interacción propició el cambio gradual de una trayectoria tradicionalmente elitista, gracias a la gradual incorporación de nuevas coaliciones al régimen de gobernanza que cuentan hoy con suficiente capacidad para definir – junto con los grupos tradicionales – el rumbo de la política pública. En el Distrito Federal, en cambio, esta interacción llevó a la conversión del corporativismo urbano tradicional que, a pesar de estar bajo la conducción de una nueva coalición dominante, sufrió pocas modificaciones en sus pautas relacionales y decisionales.

Aunque este trabajo aporta evidencia que muestra la necesidad de incorporar causas históricas en los modelos que explican el cambio de los sistemas y los instrumentos de gobierno, debe reconocerse también que sus alcances aún son limitados. El análisis presentado en esta tesis se mantiene aún en un nivel de generalidad amplio y buena parte de la evidencia producida proviene de una interpretación de decisiones gubernamentales reflejadas en mandatos legales y de fuentes secundarias. No obstante, considero que esta investigación ofrece algunas aportaciones interesantes de carácter teórico y empírico que enriquecen el debate sobre el cambio contemporáneos de los sistemas y los instrumentos de gobierno, así como las discusiones relacionadas con cómo se

participa y cómo se toman decisiones de política pública en São Paulo y el Distrito Federal.

Sin el afán de ser exhaustivo, en este apartado de conclusiones me gustaría destacar tres aspectos que, a mi parecer, esta investigación aporta al debate. La primera de ellos tiene que ver con la utilidad del concepto de regímenes de gobernanza para el estudio de la acción pública y los procesos de producción de políticas desde una óptica centrada en coaliciones. El segundo tiene que ver con cómo, a la luz del concepto de trayectorias, esta investigación aporta elementos para enriquecer el debate de la gobernanza sobre el cambio reciente de los sistemas y los instrumentos gubernativos. Finalmente, un tercer elemento tiene que ver con la importancia de incorporar la dimensión histórica de la acción pública y las políticas públicas sugerida en esta investigación en la construcción de alternativas de solución que, potencialmente, pudieran fortalecer los sistemas de participación ciudadana y los procesos de toma decisiones en los sectores urbanos de São Paulo y del Distrito Federal, a la luz de debates recientes existentes en ambas ciudades.

## Regímenes de gobernanza y acción pública: la centralidad de las instituciones y las capacidades administrativas

La comprensión de la acción pública y de los procesos de producción políticas desde una lógica centrada en cómo un número limitado de coaliciones interactúan y forman espacios más o menos estables de decisión no es nueva. Desde distintos derroteros intelectuales, autores como Sabatier, Jenkins-Smith (1999; 1993), Stone (1989), Mossberger, Stoker (2001), entre otros han avanzado en la construcción de marcos teóricos que permiten analizar cómo la acción pública – y las decisiones que ahí se toman – se construyen a partir de la capacidad de actores estatales y no estatales para coaligarse con otros, y articular mecanismos estables de interacción y decisión que permitan materializar sus agendas de política pública. De hecho, el concepto de regímenes de gobernanza elaborado en esta tesis se inspira de las aportaciones hechas por estos autores para proponer una forma particular de entender cómo, en contextos complejos, se estructuran los procesos políticos que están detrás de la formulación de cualquier política con base en tres elementos básicos: marco institucional, coaliciones y modos de interacción (o de decisión).

Aunque la aproximación conceptual aquí propuesta considera, al igual que otras, que la acción pública y los procesos de decisión de políticas ocurre a través de coaliciones

de actores que buscan cristalizar sus intereses, ella difiere en dos aspectos fundamentales con relación a otros enfoques – como el de coaliciones promotoras (Sabatier y Jenkins-Smith 1999; 1993) y de regímenes urbanos (Mossberger y Stoker 2001; Stone 1989) – que pueden enriquecer el debate. La primera de estas diferencias tiene que ver con el peso que se da desde esta perspectiva al marco institucional para, primero, inducir la formación de coaliciones de actores y para, segundo, guiar su integración en regímenes de gobernanza con rasgos específicos. La segunda diferencia se relaciona con el papel que juegan las capacidades administrativas como mecanismos que dotan de estabilidad y fortaleza a los regímenes.

Con relación al primer punto, resulta innegable reconocer que el modo como se conforman coaliciones al interior de cualquier sector de políticas es una decisión táctica que depende del cálculo, las preferencias y los valores de los actores interesados. En la literatura se reconocen al menos dos posiciones que intentan explicar qué afecta este cálculo. Por una parte, Sabatier y Jenkins-Smith (1999; 1993) proponen que las coaliciones surgen de la necesidad de los actores de contar con aliados con quienes pueda impulsar un conjunto común de valores y posiciones de política pública. Así, para estos autores el cálculo está mediado fundamentalmente por el consenso normativo. Por otra parte, desde el enfoque de



regímenes urbanos se insiste, en cambio, que la conjunción de actores en arreglos informales de coordinación no depende necesariamente de la coincidencia de valores entre los participantes, sino del margen que estos espacios abran para que ellos puedan concretar pequeñas oportunidades y acceder a incentivos selectivos proporcionados por la política pública (Mossberger y Stoker 2001; Stone 1989). Así, desde esta perspectiva la formación de coaliciones es un asunto fundamentalmente pragmático y de cálculo costo-beneficio.

La evidencia producida en esta investigación pareciera indicar, paradójicamente, que en São Paulo se sostiene la primera de estas posiciones; mientras que en el Distrito Federal la segunda. La lógica que parece haber guiado la formación de la coalición elitista de actores en São Paulo fue la afinidad valorativa que existió entre sus miembros quienes – a pesar de ocupar diversas posiciones políticas, técnicas y económicas – concebían de forma más o menos parecida cómo debería orientarse la política urbana de la ciudad (regulación parcial del espacio, *verticalización* y crecimiento sin límites). En cambio, el elemento que indujo la formación de coaliciones y de un régimen corporativo en el Distrito Federal fue fundamentalmente el cálculo de corto plazo de los actores políticos, económicos y sociales que buscaban satisfacer agendas urbanas concretas sin una pauta valorativa común

(modernizar la ciudad, dotar de servicios a su barrio o desarrollar una nueva colonia). Ante la falta de este consenso normativo, los actores relevantes de esta ciudad optaron por construir un acuerdo de coordinación bastante pragmático que les permitió concretar sus agendas y acceder a incentivos selectivos acordes con sus intereses.

¿Qué provocó que en un caso la afinidad valorativa fuera el *cemento* que cohesionara a la coalición dominante, mientras que en el otro fue el cálculo pragmático? En mi opinión, la existencia de dos vías diferentes a través de las cuales materializaron las coaliciones y los regímenes de gobernanza en estas ciudades no puede ser imputado a la naturaleza o las agendas de los actores, sino a una causa más amplia. En este tenor, en esta tesis se sugirió – con base en el concepto de regímenes de gobernanza – que la formación diferenciada de coaliciones y regímenes urbanos en São Paulo y el Distrito Federal se debió a variaciones en los contextos institucionales que los actores tuvieron que enfrentar en estos años. Como se destacó en el capítulo teórico, las instituciones inducen el modo como se forman coaliciones y regímenes de gobernanza, ya que ellas delinear las identidades y los recursos con los que disponen los actores; además de que especifica cuáles son los espacios formales de autoridad e influencia en un determinado sector. Aunque los agentes son

quienes en última instancia deciden cómo aprovechar sus recursos para incrustarse en espacios de acceso e influencia política, el marco institucional delimita el espacio en donde este comportamiento estratégico puede ser desplegado.

La comparación de dos ciudades con contextos institucionales distintos durante la formación de sus respectivos regímenes de gobernanza permitió respaldar este argumento. Como se analizó en su momento, la existencia de previsiones constitucionales distintas con relación a la distribución de competencias para el gobierno de São Paulo y del Distrito Federal, y a la dotación de derechos político-electorales fue decisiva para entender la lógica de formación de coaliciones y regímenes urbanos en estas ciudades. Las condiciones institucionales prevalecientes en São Paulo durante la *República Velha* – atribuciones concentradas en el municipio y restricciones al voto – indujeron el cálculo de las élites locales para formar una coalición compacta y valorativamente homogénea, así como para constituir un régimen de gobernanza que, dadas sus ventajas institucionales, permitiera cristalizar rápidamente sus intereses urbanos. En cambio, el contexto institucional existente en el Distrito Federal durante el Porfiriato y la Revolución – dispersión de competencias y relativa apertura para la organización política – condujo a la formación de múltiples coaliciones

valorativamente heterogéneas entre sí que, al lograr incrustarse en encajes institucionales relevantes, contaron con la influencia suficiente para articular un régimen de gobernanza fundado sobre una lógica pragmática de distribución discrecional de beneficios urbanos.

Naturalmente, las conclusiones generadas de la comparación de dos casos impiden la generalización de este argumento institucional, pero abre un camino para explorar con mayor detalle, por ejemplo, qué aspectos específicos del marco institucional han delineado el cálculo y la estructura de oportunidades políticas de los actores durante las fases de formación de coaliciones y regímenes de gobernanza en otros sectores de política. Con relación al estudio de las ciudades y sus políticas urbanas, la evidencia generada en esta investigación podría complementarse – o refutarse – con el análisis de casos adicionales que permitan corroborar si las causas institucionales arriba mencionadas (distribución de competencias y dotación de derechos) incidieron de forma parecida en la lógica de formación de coaliciones y regímenes, tal y como ocurrió en São Paulo y el Distrito Federal a finales del siglo XIX.

Con relación al tema de las capacidades, buena parte de la literatura que parte de un enfoque de coaliciones para entender el proceso de producción de políticas las considera

como constantes (o dadas), y suele subestimar su importancia como mecanismo que dota de estabilidad y fortaleza a estos arreglos de coordinación de intereses y de decisión política. Desde este mirador, la estabilidad de coaliciones y de regímenes depende, más bien, de su *funcionalidad* para alcanzar los resultados esperados y para distribuir incentivos selectivos entre los participantes (Mossberger y Stoker 2001; Sabatier y Jenkins-Smith 1999). Por supuesto, si un régimen no produce políticas efectivas se podría esperar, previsiblemente, su adecuación. Sin embargo, considero que este argumento funcional obscurece la relevancia que también tienen la construcción y el desarrollo de capacidades administrativas para asegurar la estabilidad de coaliciones, regímenes y políticas; a pesar de que ella no siempre produzca las *mejores* decisiones y resultados.

Como revela el estudio histórico de los sectores urbanos paulistano y capitalino, la coaliciones que integran un régimen de gobernanza no sólo discuten y deciden la orientación valorativa y algunos instrumentos clave de política pública, sino que también definen qué tipo de capacidades permitirán sustentar una implementación adecuada de la misma. De tal suerte, la forma como regímenes de gobernanza con características particulares (coaliciones integrantes, modo de interacción predominante, etcétera) definen su esquema

burocrático (o de capacidades) más propicio resulta crucial para entender el éxito de las políticas que adopta, así como su permanencia en el largo plazo.

La evidencia aportada con relación a este tema por enfoques como el de coaliciones promotoras o de regímenes urbanos me parece insuficiente para ponderar la importancia relativa de las capacidades en la comprensión de la estabilidad y el cambio de la acción y las políticas públicas. Esta limitación puede atribuirse al tipo de contextos en los que los argumentos de estas perspectivas usualmente son puestos a prueba (como el norteamericano y europeo, que cuentan con una larga tradición en el desarrollo de capacidades estatales). En un análisis desde el contexto mexicano, Castillo (2015) también critica la poca atención prestada por la literatura de regímenes urbanos al tema de las capacidades cuando señala que:

“Lo anterior implica que las capacidades de gestión deben considerarse explícitamente como uno de los recursos más importantes de un régimen urbano, y como parte de sus elementos permanentes y esenciales, además de los cuatro propuestos por Mossberger y Stoker (2001). Si este ingrediente no está incorporado, las tipologías son menos útiles como medio de comparación entre regímenes,

porque es difícil establecer un vínculo cercano y sistemático entre el tipo de régimen y los resultados que produce. Con base en la premisa del *poder para* se puede sostener que las capacidades de gestión también contribuyen a la formación y sostenimiento de los regímenes urbanos, y no solamente los valores que los orientan o los propósitos que persiguen. Esto incluiría también: (1) la posibilidad de que un régimen inefectivo, en términos de su poder de gestión, sea un tipo particular de régimen; y (2) que las capacidades y habilidades de gestión sean las que orienten la clase de objetivos que se puede plantear un régimen y, consecuentemente, el tipo de arreglo en sí. La capacidad de gestión permite al régimen y a la coalición adaptarse a contextos específicos” (145).

El análisis elaborado en esta tesis no permite reconocer, como sugiere Castillo (2015), la existencia de regímenes inefectivos o cuyos objetos estén guiados por sus capacidades. Posiblemente, la mirada tan amplia que se asumió en este trabajo impidió la corroboración de estas ideas. No obstante, esta investigación sí aporta evidencia para sustentar un argumento que proponga que regímenes de gobernanza con diferentes estructuras internas (y que, como ya se señaló, puede depender de este doble juego entre contexto

institucional y cálculo estratégico) desarrollarán, en el largo plazo, capacidades administrativas distintas y contarán con distintos *puntos* de estabilidad o inestabilidad en el largo plazo.

Este argumento cobra fuerza al comparar la trayectoria de construcción y de desarrollo de capacidades que siguieron los sectores urbanos de São Paulo y del Distrito Federal a lo largo del siglo XX. En el primer caso, la articulación de un régimen urbano de gobernanza conducido por una sola coalición elitista propició la construcción temprana de capacidades burocráticas profesionales, técnicas y guiadas por un principio de interpretación estricta de los mandatos legales. Además de que estas capacidades permitieron la rápida cristalización referencial de la coalición urbana dominante, también resolvió el problema de incertidumbre temporal al *amarrar* el desarrollo futuro de la política urbana de esta ciudad a criterios de interpretación técnicos y a prácticas burocráticas altamente profesionalizadas.

La formación de un régimen de gobernanza con tintes corporativos en el Distrito Federal – múltiples coaliciones, valorativamente heterogéneas y flojamente acopladas – llevó a la configuración de una trayectoria de desarrollo de capacidades administrativas muy diferente. En este caso, la construcción de aparatos burocráticos profesionales y estables fue una alternativa inviable ya que, a diferencia de São Paulo,



amarrar el desarrollo de la política urbana a un esquema administrativo de este tipo podría haber resultado perjudicial para gestionar los intereses divergentes de las coaliciones relevantes en contexto de constante escasez presupuestal. La ‘decisión’ que se tomó fue, más bien, la de desarrollar capacidades *ad hoc* que privilegiaran la negociación entre actores, que dotaran de margen de maniobra política a las autoridades y que permitieran la distribución discrecional de incentivos selectivos en función a las contingencias y a los imperativos políticos del momento.

Así pues, y reconociendo que el concepto de regímenes de gobernanza requiere aún de mayor especificación y desarrollo en ciertos aspectos, considero que la aproximación que se sugiere en esta tesis a partir de esta noción resulta útil para enriquecer debates más amplios sobre el papel que juegan las instituciones y las capacidades en la construcción de la acción pública, así como en la producción y la estabilidad de las políticas públicas. Si bien es cierto que son los actores son quienes en última instancia deciden, dado el contexto en el que están incrustados, con quién coordinarse y qué medios emplear para materializar sus intereses, el análisis histórico presentado en esta investigación sugiere – a pesar sus limitaciones metodológicas – que las instituciones y la estructura de

oportunidades políticas que ellas delinean juega un rol determinante en cómo ellos respondieron estas dos cuestiones.

### Consolidación y cambio de los sistemas gubernativos: una respuesta preliminar a la perspectiva de gobernanza

Un aspecto que en buena medida motivó y guió la elaboración de este trabajo fue la crítica a la forma como se concibe el cambio de los sistemas y los instrumentos de gobierno desde la gobernanza. Como se discutió en el primer capítulo, esta perspectiva asume un modelo de explicación superficial que enfatiza el efecto que han tenido crisis y coyunturas recientes para redistribuir capacidades y transformar el esquema *tradicional* de relaciones políticas entre el Estado y los grupos sociales. Desde la gobernanza, asimismo, suele ofrecerse una caracterización bastante maniquea o acartonada de cómo se estructuraron los sistemas de gobierno en el pasado (ya sea confinándolas en descripciones *estadocéntricas* o en tipologías poco esclarecedoras) que impide reconocer, a ciencia cierta, si algunos rasgos de estos sistemas tradicionales prevalecieron e incidieron sobre su mecánica de cambio reciente.

A lo largo de la tesis se ha insistido, con mayor o menor éxito, que el rastreo de las trayectorias históricas de desarrollo político-institucional de los sistemas de gobierno es una tarea fundamental para poder comprender cómo éstos han cambiado

y cómo en ellos se han adoptado instrumentos que – a pesar de fundarse en discursos innovadores – pueden preservar características enraizadas en la tradición. La articulación de prácticas participativas altamente fragmentadas en el Distrito Federal o la permanencia de una *Lei de Zoneamento* en São Paulo que protege férreamente los barrios residenciales de los sectores de altos ingresos son claros ejemplos de instrumentales de este tipo de legados.

El análisis pormenorizado de *fragmentos* de estos sistemas gubernativos a través de conceptos como los de regímenes y de trayectorias en dos contextos diferentes permitieron romper con los supuesto generalizador de *vieja gobernanza* (sistemas *estadocéntricos* y cerrados), trascender tipologías que no reconocen el carácter dinámico de los procesos de gobierno, y ahondar en el estudio de aquellas prácticas y esquemas de relación política que, gradualmente, fueron definiendo la personalidad de los sectores urbanos de São Paulo y del Distrito Federal y que, a la postre, confinaron las posibilidades de cambio. Debe reconocerse que la postura teórica desarrollada en esta investigación centró su atención en solo uno de varios mecanismos a través de los cuales estas trayectorias históricas pudieron haber influido en el cambio reciente de los sistemas y los instrumentos de gobierno, a saber: la dotación de un conjunto de capacidades políticas

(veto) y administrativas (discrecionalidad) a los defensores del *status quo* para frenar embestidas de cambio promovidas por actores y discursos reformadores en momentos coyunturales.

Aunque solo se ahondó en el estudio de un solo mecanismo, el análisis histórico a profundidad de dos ciudades distintas permite refinar y ampliar algunas de las críticas hechas a la mecánica superficial de explicación propuesta por la gobernanza. En un nivel superficial, los hallazgos de esta tesis permiten refutar el argumento de *equifinalidad* (esto es, que a pesar de existir antecedentes históricos distintos el cambio de los sistemas de gobierno será esencialmente el mismo) que se sugiere desde algunos trabajos vinculados a esta perspectiva. Con la selección de casos en este trabajo logró mostrarse, a pesar de la pérdida de cierta parsimonia y robustez metodológica, cómo dos sectores de política consolidados en torno a trayectorias de desarrollo gubernativo diferentes (esto es, con antecedentes distintos) tuvieron patrones de cambio y de adopción de prácticas participativas igualmente diferentes; aunque ambos estuvieron sujetos a estímulos exógenos (coyunturas y crisis) más o menos parecidos. Con esto se puede concluir, preliminarmente, que los antecedentes históricos sí inciden en la direccionalidad del cambio que experimentan los sistemas de gobierno y no pueden considerarse como *constantes*.

En un ámbito de discusión más complejo, esta tesis también aportó evidencia para refutar el argumento *funcionalista* de la gobernanza que señala que, sin importar los antecedentes históricos, los actores equilibrarán rápida y eficientemente los nuevos contextos políticos abiertos por las coyunturas. Buena parte de los argumentos y de la evidencia desarrollada en este trabajo se centraron en destacar dos elementos que abonan en la contradicción de esta tesis funcionalista, que son: primero, que la existencia de antecedentes históricos específicos es una condición *sine qua non* para entender la trayectoria particular de cambio de los sectores urbanos en cada uno de los casos estudiados y, segundo, que el nuevo *equilibrio* político que lograron construir los actores después de las coyunturas no se alcanzó rápidamente, ni fue necesariamente eficiente.

Una lectura cuidadosa de los casos de São Paulo y del Distrito Federal muestra que de haber existido antecedentes históricos (esto es, trayectorias gubernativas) distintas en cada caso, los patrones de cambio que hubieran experimentado sus sectores urbanos hubieran sido notablemente distintos. Por ejemplo, si en São Paulo no hubieran convergido las condiciones institucionales, políticas e, incluso, contingentes para que desde la *República Velha* se hubiera formado y consolidado una trayectoria urbana que dotaba a las élites de

amplio veto y capacidad administrativa, es muy posible que los actores urbanos reformadores de los años ochenta (como el PT o el MNRU) habrían contado con márgenes de acción y de maniobra muy distintos para reformar radicalmente el sector urbano brasileño y paulistano durante la transición y el constituyente.

Asimismo, de no haber coincidido desde el Porfiriato los ingredientes necesarios para la formación y reforzamiento de una trayectoria urbana en el Distrito Federal con tintes corporativos y fundada en una estructura administrativa discrecional, es probable que los grupos urbanos reformadores gestados en esta ciudad durante los años setenta (MUP) hubieran optado por definir un repertorio de acción más parecido al de sus pares brasileños (trabajo de base, construcción de alianzas y de discursos compartidos, autonomía frente al Estado); y no involucrarse en lógicas ambiguas de resistencia y de negociación *ad hoc* con la autoridad que, en el mediano plazo, condicionaron su identidad y estrategias. De tal suerte, pues, la comprensión de las peculiaridades históricas que guiaron el desarrollo de los sectores urbanos de estas ciudades – y no sólo las coyunturas – resulta clave para explicar cómo y por qué ellos cambiaron.

En este punto conviene destacar que el modelo analítico que se propone en esta investigación no asume que

los regímenes y las políticas urbanas estuvieron *determinadas* por la historia. Es cierto, las decisiones y los arreglos políticos del pasado constriñeron los márgenes de los actores políticos, pero esto no implicó que la contingencia y el cálculo estratégico no estuvieran presentes en cada paso del camino. A diferencia de una interpretación tipo *path-dependence*, aquí se considera que en ciertos momentos las decisiones de actores políticos clave pudieron ser determinante para alterar la dirección de las trayectorias. En distintos puntos del análisis empírico se enfatizó este hecho (como los gobiernos Vargas y Cárdenas en los treinta, o las posiciones de líderes populistas o del regente Uruchurtu en los cincuenta y sesenta). El estudio a detalle de estos episodios mostró, sin embargo, que los arreglos políticos construidos en el pasado y los imperativos políticos del momento que enfrentaron estos personajes confinaron el repertorio y el alcance de sus estrategias.<sup>242</sup> No obstante, no debe soslayarse la importancia que estos periodos tuvieron, ya sea para reforzaron la dirección de la trayectoria o

---

<sup>242</sup> Vargas, a pesar de abanderar un proyecto nacionalista y estatista, tuvo que negociar y comprometerse con élites locales que podían brindarle una base de apoyo político que carecía. Esta decisión contingente permitió a la coalición dominante en São Paulo refrendar y consolidar su poder en el sector urbano de esta ciudad. Uruchurtu, a su vez, fue capaz de introducir *ruido* en la forma como tradicionalmente se había gestionado la política urbana en el Distrito Federal, hasta el momento que otros actores urbanos relevantes en la ciudad (como el presidente, las constructoras y las organizaciones vecinales) pudieron emplear sus encajes institucionales para forzar su renuncia.

para adecuar en el margen algunos de sus rasgos fundamentales.

Un elemento adicional que aporta esta investigación y que pudiera contradecir el argumento *funcionalista* de la gobernanza tiene que ver con el efecto de condicionamiento que las trayectorias gubernativas impusieron sobre los contextos políticos abiertos por las coyunturas, y que provocó que el nuevo *equilibrio* de los sectores urbanos paulistano y capitalino no se alcanzara necesariamente rápido ni que necesariamente fuera eficiente. Un par de ejemplos breves pueden ilustrar este punto. Las condiciones de confinamiento impuestas por una trayectoria elitista en São Paulo, que logró superar la transición democrática sin que los miembros de la coalición tradicional fueran desplazados de sus posiciones de autoridad, forzó a los grupos urbanos reformadores a adecuar sus identidades, a moderar su discurso de cambio radical y a establecer espacios formales a través de los cuales pudieran negociar con los sectores tradicionales para concretar ajustes sucesivos en este sector. Este proceso de acomodo de actores y de adecuación de las dinámicas políticas y decisionales dentro del régimen urbano de São Paulo no ha sido rápido – ha llevado cerca de tres décadas – y tampoco ha permitido que algunos temas torales de la agenda urbana de esta ciudad (como la profundización de la agenda de descentralización o



la renovación de los principios básicos de la *Lei de Zoneamento*) hayan podido *destrabarse* en estos años. Lo que se ha alcanzado en este caso, más bien, es un equilibrio *subóptimo* en el que grupos tradicionales y reformadores discuten para alcanzar soluciones de política urbana aceptables.

Asimismo, las condiciones de confinamiento impuestas por una trayectoria corporativa en el Distrito Federal provocaron que los grupos urbanos reformadores (PRD y movimientos urbanos) fueran incorporando gradualmente, como parte de su identidad y estrategia, prácticas clientelares que habían reprochado del régimen *priista* en el pasado. El control político que pudo continuar ejerciendo el PRI en la ciudad hasta 1997 forzó a estos grupos – desde su gestación hasta estos años – a adecuarse a un esquema de relaciones discrecional para materializar sus agendas urbanas. Esta readecuación del corporativismo urbano capitalino – que inició en la presidencia de Echeverría y continuó hasta la regencia de Oscar Espinosa (1994-1997) – moldeó la identidad de los grupos urbanos reformadores que, a pesar de contar con un discurso progresista, consideraron como propias las prácticas discrecionales y el esquema de relaciones clientelares-territoriales que venían articulando con la autoridad desde décadas atrás. Este hecho tuvo dos efectos.

Primero, ante la necesidad de fortalecer su capilaridad y su base de apoyo político en la ciudad, el PRD tuvo que incorporar estas prácticas de relación corporativa-territorial como una de sus estrategias políticas básicas. Segundo, ante la ascensión de este partido como fuerza política dominante en el DF, la conversión de aspectos tradicionales del corporativismo urbano – que ya formaban parte de la identidad de movimientos y partido – fue vista como una alternativa aceptable de reforma urbana y participativa.

Con estos ejemplos no pretendo descartar la importancia que tuvieron las coyunturas en el cambio y en la adopción de prácticas participativas en estas dos ciudades: de no haber ocurrido, muy seguramente sus sectores urbanos hubieran mantenido una trayectoria de desarrollo inercial. Los espacios y las oportunidades abiertas por estos hechos indudablemente incrementaron la complejidad del debate político en estas ciudades y la heterogeneidad de actores involucrados en ellos. El trabajo de base, de protesta y de activismo que movimientos sociales y partidos políticos resultó crucial para dinamizar cambios en sistemas políticos tradicionalmente autoritarios y hegemónicos, además de que jugaron un papel importante en la incorporación del discurso participativo en las agendas de gobierno de estas dos ciudades.

Creo también que una de las aportaciones más importantes que ha hecho la perspectiva de gobernanza en los últimos años ha sido justamente ofrecer una mirada fresca de estos nuevos contextos de gobierno marcadamente más abiertos, potencialmente más plurales y en los que una mayor cantidad de actores sociales exigen desde distintas trincheras la atención de sus problemas más apremiantes. En este sentido, considero que la aportación teórica más valiosa de esta investigación radica en que ofrece una perspectiva para observar con mayor cuidado cómo se han estructurado estos nuevos escenarios de gobierno, y cómo la mayoría de los actores que participan en estos contextos más abiertos cuentan con referentes y posturas que están ancladas en prácticas y procesos políticos construidos a lo largo de varias décadas. Esta mirada de largo plazo que reconoce que el cambio no puede ser imputable a una transformación profunda reciente permite, pues, analizar de forma crítica la naturaleza y la composición de esta nueva complejidad social y gubernativa observada en las ciudades y, a partir de ella, ofrecer soluciones más adecuadas que no solamente sigan imperativos prescriptivos y discursivos que, una vez implementados, son adecuados por los comportamientos tradicionales de los actores.

### Ejercicio prospectivo y consideraciones finales

El desarrollo reciente de los sectores urbanos y de los sistemas participativos en São Paulo y el Distrito Federal muestra con claridad que los constreñimientos impuestos por legados políticos e institucionales de largo plazo siguen siendo factores relevantes. El caso más evidente de esta permanencia es el Distrito Federal. El dominio casi absoluto que ha ejercido el PRD en esta ciudad desde 1997 a la fecha ha permitido el reforzamiento de un nuevo modelo corporativo urbano en el que el involucramiento ciudadano se ha acotado a espacios de participación pulverizados territorialmente que, a pesar de ganar algunas atribuciones con la reforma de 2010, siguen jugando un papel marginal en la definición y la gestión de los grandes objetivos de política urbana.

La puesta en marcha de herramientas como el presupuesto participativo pareciera revelar un cierto interés de la autoridad de fortalecer las capacidades de estas instancias de alcance territorial. Sin embargo, esto no ha sido así. Como bien señala García (2014), la introducción del presupuesto participativo en todas las colonias y barrios de la ciudad ha restringido, de hecho, el involucramiento de los ciudadanos en la gestión urbana capitalina a ejercicios de consulta pública que no suponen, en ningún momento, la deliberación y el contraste de alternativas. En cambio, la definición y la gestión

de los grandes objetivos y proyectos urbanos en esta ciudad siguen siendo procesos cerrados y poco transparentes que implican el acuerdo informal de unos pocos actores (autoridades, empresarios y algunos académicos independientes).

Aunque el proceso de cambio estratificado que experimentó el sector urbano de São Paulo ha incrementado los márgenes de influencia de amplios sectores sociales en la definición y el seguimiento de la política pública en esta ciudad, esto no ha implicado que algunos legados políticos sigan presentes y presionen para que dichos espacios de participación cuenten con un peso menor en los procesos de toma de decisiones locales. La competencia y la alternancia electoral característica de esta ciudad han provocado la articulación de ciclos en los que la participación formal pierde relevancia durante administraciones conservadoras (como las de José Serra y Gilberto Kassab) y la recupera durante gobiernos *petistas* (como el actual de Fernando Haddad). Aunque con la aprobación de un *Plano Diretor Estratégico* en 2014 se incrementó la membresía de actores sociales en espacios como el *Conselho Municipal de Política Urbana* (incluso por encima de la representación gubernamental),<sup>243</sup> el

---

<sup>243</sup> En la nueva versión del *Plano Diretor Estratégico* (Lei 16050/2014) se modificó la composición del *Consejo Municipal de Política Urbana*. Con base en esta reforma, los sesenta miembros de este Consejo provendrán en

reto central de la participación ciudadana a nivel sectorial en esta ciudad parece radicar en asegurar que su presencia e influencia en los debates de política urbana se mantenga sin importar la orientación política de los partidos en el gobierno.

Asimismo, el fortalecimiento de la participación a escala territorial sigue siendo un tema pendiente en la agenda de esta ciudad. La amplia penetración de líderes y partidos políticos en los barrios de la ciudad, así como la distribución informal de cargos en función al tipo de coaliciones de gobierno existentes en este ámbito (*SubPrefeitos*), han impedido la articulación de espacios robustos de participación que permitan conectar de mejor forma necesidades puntuales de las colonias con decisiones gubernamentales acotadas. Aunque el actual *Prefeito petista* ha promovido la instalación de consejos participativos en esta escala (con representantes ciudadanos democráticamente electos), el peso de estos espacios para fortalecer la vinculación gobierno-ciudadanía parece ser aún limitado.

En este contexto que actualmente se encuentran São Paulo y el Distrito Federal, el análisis histórico desarrollado en esta investigación puede ofrecer algunas pistas generales con relación a cómo se puede avanzar en el fortalecimiento de los

---

su mayoría (34) de organizaciones sociales, empresariales y técnicas, mientras que solo 26 serán representantes de la administración municipal.

espacios de participación de estas dos ciudades en el contexto de sus sectores urbanos. Este asunto cobra particular relevancia si se considera que en fechas recientes se han aprobado o se han comenzado a discutir reformas importantes en ambas ciudades. Apenas hace algunos días, el *Prefeito* Fernando Haddad envió a la cámara local una iniciativa con la que se busca democratizar el proceso de elección de los *SubPrefeitos* que, curiosamente, retoma como referencia internacional, entre otros, a la ciudad de México.<sup>244</sup> Por su parte, el congreso de la Unión aprobó semanas atrás una reforma constitucional que modifica la estructura político-administrativa del Distrito Federal y mandata el establecimiento de una asamblea que discuta y apruebe una nueva constitución política para esta ciudad. Entre los cambios promovidos por esta reforma destaca también la transformación de la estructura de las delegaciones en órganos de gobierno que, a pesar de seguir dependiendo del GDF, estarán integrados de una forma más o menos parecida a la de los ayuntamientos (alcalde y concejales electos bajo un principio de proporcionalidad).<sup>245</sup>

A la luz del análisis realizado en esta tesis, la propuesta de democratización de las *Subprefeituras* puede ser un avance

---

<sup>244</sup> <http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/9417>

<sup>245</sup> <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2015/12/16/1063594>

positivo, siempre y cuando se evite una fragmentación excesiva de los esquemas de gestión urbana territorial. La elección de los *SubPrefeitos* – esto es, la apertura de un nuevo encaje institucional – puede alinear los incentivos para que en años posteriores se profundice el proceso de descentralización administrativa en São Paulo y se incremente el interés de articular espacios de participación más robustos en este nivel. Ahora bien, dado el esquema de relaciones informales que existe entre partidos y organizaciones vecinales en esta ciudad, esta reforma puede provocar la conformación de cotos territoriales de poder que agreguen un punto de veto adicional a la estructura de toma de decisiones de la política urbana y que limiten la participación de grupos sociales *opositores* en la definición de las directrices de gestión urbana en las *Subprefeituras*.

En este sentido, considero que la experiencia acumulada a nivel sectorial con relación a la construcción de consejos gestores con amplia representatividad de distintos grupos interesados puede ser replicada a escala territorial como un contrapeso ciudadano a la autoridad que potencialmente puedan ganar los *SubPrefeitos*. El modelo de consejos territoriales implementado hasta ahora (que supone la elección de ciudadanos y no de miembros de organizaciones representativas de algún interés particular) puede resultar poco



apropiada en un escenario en el que esta reforma política sea aprobada, ya que podría dejar fuera a sectores (conservadores o progresistas) que potencialmente pueden contar con capacidades para vetar las decisiones producidas en estos espacios. El análisis realizado en esta tesis muestra que, al menos en el caso de São Paulo, la inclusión del mayor número posible de intereses en estas instancias de participación (y no su marginación) puede ser el mejor camino para dotarlas de legitimidad y de eficacia.

La recientemente aprobada reforma política del Distrito Federal – en especial, el mandato de discutir y aprobar una constitución local – abre una ventana de oportunidad inédita para emprender cambios en distintos aspectos relevantes para el gobierno de esta ciudad. A diferencia de otras leyes que regularon la dinámica política amplia del Distrito Federal (que fueron aprobadas por una mayoría *priista* aplastante en el Congreso de la Unión), este proceso constituyente puede propiciar que las distintas fuerzas políticas y sociales de la ciudad se involucren formal, o informalmente, en la definición de las pautas que orienten el gobierno de esta urbe en las siguientes décadas. Aunque el método de integración propuesto parece estar orientado a maximizar la presencia del PRI en la asamblea constituyente, es posible anticipar que ella quedara integrada de tal forma que

ningún partido cuente con los votos suficientes para aprobar unilateralmente una nueva constitución.

En este sentido, la necesidad de partidos políticos con visiones divergentes sobre la ciudad de construir acuerdos de orden constitucional puede llevar a la materialización de dos reformas que, a mi parecer, resultan indispensables en el Distrito Federal: primero, el establecimiento de un aparato burocrático (central y delegacional) fundado sobre criterios meritocráticos y profesionales; y, segundo, la ampliación en el número y en el tipo de públicos participantes en los espacios de definición de los grandes objetivos de política urbana en la ciudad. La primera de estas reformas es en mi opinión la más importante de todas, ya que puede abonar en el cambio de lógicas burocráticas discrecionales fuertemente enraizadas en la ciudad que, inclusive, han podido *dar la vuelta* a esfuerzos de profesionalización administrativa emprendidos por administraciones previas.<sup>246</sup>

Un aspecto que, sin embargo, me parece negativo de la reforma constitucional apenas aprobada es el modo como se adecuó la estructura política y de gobierno de las delegaciones.

---

<sup>246</sup> Cabe recordar que durante el gobierno de Marcelo Ebrard (2006-2012) se promulgó una *Ley del Servicio Público de Carrera* para la administración pública del Distrito Federal (2008). Cerca de 8 años después de su publicación no se han completado procesos básicos que aseguren reglas claras para el acceso, la promoción y la permanencia de los funcionarios de la administración capitalina.

En mi opinión, la elección de concejales vinculados a partidos políticos puede fragmentar aún más la gestión urbana en estos ámbitos territoriales, en lugar de introducir un contrapeso efectivo al gobierno de los delegados (ahora, alcaldes). Al igual que lo que ocurre en el resto de los ayuntamientos del país, esta nueva instancia de gobierno *colegiado* delegacional tendrá una sobrerrepresentación del partido que haya ganado las elecciones, con lo que la labor de contrapeso de los concejales opositores será mínima. Así, más que un mecanismo de rendición de cuentas, este modelo parece haberse establecido para distribuir nuevos espacios de influencia política entre una mayor cantidad de partidos.

A mi manera de ver hubiera sido más adecuado avanzar en la construcción de consejos integrados por representantes de los comités ciudadanos barriales ya existentes. Estas instancias podrían realizaran la labor de seguimiento, fiscalización y rendición de cuentas de los gobiernos delegacionales que se espera realicen los concejales. El análisis histórico elaborado en esta tesis muestra con claridad que las dinámicas y procesos políticos que acontecen en los barrios siempre han sido fundamentales en la gestión urbana de esta ciudad. Aunque desde los años veinte se han creado espacios formales que intentan incorporar la *voz* de los barrios en estas discusiones, la naturaleza corporativa de la trayectoria

gubernativa de esta ciudad provocó que su procesamiento siempre se hiciera a través de canales informales y clientelares. En este sentido, la ventana abierta por la reforma reciente hubiera sido una excelente oportunidad para formalizar y fortalecer las capacidades de espacios de participación que, bajo distintos nombres, han jugado históricamente un papel central en la gestión *informal* de la ciudad de México. La alternativa que en última instancia se eligió para reformar las delegaciones, sin embargo, reprodujo una práctica de sobra conocida en el Distrito Federal: fragmentar el poder y dejar margen suficiente para la gestión discrecional de la política urbana.

## **Bibliografía: fuentes primarias**

### **São Paulo**

Assembleia Nacional Constituinte, Emendas Populares, 1988.

Lei 0/1886 – Código de Posturas do Município de São Paulo

Lei 86/1893 – Proíbe a existência de estábulos no 1º perímetro da cidade

Lei 111/1894 – Regula o sistema de edificações na Avenida Paulista.

Lei 234/1896 – Regula a construção de estábulos no primeiro perímetro da capital.

Lei 325/1897 – Proíbe estábulos na Avenida Paulista.

Lei 491/1900 – Altera a organização da Secretaria da Prefeitura, cria diversos empregos e aumenta os vencimentos de outros.

Lei 1666/1913 – Dispõe sobre a abertura de ruas, avenidas ou praças.

Lei 1874/1915 – Divide o Município em quatro perímetros e dá outras providências.

Lei 2332/1920 – Estabelece o "Padrão Municipal", para as construções particulares no Município.

Lei 2604/1923 – Inclui, na parte suburbana da cidade, os terrenos do "Jardim Europa".

Lei 2998/1926 – Amplia o perímetro da zona central.

Lei 3108/1927 – Orça a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo, para o exercício de 1928.

Lei 3235/1928 – Orça a receita e fixa a despesa do Município de S. Paulo, para o exercício de 1929.

Lei 3.427/1929 – Código de Obras Arthur Saboya

Ato 127/1931 – Institui o "zoning" para determinados distritos urbanos e constitui uma Comissão para o estudo desse problema, em toda a cidade.

Ato 663/1934 – Aprova consolidação do Código de Obras Arthur Saboya, (Lei nº 3.427, de 19 de novembro de 1929) abrangendo todas as disposições constantes de Leis e Atos, em vigor nesta data, referentes a construções, arruamentos, etc.

Ato 834/1935 – Organiza o Departamento de Obras e Serviços Municipais.

Ato 1123/1936 – Dispõe sobre casas populares e operárias, construídas até esta data nas segunda e terceira subzonas urbanas e na zona rural, e dá outras providências.

Ato 1146/1936 – Consolida e modifica disposições referentes aos serviços, repartições e funcionários da Prefeitura, e dá outras providências.

Lei 3611/1937 – Consiste a Comissão do Plano da Cidade de São Paulo, de acordo com o artigo 117 da Lei nº 2.484, de 16 de dezembro de 1935.

Decreto-Lei 333/1945 – Reorganiza a estrutura administrativa da Prefeitura instituindo Secretarias e dando outras providências.

Decreto-Lei 431/1947 – Dispõe sobre a organização administrativa da "Secretaria de Obras", e dá outras providências.

Lei 4805/1955 – Dispõe sobre ruídos urbanos, localização e funcionamento de indústrias incômodas, nocivas ou perigosas, e dá outras providências.

Lei 5261/1957 – Estabelece coeficiente de aproveitamento de lotes, densidade demográfica, área mínima de lote por habitação, e área mínima de espaços livres, e dá outras providências.

Lei Federal 4390/1964 – Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.

Lei 6877/1966 – Dispõe sobre os índices máximos de aproveitamento dos terrenos para fins de edificação, e reserva de espaços livres nos arruamentos, e dá outras providências.

Lei 7688/1971 – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

Lei 7694/1972 – Dispõe sobre a criação da Coordenadoria Geral de Planejamento - COGEP, e dá outras providências.

Lei 7805/1972 – Lei de Zoneamento de São Paulo

Lei 10676/1988 – Aprova o Plano Diretor, institui o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo, e das outras providências.

Lei 0/1990 - Lei Orgânica do Município de São Paulo

Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade

Lei 13430/2002 – Plano Diretor Estratégico

Lei 16050/2014 – Plano Diretor Estratégico

Informes de Labores presentados por el *Prefeito* a la cámara municipal, 1900, 1905, 1910, 1915, 1920, 1925, 1927.

Presupuestos del Municipio de São Paulo, 1930, 1935, 1940, 1943, 1945.

Portal da Legislação Governo Federal, Constituições Anteriores, 1891, 1934, 1946, 1967.

<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-historica/constituicoes-antiores-1>

Portal da Legislação Governo Federal, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

Prefeitura de São Paulo, Histórico Demográfico do Município de São Paulo,  
[http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/historico\\_demografico/](http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico/)

### Distrito Federal

Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, 1859

Bando de gobierno sobre la división política del Distrito Federal, 1862

Reglamento de Colonias del Distrito Federal, 1875 y 1903.

Ley de Organización política y municipal del Distrito Federal, 1903

Ley de Organización del Distrito y los Territorios Federales, 1918.

Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, 1928

Ley sobre Planeación General de la República, DOF, 12 de julio de 1930.

Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California, DOF, 17 de enero de 1933.

Plano Regulador para el Distrito Federal, AHCM, 1933.

Ley de Planificación y Zonificación para el Distrito Federal, DOF, 12 de junio de 1936.

Reglamento de la Ley de Zonificación y Planificación del Distrito Federal, DOF, 31 de agosto de 1936.

Reglamento de Fraccionamientos Urbanos, DOF, 9 de mayo de 1936.

Reglamento de Zonificación de las Arterias Principales, DOF, 4 de enero de 1938.



Acuerdo por el que se describen las zonas en que no se autorizarán fraccionamientos urbanos, DOF, 8 de febrero de 1940.

Decreto por el cual se demarcan las atribuciones que en materia de planificación y zonificación competen a la Comisión del ramo y a la Dirección General de Obras Públicas, DOF, 14 de octubre de 1941.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, DOF, 31 de diciembre de 1941.

Reglamento de Asociaciones Pro-mejoramiento de las colonias del Distrito Federal, DOF, 28 de marzo de 1941.

Reglamento sobre fraccionamiento de terrenos en el Distrito Federal, DOF, 31 de diciembre de 1941.

Reglamento de Construcciones y de los Servicios Urbanos del Distrito Federal, DOF, 23 de julio de 1942.

Reglamento de las fracciones I, V y VII de la Ley de Zonificación, DOF, 27 de abril de 1943.

Decreto que reforma la Ley Hacendaria del Departamento del Distrito Federal, DOF, 31 de diciembre de 1946.

Ley Hacendaria del Departamento del Distrito Federal, DOF, 31 de diciembre de 1949.

Reglamento para la ejecución de obras de planificación en el Distrito Federal, DOF, 17 de octubre de 1947.

Ley de Planificación del Distrito Federal, DOF, 31 de diciembre de 1953.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, DOF, 31 de diciembre de 1976.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, DOF, 7 de enero de 1976.

Ley General de Asentamientos Humanos, DOF, 25 de mayo de 1976.

*Reglamento de Zonificación para el Territorio del Distrito Federal*, DOF, noviembre de 1976.

*Plan Director del Distrito Federal*, DOF, 30 de noviembre de 1976.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, DOF, 7 de febrero de 1996

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 1995, 1998, 2003, 2010.

Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1982, 1989, 1999, 2003.

Gobierno de la República, Constituciones de México, 1824-1917,

[http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constituciones\\_de\\_Mexico](http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constituciones_de_Mexico)

INEGI, Censos y Conteos de Población y Vivienda, 1895-2010,

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/>

## **Bibliografía: fuentes secundarias.**

- Abers, Rebecca, Lizandra Serafim, y Luciana Tatagiba. «Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula.» *Dados* 57, n° 2 (2014): 325-357.
- Agranoff, Robert. *Managing within networks: adding value to public organizations*. Washington: Georgetown University Press, 2007.
- Aguilar, Adrián. «La política urbana y el Plan Director en la Ciudad de México ¿proceso operativo o fachada política?» *Estudios Demográficos y Urbanos* 2, n° 2 (1987): 273-299.
- Aguilar, Luis Fernando. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Allison, Graham, y Philip Zelikow. *Essence of decision: explaining the cuban missile crisis*. Nueva York: Longman, 1999.
- Álvarez, Lucía. «Institucionalidad y autonomía de la participación ciudadana en Ciudad de México: alcances y desafíos.» *Controversia*, n° 191 (2008): 105-139.
- . *La sociedad civil en la Ciudad de México: actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*. México: UNAM / Plaza y Valdés, 2004.
- Álvarez, Lucía, Cristina Sánchez-Mejorada, y Carlos San Juan. *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México: la experiencia del primer gobierno electo*. México: CEEICH / UNAM / UAM / INAH, 2002.
- Amore, Caio. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os*

- impasses da reforma urbana na atualidade. Tesis Doctoral, São Paulo: Universidad de São Paulo, 2013.
- Ávila, Felipe Arturo. «La sociedad mutualista y moralizadora de obreros del Distrito Federal (1909-1911).» *Historia Mexicana* 43, nº 1 (1993): 117-154.
- Avritzer, Leonardo. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- Azevedo, Guillaume. «O Partido Republicano Paulista e a luta pela hegemonia política (1889-1898).» En *História do Estado de São Paulo: a formação da unidade paulista*, de vv.aa., 189-206. São Paulo: Editora UNESP / Imprensa Oficial / Arquivo Público do Estado, 2010.
- Azuela, Antonio. «El significado jurídico de la planeación urbana en México.» En *Una década de planeación urbano-regional en México (1978-1988)*, de Gustavo Garza, 55-78. México: El Colegio de México, 1989.
- . *La ciudad, la propiedad privada y el estado*. México: El Colegio de México, 1989.
- Baiocchi, Gianpaolo. «Radical in power» En *Radicals in power: the Workers' Party and experiments of urban democracy in Brazil*, de Gianpaolo Baiocchi, 1-26. Londres: Zed Books Ltd, 2003.
- Barbosa, Mario. «La política en la ciudad de México en tiempo de cambio (1903-1929).» En *Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)*, de Ariel Rodríguez, 363-416. México: El Colegio de México, 2012.
- Bautista, Raúl. *Movimiento Urbano Popular: bitácora de lucha (1968-2011)*. México: Casa y Ciudad, 2015.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar, y José Woldenberg. *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena, 2000.

- Bell, Stephen, y Andrew Hindmoor. *Rethinking Governance: the centrality of the state in modern society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Bennete, Vivienne. «La evolución de los movimientos urbanos populares en México entre 1968 y 1988.» *América Latina Hoy*, n° 7 (1989): 89-96.
- Berkhout, Frans, Adrian Smith, y Andy Stirling. «Socio-technical regimes and transition contexts» En *System innovation and the transition to sustainability*, de Boelie Elzen, Frank Geels y Frank Green, 48-75. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.
- Bevir, Mark. *A theory of governance*. Berkeley: University of California Press, 2013.
- . *Governance: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Bevir, Mark, R.A.W. Rhodes, y Patrick Weller. «Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector.» *Public Administration* 81, n° 1 (2003): 1-17.
- Bevir, Mark, y R.A.W. Rhodes. *A decentered theory of governance: rational choice, institutionalism, and interpretation*. Berkeley: Institute of Governmental Studies / UC Berkeley, 2001.
- Bezerra, Carla. *Do poder popular ao modo petista de governar: mudanças no significado da participação para o Partido dos Trabalhadores*. Tesis de Maestría, São Paulo: Universidad de São Paulo, 2014.
- Bonduki, Nabil. «Crise de habitação e luta pela moradia no pós-guerra.» En *As lutas sociais e a cidade*, de Lúcio Kowarick, 113-146. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- Bonduki, Nabil. «Origens da habitação social no Brasil.» *Análise Social* 29, n° 127 (1994): 711-732.

- Boone, Catherine. *Political topographies of the African state: territorial authority and institutional choice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Bulmer-Thomas, Víctor. *La historia económica de América Latina desde la independencia*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Cabrero, Enrique. *Acción pública y gobierno local*. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Calderón, Adolfo. «A Lei Orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular na gestão municipal.» Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, São Paulo, 1996.
- Calvert, Randall, Matthew McCubbins, y Barry Weingast. «A theory of political control and agency discretion» *American Journal of Political Science* 33, nº 3 (1989): 588-611.
- Cardoso, Fernando Henrique. «The structure and evolution of industry in São Paulo: 1930-1960» *Studies in Comparative International Development* 1, nº 5 (1965): 43-47.
- Castells, Manuel. *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI Editores, 2008.
- Castillo, Manlio. *Regímenes urbanos y adopción de políticas: los casos del Bus Rapid Transit (BRT) en las zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey*. Tesis Doctoral, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2015.
- Cejudo, Guillermo Miguel. *Discurso y políticas públicas*. Documento de Trabajo DAP, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2008.
- Centeno, Miguel Ángel. *Blood and debt: war and the nation-state in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

- Centeno, Miguel Ángel, y Agustín Ferraro. *State and nation making in Latin America and Spain: republics of the possible*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Chaves, Ana Claudia. *Para além do voto : uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)*. Tesis Doctoral, Campinas: Universidad de Campinas, 2013.
- Cisneros, Armando. *La ciudad que construimos: registro de la expansión de la Ciudad de México (1920-1976)*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 1993.
- Cisneros, Armando. «Organizaciones sociales en la reconstrucción habitacional de la Ciudad de México.» *Estudios demográficos y urbanos* 3, n° 2 (1988): 339-352.
- Cohen, Michael, James March, y Johan Olsen. «A garbage can model of organizational choice.» *Administrative Science Quarterly* 17, n° 1 (1972): 1-25.
- Collado, María Carmen. «Chapultepec Heights: un negocio urbano en la Ciudad de México posrevolucionaria.» *Antropología Nueva Época*, n° 72 (2003): 42-51.
- Collier, Ruth Berins, y David Collier. *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- Córdova, Arnaldo. *La política de masas del cardenismo*. México: Era, 1974.
- Crozier, Michel, Samuel Huntington, y Joji Watanuki. *The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. Nueva York: New York University Press, 1975.
- Cruz, Carlos. *Las corrientes políticas del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el Distrito Federal*

- y su relación con el gobierno de la Capital (1997-2010). Tesis de Maestría, México: El Colegio de México, 2011.
- Cuéllar, Angélica. «Qué ha cambiado y qué permanece en los movimientos sociales urbanos del Distrito Federal (Una aproximación).» En *Participación y democracia en la Ciudad de México*, de Lucía Álvarez, 267-286. México: La Jornada Ediciones, 1997.
- da Aquino, Ítalo. «Apontamentos sobre a história do café em São Paulo: das origens a 1930.» En *História do Estado de São Paulo: a formação da unidade paulista*, de vv.aa., 61-82. São Paulo: Editora UNESP / Imprensa Oficial / Arquivo Público do Estado, 2010.
- Dahl, Robert. *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University Press, 2005.
- Dahl, Robert, y Charles Lindblom. *Politics, economics and welfare*. Chicago: Chicago University Press, 1976.
- Davies, Jonathan. *Challenging governance theory: from networks to hegemony*. Bristol: The Policy Press, 2011.
- Davis, Diane. «Crisis fiscal urbana y los cambios políticos en la Ciudad de México: desde los orígenes globales a los efectos locales.» *Estudios Demográficos y Urbanos* 8, n° 1 (1993): 67-103.
- Davis, Diane. «The social construction of Mexico City: political conflict and urban development.» *Journal of Urban History* 24, n° 3 (1998): 364-415.
- . *Urban Leviathan: Mexico City in the twentieth century*. Filadelfia: Temple University Press, 1994.
- Davis, Diane, y Martha Donís. «Protesta social y cambio político en México.» *Revista Mexicana de Sociología* 50, n° 2 (1988): 89-122.



- di Giuseppe, Diana. A crise do planejamento urbano: uma experiência alternativa em São Paulo. Tesis de Maestría, São Paulo: Universidad de São Paulo, 1998.
- Donaghy, Maureen. Civil society and participatory governance: municipal councils and social housing programs in Brazil. Nueva York: Routledge, 2013.
- Drezner, Daniel. All politics is global: explaining international regulatory regimes. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- Duarte, Adriano Luiz. «Neighborhood associations, social movements, and populism in Brazil (1945-1953).» *Hispanic American Historical Review* 89, n° 1 (2009): 111-139.
- Duarte, Adriano Luiz, y Paulo Fontes. «Asociativismo barrial y cultura política en la ciudad de San Pablo (1947-1953).» *Nuevo Mundo - Mundos Nuevos*, 2013: s.p.
- Dunsire, Andrew. Manipulating social tensions: collibration as an alternative model of government intervention. Colonia: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 1993.
- Dunsire, Andrew. «Modes of governance.» En *Modern governance: new government-society interactions*, de Jan Kooiman, 21-34. Londres: SAGE Publications, 1993.
- Eartman, Thomas. *Birth of Leviathan: building states and regimes in medieval and early modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Eisner, Marc Allen. *Regulatory politics in transition*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000.
- Espinosa, Mario. «Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México.» *Andamios*, n° 1 (2004): 9-50.

- Feldman, Sarah. Planejamento e zoneamento: São Paulo 1947 a 1972. São Paulo: USP / FAPESP, 2005.
- Flávio, Eduardo di Monaco. O Banquete do Leviatã: direito urbanístico e transformações da zona central de São Paulo (1886-1945). Tesis Doctoral, São Paulo: Universidad de São Paulo, 2007.
- Font, Mauricio Augusto. Planters and the state: the pursuit of hegemony in São Paulo, Brazil (1889-1930). Tesis Doctoral, Ann Arbor: The University of Michigan, 1983.
- Fontes, Paulo. Um nordeste em São Paulo: trabalhadores migrantes em São Miguel Paulista (1945-1966). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- Fontes, Paulo. «Workers and urban associations during the Jânio Quadros administration in São Paulo (1953-1954).» Revista Brasileira de História, 2013: 71-93.
- Frederickson, George. «Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere.» En The Oxford handbook of public management, de Ewan Ferlie, Laurence Lynn Jr y Christopher Pollitt, 282-304. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Frederickson, George, Kevin Smith, Christopher Larimer, y Michael Licari. The public administration theory primer. Boulder: Westview Press, 2012.
- French, John. «Industrial workers and the birth of the populist republic in Brazil (1945-1946).» Latin American Perspectives 16, nº 4 (1989): 5-27.
- French, John. Industrial workers and the origin of populist politics in ABC region of São Paulo, Brazil (1900-1950). Tesis Doctoral, New Haven: Yale University, 1985.

- French, John. «Workers and the rise of Adhemarista populism in São Paulo (1945-1947).» *Hispanic American Historical Review* 68, n° 1 (1988): 1-43.
- Frutos, Moisés. *La participación del Movimiento Urbano Popular en el proceso de cambio político en el Distrito Federal (1986-1997)*. Tesis de Maestría, México: FLACSO, 2002.
- Fung, Archon. *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- Fung, Archon. «Varieties of participation in complex governance.» *Public Administration Review* 66, n° número especial (2006): 68-85.
- Gantús, Fausta. «La traza del poder político y la administración de la ciudad liberal (1867-1902).» En *Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)*, de Ariel Rodríguez, 287-362. México: El Colegio de México, 2012.
- Garciadiego, Javier. «La oposición conservadora y de las clases medias al cardenismo.» *Istor*, n° 25 (2006): 20-49.
- Garza, Gustavo. *El proceso de industrialización en la Ciudad de México (1821-1970)*. México: El Colegio de México, 1985.
- Garza, Gustavo, y Martha Schteingart. «Ciudad de México: dinámica industrial y estructuración del espacio en una metrópoli semiperiférica.» *Demografía y economía* 18, n° 4 (1984): 581-604.
- Giddens, Anthony. *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu, 1995.

- Gohn, Maria Glória. «Associativismo civil e movimentos sociais populares em São Paulo.» *Ciências Sociais Unisinos* 44, n° 2 (2008): 130-138.
- . *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo: Cortez Editora, 2011.
- Gohn, Maria Glória. «Conselhos gestores na política social urbana e participação popular.» *Cadernos MetrÓpole*, n° 7 (2002): 9-13.
- Gomes, Marco Antônio. *Educação e movimento operário na República Velha*. Tesis de Maestría, Campinas: Universidad de Campinas, 2006.
- Gonçalves, Cláudio. «Mudança e crise: o PT no governo em São Paulo.» *Lua Nova*, n° 33 (1994): 145-190.
- Green, Rosario. *Lecciones de la deuda externa de México: de 1973 a 1997*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Grin, Eduardo. *Caminhos e descaminhos das subprefeituras na cidade de São Paulo no governo Marta Suplicy (2001-2004)*. Tesis de Maestría, São Paulo: Universidad de São Paulo, 2011.
- Guerra, François-Xavier. *México: del antiguo régimen a la Revolución*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Gurza, Adrián, y Natalia Bueno. «Waves of change within civil society in Latin America: México and São Paulo.» *Politics & Society* 39, n° 3 (2011): 415-450.
- Gusso, Ramón. *Movimentos sociais no Brasil contemporâneo: o Fórum Nacional de Reforma Urbana*. Tesis de Maestría, Florianópolis: Universidad Federal de Santa Catarina, 2012.
- Gutiérrez, María Florencia. *El mundo del trabajo y el poder político: integración, consenso y resistencia en la*

- Ciudad de México a fines del siglo XX. Tesis Doctoral, México: El Colegio de México, 2006.
- Haber, Paul. «La migración del Movimiento Urbano Popular a la política de partido en el México contemporáneo.» *Revista Mexicana de Sociología* 71, n° 2 (2009): 213-245.
- . *Power from experience: urban popular movements in late twentieth-century Mexico*. University Park: The Pennsylvania University Press, 2006.
- Hagopian, Frances. «Traditional politics against state transformation in Brazil.» En *State power and social forces: domination and transformation in the third world*, de Joel Migdal, Atul Kohli y Vivienne Shue, 37-64. Nueva York: Cambridge University Press, 1994.
- Hagopian, Frances, y Scott Mainwaring. *Democracy in Brazil: origins, problems, and prospects*. Notre Dame: The Hellen Kellog Institute for International Studies, 1987.
- Heinlet, Hubert. *Governing modern societies: towards participatory governance*. Londres: Routledge, 2010.
- Helmke, Gretchen, y Steven Levitsky. «Informal institutions and comparative politics: a research agenda.» *Perspectives on Politics* 2, n° 4 (2004): 725-740.
- . *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.
- Hernández, Regina. *El Distrito Federal: historia y vicisitudes de una invención*. México: Instituto Mora, 2008.
- Hiernaux, Daniel. «La planeación de la Ciudad de México: logros y contradicciones.» En *Una década de planeación urbano-regional en México (1978-1988)*, de Gustavo Garza, 235-254. México: El Colegio de México, 1989.

- Hill, Carolyn, y Laurence Lynn Jr. «Is hierarchical governance in decline? Evidence from empirical research.» *Journal of Public Administration Research and Theory* 15, n° 2 (2004): 173-195.
- Hood, Christopher. «A public management for all seasons?» *Public Administration* 69, n° 1 (1991): 3-19.
- Hood, Christopher. «Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: reflections on the tools of government after two decades.» *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 20, n° 1 (2007): 127-144.
- . *The tools of government*. Chatham: Chatham House Publishers, 1986.
- Houtzager, Peter. «Introduction: from polycentrism to the polity.» En *International development and the new politics of inclusion*, de Peter Houtzager y Mick Moore, 1-31. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003.
- Houtzager, Peter, Arnab Acharya, y Adrián Gurza. *Associations and the exercise of citizenship in new democracies: evidence from São Paulo and Mexico City*. Brighton: Institute of Development Studies at the University of Sussex, 2007.
- Houtzager, Peter, y Marcus Kurtuz. «The institutional roots of popular mobilization: state transformation and rural politics in Brazil and Chile.» *Comparative Studies in Society and History* 42, n° 2 (2000): 394-424.
- Huarte, María Concepción. «La política de urbanización de nuevas áreas habitacionales en el Porfiriato (1900-1910).» *Fuentes Año* 2, n° 3 (1991): 38-45.
- Iracheta, Alfonso. «Diez años de planeación del suelo en la zona metropolitana de la Ciudad de México.» En *Una década de planeación urbano-regional en México*

- (1978-1988), de Gustavo Garza, 255-286. México: El Colegio de México, 1989.
- Irazábal, Clara. Revisiting urban planning in Latin America and the Caribbean. Regional study prepared for Revisiting Urban Planning: Global report on human settlements 2009, Nueva York: UN-Habitat, 2009.
- Jacobi, Pedro. Políticas públicas e alternativas de inovação da gestão municipal: o complexo caso da cidade de São Paulo. São Paulo: CEDEC, 1991.
- Judge, David. «Pluralism.» En Theories of urban politics, de David Judge, Gerry Stoker y Harold Wolman, 13-34. Londres: SAGE Publications, 1995.
- Karl, Terry. «Dilemmas of democratization in Latin America.» Comparative Politics 23, nº 1 (1990): 1-21.
- Keck, Margaret. The Workers' Party and democratization in Brazil. New Haven: Yale University Press, 1992.
- Kickert, Walter, Erik-Hans Klijn, y Joop Koppenjan. Managing complex networks: strategies for the public sector. Londres: SAGE Publications, 1997.
- Kiser, Larry, y Elinor Ostrom. «The three worlds of action: a metatheoretical synthesis of institutional approaches.» En Polycentric games and institutions, de Michael McGinnis, 56-88. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2000.
- Kitschelt, Herbert. «Accountin for postcommunist regime diversity: what counts as a good cause?» En Capitalism and democracy in central and eastern Europe, de Grzegorz Ekiert y Stephen Hanson, 49-86. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Kjaer, Anne Mette. Governance. Cambridge: Polity Press, 2004.

- Klijn, Erik-Hans, y Chris Skelcher. «Democracy and governance networks: compatible or not? Four conjectures and their implications for theory and practice.» *Public Administration* 85, n° 3 (2008): 587-608.
- Knight, Alan. «The working class and the Mexican revolution (1900-1920).» *Journal of Latin American Studies* 16, n° 1 (1984): 51-79.
- Kooiman, Jan. *Governing as governance*. Londres: SAGE Publications, 2002.
- . *Modern governance: new government-society interactions*. Londres: SAGE Publications, 1993.
- Kooiman, Jan. «Socio-political governance: introduction.» En *Modern governance: new government-society interactions*, de Jan Kooiman, 1-6. Londres: SAGE Publications, 1993.
- Kooiman, Jan, Marteen Bavinck, Ratana Chuenpagdee, Robin Mahon, y Roger Pullin. «Interactive governance and governability: an introduction.» *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies* 7, n° 1 (2008): 1-11.
- Kooiman, Jan, Marteen Bavinck, Svein Jentoft, y Roger Pullin. *Fish for life: interactive governance for fisheries*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005.
- Kooiman, Jan, y Marteen Bavinck. «The governance perspective.» En *Fish for life: interactive governance for fisheries*, de Jan Kooiman, Bavinck Marteen, Svein Jentoft y Roger Pullin, 11-24. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005.
- Kowarick, Lúcio, y André Singer. «A experiência do PT na Prefeitura de São Paulo.» *Novos Estudos*, n° 35 (1993): 195-216.



- Kowarick, Lúcio, y Nabil Bonduki. «Espaço urbano e espaço político: do populismo à redemocratização.» En *As Lutas Sociais e a Cidade*, de Lúcio Kowarick, 147-180. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994.
- Krasner, Stephen. «Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables.» En *International law and international relations*, de Beth Simmons y Richard Steinberg, 3-17. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Kurtz, Marcus. *Latin American state building in comparative perspective: social foundations of institutional order*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Langenbuch, Juergen. *A estruturação da Grande São Paulo*. Tesis Doctoral, Campinas: Universidad de Campinas, 1968.
- Lascoumes, Pierre, y Patrick Le Galés. «Introduction: understanding public policy through its instruments? From the nature to instruments to the sociology of public policy instrumentation.» *Governance* 20, n° 1 (2007): 1-21.
- . *Sociología de la acción pública*. México: El Colegio de México, 2014.
- Levi-Faur, David. *Regulation & regulatory governance*. Jerusalén: Jerusalem Papers in Regulation & Governance, 2010.
- Levy, Evelyn. *Planejamento urbano, do populismo ao estado autoritário: o caso de São Paulo*. Tesis de Maestría, São Paulo: FGV, 1985.
- Loeza, Soledad. «Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX.» *Historia Mexicana* 45, n° 1 (1995): 99-158.
- Lomelí, Leonardo. «El PRI durante el gobierno de Luis Echeverría.» En *El Partido de la Revolución*:

- institución y conflicto (1928-1999), de Miguel González y Leonardo Lomelí, 406-452. México: FCE / El Colegio de México, 2000.
- Love, Joseph. «Federalismo y regionalismo en Brasil (1889-1930).» En *Federalismo latinoamericanos: México, Brasil y Argentina*, de Marcelo Carmagnani, 180-223. México: FCE / El Colegio de México, 1996.
- Love, Joseph. «The Brazilian federal state in the Old Republic (1889-1930): did regime change make a difference?» En *State and nation making in Latin America and Spain: republics of the possible*, de Miguel Ángel Centeno y Agustín Ferraro. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Lustig, Nora. *México: hacia la reconstrucción de una economía*. México: FCE / El Colegio de México, 2002.
- Mahoney, James. «Comparative-historical methodology.» *Annual Review of Sociology*, n° 30 (2004): 81-101.
- Mahoney, James. «Path dependence in historical sociology.» *Theory and society*, n° 29 (2000): 507-548.
- Mahoney, James, y Kathleen Thelen. *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Maia Costa, Luiz Augusto. *Nem europeu, nem norteamericano: Victor da Silva Freire e suas influências teóricas*. São Paulo: Universidad de São Paulo, 2006.
- Mainwaring, Scott. «The transition to democracy in Brazil.» *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 28, n° 1 (1986): 149-179.
- Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: CONCPAP / FCE, 1997.

- March, James. A primer on decision makin: how decisions happen. Nueva York: The Free Press, 1994.
- March, James, y Johan Olsen. «The new institutionalism: organizational factors of political life.» *American Political Science Review* 78, n° 3 (1984): 734-749.
- Maricato, Erminia. Brasil, cidades: alternativa para a crise urbana. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.
- Marsh, David, y R.A.W Rhodes. Policy networks in British government. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- Martínez, Carlos. «La participación ciudadana en el Distrito Federal.» En *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, de Alicia Ziccardi, 135-144. México: IIS-UNAM / Indesol / COMECSO, 2004.
- Martins, Maria Lucia. Descentralização e subprefeituras em São Paulo: experiência da gestão 1989-1992. São Paulo: Sin publicar, 1997.
- Marván, Ignacio, y Aurelio Cuevas. «El Movimiento de Damnificados de Tlaltelolco.» *Revista Mexicana de Sociología* 49, n° 4 (1987): 111-140.
- Massolo, Alejandra. «¡Que el gobierno entienda, lo primero es la vivienda! La organización de los damnificados.» *Revista Mexicana de Sociología* 48, n° 2 (1986): 195-238.
- Mata, María Elena. Los fraccionamientos y la política territorial en la Ciudad de México: Ernesto Peralta Uruchurtu (1952-1966). Tesis de Licenciatura, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
- Matthews, Felicity. «Governance and state capacity.» En *The Oxford handbook of governance*, de David Levi-Faur, 281-293. Oxford: Oxford University Press, 2012.

- Mayntz, Renate. «Governing failures an the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm.» En *Modern governance: new government-society interactions*, de Jan Kooiman, 9-20. Londres: SAGE Publications, 1993.
- Medina, Luis. *Hacia el nuevo estado: México (1920-1994)*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Meuleman, Louis. *Public management and the meta governance of hierarchies, networks and markets: the feasibility of design and managing governance styles combinations*. Heidelberg: Physica-Verlag, 2008.
- Miguita, Maysa. *O processo político da reforma administrativa: o caso da gestão petista em São Paulo*. Tesis de Maestría, São Paulo: FGV, 1996.
- Miranda, Sergio. *Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal*. México: Unidad Obrera y Socialista / Frente del Pueblo / Sociedad Nacional de Estudios Regionales, 1998.
- Miranda, Sergio. «La dimensión política de la planeación urbana en México (1900-1934).» En *México 200 años: la patria en construcción*, de vv.aa. México: Gobierno de la República, 2010.
- Miranda, Sergio. «La hacienda municipal del Distrito Federal: historia mínima de un conflicto secular (1824-1929).» En *Nación y municipio en México, siglos XIX y XX*, de Sergio Miranda, 267-304. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.
- Miranda, Sergio. *Tacubaya, de suburbio veraniego a ciudad: proceso urbano de una municipalidad del Distrito Federal (1850-1930)*. Tesis Doctoral, México: El Colegio de México, 2002.
- Mirón, Rosa. «El poder legislativo en el Distrito Federal: la II Asamblea Legislativa.» En *El congreso mexicano*

- después de la alternancia, de Rosa Mirón y Luisa Béjar, 243-282. México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2003.
- Moctezuma, Pedro. «El Movimiento Urbano Popular mexicano.» *Nueva Antropología* VI, n° 24 (1984): 61-87.
- Moisés, José Alvaro. *Protesto urbano y política: o movimiento quebra-quebra de 1947*. Brasilia: ANPOCS, 1983.
- Morales, María Dolores. «La nacionalización de los conventos y los cambios en los usos de suelo: Ciudad de México (1861-1882).» En *Ensayos urbanos: la Ciudad de México en el siglo XIX*, de María Dolores Morales, 182-232. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2011.
- Morales, María Dolores. «La expansión de la Ciudad de México en el siglo XIX: el caso de los fraccionamientos.» En *Ensayos urbanos: la Ciudad de México en el siglo XIX*, de María Dolores Morales, 232-255. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2011.
- Morales, María Dolores. «Rafael Martínez de la Torre y la creación de fraccionamientos: el caso de la colonia Guerrero.» En *Ensayos urbanos: la Ciudad de México en el siglo XIX*, de María Dolores Morales, 311-390. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2011.
- Morales, Roberto. «Hacia un presupuesto participativo: la experiencia en Tlalpan, Distrito Federal.» En *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, de Alicia Ziccardi. México: IIS-UNAM / Indesol / COMECOSO, 2004.
- Morse, Richard. *From community to metropolis: a biography of São Paulo, Brazil*. Nueva York: Octagon Books, 1974.

- Mossberger, Karen, y Gerry Stoker. «The evolution of urban regime theory: the challenge of conceptualization.» *Urban Affairs Review* 36, nº 6 (2001): 810-835.
- Muller, Pierre. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado Colombia, 2002.
- Nery Jr, José Marinho. *Um século de política para poucos: o zoneamento paulistano (1886-1986)*. Tesis Doctoral, São Paulo: Universidad de São Paulo, 2002.
- Nunes, Edson. *Bureaucratic insulation and clientelism in contemporary Brazil: uneven state-building and the taming of modernity*. Tesis Doctoral, Berkeley: University of California, 1984.
- Nunes, Víctor. *Coronelismo, einxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- Ortega, Reynaldo. *El Partido de la Revolución Democrática y los movimientos sociales*. Vol. VI, de *Los grandes problemas de México*, de Ilán Bizberg y Francisco Zapata, 227-250. México: El Colegio de México, 2010.
- Osborne, David, y Ted Gaebler. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Nueva York: Plume, 1993.
- Osborne, Stephen. «Introduction: the (new) public governance, a suitable case for treatment?» En *The new public governance? emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, de Stephen Osborne. Nueva York: Routledge, 2010.
- Osborne, Stephen. «The new public governance?» *Public Management Review* 8, nº 3 (2006): 377-387.
- Osello, Marco Antonio. *Planejamento urbano em São Paulo (1899-1961)*. Tesis de Maestría, São Paulo: FGV, 1983.

- Paiva, Odair. «Política de colonização em São Paulo (1890-1945) Núcleos Coloniais e Áreas de Colonização: subsídios à grande propriedade.» En *História do Estado de São Paulo: a formação da unidade paulista*, de vv.aa., 101-118. São Paulo: Editora UNESP / Imprensa Oficial / Arquivo Público do Estado, 2010.
- Parkinson, John, y Jane Mansbridge. *Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Partido, Othón. *La participación ciudadana en el Distrito Federal: un análisis desde sus normas e instituciones*. México: IEDF, 2003.
- Peixoto-Mehrtens, Cristina. *Urban space and national identity in early twentieth century São Paulo, Brazil: crafting modernity*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2010.
- Pereira, María Claudia. *O capital imobiliário e a produção do espaço urbano: o caso da Cia City*. Tesis de Maestría, São Paulo: FGV, s.f.
- Perló, Manuel. «Política y vivienda en México (1910-1952).» *Revista Mexicana de Sociología* 41, nº 3 (1979): 769-835.
- Perló, Manuel, y Martha Schteingart. «Movimientos sociales urbanos en México: algunas reflexiones en torno a la relación procesos sociales urbanos, respuesta de los sectores populares.» *Revista Mexicana de Sociología* 46, nº 4 (1984): 105-125.
- Peters, Guy. «Governance and comparative politics.» En *Debating governance: authority, steering and democracy*, de Jon Pierre, 36-53. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Peters, Guy. «Governance as political theory.» *Critical Policy Studies* 5, nº 1 (2011): 63-72.

- Peters, Guy. «Response to Mark Bevir and Benjamin Krupicka, Hubert Heinlet and Birgit Sauer.» *Critical Policy Studies* 5, n° 4 (2012): 467-470.
- Peters, Guy, y Frans van Nispen. *Public policy instruments: evaluating the tools of public administration*. Cheltenham: Edward Elgar, 1998.
- Peters, Guy, y Jon Pierre. «Governance and social complexity.» *Statsvetenskaplig Tidskrift* 110, n° 3 (2009): 239-248.
- Pierre, Jon, y Guy Peters. *Governance, politics and the state*. Londres: Macmillan Press, 2000.
- . *Governing complex societies: trajectories and scenarios*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2005.
- Pierson, Paul. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- Pierson, Paul. «The limits of institutional design: explaining institutional origins and change.» *Governance* 13, n° 4 (2000): 475-499.
- Polsby, Nelson. *Community power and political theory*. New Haven: Yale University Press, 1963.
- Provan, Keith, y Jenis Patrick. «Modes of network governance: structure, management, and effectiveness.» *Journal of Public Administration Research and Theory*, n° 18 (2007): 229-252.
- Ramírez, Juan Manuel. «Organizacioness populares y lucha política.» *Cuadernos Políticos*, n° 45 (1986): 38-55.
- Reveles, Francisco. *Partido de la Revolución Democrática: los problemas de la institucionalización*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- Rhodes, R.A.W. «The new governance: governing without government.» *Political Studies*, n° 44 (1996): 652-667.



- . Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability. Londres: Open University Press, 1997.
- Rhodes, R.A.W. «Waves of governance.» En *The Oxford handbook of governance*, de David Levi-Faur, 33-48. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Rodríguez, Ariel. «Ciudad oficial (1930-1970).» En *Historia política de la Ciudad de México (desde su fundación hasta el año 2000)*, de Ariel Rodríguez, 417-482. México: El Colegio de México, 2012.
- . *Historia del desasosiego: la revolución en la Ciudad de México (1911-1922)*. México: El Colegio de México, 2010.
- Rodríguez, Ariel. *La experiencia olvidada: el Ayuntamiento de México política y administración (1876-1912)*. Tesis Doctoral, México: El Colegio de México, 1994.
- Rolnik, Raquel. *10 anos do estatuto da cidade: das lutas pela reforma urbana as cidades da copa do mundo*. mimeo, 2011.
- . *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Novel / FAPESP, 1997.
- Rolnik, Raquel. «Para além da lei: legislação urbanística e cidadania.» En *Metropole e globalizacao: conhecendo a cidade de Sao Paulo*, de María Adélia Souza, Sonia Lins, María Pilar Santos y Murilo Santos. Sao Paulo: CEDESP, 1999.
- Ronda, Stéphanie, y Vicente Ugalde. «Planeación urbana en la Ciudad de México en los cincuenta: controversias y debates en la Comisión de Planificación del Distrito Federal.» *Secuencia*, n° 70 (2008): 69-100.

- Ruschelnsky, Aloísio. Cidade, política social e participação popular: movimentos de moradia e administração do PT. São Paulo: Cadernos CEDEC, 1997.
- Sabatier, Paul, y Hank Jenkins-Smith. Policy change and learning: an advocacy coalition approach. Boulder: Westview Press, 1993.
- Sabatier, Paul, y Hank Jenkins-Smith. «The advocacy coalition framework: an assessment.» En Theories of the policy process, de Paul Sabatier, 117-159. Boulder: Westview Press, 1999.
- Sachs, Céline. São Paulo: políticas públicas e habitação popular. São Paulo: Editora USP, 1999.
- Salamon, Lester. The tools of government: a guide to new governance. Nueva York: Oxford University Press, 2002.
- Salvatore, Lucia. Impasses decisórios na relação executivo-legislativo: o plano diretor da cidade de São Paulo no governo do PT (1989-1992). Tesis de Maestría, São Paulo: FGV, 1996.
- Samerón, Pedro. «Del partido de élites al partido de masas (1933-1938).» En El partido de la revolución: institución y conflicto (1928-1999), de Miguel González y Leonardo Lomelí, 106-149. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Sánchez, Gerardo. «El arquitecto Carlos Contreras y la construcción de las bases para el desenvolvimiento de la Ciudad de México: los años 1925 a 1934.» Diseño en síntesis, 1999: s.n.
- . La Ciudad de México en el periodo de las regencias (1929-1997). México: Universidad Autónoma Metropolitana, 1999.

- Sánchez-Mejorada, Cristina. Política y gestión urbana en el Distrito Federal (1940-1952). Tesis Doctoral, México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2001.
- Santana, Itaquê. O estado e a produção habitacional pública. Tesis de Maestría, São Paulo: Universidad de São Paulo, 2008.
- Saule, Nelson, y Karina Uzzo. «La trayectoria de la reforma urbana en Brasil.» En Ciudades para tod@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias, de Ana Sugranyes y Charlotte Matthivet, 261-272. Santiago de Chile: Habitat International Coalition, 2010.
- Scarfoni, Francisco. O processo de descentralização na prefeitura de São Paulo: o caso das administrações regionais. Tesis de Maestría, São Paulo: FGV, 1981.
- Scharpf, Fritz. Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research. Boulder: Westview Press, 1997.
- Schers, David. The popular sector of the Mexican PRI. Tesis Doctoral, Albuquerque: The University of New Mexico, 1972.
- Schwartzmann, Simón. «Veinte años de democracia representativa en Brasil (1945-1962).» Revista Latinoamericana de Ciencia Política 11, nº 1 (1971).
- Scott, James. Seeing like a state: how certain schemes to improve human condition have failed. New Haven: Yale University Press, 1998.
- Serafim, Lizandra. Participação no Governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010). Tesis Doctoral, Campinas: Universidad de Campinas, 2013.
- Serra, José María. La reforma del estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

- Sewell, William. *Logics of history: social theory and social transformation*. Chicago: Chicago University Press, 2005.
- Silva, Carla. «Espacios públicos constituidos al interior de la sociedad civil: un estudio sobre el Foro Nacional de Reforma Urbana.» En *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, de Evelina Dagnino, 154-199. México: Editora UNICAMP / FCE, 2002.
- Simões Jr, José Geraldo. *O setor de obras publicas e as origens do urbanismo na cidade de São Paulo*. Tesis de Maestría, São Paulo: FGV, 1990.
- Skidmore, Thomas. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- . *The politics of military rule in Brazil (1964-1985)*. Oxford: Oxford University Press, 1990.
- Skocpol, Theda. «Bringing the state back in: strategies of analysis in current research.» En *Bringing the state back in*, de Peter Evans, Dietrich Rueschmeyer y Theda Skocpol, 3-43. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- . *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge: The Bleknap Press of Harvard University Press, 1996.
- Smith, Adrian, Andy Stirling, y Frans Berkhout. «The governance of sustainable socio-technical transitions.» *Research Policy*, n° 34 (2005): 1491-1510.
- Soares, Marlice, y José Francisco Freitas. «O seminário de habitação e reforma urbana: antecedentes de uma política para habitação popular.» *Urbana: Revista do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade* 6, n° 8 (2014): 758-775.

- Sobrinho, Afonso. «São Paulo e a ideologia higienista entre os séculos XIX e XX: utopía da civilidade.» *Sociologias* 15, nº 32 (2013): 201-235.
- Soifer, Hillel. *Authority over distance: explaining variation in state infrastructural power in Latin America*. Cambridge: Harvard University Press, 2006.
- Somekh, Nadia, y Guilherme Gagliotti. «Metrópole e verticalização em São Paulo: exclusão e dispersão.» *Revista Anpur* 15 (2013).
- Sorensen, Eva, y Jacob Torfing. «Introduction: governance network research, towards a second generation.» En *Theories of democratic network governance*, de Eva Sorensen y Jacob Torfing, 1-25. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2007.
- Sorensen, Eva, y Jacob Torfing. «Theoretical approaches to metagovernance.» En *Theories of democratic network governance*, de Eva Sorensen y Jacob Torfing. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2007.
- Stoker, Gerry. «Governance as theory: five propositions.» *International Social Science Journal*, nº 155 (1998): 17-28.
- Stone, Clarence. *Regime politics: governing Atlanta (1946-1988)*. Lawrence: University Press of Kansas, 1989.
- Suzigan, Wilson. «A Industrialização de São Paulo: 1930-1945.» *Revista Brasileira de Economía* 25, nº 2 (1971): 89-111.
- Tanoue, Vizioli. *Planejamento urbano no Brasil: a experiência do SERFHAU enquanto órgão federal de planejamento integrado ao desenvolvimento municipal*. Tesis de Maestría, São Paulo: Universidad de São Paulo, 1998.
- Tatagiba, Luciana, y Karin Blikstad. «Como se fosse uma eleição para vereador: Dindmicas participativas e

- disputas partidarias na cidade de São Paulo.» *Lua Nova*, nº 84 (2011): 175-217.
- Teitelbaum, Vanesa, y María Florencia Gutiérrez. «Sociedades de artesanos y poder público: Ciudad de México, segunda mitad del siglo XIX.» *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, nº 36 (2008): 127-158.
- Thoenig, Jean-Claude. «Política pública y acción pública.» *Gestión y Política Pública VI*, nº 1 (1997): 19-37.
- Torfig, Jacob, y Eva Sorensen. *Interactive governance: advancing the paradigm*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Treib, Oliver, Holger Bähr, y Gerda Falkner. *Modes of governance: a note towards conceptual clarification*. Eurogov, 2005.
- Tsebelis, George. «Decision making in political systems: veto player in presidentialism, multicameralism, and multipartyism.» *British Journal of Political Science* 25, nº 3 (1995): 289-325.
- Varley, Ann. «¿Clientelismo o tecnocracia? La lógica política de la regularización de la tierra urbana.» *Revista Mexicana de Sociología* 56, nº 4 (1994): 135-164.
- Vázquez, David. *Reforma política e historia organizativa del Partido Revolucionario Institucional en el Distrito Federal (1987-2000): un estudio sobre la evolución de las estructuras partidistas capitalinas*. Tesis Doctoral, México: FLACSO, 2004.
- Villaça, Flávio. *As ilusões do plano diretor*. São Paulo: Edición del autor, 2005.
- Voß, Jan-Peter. *Designs on governance: development of policy instruments and dynamics in governance*. Tesis Doctoral, Twente: Universidad de Twente, 2007.

- Walmsley, Silvana. *Origens do janismo: São Paulo (1948-1953)*. Tesis de Maestría, Campinas: Universidad de Campinas, 1992.
- Wampler, Brian. *Participatory budgeting in Brazil*. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2007.
- Weffort, Francisco. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- Woldenberg, José. «La reforma política del Distrito Federal en 1993.» En *Participación y democracia en la Ciudad de México*, de Lucía Álvarez, 179-184. México: La Jornada Ediciones, 1997.
- Zermeño, Sergio. «La participación ciudadana bajo los gobierno perredistas del Distrito Federal (1997-2003).» En *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, de Alicia Ziccardi, 145-166. México: IIS-UNAM / Indesol / COMECSO, 2004.
- Ziccardi, Alicia. «Espacio público y participación ciudadana: el caso del programa comunitario de mejoramiento barrial en la Ciudad de México.» *Gestión y Política Pública* Volúmen temático especial (2012): 187-226.