



VOL: AÑO 5, NUMERO 12
FECHA: ENERO-ABRIL 1990
TEMA: CIUDAD Y PROCESOS URBANOS
TITULO: **La ciudad y la modernidad inconclusa**
AUTOR: *Emilio Duhau* [*], *Lidia Girola* [**]
SECCION: Artículos

RESUMEN:

Este artículo parte de la tesis central de que la vinculación de la cuestión urbana con los problemas básicos de la teoría sociológica pasa por el hecho de que la ciudad expresa espacialmente en las sociedades modernas, la escisión, consustancial a dichas sociedades, de las esferas de lo público y lo privado. Esta tesis y su importancia sociológica respecto del análisis urbano, se desarrolla y fundamenta en cuatro pasos. En primer término, se efectúa una breve revisión de ciertos aspectos centrales de la interpretación de la modernidad realizada por las vertientes weberiana, marxiana y durkheimiana de la teoría sociológica clásica, mostrándose su vinculación con la escisión de referencia. En segundo término, se examinan las relaciones que la cuestión urbana guarda con la problemática coexistencia de los intereses públicos, privados y colectivos en las sociedades modernas. En tercer término, la discusión presentada en los dos primeros pasos, es ilustrada a través del caso de la sociedad mexicana, en términos de lo que los autores denominan "modernidad inconclusa". Por último, se procura mostrar la relevancia para el análisis urbano de los conceptos y problemas planteados, a través de un breve examen del proceso de institucionalización de la planeación urbana en México.

ABSTRACT:

The City and The Unfinished Modernity.

This essay has as a central thesis the link between the urban matter with the basic problems of the sociological theory. This idea comes from the fact that the city expresses in its space in the modern society, the rupture, typical in those societies, in the public and private circles. This thesis, and its sociological importance about the urban analysis is developed in four steps. At first, we make a short review on some central aspects of the modernity based on the classic sociological theory, (Weber, Marx and Durkheim), showing their relation with the rupture before mentioned. In second place it is analyzed the relationship among the public, private and collective problems in modern societies. In the third step the discussion already presented is illustrated with the case of the Mexican society, called the "unfinished modernity", following the author's thought. Finally, there is an attempt to show the importance for urban analysis of concepts and problems mentioned through a short evaluation of the institutionalization process of the urban planning in México.

TEXTO

Si la ciudad no constituye simplemente un recorte arbitrario del análisis sociológico, debe remitir, como objeto de estudio, a ciertas cuestiones centrales de la teoría sociológica. En

este trabajo intentaremos explorar esta cuestión a partir de dos problemas vinculados entre sí y que son relevantes en el debate sociológico contemporáneo: la problemática relativa a los elementos característicos de las sociedades modernas y su relación con la conformación de los ámbitos de lo público y lo privado.

I. La teoría sociológica y la modernidad

La teoría sociológica nació planteando el problema del significado histórico (y evolutivo) de la modernidad. No es casual que los principales intentos contemporáneos de arribar a una síntesis de la teoría sociológica clásica (Habermas, 1981; Giddens, 1979, 1984), recuperen el mismo conjunto básico de elementos que caracterizan a las sociedades modernas y, con ello, retomen aspectos centrales de los paradigmas elaborados por dicha teoría. De esos elementos fundamentales, nos interesa destacar los siguientes:

1. La organización de la economía en términos del trabajo asalariado y de la transformación de los medios de producción en capital, que implica, entre otras cosas, la separación del patrimonio y la empresa económica. (Weber, 1968; Marx 1978, T 1).

2. La separación del poder político de sus bases estamentales o patrimoniales y la constitución del Estado moderno bajo el supuesto de la progresiva nivelación de los derechos políticos, lo que constituye al individuo en ciudadano. (Parsons, 1951; Weber, 1968; Marx, 1940).

3. El proceso de racionalización social específico del occidente capitalista (Weber, 1987).

4. Las formas de solidaridad e integración social propias de las sociedades modernas (Durkheim, 1976; Parsons, 1968).

Es posible afirmar que todas y cada una de estas características de las sociedades modernas implican la diferenciación, consustancial a dichas sociedades, de los ámbitos de lo público y de lo privado. Diferenciación que en las sociedades premodernas, incluidas las correspondientes a la "antigüedad clásica" europea -creadoras de la idea de "ciudadanía"-, sólo se presenta en forma embrionaria. Veamos por qué. El advenimiento de la modernidad, o visto de otro modo, el desarrollo histórico del Estado-nación occidental significó las condiciones para el progresivo predominio de lo que Habermas ha denominado un "nuevo principio de organización social", la generalización de la producción mercantil basada en el trabajo asalariado libre. La progresiva vigencia de este nuevo principio general supuso el desarrollo de una estructura social en la cual la diferenciación social se basa predominantemente en los derechos de propiedad desvinculados de toda adscripción estamental, en el marco de la igualdad jurídica formal de las personas.

En este marco de igualdad jurídica, consustancial a la libre circulación de la propiedad y la fuerza de trabajo, se estableció la distinción propia de la modernidad entre las esferas privada y pública, basada en la universalización de la relación trabajo asalariado-capital. Esta universalización, que de acuerdo con el paradigma marxiano constituye el supuesto necesario del advenimiento de la "moderna" sociedad capitalista requiere, tal como lo señalara Max Weber, del reconocimiento de una esfera autónoma de intereses privados. Es decir autónoma respecto de un poder político que deja de ser entonces la manifestación de privilegios estamentales -por definición adscriptos- para convertirse en "representante" y al mismo tiempo garante del libre desenvolvimiento de los intereses privados. Esto es, garante de la propia relación trabajo asalariado-capital (O'Donnell, 1978). A su vez, para que el poder político, convertido en expresión del Estado-nación, ofrezca esta garantía, se requiere que dicho poder sea reconocido como guardián y

expresión del interés público. Esto es del interés que todos los sujetos privados poseen en la conservación de su autonomía y en la protección de sus intereses particulares.

La tendencia a la racionalización creciente de la vida social propia de las sociedades modernas, que va acompañada, de acuerdo con Max Weber, de la progresiva autonomización de diferentes esferas de acción social y de valor -económica, política, religiosa, estética, afectiva- (Cohn, 1978), supone a su vez, la conservación y preservación de una esfera de la vida privada que, nuevamente, sólo puede ser garantizada -y regulada- por medio de una esfera de lo público a través de la cual se establecen los límites que han de fijarse a las acciones privadas con el objeto de que las acciones de cada sujeto particular (ciudadano) no vulneren la autonomía y los valores de los restantes sujetos particulares.

También la transformación de las formas de solidaridad e integración social, preocupación central de Durkheim en relación con el problema del tránsito a la modernidad y que abordara en términos del pasaje del predominio de la solidaridad mecánica al de la solidaridad orgánica, es consustancial a la distinción entre las esferas de lo público y lo privado. En las sociedades modernas, la idea de pertenencia de cada individuo a un todo social y la obtención de su consenso y lealtad respecto del orden social vigente, dejan de estar garantizados por relaciones sociales adscriptas y por la aceptación de un marco normativo santificado por la tradición. En el límite sólo subsiste como soporte de la integración social la conformidad, racionalmente motivada, con la posibilidad del ejercicio autónomo de los derechos en cuanto ciudadano privado y con el cumplimiento de las obligaciones emanadas de la esfera de lo público que tal ejercicio requiere como contrapartida.

Si se acepta como válida esta interpretación esquemática del modo en que conciben la modernidad las vertientes marxiana, weberiana y durkheimiana de la teoría sociológica clásica, entonces resulta correcto sostener que adoptando como punto de partida dicha teoría, la modernización de las sociedades puede ser examinada a través del grado y las modalidades de la constitución, en cada caso, de las esferas de lo público y de lo privado. Por otra parte, resulta evidente que, vista en estos términos, la modernidad debe ser concebida más que como un conjunto dado de instituciones y de prácticas sociales, como un horizonte siempre cambiante; es decir, la posibilidad de la modificación de los contenidos de las prácticas y el cambio institucional son parte constitutiva de las sociedades modernas. A diferencia de las sociedades premodernas en las que la distribución de los bienes sociales y el propio orden social están sostenidos sobre normas cuya justificación deriva del mito, las religiones universales, y la tradición; la distribución de los bienes sociales y el orden social están sostenidos en las sociedades modernas en principios susceptibles de un cuestionamiento racional, es decir, tal como lo ha sostenido J. Habermas, susceptibles de crítica (Habermas, 1987) y, por consiguiente, las normas que de dichos principios se derivan, son modificables.

De allí que la diferenciación de las esferas de lo público y lo privado, principio constitutivo de la modernidad, lejos de implicar la existencia de límites trazados de una vez y para siempre, suponga una frontera siempre cambiante en tanto potencialmente siempre cuestionable y redefinible. Entendemos lo público, no como un conjunto dado de objetos tangibles sino como un ámbito en el cual, a través de la participación formalmente igualitaria de todos los ciudadanos, se dirimen un conjunto de contenidos normativos: alcances y límites de la acción estatal; procedimientos, derechos y obligaciones relativos a la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad colectiva y de las normas vinculantes (leyes); derechos y obligaciones respecto del disfrute de la propiedad, los bienes y la vida privada, etc. Es decir, aquellos que al mismo tiempo que establecen los derechos y obligaciones de cada individuo respecto de su participación en el destino de la

sociedad en la que se desenvuelve como ciudadano, definen los límites de lo que ha de considerarse, en cada caso, como perteneciente con exclusividad a la esfera de la vida privada.

De lo anterior se desprende que lo característico de las sociedades modernas no es un orden social específico, sino el tipo de fundamentos admitidos y considerados válidos de dicho orden, entre los cuales sin duda ocupa un lugar central la institucionalización de procedimientos de participación que implican una progresiva nivelación en cuanto a las posibilidades de los ciudadanos referidas a la accesibilidad a la información y la decisión políticas, es decir, la democracia política.

II. La ciudad, y la problemática relación entre los intereses privados, públicos y colectivos

¿Cómo se vincula la cuestión urbana con la problemática escisión de las esferas de lo público y lo privado? A nuestro juicio responder a esta cuestión resulta fundamental al mismo tiempo para establecer la pertinencia y especificidad sociológica de dicha cuestión, como para entender su significación e importancia respecto de ciertas cuestiones centrales abordadas por la teoría sociológica. Sin duda, la dimensión territorial de los fenómenos sociales (o la dimensión espacial si razonamos de modo de hacer abstracción de una territorialidad concreta), reviste importancia en el estudio de cualquier tipo de sociedad, aunque el papel específico del territorio varíe considerablemente de un tipo de sociedad a otro. Esta importancia radica, en general, en que a diferencia de otros componentes reproducibles de los procesos sociales, un uso determinado de una porción cualquiera de la superficie terrestre excluye, en principio, todos los restantes usos potenciales imaginables. Es decir, una modalidad determinada de apropiación y utilización social del espacio excluye cualquier otra modalidad posible.

Huelga decir que, en todas las sociedades premodernas conocidas, las luchas en torno a la apropiación y control del espacio, tanto al interior de cada sociedad como entre diferentes sociedades, se presenta como un elemento consustancial de la dinámica social. Del mismo modo, la formación de las sociedades modernas tuvo como sustento la conformación de los Estados-nación basados en un territorio delimitado en forma precisa al interior del cual un poder político excluyente -el Estado-, obtuvo el monopolio de la coacción física legítima. A su vez el desarrollo de las aglomeraciones urbanas tanto en las civilizaciones premodernas como en las sociedades modernas, supuso que porciones determinadas del espacio fueran objeto de formas de apropiación y control que, más allá de su relación funcional con el orden social que expresaron, dieron lugar a la aparición de nuevas cuestiones sociales.

El reconocimiento de la importancia de las ciudades en la gestación de las sociedades modernas está fuera de toda discusión, aun cuando el problema de la dirección causal es objeto de controversia (Véase Lampart, 1964). Se trata sin duda de un problema historiográfico y sociológico de primer orden. Pero aquí, lo que pretendemos destacar son, precisamente, las nuevas cuestiones sociales planteadas por la organización de la ciudad misma, una vez que esta dejó de estar vinculada con órdenes sociales de carácter tradicional. El orden social en las sociedades premodernas, y por lo tanto la organización del espacio urbano, se regían de acuerdo a los privilegios estamentales de los diferentes grupos de la sociedad. Es decir que incluso en las ciudades del occidente europeo de los siglos previos a la revolución industrial, la organización del espacio urbano expresaba un orden estamental a través del cual se dirimían los diferentes intereses en pugna (Véase Weber, 1974: V. II, p 975 y ss.). ¿Pero que ocurrió cuando la vinculación de cada individuo con la sociedad dejó de estar mediada por su adscripción a un grupo determinado negativa o positivamente privilegiado, para pasar a ser considerado como uno más entre iguales?

El predominio de este principio de igualdad formal, que se fue imponiendo dificultosa y progresivamente a partir de la doctrina emanada de la revolución francesa, plantearía a la larga el problema de cómo organizar el espacio urbano teniendo en cuenta al mismo tiempo la generalización de los derechos de ciudadanía y la igualdad formal ante la ley y los requerimientos funcionales de la reproducción económica. El espacio urbano se convirtió así en una expresión material contundente de estas dos necesidades contrapuestas. El orden urbano debió garantizar lo público al mismo tiempo que debió permitir el desenvolvimiento de los intereses capitalistas privados. Pero además, debió conciliar la progresiva diferenciación de intereses sectoriales existentes en la sociedad civil-incluso más allá de la contraposición trabajo asalariado-capital.

Es en este contexto que podemos afirmar que surge la "cuestión urbana", en tanto que problemática social propia de la modernidad. Todas las aglomeraciones urbanas han requerido ser administradas a través de órganos y ordenamientos que establecían dónde, cómo y quiénes se apropiarían de diferentes porciones del espacio urbano y desarrollarían la diversas actividades urbanas, salvaguardando incluso el derecho de la comunidad al uso colectivo de ciertos espacios y edificios (la plaza, el mercado, los templos, etc.) (Cfr Finley, 1984: la. parte). Pero en la ciudad del mercado capitalista y los derechos de ciudadanía, ya casi nada tuvo un lugar preestablecido, sino en todo caso condicionado por la herencia del pasado, expresada materialmente en edificaciones y, simbólicamente, en la centralidad reservada al poder temporal y espiritual.

Surgen así, dos cuestiones fundamentales: ¿cómo definir el lugar de un conjunto de actividades y de una población que carecen de un lugar preestablecido? ¿Cómo, además, organizar y delimitar unos espacios, unos usos y unos bienes públicos que se presentan en principio como requerimientos puramente funcionales sin vínculo alguno con la tradición, que por otra parte dejó de ser el fundamento del orden social? Obviamente, durante un período histórico bastante prolongado, las fuerzas del mercado y el crudo predominio de los intereses de las nuevas clases dominantes, suministraron los criterios para controlar el proceso de urbanización creciente. En el siglo XIX, la vivienda rentada, insalubre y hacinada del nuevo proletariado y los hospitales, hospicios y workhouses, resolverían precariamente la ausencia de una respuesta a las nuevas condiciones (Cfr. Engels, 1957).

Pero a largo plazo, al igual que ocurrió con la llamada "cuestión social", la organización del espacio urbano (es decir de los "lugares" y de los espacios y bienes públicos), sufrió un doble impacto: el de la lucha por la nivelación de las posibilidades de acceso a los bienes y a las decisiones, junto con el derivado de una forma de organización económica basada en el cálculo racional. La ciudad debió ser entonces económicamente funcional, pero además debió satisfacer un conjunto de necesidades variables pero reconocidas como formando parte de los intereses públicos. Es decir que, por una parte, tal como lo ha enfatizado la economía política de la urbanización, debe brindar un conjunto de elementos materiales requeridos por la producción y circulación de mercancías en gran escala; y por otra, debe organizarse de tal modo que sea posible incorporar demandas cuya satisfacción no puede resultar del mero juego de los intereses privados. Desde los códigos de urbanismo y los grandes programas de renovación urbana propios del modernismo decimonónico, hasta las actuales modalidades de la planeación urbana basadas en planes reguladores de los usos del suelo y en la búsqueda de modelos concertados de organización del espacio urbano y de producción y gestión de los equipamientos y las infraestructuras urbanas, se advierte cómo la modernización de las sociedades ha requerido de la búsqueda de modelos alternativos de gestión urbana capaces de dar respuesta a ambos problemas.

Seguramente, una de las primeras formas en que esta problemática fue asumida en la gestión de la ciudad moderna, fue la definición de políticas "higienistas" de erradicación o mejoramiento de las zonas de vivienda proletaria y la sanción de códigos de urbanismo orientados a regular el uso del espacio y la calidad y características de las edificaciones.

En una etapa temprana, la incorporación de las demandas se refirió principalmente a las necesidades por parte del sector industrial y los sectores dominantes y llevó a la conformación de códigos que regularan el mercado inmobiliario. Pero al mismo tiempo, y en parte como resultado de las luchas políticas por la nivelación, la organización de la ciudad debió contemplar la satisfacción de demandas provenientes de las clases subalternas. Así, a partir de la segunda postguerra, particularmente en Europa Occidental, la gestión del espacio urbano devino uno de los elementos centrales del llamado Estado de Bienestar.

Es posible afirmar entonces, que la organización del espacio urbano y de los bienes públicos (o colectivos que no es lo mismo) involucrados en dicha organización, constituye un aspecto que condensa la problemática de la representación y gestión de los intereses privados (individuales y colectivos) y de la siempre transitoria definición de los intereses públicos en las sociedades contemporáneas. Es por ello, que tal vez sea posible contribuir a esclarecer, partiendo de la cuestión urbana, ciertos problemas que no han encontrado una respuesta satisfactoria en el terreno de la teoría política y la teoría económica: los referidos a la naturaleza de los bienes que suelen ser llamados indistintamente públicos o colectivos.

De acuerdo con Mancur Olson, bien público o colectivo es todo bien que si una persona cualquiera X_i en un grupo $X_1, \dots, X_i, \dots, X_n$ lo consume, no es posible que los restantes miembros del grupo sean excluidos de consumirlo (Olson 1971: 14, 15). En otros términos, aquellos que no adquieren o no aportan nada por el bien colectivo, no pueden ser excluidos de la participación en su consumo, como podrían serlo en el caso de un bien no colectivo. Esta definición puede ser ilustrada convenientemente con el ejemplo de los contratos "colectivos" de trabajo. Como es sabido, tales contratos establecen derechos y obligaciones laborales de carácter vinculante para todos los trabajadores que forman parte de un sindicato determinado. Si de la negociación del contrato colectivo resulta por ejemplo un aumento de salarios, este le será otorgado a todos los trabajadores independientemente de su aporte individual a la lucha sindical. Pero, ¿en qué sentido el beneficio salarial derivado del contrato colectivo puede ser considerado como público? Lo público es en realidad en este caso la legislación que regula la negociación del contrato colectivo pero no el contrato mismo y sus resultados.

Si bien el interés de Olson radica en una aproximación individualista al problema de la acción colectiva y no tanto en el esclarecimiento de la naturaleza de los bienes públicos, la ausencia de distinción entre bienes colectivos y públicos no deja de generar confusión. Del mismo modo, la reflexión desarrollada por la escuela francesa de sociología urbana durante la década pasada sobre el "consumo colectivo" (cfr. Castells, 1978, Lojkine, 1979, Saunders, 1981), nunca arribó a clarificar el problema de en qué consistía la dimensión "colectiva" de los llamados medios de consumo colectivo, y seguramente esto se debió en parte a que no tomó en cuenta la distinción mencionada. En general el análisis económico, del que parte también Olson, se empantana, víctima de sus propios supuestos, cuando enfrenta el problema de los bienes públicos. En efecto, dentro de la lógica del análisis económico, la idea de "bien" implica un razonamiento basado en el comportamiento mercantil de la oferta y la demanda de acuerdo con los costos de producción y los precios.

En todos los casos, lo que se está dejando de lado es la clarificación de la dimensión que otorga un carácter público a determinadas cuestiones, bienes y servicios. ¿Cómo distinguimos por ejemplo la escuela pública de la escuela privada? En ambos casos se trata de un servicio que es brindado colectivamente a grupos de usuarios. La escuela pública lo es en la medida que brinda un servicio educativo del cual no puede ser excluido ningún usuario potencial por razones confesionales, de clase social, de ingresos, de pertenencia étnica, etc. La escuela privada se caracteriza en cambio precisamente por lo contrario, en el sentido de que funciona de acuerdo con el criterio "la casa se reserva el derecho de admisión". Por supuesto, en la medida en que la escuela privada brinda un servicio públicamente reglamentado, debe cumplir con ciertas prescripciones, aunque los propietarios conservan la facultad discrecional de decidir con respecto a quienes pueden tener acceso al servicio que prestan.

Es decir que mientras la dimensión colectiva viene dada ya sea por los intereses compartidos por un grupo o categoría social determinado, por la utilización en común o por la propiedad compartida, la dimensión pública se establece porque el usufructo, si se trata de un bien o servicio, o la regla aplicable si se trata de derechos u obligaciones, opera para el conjunto de los ciudadanos, se benefician o no directamente en un caso determinado. De allí que la dimensión pública no sea reductible a un cálculo estrictamente económico, sino que aunque presuponga el cálculo económico, incorpora siempre aspectos políticos y morales relativos a lo que en una circunstancia dada se definirá como de interés general o público, y que puede oponerse, muchas veces de modo explícito, a determinados intereses privados, ya sean estos individuales o colectivos.

Ahora bien, lo privado, -individual y colectivo- y lo público, se confrontan en el espacio urbano de manera específica. La apropiación privada de porciones específicas del espacio urbano y el usufructo general de ese mismo espacio y de las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, se relacionan de una manera tal que virtualmente ninguna acción privada que tenga un impacto en la organización del espacio urbano resulta indiferente respecto de los usos públicos y viceversa. Se trata de hechos al mismo tiempo tan simples y tan complejos como los siguientes. El valor de uso y el precio en el mercado de una vivienda depende, que duda cabe, en gran medida de sus características funcionales de puertas para adentro, pero también del lugar específico donde se encuentra situada; ya que dicho lugar define el contexto urbano inmediato, la accesibilidad respecto del conjunto de la ciudad, el acceso a las infraestructura y los equipamientos públicos y en general a los servicios públicos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Al mismo tiempo, todas las transformaciones tanto del contexto urbano inmediato como, en general, de la estructura urbana, tendrán ciertos efectos en el valor de uso y el precio de mercado de una vivienda determinada. A otro nivel, las acciones privadas que se traducen en la constitución de un nuevo elemento de la estructura urbana (conjunto de viviendas, espacios recreativos, edificios industriales y comerciales, etc.) afectarán los usos preexistentes tanto públicos como privados.

Por otro lado, resulta obvio, que toda intervención en el espacio urbano orientada a usos de carácter público (vialidades, equipamientos, infraestructuras para la prestación de servicios, edificios gubernamentales, etc.), tendrá un cierto impacto en los usos privados y los intereses a éstos vinculados.

Adicionalmente, la aglomeración espacial de los usos privados constituye la base en muchos casos de formas de gestión y representación colectivas, que son presentadas y asumidas en ocasiones como públicas, pero que no lo son en la medida que expresan intereses de un colectivo (grupos de vecinos, de propietarios, etc.) que se diferencian y en muchos casos se contraponen con otros intereses privados (individuales o colectivos) y con intereses que son definidos como públicos. Cabe señalar una vez más que la

definición de lo público y lo privado no puede ser dada en forma apriorística, sino que siempre es el resultado de procesos de lucha y negociación entre diferentes clases y grupos sociales, y de la acción estatal.

Veamos finalmente, un ejemplo que ilustra esta compleja imbricación de lo público y lo privado, individual y colectivo, en el espacio urbano: el agua potable en la ciudad de México. Como todos sabemos, una parte considerable de la misma debe ser traída de cuencas exteriores al Valle de México. En este caso, la acción estatal ha dado prioridad al abastecimiento de la ciudad frente a usos alternativos. He aquí una definición por la vía estatal del "interés general". Subrayemos de paso que esta decisión no dejó de suscitar reacciones opuestas por parte, entre otros, de grupos de campesinos cuyos intereses resultaron afectados. Por otra parte, también sabemos, que aún con el recurso a otras cuencas, existe escasez de agua en la ciudad. Dada esta escasez, ocurre que el agua que reciben y, en muchos casos, derrochan algunos, es el agua que otros no reciben. Ahora bien, en tanto que las tasas por el consumo de agua proveniente de las redes públicas, implican el subsidio generalizado de dicho consumo, existen colonias que no cuentan con red domiciliaria porque se alega que el Estado no cuenta con los recursos necesarios para instalarla. Así, la sociedad en su conjunto que parece reconocer como de interés general o público el acceso igualitario al agua potable, paga lo que algunos derrochan con el resultado de que otros son excluidos. Es evidente que esta definición del interés público debería llevar a una regulación del consumo privado que permitiera hacer accesible el agua para todos. Hasta ahora, los habitantes de las colonias residenciales, a través de sus organizaciones vecinales y las empresas a través de sus representaciones corporativas o de la simple prioridad otorgada de hecho por las instancias estatales responsables, han logrado imponer su acceso preferencial en detrimento de los habitantes de un gran número de colonias populares. He aquí una clara confrontación de los usos privados con lo que nadie negaría constituye el interés público.

III. La modernidad inconclusa: la vigencia parcial del principio de ciudadanía

En el apartado anterior hemos tratado de mostrar por qué la ciudad constituye un escenario privilegiado de la confrontación entre las esferas de lo privado y lo público. Consideramos además que el espacio urbano brinda la posibilidad de analizar las formas características que asumen los procesos de modernización en cada sociedad.

En este apartado trataremos algunas cuestiones generales relativas a la relación entre la modernidad y la vigencia del principio de ciudadanía, para pasar en la parte final a ilustrar este planteamiento general mediante el examen del papel jugado por la institucionalización de la planeación urbana en el caso de México.

Los procesos de modernización han implicado, como señalábamos más arriba, no sólo cambios en la organización económica de las sociedades sino profundas modificaciones en cuanto a las formas de integración social y política.

Si por lo general (aunque no siempre), la modernización ha corrido pareja con procesos de democratización, cualquier examen por somero que sea, de las condiciones necesarias para el surgimiento y consolidación de procedimientos democráticos, que implican la institucionalización y vigencia del principio de ciudadanía, nos muestra que las reglas de juego de la democracia moderna no pueden estabilizarse si la sociedad no garantiza la satisfacción de un conjunto fundamental de necesidades y demandas de la mayoría de la población, es decir, las clases subalternas o dominadas. Se puede afirmar que históricamente no ha habido democratización política sin un cierto grado de democratización económica. Cabe aclarar que entendemos por democratización la progresiva nivelación de las posibilidades de acceso a los bienes societales, a la

información necesaria para asumir actitudes racionalmente fundadas respecto de las decisiones colectivamente vinculantes, y a la participación en la toma de dichas decisiones.

Si bien es evidente que no existe un único camino para la modernización de las sociedades, las vías que han implicado formas autoritarias y/o populistas basadas en el supuesto de que el crecimiento económico constituía una condición previa a la democratización, parecen haber fracasado. Hoy por hoy, resulta claro que una progresiva democratización económica no es posible sin la vigencia del principio de ciudadanía, condición necesaria de la democracia política moderna.

Ahora bien, ¿a qué se refiere el principio de ciudadanía, y cuales son las limitaciones a su vigencia que en el caso específico de México explicarían en parte el hecho de que el camino hacia la modernidad y la democracia sólo haya sido recorrido parcialmente?

El principio de ciudadanía se refiere principalmente a la igualdad ante la ley y al derecho de todos los miembros de una sociedad (salvo los menores de edad y algunas otras excepciones aceptadas socialmente), a la participación política formalmente igualitaria. Su vigencia implica el sufragio igual y universal y el reconocimiento de la libertad de organización y la legitimidad de la acción de los partidos políticos y las organizaciones orientadas a la defensa de intereses sectoriales y a la promoción de demandas diversas (Cfr. Offe, 1983: 715 y ss., Schmitter, 1983: 890 y ss.). El principio de ciudadanía es el principio central de la democracia, ya que ratifica el derecho de todos y cada uno a ser tratado como igual y la obligación de respetar la legitimidad de las elecciones hechas a través de la deliberación colectiva entre iguales.

Analistas situados en corrientes teóricas diversas, están sin embargo de acuerdo en que la confianza de que se aplicarán las reglas de juego derivadas del principio de ciudadanía, y la expectativa de que dichas reglas serán claramente explicitadas y se aplicarán a todos por igual, constituyen la base fundamental del consenso y la legitimidad democráticas (Cfr. Bobbio, 1986: 53 y ss., Anderson, 1978: cap. 2). Por otro lado, la efectiva vigencia del principio de ciudadanía implica la sustitución de criterios discrecionales y particularistas de aplicación de las normas jurídicas y la progresiva institucionalización de un orden jurídico-político no excluyente -por lo menos a nivel formal basado en criterios universalistas.

El problema de las bases de la confiabilidad en el orden social vigente tiene directa relación con dos temas clásicos de la teoría sociológica, el de la integración social y el de la legitimidad. (Parsons, 1987: 126, Weber, 1974: U II, 706 y ss.). La adhesión a un orden social siempre ha requerido de una justificación. En las sociedades premodernas esta justificación estaba dada ya sea por los mitos de origen, la pertenencia a una comunidad que compartía una tradición común, la creencia en un orden universal basada en una religión o en una metafísica mundana (Weber, 1984: T. I, 75 y ss; Habermas, 1987: T. I 2a. p. cap. 1 y 2) y en general en explicaciones que sancionaban las desigualdades sociales existentes de acuerdo con principios particularistas. En las sociedades modernas, aunque los fundamentos anteriores no han perdido totalmente su importancia, los fundamentos del consenso y la integración han ido cambiando y sus bases adscriptivas han perdido peso. La solidaridad ha sido sustituida por una aceptación del orden vigente, que en parte puede basarse en la creencia en su validez, pero que en gran medida reposa también en una adaptación pragmática a ese orden.

A pesar de los clivajes consustanciales a las sociedades modernas, entre ellos destacadamente el de las clases e intereses contrapuestos de ellas derivados, la integración social se sostiene en la expectativa por parte de la gran mayoría de los actores de que sus intereses y demandas cuenten con una cierta probabilidad

formalmente igualitaria de ser contemplados y escuchados. Así la integración social en las sociedades modernas, pasa a depender de la creencia en un cierto mínimo de confiabilidad de las reglas de juego cuya vigencia se supone garantizan la igualdad ante la ley.

Ahora bien, es más o menos obvio que actualmente en México y en la generalidad de los países latinoamericanos la vigencia plena del principio de ciudadanía constituye todavía una meta por alcanzar, y que la democratización de la sociedad no es un problema exclusivamente político. En general, y particularmente en lo que hace al caso de México, se desarrolla actualmente un amplio debate sobre los problemas de la legitimidad y la democratización. Una cuestión relevante en relación con el caso mexicano, es la de cómo se explica el amplio consenso social y político existente durante varias décadas, en el contexto de desigualdades sociales flagrantemente contradictorias con los principios igualitarios proclamados a través del orden jurídico-político vigente.

La mayoría de las explicaciones converge en señalar que en México, a pesar de la vigencia de un marco jurídico moderno en sus principios y del avance considerable del proceso de industrialización capitalista, el orden social de clases y las formas de dominación legal-racional han coexistido con relaciones sociales de dominación corporativas y clientelísticas y con creencias y expectativas tradicionales y particularistas. Esta coexistencia ha posibilitado una aceptación de las desigualdades basada en lazos de solidaridad interclasistas (Lomnitz, 1984; Gilli, 1985; Zermeño 1987); la existencia de un marco interpretativo de las relaciones sociales y políticas ambivalente respecto del tipo ideal de la racionalidad formal así como la preeminencia de solidaridades relacionales de tipo adscriptivo y particularista; o sea, basadas en el entorno familiar y las relaciones personales. [1]

Lo anterior constituye una somera referencia al tipo de obstáculos que limitan la institucionalización plena del principio de ciudadanía en México. Así mismo, cabe señalar que la creencia muy difundida de que las bases de un orden democrático están presentes en el marco jurídico vigente pero que existe una gran distancia entre lo que la norma jurídica prescribe y la orientación fáctica de la acción; en otros términos, que las leyes carecen de eficacia, es engañosa. El examen de los regímenes legales vigentes en diferentes ámbitos, destacadamente el correspondiente a la organización del espacio urbano, permite observar que es muchas veces la norma misma la que por su ambigüedad y por incorporar elementos que remiten ya sea al criterio de la autoridad administrativa, ya sea a principios cuyas modalidades de concreción no se especifican (derecho a la vivienda por ejemplo) (Véase Azuela, 1987), dejan el espacio necesario, políticamente instrumentado, para el ejercicio de la discrecionalidad gubernamental y la manipulación de las necesidades vía relaciones clientelísticas. Así, se difundió entre todos los grupos sociales, un cierto grado de adaptación oportunista, ante un marco jurídico que además de aplicarse en muchas ocasiones de modo discrecional, en sí mismo no está exento de ambigüedades.

Resumiendo, ¿por qué hablar de una modernidad inconclusa en el caso de México? A pesar del riesgo de ser calificados de evolucionistas, consideramos que existen ciertos principios de organización social que permiten diferenciar las sociedades modernas de las que no lo son. Es evidente que la sociedad mexicana no puede ser clasificada globalmente como una sociedad premoderna. Sin embargo, tampoco puede ser definida como plenamente moderna si tenemos en cuenta los principios que de acuerdo con la teoría sociológica contemporánea caracterizan a las sociedades modernas. Uno de los aspectos centrales a este respecto es el referido a los procedimientos democráticos de participación política que posibilitan, entre otras cosas, formas específicas de delimitación de lo público y lo privado.

IV. Planeación, gestión urbana y ciudadanía

Veamos ahora cómo las cuestiones planteadas hasta aquí pueden ser recuperadas en el análisis de los procesos sociales vinculados a la organización, apropiación y utilización del espacio urbano. Consideraremos a tal fin el ejemplo de la planeación urbana, una modalidad de gestión de la organización del espacio urbano institucionalizado en México durante los últimos años que consiste fundamentalmente en la organización de un corpus unificado del conjunto de regulaciones, normas y procedimientos a los cuales habrá de sujetarse tanto la intervención de los aparatos estatales como de los agentes privados en la apropiación y utilización del espacio urbano y en los cambios en la organización del mismo. La planeación urbana así entendida comprende un conjunto de normas de construcción y ocupación del suelo, la definición del tamaño y características de los espacios públicos y los equipamientos con los que los diferentes tipos de áreas urbanas han de contar y, como sustento de estos dos conjuntos de normas, un plan de "usos o de ocupación del suelo" que, al zonificar el área urbana y establecer sus límites, define cuales serán las normas de organización del espacio urbano que en cada caso serán aplicables. Este conjunto de instrumentos para la organización del espacio urbano se completa con la definición de los procedimientos que han de seguir tanto el Estado como los particulares para la aplicación de las normas de urbanización y para su transformación.

Evidentemente, ninguna ciudad contemporánea puede ser gobernada y administrada sin normas de construcción y de ocupación del suelo, pero el grado de integración de las diferentes regulaciones, tanto en términos conceptuales, como administrativos, procedimentales y legales, es variable. La ciudad de México, prácticamente hasta principios de la presente década no contó, en sentido estricto, con una planeación urbana en el sentido indicado. Hasta la sanción en 1979 del Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, las normas de construcción y de urbanización no se encontraban formalmente integradas a un plan de usos del suelo, ya que si bien existía un "plano regulador", su estatuto legal era ambiguo y constituía más un referente discrecional de las decisiones de los funcionarios que un instrumento público para la organización del espacio urbano.

La plena vigencia de este tipo de planeación, en tanto opere como referente "público" en el sentido de conocido o accesible a todos los ciudadanos y carente de ambigüedades en su formulación, puede constituir un elemento significativo en términos de un control y una gestión democráticas (en el sentido aquí especificado) de la organización del espacio urbano. Dicho en otros términos, un conjunto organizado de normas, regulaciones y procedimientos -que abarquen como mínimo las cuestiones antes señaladas- relativos a la organización del espacio urbano, puede jugar un papel importante para que la necesaria confrontación entre diferentes intereses privados y la determinación en cada caso de lo que habrá de considerarse como de interés público, se diriman a través de reglas de juego que no puedan ser manipuladas discrecionalmente.

Claro está que lo puramente procedimental no garantiza la democracia pero, tal como argumenta Bobbio, constituye un componente indispensable de la misma. Por otro lado, es necesario tener en cuenta que en cualquier momento dado, las reglas vigentes respecto de la organización del espacio urbano, serán expresión de una forma determinada de definición de los intereses públicos y tendrán consecuencias diversas -y en buena medida no previsibles- respecto de las diferentes clases, grupos sociales e intereses en juego.

Veamos ahora, a través de un breve recuento del curso seguido durante los últimos años por el proceso de planeación de la ciudad de México, en qué medida y de qué forma, la institucionalización de la planeación urbana expresa la problemática de lo que hemos denominado como "modernidad inconclusa" y, al mismo tiempo, ha tenido un impacto en las modalidades de confrontación entre lo público y lo privado en el espacio urbano.

En primer término, es necesario señalar que un sistema de planeación para la ciudad de México en el sentido antes indicado, existe sólo desde los últimos años, ya que en el Distrito Federal fue establecido a fines de la década pasada, y para los municipios que forman parte de la zona metropolitana a partir de 1982. [2] Dado que es imposible desarrollar aquí un examen global del proceso de institucionalización de la planeación urbana y de sus efectos en términos de los problemas aquí planteados, nos limitaremos a ilustrarlos a través del problema del suelo urbano y la vivienda para los sectores populares.

La plena institucionalización y rutinización de la planeación urbana, tiene como una condición básica, la existencia de una respuesta global a las necesidades de vivienda de la mayoría de la población, la cual ha incluido, en el caso de la mayoría de las democracias occidentales, la intervención del Estado en gran escala tanto en la producción masiva de vivienda como en la producción y organización de las infraestructuras, los servicios y los equipamientos concomitantes al uso habitacional del suelo. Cuando como es el caso de México, esta respuesta global no existe, la cuestión de la vivienda, además de jugar -como en todas partes-un lugar central en la problemática urbana- se convierte en una de las principales (quizás la principal) condiciones no resueltas para una institucionalización razonablemente exitosa de la planeación urbana.

Veamos el problema más de cerca. Cuando hablamos de una "respuesta global" a las necesidades de vivienda, nos referimos a un tipo de respuesta que de modo generalizado resulte consistente con los niveles de ingreso de la mayoría más pobre de la población, y que posibilite que dicha mayoría tenga un acceso públicamente garantizado a una vivienda cuyas características en cuanto espacio habitable y acceso a los servicios, equipamientos e infraestructuras públicas, responda a estándares públicamente reconocidos. Ni los estándares reconocidos ni las respuestas pueden ser definidos en términos de parámetros absolutos ni ser considerados definitivos, pero comparten un rasgo común: siempre han sido el resultado de la intervención estatal en una escala significativa y por lo general han implicado la conformación de sistemas públicos de vivienda.

En el caso de México, si bien desde la década pasada se ha ido consolidando un sistema público -que comprende diversas instituciones- en torno a la vivienda de "interés social", al igual que en el resto de los países latinoamericanos, los sectores pobres urbanos-comprendida allí buena parte de la clase obrera-, desde los años cincuenta hasta a la actualidad, han resuelto mayoritariamente sus necesidades de alojamiento a través del acceso al suelo y la producción de la vivienda en áreas periféricas que se urbanizan y venden "irregularmente". [3] Esta irregularidad que, simplificando, consiste fundamentalmente en formas de ocupación y apropiación del suelo, de urbanización y de producción de la vivienda, no legitimadas por la ley (comprendidos los ordenamientos urbanísticos), no es otra cosa que la condición para acceder a una parcela urbana barata y una producción progresiva de la vivienda, accesible de acuerdo con los recursos económicos (y culturales) disponibles por parte de esta porción mayoritaria de la población. Es decir, la inexistencia de títulos legalmente válidos de propiedad, la carencia de servicios y equipamientos y la producción progresiva de la vivienda, no autorizada a través de una licencia de construcción, implican la participación en un mercado inmobiliario en el cual los precios de venta son menores que los correspondientes a los

diferentes submercados "formales" porque no deben incorporar los costos de la "formalidad" (incluidos los de la urbanización). [4]

Ahora bien, en México, y por supuesto no sólo en México, estos procesos de "urbanización popular", han sido incorporados por el sistema político y por el Estado, a través de un conjunto de mecanismos -en los que no podemos detenernos aquí-, a la reproducción del sistema de dominación política. [5] De modo que la lucha por la "regularización" de la tenencia de la tierra, por la obtención de los servicios y equipamientos y, en general por el mejoramiento de las áreas populares urbanas, ha operado y sigue operando en gran medida, como un aspecto central del control político y la pacificación social de las mayorías urbanas. En este contexto, el Estado a través de sus aparatos de gestión urbana, pero muchas veces personificado en el presidente de la república, y a través de una compleja red de intermediarios sociales y políticos (los "líderes"), se presenta como el único poder capaz de otorgar o negar, en primer término la legitimidad de la posesión y ocupación del suelo y, en segundo término, la conexión a las redes de los servicios públicos y los equipamientos que el propio Estado controla.

Se trata de un conjunto de relaciones de dominación y de significados bastante complejo. Por una parte, los gobiernos postrevolucionarios han reconocido siempre en forma más o menos consistente la legitimidad social de las necesidades de alojamiento que se expresan a través de la urbanización popular, pero por otro lado este reconocimiento social nunca se tradujo en derechos que pudieran ser esgrimidos tanto ante la autoridad como frente a los otros actores del proceso de urbanización como los fraccionadores irregulares. Incluso la creación desde la década de los setenta de organismos como la Procuraduría de Colonias Populares, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y otros varios, así como más recientemente los propios sistemas de planeación urbana, han implicado consistentemente que la iniciativa en la legitimación y la incorporación de las colonias populares irregulares al sistema urbano (redes, equipamientos e infraestructuras públicas) repose totalmente del lado de los aparatos estatales, pues estos se apoyan en procedimientos jurídicos que permiten legitimar legalmente la posesión del suelo o la producción de la vivienda, o que definen normas urbanísticas y de servicios y equipamientos, pero que no otorgan derechos en este sentido a los pobladores.

En conjunto, esta modalidad de control de la urbanización irregular combinadas con las características materiales propias de dicha urbanización, han implicado que durante las últimas décadas, en todo momento la ciudades en México (y no sólo la ciudad de México), se compongan de una ciudad planeada (o al menos integrada al orden -jurídico- urbano vigente), y una ciudad no planeada. El análisis de las transformaciones de la estructura urbana de la ciudad de México hasta comienzos de la presente década, muestra que la tendencia ha sido que progresivamente la ciudad no planeada se integre a la ciudad planeada (Cfr Rubalcava y Schteingart, 1987), de modo tal que, aunque con considerables variaciones en el tiempo, las colonias irregulares se van convirtiendo en áreas regulares, dotadas de servicios e integradas a la traza urbana oficial. Aunque, claro está, en todo momento han seguido existiendo grandes zonas no integradas. Es este proceso de expansión-consolidación-expansión, lo que explica que la urbanización popular no haya dado lugar a la constitución de auténticos ghettos y que la balanza político-social de dicha urbanización se haya inclinado persistentemente hacia el control-integración y no hacia la violencia- exclusión.

En suma, se trata de un proceso de integración urbana exitosa, controlado desde arriba, juridificado de modo unidireccional -en el sentido de que se apoya en una legalidad que establece "objetos" del derecho pero no "sujetos" de derechos y apoyado en intermediarios sociales y políticos cuyas prácticas se encuentran circunscritas por la

gestión de la cobertura de necesidades y por la ambigüedad de la juridicidad esgrimida por quienes detentan el poder de legitimación.

Veamos ahora, luego de esta necesaria disgresión, cuáles han sido los impactos hasta ahora perceptibles de un instrumento que como la planeación urbana, se presenta dotado de todos los rasgos de la racionalidad formal, sobre la gestión de la urbanización popular.

En primer término es importante señalar que la institucionalización de sistemas de planeación urbana para las principales ciudades del país, ha sido lenta y ha enfrentado serias dificultades. Estudios existentes para los casos de Puebla (Melé, 1986) y Monterrey (García, 1988), muestran, en el primer caso, que tanto las modalidades clientelístico-corporativas de gestión urbana, como los intereses inmobiliarios organizados en torno a la urbanización del suelo, han logrado virtualmente anular la efectiva vigencia de un plan regulador. En el caso de Monterrey, en 1989 se logró sancionar un plan de desarrollo urbano, luego de introducir un conjunto de modificaciones promovidas por los organismos empresariales, los cuales se habían opuesto con éxito a los anteriores intentos. Aunque debe dejarse sujeta a comprobación a través de posteriores investigaciones, estas situaciones hacen plausible la hipótesis de que el tipo de regulación de la gestión urbana resultante de la institucionalización de estos sistemas de planeación urbana, entra claramente en conflicto tanto con la fuerte influencia sobre la organización del espacio urbano detentada por las empresas inmobiliarias, como con los sistemas de gestión urbana articulados con las organizaciones sectoriales del PRI.

Es sin duda en la ciudad de México donde el proceso de institucionalización del sistema de planeación urbana registra mayores avances. Seguramente esto se explica en parte por un considerable aumento de las dificultades experimentadas por los aparatos estatales involucrados en la definición de políticas urbanas y en la gestión de la ciudad, para legitimar la acción gubernamental y mantener un grado razonable de control sobre el desarrollo urbano. ¿Pero cuáles han sido los efectos sobre la gestión de la urbanización popular de esta relativamente exitosa institucionalización?

Señalemos en primer término los efectos de carácter general que el desarrollo actual de nuestras investigaciones al respecto parece indicar:

1. La urbanización de nuevas áreas pasó a estar sujeta a las regulaciones derivadas de planes de uso del suelo que establecen las áreas urbanizables y a normas de fraccionamiento de terrenos que especifican las obligaciones que contraen los agentes fraccionadores, así como los procedimientos a través de los cuales distintos órganos estatales intervienen en el proceso de autorización y supervisión de los fraccionamientos. Anteriormente, aunque existían leyes de fraccionamiento tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México, la decisión de si un área determinada sería urbanizada y, en cierta medida, la aplicación de las propias normas, eran facultad discrecional del regente del Distrito Federal y del gobernador del Estado de México, respectivamente.

2. Las autorizaciones para construir se extienden no sólo de acuerdo con normas de construcción, sino que requieren también de que la autoridad competente (que es un organismo diferente al que extiende las licencias) certifique la congruencia con los usos del suelo permitidos en el lugar donde se va a construir. De este modo la licencia de construcción resulta regulada de acuerdo con un instrumento -el plan de usos del suelo- que posee carácter público y cuya aplicación, en principio, no depende de la discrecionalidad administrativa.

3. Las modificaciones a los usos del suelo permitidos son concedidas o no a solicitud de las dependencias públicas y los agentes privados, de acuerdo con procedimientos que

requieren del dictamen de diferentes autoridades basado en las normas aplicables y en la evaluación del impacto sobre la infraestructura y los servicios públicos. Al mismo tiempo, el propio sistema de planeación establece los procedimientos para la actualización de los planes y el requisito de la consulta pública previa a la sanción de una nueva versión.

4. Desde una perspectiva más general, la integración de las normas y procedimientos para la regulación y control de la organización del espacio urbano en un sólo corpus, ha generado las condiciones para que el marco regulador resultante se haya convertido progresivamente en referente público de los diferentes actores involucrados en el proceso de urbanización y de transformación del espacio urbano. Los organismos públicos de vivienda, las empresas inmobiliarias y fraccionadoras, las organizaciones vecinales, las empresas y organizaciones empresariales, los ciudadanos considerados individualmente como "usuarios" de la ciudad y los funcionarios, encuentran al mismo tiempo como límite para su intervención y para la promoción de sus intereses en el espacio urbano y como ámbito para dirimir las diferentes demandas e intereses, en muchas ocasiones contrapuestos, el marco regulador de la planeación.

TEXTO

En relación con la gestión de la urbanización popular, la cuestión que debe enfatizarse, es que el sistema de planeación no modifica el estatuto político-jurídico de dicha modalidad de urbanización sino que lo formaliza, definiendo en ciertos casos su exclusión del orden urbano "legítimo" o condicionando su posibilidad a las decisiones de la propia burocracia que elabora y administra los planes. Expliquémonos, la elaboración de los planes de uso del suelo y de las normas urbanísticas partió de una estructura urbana dada, a partir de la cual se sancionaron coeficientes de ocupación permitidos y se definieron áreas "urbanas", áreas "urbanizables" y áreas "no urbanizables". Así ha ocurrido que áreas preexistentes de urbanización popular quedaron definidas como "no urbanizables", de modo tal que la burocracia puede negarles la regularización de la propiedad del suelo o los servicios ateniéndose al "plan". Por otro lado, ante las cada vez mayores dificultades experimentadas por los sectores populares para acceder a un suelo barato en condiciones irregulares, se ha difundido la práctica entre las organizaciones pertenecientes al llamado movimiento urbano popular, de promover programas de vivienda, más o menos autogestionarios, a través del crédito gubernamental o de la ayuda externa, a través de la adquisición "regularizada" de solares. Pero ocurre que el suelo barato coincide lógicamente- con las áreas "no urbanizables". Así, esta nueva modalidad debe enfrentar largas negociaciones con la burocracia para obtener la modificación requerida del "plan".

Resulta obvio por una parte que, desde un punto de vista práctico, no es posible defender la urbanización indiscriminada del suelo. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el sistema de planeación prevé los mecanismos para la modificación de los planes. Pero si ha de prestarse cierto crédito a los propósitos gubernamentales de regular el desarrollo urbano, y existen mecanismos para la modificación de los planes, ni unos ni otros parecen haber incorporado en el orden "legítimo" de un modo general y explícito, la problemática de la urbanización popular. Así, la planeación urbana parece reproducir, de nueva cuenta, un orden urbano "planeado" y legitimado por los ordenamientos urbanos, y un "desorden" -la urbanización popular- cuya legitimación queda al arbitrio de la burocracia; y una dualidad en el cuerpo ciudadano: por un lado los ciudadanos -propietarios- que habitan en la ciudad planeada y cuyas demandas, generalmente orientadas en el sentido de conservar y proteger su entorno urbano inmediato, son recogidas a través de las consultas públicas y las representaciones vecinales; por otro, los "populares", ciudadanos a medias en tanto no pueden esgrimir títulos claros de propiedad ni tienen acceso a la ciudad "legítima".

De este modo, si bien la constitución de la planeación en un referente público de la organización del espacio urbano, puede potencialmente convertirla en el ámbito en el que se dirimen diferentes intereses privados y se define el interés público en la gestión de la ciudad, esta posibilidad no podrá concretarse cabalmente, en tanto persista una definición del orden urbano que inconclusamente moderna, deja afuera una parte fundamental de los intereses en juego la urbanización popular- impidiendo de derecho y de hecho su concurrencia en la definición del interés público.

CITAS:

[*] Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Departamento de Sociología.

[**] Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Departamento de Sociología.

[1] Nos referimos aquí exclusivamente a razones que respaldan la validez del sistema de dominación vigente, pero evidentemente existen otro tipo de razones que pueden ser invocadas y que se relacionan con el modelo de desarrollo económico.

[2] Las reflexiones e hipótesis que se plantean respecto de las modalidades y efectos de la institucionalización de la planeación urbana en México, se apoyan en los resultados de una investigación actualmente en curso. Por razones de espacio se omiten aquí un conjunto de referencias empíricas que, en principio, consideramos que tienden a avalar nuestras hipótesis.

[3] La bibliografía sobre la acción estatal en materia de vivienda en México y sobre el problema de la "irregularidad" es relativamente abundante. Para una síntesis reciente de la discusión sobre las políticas estatales de vivienda, véase Connolly, 1988. Para un análisis de la problemática de la irregularidad y la propiedad del suelo en las colonias populares, Azuela, 1989, cap. 2.

[4] Existen varios trabajos recientes sobre los procesos de ocupación del suelo y la gestión popular del proceso de urbanización, entre otros véase Legorreta, 1984.

[5] Este tema ha sido abordado por diversos investigadores. Para una discusión reciente de la problemática véase Coulomb y Duhau (Coords.), 1989 y las correspondientes referencias bibliográficas.

BIBLIOGRAFIA:

Anderson, P. (1978), *Las Antinomias de Antonio Gramsci* Fontamara, Barcelona.

Azuela, A. (1989), *La Ciudad, La Propiedad Privada y el Derecho*, El Colegio de México, México.

Bobbio, N. (1986), *El futuro de la Democracia*, FCE, México.

Castells, M. (1978), *La Cuestión Urbana*, S. XXI, Madrid.

Cohn, Norman (1979), *Critica e resignacao. Fundamentos da Sociologia da Max Weber*, T.A Queiroz Ed., Sao Paulo.

Connolly, P. (1988), "Housing and the State in Mexico", Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México, inédito.

Coulomb, R. y Duhau, E. (coords.) Políticas Urbanas y Urbanización de la Política, UAM, México.

Durkheim. (1976) La División del Trabajo Social, Schapire, Buenos Aires.

Engels, F. (1967) La Situación de la Clase Obrera en Inglaterra, Ed. Pueblos Unidos, Montevideo.

Finley, M. (1984) La Grecia Antigua, Crítica, Grijalbo, México.

Giddens, A. (1979) Central Problems in Social and Political Theory, MacMillan, London.

Giddens, A. (1984) Constitution of Society, Cambridge: Blackwell/Polity Press.

Gilly, A. (1985) "PRI: La larga travesía", Nexos, No. 91. Habermas, J. (1987) Teoría de la Acción Comunicativa, Taurus, Barcelona, 2 V.

Lampard, E. (1964) Historia de las Ciudades en los Países de Economía Avanzada, Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, Caracas, V. III, No. 7-8.

Legorreta, J. (1983) El Proceso de Urbanización en Ciudades Petroleras, CECODES, México.

Lojkine, J. (1979) El Marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana, S. XXI, México.

Lomnitz, L. (1984) "Un modelo de la estructura de poder en el México urbano", en varios autores, Ciudades y Sistemas de Ciudades, CLACSO, Buenos Aires.

Marx, K (1978) El Capital, FCE, México, V. I.

Marx, K. (1975) La Cuestión Judía, Ed. Pueblos Unidos, Montevideo.

O'Donnell, G. (1978) "Apuntes para una teoría del Estado capitalista", Revista Mexicana de Sociología, No. 4.

Offe, K (1983) "Legitimation for Majority Rule?", Social Studies.

Olson, M. (1971) The Logic of Collective Action, Cambridge, Oxford University Press.

Parsons, T. El Sistema Social, Revista de Occidente, Madrid.

Parsons, T. (1978) El Sistema de las Sociedades Modernas, Trillas, México.

Saunders, P. (1981) Urban Politics, Londres

Schmitter, P. (1983) "On Democratic Theory and Neocorporativist Practice", Social Studies.

Weber, M. Economía y Sociedad, FCE, México, 2 U

Weber, M. (1987) Ensayos sobre Sociología de la Religión, Taurus, Barcelona, 3 V.

Zermeño, S. (1987) "Hacia una democracia como identidad restringida", Revista Mexicana de Sociología, año XLIX, No.2, abril-junio.