

# Apuntes para el análisis de los conflictos urbanos y gobernabilidad metropolitana en México

Salvador Moreno Pérez\*

...la ciudad donde vivo  
es mi cárcel y mi libertad...  
Joaquín Sabina

*Resumen:* En el presente artículo se hace una revisión teórico-conceptual sobre los conflictos urbanos. En general, se explica por qué surgen, si son propios de las dinámicas urbanas, cómo se dirimen y cuáles son las relaciones con el derecho. Para ello, en la primera parte, se revisan algunos conceptos desde la sociología, como movimiento social, conflicto y cambio social; en segundo lugar, se define y explica el conflicto urbano; los diferentes tipos y las formas de solucionarlos, así como su relación con la gobernanza y la gobernabilidad metropolitana. Por último, se revisan las principales disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el tratamiento del conflicto y se hacen algunos comentarios finales sobre participación social y el derecho a la ciudad.

*Palabras clave:* conflicto, conflicto urbano, movimiento social, gestión, planeación, gobernanza, gobernabilidad, legislación y participación social.

## **Urban conflicts and metropolitan governance in Mexico**

**Abstract:** The present article is a theoretical conceptual revision of urban conflicts. In general, it explains why they arise, if they are typical

\* Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, CESOP, México. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

of urban dynamics, how to settle and what are the relations with law. To do this, the first part reviews some concepts from sociology, such as social movement, conflict and social change; secondly, urban conflict is defined and explained; the different types and ways of solving them, as well as their relationship with governance and metropolitan governance. Finally, the main provisions of the General Law of Human Settlements, Territorial Ordering and Urban Development for the treatment of urban conflict are reviewed and make some final comments on social participation and the right to the city.

*Keywords:* conflict, urban conflict, social movement, management, planning, governance, governability, legislation and social participation.

## **Introducción**

Diferentes estudios han demostrado que los conflictos son inherentes a la vida y cumplen un papel fundamental en la transformación de las sociedades. Además, tienen una estrecha vinculación con el poder y el orden (Simmel, 2010; Calderón, 2012). En general en los sistemas democráticos el papel del Estado es mediar para mitigar o evitar el conflicto.

El espacio donde ocurren los conflictos es relevante para entender sus dinámicas y potencialidades; en América Latina éstos son sobre todo urbanos (87%) y sólo 13% se desarrolla en zonas rurales (Calderón, 2012).

Lo anterior viene a colación porque el ordenamiento y la planeación de las ciudades tienen como telón de fondo las controversias derivadas de la apropiación de los espacios y territorios. Con el objetivo de aportar elementos a la discusión actual sobre la reforma urbana, se plantea desarrollar el presente documento sobre la gestión de los conflictos urbanos en las zonas metropolitanas del país.

En términos generales, se puede afirmar que los conflictos son inherentes al desarrollo urbano; en ese sentido, José Sánchez-Parga expresa que, por lo contrario, cuando la conflictividad social rebasa ciertos umbrales máximos soportables por un régimen democrático, la sociedad resulta ingobernable. Cuando no hay posibilidad de pactos o negociaciones, la degeneración de la confrontación deriva en violencia

social, o la delincencialización de la sociedad, lo que podría exponer a la democracia a una reacción de las fuerzas represivas y autoritarias (Sánchez-Parga, 1995: 94).

La transgresión mínima y máxima de la conflictividad conlleva a una deslegitimización de la democracia tanto desde el punto de vista de la acción de gobierno como de la sociedad.

En el siguiente apartado se hace una revisión conceptual para diferenciar los conflictos con los movimientos sociales.

### **El conflicto y los movimientos sociales**

En la teoría social se han presentado diferentes visiones sobre la organización y evolución de las sociedades. Dos de los enfoques principales se refieren a aspectos que se basan en el consenso entre los hombres para convivir en sociedad; otros, en contraste, toman el conflicto como motor histórico de la dinámica social.

La primera visión sobre el orden e integración social se inspira en el pensamiento de Rousseau y presenta una imagen armónica de la sociedad, en la que la integración social es el resultado del consenso de sus elementos y se caracteriza por la concepción de sociedad como sistema estable de elementos, la funcionalidad de cada elemento social, la existencia de equilibrio entre los elementos y el consenso de todos ellos para el mantenimiento de la sociedad (Giner, 2009).

La segunda concepción, a diferencia de la primera, toma la imagen de discordia social; aquí sólo es posible la integración por la vía de la coacción. Es el modelo de pacto social presentado por Hobbes: sus tesis principales plantean que la sociedad está en constante cambio, se integra por elementos contradictorios que contribuyen al cambio social y la coacción de algunos elementos sobre otros para el mantenimiento de la sociedad (Giner, 2009).

Los mecanismos de la acción social se basan en una tendencia a la integración, pero dicha tendencia no está exenta de ciertas actividades de oposición o conflicto. El conflicto es un aspecto básico del cambio social, ya que permite resolver divergencias de grupos o colectividades para alcanzar un nuevo modelo de integración social. El estudio del

cambio social ha desarrollado esquemas y teorías basadas en el conflicto social (Giner, 2009).

Los movimientos sociales son una de las fuerzas principales que llevan al cambio de las sociedades; generalmente imponen o crean una situación de intenso conflicto social, y casi siempre se ven estrechamente vinculados a algún problema social apremiante (Baldrige, 1978: 296).

El conflicto o movimiento social en el pensamiento marxista es una necesidad para lograr la transformación social. Existen muchas clases de movimientos sociales, aunque no todos fomentan el cambio social.

En su momento, Georg Simmel señaló que los factores de la interacción social son la subordinación, la supraordenación, el intercambio, el conflicto y la sociabilidad. Además, mostró interés en el análisis de los elementos sociológicos de las relaciones interpersonales centradas en el problema del conflicto, lo que llevó a definir éste como parte integrante y necesaria de las sociedades y las relaciones humanas. También concibió el conflicto como algo integrador, una forma de socialización de las sociedades (2010: 17-18).

Para Simmel el conflicto representa el elemento positivo por cuanto teje, desde la negatividad, una unidad que sólo conceptualmente, pero no en los hechos, es disyuntiva. Agrega que la sociedad se compone tanto de tendencias unitarias como disgregadoras y en ese sentido los juzga como positivos.

En las ciudades, considera este mismo autor, la antipatía produce las distancias y las repulsas sin las que la vida sería imposible, en estricto sentido, en las grandes ciudades: “lo que puede parecer como un elemento de disociación es, en realidad, una de las formas elementales de socialización”.

Por su parte, J. Víctor Baldrige define de manera general los movimientos sociales como “una forma de comportamiento colectivo, en el que hay un grupo activo y organizado que promueve o hace resistencia al cambio. El movimiento tiene metas definidas, una estructura organizada y una ideología clara y orientada al cambio” (1978: 298).

El mismo autor postula que los movimientos sociales tienen cuatro características principales: 1) orientación al poder; 2) orientación de los valores, intento de alternar valores y normas; 3) orientación de ex-

presión personal, servir a las necesidades personales de los miembros del movimiento; 4) orientación de resistencia, intento de resguardarse de otros movimientos que tienen valores y metas contradictorias.

Es necesario hacer notar que los conflictos urbanos no son movimientos sociales, en estricto sentido, aunque pudieran llegar a convertirse. Jesús Giner (2009) considera que los tipos de conflicto son múltiples y difíciles de clasificar, debido a la variedad de actividad conflictiva que puede darse en cualquier situación humana que requiera unificación y resolución de antagonismos. Los más frecuentes son de origen familiar, lucha de clases, guerra entre estados, luchas por el poder político, ideologías, intereses profesionales, marginación lingüística, racial, religiosa o sexual.

El mismo autor afirma que ciertas formas de conflicto son necesarias para el mantenimiento de la identidad, la cohesión y la delimitación de un grupo social, hasta tal punto que en ocasiones un determinado grupo social no existiría si no viviera en conflicto o en preparación para un conflicto inminente. El intento de integración a partir de una situación de desigualdad social provoca conflicto, pero dicho conflicto es precisamente el factor de cambio social.

Por su parte, Josep Redorta, con base en una cuidadosa revisión teórica, aporta elementos para analizar los conflictos: explica que sobreviene una situación de conflicto cuando existe, por un lado, una tendencia a arriesgarse en una actividad y, por otro, una fuerza opuesta a esa actividad (2011).

El autor considera que no existe una teoría general del conflicto; no obstante, en la literatura se pueden identificar los procesos básicos de conflicto, como se muestra en el Cuadro 1.

Redorta, con base en las visiones existentes sobre el conflicto, plantea que: *a)* es innato en todos los animales, incluido el hombre; *b)* se origina en la naturaleza de las sociedades y depende de cómo se han estructurado; *c)* es una aberración, una disfunción de los sistemas sociales; *d)* ocurre porque es funcional para el sistema social; *e)* ocurre porque se persiguen objetivos incompatibles; *f)* es consecuencia de la pobre comunicación, mala percepción, defectuosa socialización y otros procesos inconscientes; *g)* es un proceso que pasa en todas las sociedades y en todas existe una regulación del mismo.

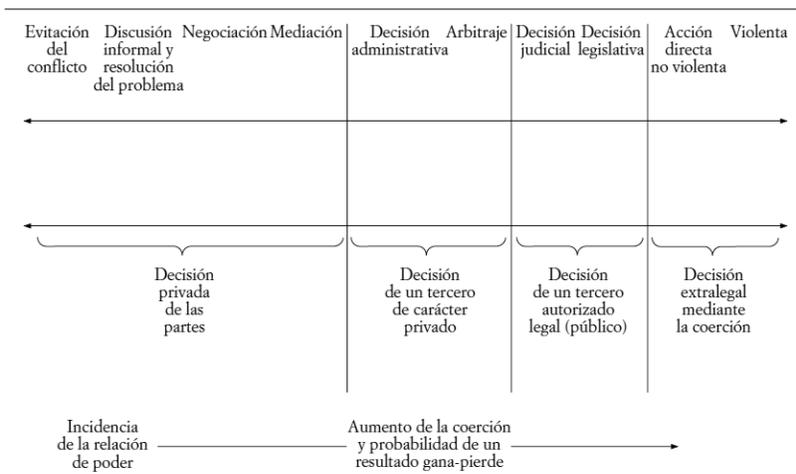
Cuadro 1. Algunos grandes procesos básicos de conflicto

<i>Autor</i>	<i>Tipo de conflicto</i>	<i>Proceso resultante</i>
Freud	Conflicto entre el deseo y la prohibición. (Lucha por el deber).	Represión. Defensas.
Darwin	Conflicto entre el sujeto y el medio. (Lucha por existir).	Diferenciación. Adaptación.
Marx	Conflicto entre clases sociales. (Lucha por la igualdad).	Estratificación social. Jerarquía. Comparación social.
Piaget	Conflicto en la toma de decisiones (Experienciales).	Resolución de dilemas. Aprendizaje.

Fuente: Redorta (2011).

Finalmente, plantea que para la resolución de los conflictos existe un continuo de métodos de gestión. En el Cuadro 2 puede verse este proceso.

Cuadro 2. Continuo de métodos de gestión de conflictos



Fuente: Redorta (2011).

El Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), a través del Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP), elaboró un estudio sobre protestas sociales en América Latina y considera que éstas son parte integral de esas democracias. Agrega que la política y los actores sociales se hacen y rehacen de forma constante en el conflicto, y éste se alimenta de las relaciones desiguales de poder; no obstante, el conflicto no es sinónimo de guerra: es el orden conflictivo de la interculturalidad y de la diversidad sustancial a la democracia (Calderón, 2012: 12).

El estudio del PNUD considera que las luchas sociales en América Latina han aportado a la democracia. De esta forma cita las luchas por la defensa de los derechos humanos, las protestas de los movimientos estudiantiles por una educación de calidad, los conflictos por la defensa de la condición obrera, las reivindicaciones de los movimientos campesinos, los conflictos urbanos por mejorar la calidad de vida en las ciudades, las protestas de la clase media empobrecida por las crisis y los movimientos indígenas; todas esas luchas, afirma, son portadoras de democracia.

El estudio considera que la democracia es en esencia un orden conflictivo, por tanto, los conflictos sociales son parte del cambio en las democracias latinoamericanas. Además, postula que la conflictividad en esa región comparte ciertos rasgos comunes: *a)* se desarrolla en un contexto caracterizado por la concentración de poder; *b)* desigualdad cuestionada por la ciudadanía; *c)* la desigualdad se expresa en los medios de comunicación; *d)* la participación social en los conflictos es amplia; *e)* las instituciones estatales son débiles y no tienen suficiente capacidad para gestionar los conflictos dentro de los marcos democráticos (Calderón, 2012: 16).

El estudio del PNUD define el conflicto social como “un proceso de interacción contenciosa entre actores sociales e instituciones, movilizadas con diversos grados de organización y que actúan de manera colectiva de acuerdo con expectativas de mejora, de defensa de la situación preexistente o proponiendo un contraproyecto social” (Calderón, 2012: 284). La definición plantea relaciones de poder entre grupos en donde se manifiesta la identidad, los intereses y las orientaciones de las diferentes partes.

Antes de entrar al tema del conflicto urbano es necesario hacer la distinción entre espacio físico y espacio social. El espacio físico es la expresión de la sociedad, el espacio social se retraduce en el espacio físico de forma que los agentes sociales se constituyen como tales en y por la relación con ese espacio (Olivera, 2009).

En general los gobiernos intentan evitar o disminuir los conflictos, aunque éstos son materia importante de estudio de la sociología y el derecho. Al respecto Antonio Azuela apunta que en el diálogo entre la sociología del conflicto y el discurso jurídico hay que partir de reconocer tres hechos: 1) que no todo conflicto se convierte en (o puede ser conducido) por procedimientos jurídicos; 2) que al entrar al mundo del derecho aparecen relaciones de poder que son propias del campo jurídico y que pueden afectar el resultado del conflicto; y 3) que esa “juridificación” del conflicto produce una redefinición del mismo (Azuela y Cansino, 2014: 21-22).

Sin embargo, no todos los conflictos se dirimen con una decisión judicial. Algunos conflictos urbanos se resuelven sin necesidad de acudir a los procedimientos jurídicos. En América Latina, afirma Azuela, “para muchas organizaciones que se ven a sí mismas como protagonistas de un movimiento social, la estrategia jurídica es sólo una entre muchas para enfrentar el conflicto” (Azuela y Cansino, 2014: 21-23).

Antonio Azuela plantea que es necesario estudiar los efectos sociales de la actividad jurídica sobre los conflictos, en particular sobre los urbano-ambientales, ya que al intervenir el derecho le da un sentido diferente al conflicto. Además, recomienda considerar que no todos los jueces están capacitados para hacerse cargo de problemas relacionados con las políticas públicas.

En el Cuadro 3, Azuela propone una línea de investigación sobre la relación entre los conflictos y el orden jurídico que involucra un diálogo interdisciplinario entre la sociología y el derecho.

Por su parte, Natalia Casacov observa que cada vez es mayor el protagonismo de los jueces en las disputas vinculadas con la urbanización. En dicho contexto define los conflictos territoriales como conflictos sociales por el control del territorio que tiene un carácter multidimensional y distributivo. Agrega que surgen en torno a grandes proyectos productivos, de infraestructura e inmobiliarios origina-

Cuadro 3. Efectos sociales de la actividad judicial sobre los conflictos urbano-ambientales

	<i>Distributivos (materiales)</i>	<i>Simbólicos</i>	<i>Políticos</i>
Localizados	Realización (o no) de un proyecto; formación de rentas y ganancias; retrasos (bloqueo de una decisión).	Posibilidad de ser escuchados por un juez. Estigmatización/ legitimación.	Prevalencia de unos órganos del Estado sobre otros (cuando hay controversias entre ellos).
Difusos	Admisión / exclusión de categorías de actores en el proceso judicial (interés jurídico).	Difusión de categorías jurídicas (como marcos cognitivos). Selección / invisibilización de temas y actores.	Formación de políticas públicas. Reorganización de las relaciones del Poder Judicial con los otros poderes.

Fuente: Azuela y Cansino (2014: 28).

dos por cambios en el uso del suelo. Finalmente, lo que está en juego allí es cómo se distribuyen las “externalidades” de esas intervenciones, mientras que en algunas situaciones los actores públicos son cuestionados por haber permitido cierto uso del suelo, o por ser los promotores de algún emprendimiento; en otras, se lo cuestiona por no haberlo impedido (Cosacov, 2014: 148).

Una visión complementaria de la anterior la ofrece Arturo Chávez, quien considera que un orden significa el reconocimiento del desorden porque el efecto inmediato de todo sistema jurídico es la producción de delitos. La existencia de una norma jurídica no logra, por sí sola, la anulación de los actos o acciones que son tipificadas como delitos (2006: 17).

Con base en esa argumentación, el derecho es resultado del conflicto social y su aplicación genera nuevos conflictos sociales. En algunos casos los conflictos conducen a reformas legales; en otros al uso de la fuerza legítima para controlar los conflictos con apego a derecho.

Una y otra alternativas dependen del cálculo y el poder de los actores del conflicto (2006: 21).

A continuación se describen las características de los conflictos urbanos, los aspectos que los hacen especiales y motivo de estudio.

### **Los conflictos urbanos**

Los conflictos urbanos son expresiones de inconformidad y tienen la característica de que ocurren en las ciudades y básicamente se producen por la apropiación del espacio. Sin embargo, es necesario hacer notar que el conflicto urbano es parte de un proceso histórico más amplio. Así lo documenta Diego Martín Olivera (2009), quien considera que el conflicto urbano se instala en el contexto de crecimiento de la desigualdad y el dominio de la marginalidad en América Latina.

Para analizar el orden urbano, Duhau y Giglia clasifican el orden formal urbano en dos grupos de normas: a) las orientadas a la regulación de la apropiación del suelo y sus usos y a la producción de la ciudad (normas de planeación, de construcción, de infraestructura y de equipamiento, y derechos de propiedad); b) las orientadas a la regulación de las prácticas urbanas u “orden reglamentario urbano” (2004: 264).

En esa tesitura los autores consideran que los conflictos por el espacio mediante la vía legal implican la disputa endémica entre distintos actores, los residentes y los no residentes, y la competencia entre los usos que darán al espacio bajo dominio privado, así como los usos y formas de aprovechamiento de los espacios públicos.

Por ello plantean una metodología para el estudio de los conflictos que debe considerar las formas de producción de la ciudad y de la constitución de un orden urbano. Recomiendan, por tanto, abordar el fenómeno metropolitano desde la perspectiva de la relación entre las modalidades de producción del espacio urbanizado, las formas de organización de dicho espacio que resultan de tales modalidades —en particular en lo que respecta a la relación entre espacio público y espacio privado— y la producción y reproducción de cierto orden urbano (véase Cuadro 4) (Duhau y Giglia, 2004: 284).

Cuadro 4. Contextos urbanos y conflictos por el espacio

<i>Urbanismo</i>	<i>Espacio disputado</i>	<i>Espacio homogéneo</i>	<i>Espacio colectivizado</i>	<i>Espacio negociado</i>
<i>Ibérico moderno</i>	<i>Ciudad Jardín</i> <i>Suburbio</i>	<i>Funcionalista</i>	<i>Popular informal</i>	
Organización del espacio	Central Pluri funcional. Espacio público como escenario del espacio privado.	Monofuncional Espacio público como escenario del espacio privado.	El espacio colectivo sustituye al espacio público.	Espacio público como residuo producido a partir de la vivienda.
Conflictos dominantes	Coexistencia de usos heterogéneos. Uso residencial amenazado por los usos del espacio público.	Reivindicación de la exclusividad residencial. Establecimiento o mantenimiento de “fronteras (simbólicas o físicas).	Cooperación imposible. Confusión respecto de los derechos sobre el espacio. Fenómeno del polizonte.	Entre vecinos por violación de arreglos tácticos en cuanto al uso del espacio público.
Gestión de los conflictos	Recurso por la vía contenciosa a las calificaciones jurídicas del espacio.	Recurso a los derechos de propiedad. Privatización legal (condominación) o irregular (cierre) del espacio público.	Divisiones endémicas. Recurso a la mediación de la autoridad. Repliegue, indiferencia o anomia.	Altos umbrales de tolerancia. Evasión del conflicto abierto hasta un desenlace violento.

Fuente: Duhau y Giglia (2004: 258).

Al final la metodología de Duhau y Giglia explica que no todos los conflictos urbanos, por tener ese carácter, son los mismos u homogéneos; cada forma de apropiación del espacio generará tipos especiales de conflicto.

El conflicto urbano es especial porque no puede dissociarse del espacio de ocurrencia, no es único ni tampoco homogéneo. Las ciudades son el resultado de conflictos por la apropiación de los espacios.

El conflicto también representa un área de oportunidad a los diseñadores o planificadores urbanos, ya que se pueden prevenir, administrar o resolver las controversias entre particulares y entre éstos y las autoridades de gobierno (Meneses, 2014).

Meneses plantea que existen diversos mecanismos para la solución de los conflictos que no están sujetos a los principios establecidos en las leyes o normas de juego prefijadas, sino a la correlación de fuerzas entre los actores.

Uno de los mecanismos de solución de conflictos es la negociación, que en palabras de Arturo Chávez:

[...] supone un procedimiento de discusión entre las partes adversas por medio de representantes oficiales, cuyo objetivo es llegar a un acuerdo. Para que se pueda dar una verdadera negociación, es necesario que exista un mínimo de intereses comunes o complementarios entre los adversarios, que exista una motivación por ambas partes para llegar a un acuerdo, así como la existencia de un equilibrio de fuerzas que no sea demasiado desigual. Cuando esto no ocurre, el conflicto no puede resolverse, o se resuelve por el aniquilamiento de una de las partes (2006: 97-98).

Podemos resumir las posiciones anteriores afirmando que en términos generales la planeación urbana admite la participación social de forma marginal, no impacta en la toma de decisiones que afecten el destino de la ciudad y es una de las partes relevantes de los conflictos en los espacios urbanos.

En forma categórica, Miriam Alfie afirma que las causas de los conflictos se relacionan con las demandas incumplidas de los representantes, la pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones, la afectación directa a los modos de vida y la exclusión social,

que entre otros factores generaron una nueva conflictividad social y política. Las decisiones de los gobernantes ya no pueden cifrarse en una verticalidad unívoca (2013: 752).

Por lo anterior recomienda que los gobiernos informen, transparenten sus acciones, rindan cuentas y se responsabilicen de sus actos. En este caso es evidente que la participación de diversas instancias de gobierno en la definición del proyecto, sus alcances y pertinencia, muestran lo delgada y frágil que puede ser una decisión que no está respaldada con el monitoreo y la vigilancia de una parte de la ciudadanía (la más afectada).

### **Tipología de conflictos urbanos**

En la sección anterior se estableció que la conflictividad urbana no es homogénea y que depende de muchos factores. En este apartado se revisan los principales tipos de conflictos urbanos.

El estudio desarrollado por el PNUD sobre los conflictos en América Latina identifica tres campos de conflicto: *a)* las demandas y luchas por la reproducción social, son prácticas por una mejor calidad de vida; *b)* los conflictos institucionales buscan mayor eficacia y legitimidad de las instituciones del Estado, y *c)* los conflictos culturales buscan cambiar los modos de vida y por ello se les considera conflictos estratégicos, como se puede apreciar en el Cuadro 5.

La noción de *conflictividad* da cuenta de una situación de conjunto, no es la suma de los conflictos puntuales, sino éstos más las relaciones que se establecen a partir de ellos. En ese marco la mayoría de los conflictos urbanos se pueden encasillar en la tipología de conflictos institucionales y de gestión, que comprende las siguientes conflictividades: prestación de servicios públicos; gestión administrativa; situación/medidas legales; cuestionamiento y/o reconocimiento de autoridades; incumplimiento de convenios y de límites político-administrativos (véase Cuadro 5).

Rodrigo Meneses, en un esfuerzo de generalización, define el conflicto urbano como un tipo particular de relaciones sociales que es el resultado de la convergencia espacio-temporal de intereses incompatibles

## Cuadro 5. Tipología de conflicto por campo de conflictividad

<i>Conflictos por reproducción social</i>
Laboral/salarial Medidas económicas/situación económica Tierra
<i>Conflictos institucionales y de gestión</i>
Prestación de servicios públicos Gestión administrativa Situación/medidas legales Cuestionamiento y/o reconocimiento de autoridades Incumplimiento de convenios Límites político-administrativos
<i>Conflictos culturales</i>
Ideológico-políticos Seguridad ciudadana Recursos naturales y medio ambiente Derechos humanos Valores/ creencias/ identidad Otros

Fuente: Calderón (2012: 128).

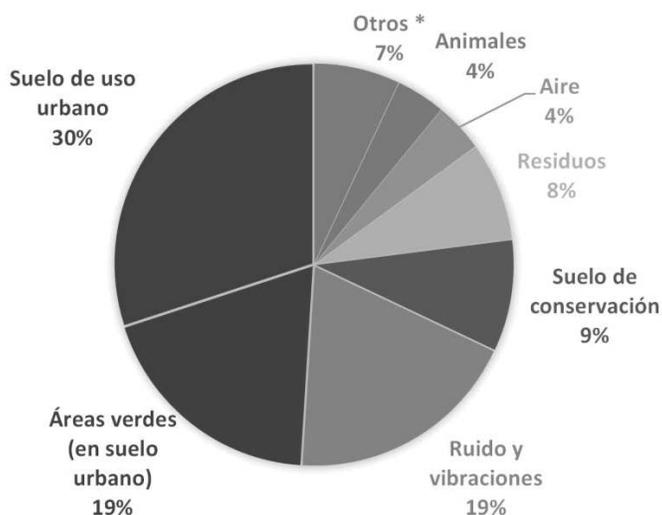
(razones del conflicto) entre dos o más actores (partes del conflicto) con respecto a los usos o localización de un pedazo concreto del territorio urbano (componente geográfico del conflicto) (2014: 295).

El mismo autor considera que es posible identificar tres grandes tipos de conflictos urbanos: *a) Conflictos por áreas verdes en suelo urbano*: se refiere a aquellas disputas derivadas de actos de invasión, destrucción o deterioro de áreas verdes (parques, jardines) ubicadas dentro de un territorio urbano; *b) Conflictos por el ruido*: representa aquellas disputas derivadas de la emisión de ruidos producidos por centros de entretenimiento o consumo, como bares o restaurantes. Esta categoría también incluye emisiones de ruido emitidas por maquinaria utilizada en algunas construcciones u obras, así como algunos centros de trabajo; *c) Conflictos por el uso de suelo*: se trata de aquellas disputas relacionadas con la construcción de nuevas edifica-

ciones o de la modificación, presumiblemente ilegal o no autorizada del espacio construido. Estos conflictos también involucran cambios en las actividades tradicionalmente alojadas en un vecindario, o en la modificación, autorizada o no, del vecindario (Meneses, 2014: 298-299).

Rodrigo Meneses realiza un seguimiento de los conflictos registrados por la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento del Distrito Federal (PAOT-DF) durante el periodo 2002-2012, que en ese lapso tuvo un agregado de 14,650 conflictos: destacan los relacionados con el uso de suelo (30%); derivados de la invasión, destrucción o deterioro de áreas verdes en suelo urbano (19%) y aquellos que son consecuencia directa de emisiones de ruido producidos por fábricas, bares o restaurantes (19%). Es decir, la tipología establecida por Meneses abarca 65% de los conflictos conocidos por la PAOT en el periodo de estudio (véase Gráfica 1).

Gráfica 1. Distribución porcentual de conflictos procesados por PAOT-DF, 2002-2012



\* En otros se incluye conflictos causados por agua, áreas de valor ambiental, contaminación visual, barrancas, energía lumínica y térmica.

Fuente: Meneses (2014: 300).

Meneses afirma que los conflictos urbanos tienden a multiplicarse y difícilmente desaparecerán. Menciona que una de sus cualidades, por lo menos en la Ciudad de México, es la proximidad que ocupan los actores respecto al espacio o el bien (ambiente, uso de suelo) afectado.

Además, señala que la posibilidad de que los conflictos puedan institucionalizarse depende del “tamaño” y el nivel de organización de los agentes movilizados. Aquí afirma que los conflictos relacionados con el medio ambiente involucran a un número mayor de personas no necesariamente “vecinas” o que mantienen una gran proximidad con el conflicto, mientras que los conflictos derivados por el uso de suelo o contaminación auditiva tienden a mantenerse en un ámbito “local” y los alcances dependen de la capacidad de movilización de los vecinos.

Sobre el estatus jurídico de los actos denunciados, Meneses señala que es común, al menos en la Ciudad de México, que los agentes movilizados etiquetan la obra, actividad o uso de espacio como ilegal, irregular o no autorizado y representa un medio para probar su afectación y que además “tienen al derecho de su lado”.

Finalmente, su análisis muestra que existen diferencias entre los tipos de conflicto y las relaciones entre los agentes movilizados. La observación indica que los conflictos originados por la invasión, el deterioro o la destrucción de áreas verdes en suelo urbano están relacionadas con una acción u obra implementada por entidades públicas, mientras que las disputas relacionadas con la construcción de nuevas edificaciones o la modificación del espacio se encuentran relacionadas con acciones llevadas a cabo por agentes privados.

Recapitulando, se puede afirmar que la conflictividad, de alguna forma, ha sido el motor que impulsa los cambios de la sociedad. Los conflictos de carácter urbano tienen la particularidad de que ocurren principalmente por la apropiación y el uso de los espacios públicos y privados en el ámbito urbano.

Los conflictos urbanos necesitan delimitarse para facilitar su estudio y no pueden separarse del espacio que les dio origen; por ello la importancia de la definición operativa que establece Rodrigo Meneses: son resultado de la convergencia espacio-temporal de intereses incompatibles (razones del conflicto) entre dos o más actores (partes del

conflicto) con respecto a los usos o localización del territorio urbano (componente geográfico del conflicto).

### **El conflicto urbano y su relación con la gestión y gobernabilidad metropolitana**

Las zonas metropolitanas y las ciudades son la estructura territorial más importante en los países y se espera que se mantenga su primacía en el futuro. La organización y funcionamiento de las zonas metropolitanas rebasan los límites administrativos y las más grandes se adaptan a los cambios globales, caracterizados por el intercambio a través de las modernas redes de comunicaciones.

Por tanto, la gestión de los conflictos urbanos se relaciona con la gobernabilidad y la participación ciudadana en los territorios. Por ello, en este apartado interesa describir los términos gobernabilidad, gobernanza y participación ciudadana.

Los conceptos gobernabilidad y gobernanza se han utilizado mucho en ciencias sociales, aunque en muchas ocasiones se utilizan como sinónimos; pero no significan lo mismo. Al respecto, José Juan Sánchez entiende la gobernabilidad como la capacidad de presentar y poner en marcha decisiones públicas mediante cauces institucionales y reglas del juego democráticas. En tanto que gobernanza es la coordinación y cohesión sostenida entre múltiples actores con diferentes propósitos y objetivos. Gobernanza representa la cuestión de cómo mantener el papel directivo de las instituciones políticas a pesar de los desafíos internos y externos al Estado (2012: 229).

Daniel Enrique Pérez Torres considera gobernanza como concepto que hace referencia a que la sociedad no es regida únicamente por el gobierno, sino que éste es parte de una red compleja de interacciones entre instituciones y grupos. En otras palabras se refiere a la relación entre la sociedad civil y el Estado, entre gobernantes y gobernados. En ese sentido, el autor considera que se diferencia de gobernabilidad, concepto que en su versión más conservadora enfatiza la capacidad del Estado de contener a la sociedad civil. En la gobernanza el papel del gobierno es articular los intereses, necesidades o retos,

en estrategias y proyectos de amplio apoyo social para desarrollar económica y socialmente una colectividad en un territorio (2013: 119).

En ese sentido, la gobernabilidad metropolitana es la capacidad del gobierno de la metrópoli de orientar y conducir los procesos urbanos, pero lo que en realidad ocurre es que generalmente no existe un gobierno metropolitano sino una gran fragmentación de las instancias estatales y municipales de planeación y gestión de problemas que no conocen límites administrativos (Bruno, 2009).

Al respecto, Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo (2001) afirman que no sólo se trata de áreas fragmentadas en diversos gobiernos locales, estatales, sino incluso entre países. Además, son áreas que se expanden y cambian continuamente. Esa falta de fronteras contradice los principios políticos de la soberanía, la cual demanda que las sociedades estén contenidas dentro de un Estado y subsociedades dentro de provincias, distritos, municipios o unidades geográficas bien definidas. Las zonas metropolitanas aparecen, por tanto, como ingobernables, porque no están contenidas dentro de límites definidos.

Por ello, cada vez son más frecuentes los argumentos a favor de impulsar las instituciones de gobierno con alcance metropolitano. En ese sentido, José Luis Lezama sugiere que la gobernabilidad metropolitana es una herramienta clave para incidir positivamente en el funcionamiento metropolitano y en aras de comprobar la eficiencia o inoperancia de arreglos de ese tipo se han desarrollado varias formas o mecanismos de gestión que van desde la modificación de las circunscripciones político-administrativas, pasando por el diseño de mecanismos de coordinación intergubernamental para gestión regional y la creación de entidades responsables para la prestación de servicios de carácter metropolitano, hasta la conformación de nuevos ámbitos de gobierno con atribuciones específicas para la gestión y planeación metropolitana, que cuentan además con representantes populares, fuentes de ingresos propios y órganos ejecutivos para construir y dotar de infraestructura y servicios básicos a la metrópoli (2006: 101).

En esos escenarios “la gobernanza metropolitana se refiere principalmente a la participación de una amplia variedad de actores con diferentes intereses y objetivos, reconociendo que las instituciones públicas no pueden resolver de forma aislada los problemas sino que

requieren de una participación por parte de redes de individuos y organizaciones, participación que no está exenta de conflictos” (Pérez, 2013: 159).

Por ello, en la gobernanza metropolitana, Daniel Enrique Pérez plantea que la fragmentación institucional es más clara en la toma de decisiones en el ámbito público, privado y voluntario; tal interdependencia entre actores produce que cada vez sean menos quienes pueden imponer sus intereses de forma unilateral.

Una visión contraria la ofrece Alfonso Iracheta, quien ha documentado que la planeación metropolitana en México prácticamente no existe, y que la participación social se ha desdeñado cuando no concuerda con el punto de vista oficial. Asegura que la planeación no existe porque no hay empresas, organismos u otras formas de organización con atributos ejecutivos en las que las partes —gobiernos estatales o municipales que comparten la metrópoli— acuerden acciones relevantes que muestren coordinación, concentración y, sobre todo, capacidad de atención a los problemas centrales de las ciudades (Iracheta, 2010).

En el mismo sentido, Anavel Monterrubio (2013) plantea que

[...] la conducción y ejecución de la planeación metropolitana presenta limitaciones estructurales que tienen su origen en el hecho de que se trata de una práctica que se desarrolla sobre la base de una acumulación de contradicciones y de conflictos por la multiplicidad de actores, de escenarios urbanos y de niveles de gobierno que intervienen en ella y que no se reconocen explícitamente, por lo que el planeamiento metropolitano se presenta como una tarea compleja.

Por su parte, René Coulomb explica que

La lucha contra la exclusión social en las grandes ciudades es multidimensional, una de ellas comprende el cuestionamiento de los actuales espacios, de planeación y gestión urbana, así como los mecanismos de participación social y de representación política que en ellas se utilizan. Se designa aquí por el término “Gestión” no a la acción de administrar la ciudad, sino al conjunto de prácticas relacionadas con el manejo de las

desigualdades, contradicciones y conflictos que son inherentes al desarrollo económico, social y territorial (2010: 131-151).

La planeación urbana no tiene más sentido que el de orientar, evaluar y asegurar la continuidad de la gestión en el tiempo. Al respecto, Antonio Azuela considera que las políticas públicas tratan de evitar los conflictos a toda costa o de encontrar las salidas más expeditas para su solución y los gobernantes se toman en serio la tarea de domesticar conflictos. Sin embargo, considera que desde las ciencias sociales sería un error reducir el conflicto a algo que hay que evitar y de ese modo excluirlo de la agenda de investigación, sobre todo porque es muy poco lo que sabemos sobre su dinámica y sus efectos (2014: 21).

Finalmente, Graizbord (1999) afirma que la capacidad de los ciudadanos para obtener respuesta a sus demandas e influir en las decisiones y acciones públicas será efectiva en función de los siguientes aspectos:

- a) El grupo organizado o activista sea capaz de articular sus objetivos en términos de demandas de bienes y servicios de consumo colectivo, cultura comunitaria y autogestión local;
- b) El grupo sea consciente de su papel como agente de cambio en la ciudad, independientemente de la escala o ámbito de su actuación;
- c) El grupo utilice correctamente a los agentes extralocales clave: los medios, los administradores, los profesionales, los partidos políticos; y
- d) El grupo activista mantenga su relativa autonomía aunque tenga sus conexiones con el sistema político para fines prácticos.

### **Conflictos urbanos y actividad legislativa**

En este apartado vamos a hablar sobre la relación entre sociedad y derecho, y más específicamente entre conflicto y ley. Por ello, resulta pertinente traer a colación la tesis de Arturo Chávez en el sentido de que el derecho es resultado del conflicto social y su aplicación genera

nuevos conflictos sociales. En algunos casos los conflictos conducen a reformas legales, en otros, al uso de la fuerza legítima para controlar los conflictos con apego a derecho. Al final una norma jurídica es el resultado de una negociación política o social (2006: 21).

Mientras que el estado de derecho ha sido producto de un largo proceso de consolidación del sistema democrático en el país, el Poder Legislativo ha sido parte importante de ese proceso.

La producción de leyes es una de las tareas torales del Legislativo, sin embargo, debemos considerar que la Ley es un resultado social, es decir, es producto de la evolución de las relaciones humanas, donde intervienen instituciones e individuos (Chávez, 2006: 22).

Hasta el 28 de noviembre de 2016, durante 40 años se contó con la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), que regulaba la función pública relativa a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros urbanos de población; en síntesis, la planeación urbana.

La nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, al igual que la anterior, es reglamentaria del artículo 27 constitucional, que establece el régimen jurídico de la propiedad y privilegia el interés público sobre la propiedad privada.

De entre los aspectos más importantes que regula se pueden mencionar la concurrencia y coordinación de autoridades; la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano; la coordinación, regulación y delimitación de las conurbaciones y zonas metropolitanas; las instancias de planeación metropolitana; las regulaciones a la propiedad en los centros de población y la gestión del desarrollo urbano; la prevención de riesgos en los asentamientos humanos; la movilidad urbana sustentable; la participación social y el fomento y control del desarrollo urbano, entre las más importantes.

La nueva ley hace explícito el derecho a la ciudad, cuyo objetivo es garantizar a todos los habitantes de un asentamiento humano o centros de población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución.

El Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco, 2016) hace una observación importante sobre el derecho a la ciudad: recomienda incorporar el componente de equidad en el disfrute de la ciudad, sus servicios y equipamientos, particularmente para beneficio de los grupos poblacionales más desfavorecidos.

Un aspecto relevante de la nueva ley y que se relaciona con los conflictos de orden urbano tiene que ver con la gestión deliberativa de los asentamientos humanos. En ese sentido, uno de los principios busca asegurar el desarrollo de procesos democráticos, participativos e incluyentes de la sociedad en la planeación y gestión del desarrollo urbano y metropolitano como una vía para solucionar los problemas que generan los asentamientos humanos.

La creación de los órganos deliberativos y auxiliares permite la participación ciudadana en la planeación del ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como la creación de nuevos centros de población. La Ley establece un órgano deliberativo por cada nivel de gobierno.

De entre las múltiples facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano se pueden mencionar la de conocer, analizar y formular propuestas sobre el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial; conocer y opinar sobre el proyecto de programa nacional de ordenamiento territorial y sus informes anuales de ejecución; conocer, opinar y proponer cambios en las políticas públicas, programas y acciones de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano que la Sedatu formule; conocer y opinar acerca de los lineamientos, acuerdos y normas oficiales mexicanas; conocer y opinar respecto a los convenios de zonas metropolitanas; sobre la creación de nuevos centros de población.

Además del conocimiento y la formulación de opiniones sobre las materias, el Consejo Nacional también puede proponer cambios en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como los criterios para la planeación y ejecución de las políticas y programas de desarrollo urbano en los ámbitos federal, regional, estatal, municipal y de las demarcaciones territoriales, entre las más importantes.

No obstante la relevancia y facultades que tiene el Consejo Nacional, la participación será a título honorífico, por lo que sus integrantes

no percibirán retribución o contraprestación alguna. La ley no especifica cómo se integrará, sólo que lo designará el titular de la Sedatu, pero no establece cuántos funcionarios lo integrarán ni quiénes.

En el ámbito estatal y municipal, para asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano, conforme al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional previsto en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley establece que las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, conformarán los siguientes órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural:

- a) Los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;
- b) Las Comisiones Metropolitanas y de Conurbaciones, y
- c) Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Vivienda, de ser necesarios.

Al igual que el Consejo Nacional, los integrantes participarán de forma honoraria y podrán proponer y opinar en materia de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial.

Los órganos mencionados podrán, además, evaluar periódicamente los resultados de las estrategias, políticas, programas, proyectos estratégicos, estudios y acciones específicas en la materia, pero, como se mencionó, sin recursos económicos para llevar a cabo esa importante actividad.

Por último la Ley permite a los ciudadanos denunciar ante las autoridades los hechos, actos u omisiones que contravengan las disposiciones de la Ley, los planes o programas; también se establecen las sanciones procedentes.

## **Comentarios finales**

Los conflictos, y en general los movimientos sociales, son acontecimientos que históricamente han transformado a las sociedades. Las teorías sociales giran en torno a la política y las relaciones de poder.

Los conflictos sociales son muy diversos: van desde los familiares, de valores culturales, acceso a bienes y recursos, entre los más importantes. La particularidad de los conflictos urbanos es que ocurren entre uno o más grupos sociales y normalmente ocurren por la apropiación del espacio o territorio.

En la mayoría de las ciudades latinoamericanas el conflicto urbano tiene sus antecedentes en procesos históricos caracterizados por la pobreza, desigualdad, marginalidad y exclusión social. En la actualidad esta situación se ve agravada por las condiciones de violencia y crimen organizado.

La legislación por sí misma no resuelve los conflictos urbanos, la mayoría de los cuales tienen como origen el uso y apropiación del suelo. Una forma de evitar los conflictos se puede solventar si se permite la participación ciudadana en el diseño de las políticas, los planes y la ejecución de los programas públicos. Sin embargo, la participación ciudadana que permite Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano es por medio de consejos de participación en los diferentes niveles de gobierno con demasiadas atribuciones, pero sin ningún tipo de retribución económica.

La nueva legislación en materia de asentamientos humanos tiene una definición amplia del derecho a la ciudad, el cual garantiza a todos los habitantes el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, teniendo como marco general los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México en la materia.

El problema que se detecta en la legislación es que no existen los mecanismos para hacer efectivo ese derecho fundamental, que implica acceso a viviendas dignas, servicios eficientes, equipamientos e infraestructuras de calidad; aquí queda la duda de cómo garantizar esos derechos en asentamientos informales, segregados en la mayor parte

de las periferias de las zonas metropolitanas del país y donde sólo por mediación del conflicto y negociación los habitantes de esas zonas han logrado una relativa mejora en sus condiciones de vida.

## **Bibliografía**

- Alfie C., Miriam (2013), “Supervía Poniente: conflicto social y visión urbano-ambiental”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 28, núm. 3, septiembre-diciembre, México, El Colegio de México, pp. 735-768.
- Azuela, Antonio y Miguel Ángel Cancino (coords.) (2014), *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*, México, PAOT.
- Baldrige, Víctor (1978), *Sociología. Estudio de los problemas del poder de los conflictos y cambios sociales*, México, Limusa.
- Bruno, Miguel Ángel (2009), “Gobernabilidad de la ciudad metropolitana”, *X Seminario de RedMuni Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios*, 13 y 14 de agosto, Buenos Aires.
- Calderón, Gutiérrez Fernando (2012), *La protesta social en América Latina*, Buenos Aires, PAPEP, PNUD/Siglo XXI Editores.
- Chávez, Arturo (2006), “Apuntes para comprender la relación entre la ley y el conflicto social”, en Angélica Cuellar y Arturo Chávez, *La ley y los conflictos sociales*, México, UNAM.
- Cosacov, Natalia (2014), “Usos del suelo y judicialización en Buenos Aires”, en Antonio Azuela y Miguel Ángel Cancino (coords.), *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*, México, PAOT.
- Coulomb, René (2010), “La planeación y la gestión urbana frente a la utopía de la ciudad incluyente”, en Lucía Álvarez, Cristina Sánchez y Carlos San Juan (coords.), *La gestión incluyente en las grandes ciudades*, México, UAM/UNAM/INAH.
- Duhau, Emilio y Ángela Giglia (2004), “Conflictos por el espacio y orden urbano”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 56, mayo-agosto, México, El Colegio de México.
- Giner, Jesús (2009), “Teorías del conflicto social”, *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, disponible en <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/C/index.html>

- Graizbord, Boris (1999), “Planeación urbana, participación ciudadana y cambio social”, *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. II, núm. 5, enero-junio, México, El Colegio Mexiquense, disponible en <http://est.cmq.edu.mx/index.php/est/article/view/461/935>
- Imco (2016), *Observaciones y recomendaciones a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, México, disponible en [http://imco.org.mx/desarrollo\\_urbano/observaciones-y-recomendaciones-a-la-ley-general-de-asentamientos-humanos-ordenamiento-territorial-y-desarrollo-urbano/](http://imco.org.mx/desarrollo_urbano/observaciones-y-recomendaciones-a-la-ley-general-de-asentamientos-humanos-ordenamiento-territorial-y-desarrollo-urbano/)
- Iracheta, Alfonso (2010), “Los nuevos órganos de planeación. Participación y administración metropolitana”, en Lucía Álvarez Enríquez *et al.*, *La gestión incluyente en grandes ciudades. Estructura urbana, movilidad, seguridad y pluriculturalidad*, Colección México y Democracia, México, UNAM/UAM/INAH/Juan Pablos.
- Lefebvre, Henry (1969), *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Ediciones Península, 88 pp.
- Lezama, José Luis (2006), *Medio ambiente, sociedad y gobierno; la cuestión institucional*, México, El Colegio de México.
- Meneses, Rodrigo (2014), “La investigación social y los conflictos por el espacio urbano en la ciudad de México”, México, CIDE.
- Monterrubio, Anavel (2013), “El estado actual del régimen de planeación y ordenamiento territorial metropolitano”, *Documento de Trabajo* núm. 151, México, CESOP, Cámara de Diputados.
- Olivera, Couto Martín (2009), *El conflicto social en el espacio urbano. Un análisis de la crisis de la convivencia ciudadana*, Montevideo, Universidad de la República.
- Pérez, Torres Daniel Enrique (2013), *Las zonas metropolitanas de México. Estructuración urbana, gobierno y gobernanza*, México, UAM/PUEM, Estudios Metropolitanos.
- Redorta, Josep (2011), *Cómo analizar los conflictos. La tipología de conflictos como herramienta de mediación*, Madrid, Paidós, consultado en [www.planetadelibros.com](http://www.planetadelibros.com)
- Rodríguez, Alfredo y Enrique Oviedo (2001), “Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas”, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.

- Sánchez, José Juan (2012), “Gobernabilidad y gobernanza”, en Bertha Lerner *et al.*, *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, UNAM.
- Sánchez-Parga, José (1995), *Conflicto y democracia en Ecuador*, Quito, Centro Andino de Acción Popular.
- Senado de la República (2014), *Dictamen que presentan las Comisiones unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; de Desarrollo Municipal; de Vivienda; de Estudios Legislativos, y de Estudios Legislativos Segunda, por el que se expide la Ley General de las Ciudades y el Territorio*, México, 9 de diciembre.
- Simmel, Georg (2010), *El conflicto. Sociología del antagonismo*, Madrid, Sequitur.