

Seminario
Estudios empíricos del derecho
Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM

Vicente Ugalde*

Introducción

Este texto comprende un estudio empírico sobre el funcionamiento de las ventanillas en las que se tramitan las autorizaciones propias del derecho urbanístico en la Ciudad de México. El propósito de este pasaje es mostrar cómo lo legal, el derecho, es concebido y experimentado por personas ordinarias al momento en que pretenden someterse a la aplicación que hace la autoridad de la norma o cuando deciden resistirse a ella. En este caso, la idea es dar cuenta de la experiencia de acudir a una “ventanilla única” de una alcaldía (antes Demarcación Política o Delegación) en la Ciudad de México y de hacer explícita la valoración de dicha experiencia, de las interacciones que se dieron, sin ignorar el resultado de dicha experiencia en la perspectiva del propósito al que sirve la existencia de ese dispositivo que está constituido por normas, funcionarios, trámites y ciudadanos. Para ello, como se explica más adelante, se ha procedido a recolectar información sobre esas experiencias, información que es considerada como huella del derecho en la sociedad, sin dejar de considerarla también como vestigio de lo social.

La presentación de los resultados de investigación que se presentan, está precedida, en una primera parte, por una reflexión encaminada a explicar el enfoque a partir del cual se consideran aquí las normas legales; que comprende una explicación de la utilidad de aproximarse a las normas legales a través de los comportamientos en torno a ellas. Ello permitirá, en una tercera parte exponer sumariamente algunos resultados empíricos de la investigación para finalmente plantear algunas observaciones en cuanto a la forma en cómo los comportamientos sociales en torno a esas normas en materia urbanística, informan sobre cómo se gobierna el desarrollo urbano.

* El Colegio de México, A.C.

El enfoque

El enfoque en el que se ha basado la investigación de la que se da cuenta en este trabajo distingue lo que prevé la política y lo que revela la gestión cotidiana de su implementación. Se interesa especialmente en los instrumentos de los que ha sido dotada la política para alcanzar sus objetivos y en el personal de los servicios administrativos encargados de aplicar las reglamentaciones en las que se despliega la política.

Aunque parece obvio, la decisión metodológica de analizar expresiones cotidianas de la movilización de normas, en tanto instrumentos a disposición de los gobiernos, merece algunas precisiones. Recurrir a normas generales y abstractas en las que se establecen prescripciones respecto a qué está permitido hacer y en las que se define qué requiere de una autorización del poder público y bajo qué condiciones esa autorización es concedida, esa práctica constituye una técnica encaminada a encuadrar los comportamientos, y constituye entonces un mecanismo de gobierno.

Analizando lo que Michel Foucault denominó “regímenes de gubernamentalidad”, Frank Aggeri (2005) identifica que a partir del siglo XVIII se fue desarrollando un régimen de la norma y de la preeminencia de una actividad, el gobierno. La actividad gobernar habría generado su propio objeto, la población y los fenómenos que le son propios como la mortalidad o la natalidad; y habría también dado lugar a un campo de conocimiento, la economía política. La vida, observa Aggeri, fue así convertida en objeto de las tecnologías modernas del poder (Foucault, 2004a:111). En esta forma de ver el ejercicio del poder, las prácticas de gobierno son concebidas como tecnologías para la conducción de conductas, la dirección de la conducta de los otros y de la propia.

El desarrollo de la actividad de gobierno significó transformar la población en objeto político, en objeto de gobierno. Ésta pasa de ser considerada en forma negativa, es decir, como lo contrario a despoblación provocada por alguna guerra o epidemia, a ser considerada en su positividad y generalidad, a ser considerada un objeto político (Foucault, 2001a:69). Se configura así una transformación en la acepción de la población y progresivamente se convertirá en algo visto en su aspecto positivo. En ese proceso la población pasa de ser considerada como un recurso, base de riqueza y de poder, una especie de mano de obra para

actividades como la agricultura y las manufacturas; a ser considerada también como objeto técnico-político, como el objeto de intervención gubernamental. Ya no sería sólo un agregado de habitantes sobre un territorio, sino una variable dependiente de factores por los que puede quedar al alcance o fuera del alcance de la voluntad del soberano, dado que el hecho de que éste dicte que la población haga o deje de hacer algo, ello no significa que eso sucederá.

Gobernar pasa entonces a significar conducir, influir sobre la población y ello requerirá de técnicas para actuar también sobre factores diferentes a la población misma pero que afectan la capacidad de influir en su comportamiento. La población pasa en efecto a ser considerada como una totalidad de recursos y necesidades; y a partir de entonces, el objetivo es producir, suscitar y organizar la población para permitir que desarrolle sus atributos y propiedades (Lascoumes, 2005:346).

Con esta forma de concebir la población, Foucault se interesa en el poder como un conjunto de prácticas que permiten conducir las conductas de los individuos, como técnicas concretas que permiten el encuadre de sus comportamientos (Lascoumes, 2005:349). Si en las monarquías la presencia del rey tiene una relevancia política, a partir del siglo XIX lo que tiene esa relevancia, lo que constituye el objeto de protección, es decir al que se dirige la exclusión de los delincuentes y las prácticas terapéuticas para la eliminación de enfermedades, es el cuerpo de la sociedad (Foucault, 2001b:1622). Lo que es objeto de intervención de los gobiernos es la población y los cuerpos; la coacción forzada se ejerce sobre el cuerpo, el poder se ejerce directa o indirectamente sobre éste y queda así marcada una evolución en las relaciones entre el poder y el cuerpo (Foucault, 2001a:1337).

En cierta forma, el enfoque que ha adoptado esta investigación está animado por el propósito de identificar formas concretas de ejercicio del poder por parte de personas que se desempeñan en el gobierno, para inducir la observancia de normas legales propias del desarrollo urbano por parte de las personas a las que se destinan esas normas. Se busca identificar y caracterizar las expresiones singulares asociadas a esas normas, y entonces aprehender al “estado en concreto” (Padioleau, 1982), entender al estado en su actividad de gobernar el desarrollo urbano a través de las prácticas de sus agentes y de los destinatarios de las normas jurídicas de las que se vale el estado para conducir conductas.

El carácter reglamentario de la política de desarrollo urbano es de particular importancia. El conjunto de normas a través de los cuales el estado busca gobernar el

desarrollo urbano, es decir, las leyes, programas, reglamentos, decretos y permisos autorizaciones, todo ello revela que se trata de una política intensiva en recursos reglamentarios (Rose, 1984); rica en prescripciones elaboradas conforme a las convenciones propias del derecho público, por las que se busca prescribir conductas específicas y asociarles sanciones en el supuesto de su desobediencia. Sin embargo, el análisis de esas normas no es el principal interés en el enfoque que ha orientado esta investigación, sino, la gestión cotidiana de los comportamientos, de las actividades que son reglamentadas con ellas. Retomamos la metáfora de Lascoumes y Le Galès (2014) cuando, al hablar del enfoque de la implementación en el análisis de políticas pública, refieren que este enfoque pone en el centro de su atención los intérpretes y el auditorio; y no la partitura ni el compositor. En esta investigación, el derecho urbanístico de la Ciudad de México es considerada la partitura, pero lo que interesa es la ejecución que realizan los intérpretes, es decir, los funcionarios y ciudadanos a los que está destinada esa partitura.

Al hablar de derecho urbanístico y en general, de derecho, este trabajo no desconoce las ambigüedades que van aparejadas a esta noción. Se trata de un término dúctil, polisémico e indeterminable, del que las convenciones de su uso se han multiplicado de tal forma que se ha vuelto ocioso aspirar a una definición única e irrefutable. Cuando se hace referencia al derecho, este texto remite a un grupo sistemático de reglas de comportamiento elaboradas conforme a las reglas que el propio orden jurídico vigente en un territorio ha fijado para ello, pero la mirada que orienta el examen que propone este texto se dirige también a las prácticas de actores concretos respecto a esas reglas; es decir, que no únicamente se hace referencia a una palabra, “derecho”, ni únicamente a un sistema jurídico en su existencia positiva, sino también a las experiencias en torno a las reglas que integran ese sistema, a las experiencias jurídicas.

En lo que concierne a este segundo aspecto, nuestra investigación está en cierta medida orientada por la mirada de Ewick y Silbey (1998) la cual, cuando piensan en los usos del derecho, no lo hacen a partir de la movilización que los profesionales del derecho, los estudiosos de la doctrina o los jueces, hacen de esas reglas, sino a partir de eventos y de interacciones que se dan en contextos concretos como las familias, los barrios o los lugares de trabajo, como lo es el de la burocracia encargada del desarrollo urbano en una ciudad. En esta línea, el enfoque que guía este trabajo hace suya la idea de que en el estudio de los

comportamientos sociales que se articulan en torno a una norma, estos comportamientos son susceptibles de ser estudiado a través de las prácticas de esos actores sociales. Ello permite dar cuenta del cumplimiento y la efectividad de esas normas; de su capacidad para conducir los comportamientos y en última instancia, de la capacidad de valerse de ellas para gobernar prácticas sociales, en este caso, los que son propias del desarrollo urbano.

En un sentido amplio, las interrogantes que se plantea este trabajo son las mismas de la sociología jurídica: se trata de preguntas a propósito de las relaciones entre el derecho, en tanto conjunto más o menos estructurado de reglas, principios y decisiones, y la sociedad. Para ser más específico, se puede decir que nuestro interés recupera tanto las preocupaciones que son tradicionalmente consideradas como de tipo jurídico, las que provienen más de un enfoque sociológico. En el primer caso, se trata del interés de este trabajo en preguntas sobre la efectividad de las reglas; en el segundo caso, el interés radica en la manera en cómo éstas afectan el orden social, la acción social o sobre las condiciones de su producción (Severin, 2003). En cuanto a este último enfoque, se trata de formular y si es posible, responder a preguntas sobre las relaciones cotidianas que tiene la gente con las reglas de derecho, a la forma en cómo las personas viven y experimentan en su día a día lo legal. Retomando a Ewick y Silvey (1998), son preguntas relativas a la presencia cotidiana de la legalidad en nuestra vida.

Esta forma de observar el derecho y las prácticas en torno a sus normas no está, por otro lado, completamente separada de la sensibilidad del análisis político a medidas reglamentarias pues presta especial interés a las interacciones en torno a las normas y a las lógicas de acción por las cuales los individuos, o grupos organizaciones, teniendo cada uno intereses o atributos, se confrontan los unos a los otros (Padioleau, 1982). La mirada que orienta nuestra aproximación al derecho es una que lo observa también como actividad social y no sólo como una suerte de fuerza autónoma dominante; es decir que considera posible pensar al derecho como tal, en oposición al hecho, pero opta por pensarlo en relación al hecho.

Nuestra revisión sobre los datos que arroja la expedición de autorizaciones de construcción en la ciudad (Manifestaciones de tipo A, B o C, Licencias especiales de construcción,...) está animada por la idea formulada por Lascoumes (1991:65) de que el derecho es un relevador del estado de las representaciones de un problema en un momento

dado y por lo tanto, también un revelador de la concretización de esta política; como señalábamos antes, huella del derecho en la sociedad y a su vez, vestigio de los social.

Es de especial interés insistir en que el objetivo de esta política y entonces de esta movilización de instrumentos y de servicios administrativos es, finalmente, gobernar las actividades por las que la ciudad crece o se transforma en su parte material o construida. Ello no significa que al hablar de la reglamentación urbanística se esté considerando toda la reglamentación susceptible de ser movilizada cuando se habla de gobernar una ciudad. Lo que es gobernado cuando se hace referencia a la noción “gobernar una ciudad” rebasa por mucho estas actividades y las “acciones urbanísticas” a las que se refieren las reglamentaciones de este sector: división, demolición, fragmentación, edificación, ... entre otras. Eso que es gobernado, contemplaría muchas otras actividades como, por mencionar algunas, el desplazamiento de personas, mercancías y en fin, de vehículos; las emisiones a la atmósfera y a las redes de desagüe, las actividades propias de ser calificadas como violentas, la propiedad privada, el abastecimiento de bienes de todo tipo, las actividades de la denominada economías de la noche y en fin todo lo que ocurre en una ciudad.

En lo que estamos pensando cuando nos interesamos en eso que se pretende gobernar con la regulación urbanística, es en acciones urbanísticas por las que la ciudad se desarrolla. Así, determinado eso que sería gobernado cuando se habla de gobernar el desarrollo urbano, se da lugar a la pregunta respecto a si eso que es gobernado, es gobernado permanentemente, y si es el caso, si ello ocurre con la misma intensidad todo el tiempo y en todo el territorio. A éstas se suma la pregunta respecto a si las acciones urbanísticas han sido siempre gobernadas de la misma forma, con los mismos instrumentos, con propósitos semejantes, y en consecuencia, se suma la duda respecto cuál es el objetivo que orienta en diferentes épocas la intención de gobernar el desarrollo urbano: ¿densificar? ¿introducir medidas para mitigar el riesgo sísmico? ¿facilitar la transformación de capitales en activos inmobiliarios? ¿Inducir dinamismo a la actividad económica?... Conocer y explicar el aparato de gobierno, sus instituciones, su trabajadores, sus instrumentos, los recursos movilizados y sus actividades cotidianas así como las reacciones de los gobernados permite, como lo apunta Le Galès (1995), ver la ciudad como ente colectivo con capacidad para conducir a los actores económicos y sociales en su territorio, pero también enfocarse en el lado ilegal de la ciudad: ese en el que se construyen inmuebles o niveles en inmuebles sin permiso, o se edifica en

suelos legalmente restringidos por el uso asignado en la zonificación urbana o ambiental, o incluso por sus condiciones favorables al riesgo. Dar cuenta de la abstracción de esas actividades de un espacio de legalidad, permite a su vez observar que en la ciudad existen segmentos o grupos en los que el gobierno no gobierna, o en los que el gobierno se ejerce de forma débil o apenas simbólica (Le Galès, 2011; Le Galès y Ugalde, 2018). Al informar sobre esas zonas grises para el gobierno, da cuenta también del papel del derecho en las relaciones sociales que se dan en esos espacios, y de la capacidad tienen las reglas para modificar o para estabilizar comportamientos, pero también para reconocer qué efectos (incluyendo los indeseables y los inesperados) se genera cuando la norma no regula y cuando el gobierno no gobierna.

El caso: rastros del gobierno del desarrollo urbano

Para identificar y analizar las prácticas por las que se expresa el gobierno del desarrollo urbano, es decir, las prácticas por las que los funcionarios del estado ejercen autoridad sobre los ciudadanos, se tomó la decisión de considerar registros en los que se consignan interacciones entre administración pública y administrados con motivo de la aplicación de la reglamentación urbana en la Ciudad de México. La búsqueda de esos registros se realizó en dos momentos.

El primero fue en 2017 y consistió en solicitar a las áreas correspondientes en cada una de las entonces Demarcaciones territoriales del Distrito Federal los listados de trámites que reflejan el proceso por el que las normas generales y abstractas, expresadas en la Ley de desarrollo urbano, el reglamento de construcciones y los programas de desarrollo urbano, el general pero principalmente el delegacional (y en algunos casos el especial), se singularizan, es decir se traducen en una prescripción para un acto específico. El rastro de la aplicación singularizada de las normas se encuentra en diferentes documentos (relacionados con trámites específicos) y así se solicitaron registros de: las manifestaciones de construcción (para el caso las A,B y C); los Avisos de terminación; las Constancias de alineamiento y número oficial, y los registros de obra ejecutada.

En ese primer momento, el corpus fue complementado con información solicitada a la Secretaría de desarrollo urbano y vivienda de Distrito Federal (Seduvi) relacionada con el

dictamen de impacto urbano además de la información relacionada con el uso de suelo, específicamente, el certificado de zonificación de uso del suelo, disponible en el sitio electrónico de la Ceduvi. Algunos resultados de un primer análisis de esa información fueron consignados en dos trabajos recientemente publicados (Ugalde, 2023a; Ugalde, 2023b). Entre otros aspectos relevantes de esa primera recolección de información, se señaló que la forma cómo las alcaldías registran solicitudes de manifestaciones de construcción son diferentes en cuanto a formato así como en cuanto al material de preservación. El recurso a medios digitales no estaba generalizado y las respuestas no siempre fueron proporcionadas en formatos electrónicos ni a distancia, sino únicamente in situ. En algunos casos, incluso, las respuestas eran negativas argumentando que se carecía de la documentación y por tanto que al estar imposibilitadas materialmente: no estaban obligados a lo imposible. En los casos en los que se obtuvo la información, ésta presentaba variaciones según la alcaldía; así, algunas consignaban domicilio, fechas de ingreso y conclusión, superficie, niveles, y el Responsable de obra pero eso no sucedía en el caso de todos los casos. Más allá de que ello refleja una asimetría en cuanto a la organización de la gestión interna de esas organizaciones burocráticas, y en cuanto a la disposición para responder a las solicitudes elaboradas en el marco de la legislación en materia de acceso a la información pública, encontramos en ello una disposición interna distinta en cuanto a cómo gobernar el desarrollo urbano y entonces, una confirmación respecto a que el gobierno no gobierna todo el territorio de la misma forma, ni con la misma combinación de instrumentos y recursos.

En esos dos trabajos se analizaron los resultados de esa primera recolección de información. Una de los hallazgos que más llamó la atención fue el incremento del número de nuevas viviendas en un periodo de tiempo con respecto al número de manifestaciones de construcción ingresadas en las alcaldías. Aunque en los dos trabajos se exploraron hipótesis para resolver el enigma planteado por esa diferencia, las explicaciones formuladas en cada uno enfatizaron elementos diferentes. En uno de ellos (Ugalde, 2023b) se puso a prueba la hipótesis respecto a que un cierto número de viviendas se construían al margen de la reglamentación desde su origen, pero otras, amparadas en un principio por el depósito ante las alcaldías de una manifestación de construcción, no llevaban a su última etapa el procedimiento de manera que no llegaban a obtener el aviso de terminación. Se consideró que podría hablarse de una suerte de “legalidad en suspenso” asociada a un parque

habitacional irregular que, a diferencia del reconocido en la literatura sobre asentamientos irregulares, en el que la condición que compromete su legalidad está marcada la propiedad o posesión del inmueble, en este caso, la ilegalidad estaba comprometida por el hecho de que las acciones urbanísticas asociadas al inmueble se habían desarrollado al margen de la reglamentación.

En ese mismo trabajo se discutieron las razones que podían conducir a los ciudadanos y desarrolladores para contornar la reglamentación. Se consideró la hipótesis respecto a que la falta de claridad e inteligibilidad de la reglamentación podría ser una causa de inobservancia; pero que otra causa podría relacionarse con las diferencias de lo que significa ser transgresor, en el sentido de la diferencia en la experiencia de ser transgresor de ese tipo de reglamentaciones según el contexto en que se da tal comportamiento. Así se reflexionaba que no significa lo mismo desobedecer reglas urbanísticas en ciudades con altos niveles de delincuencia con respecto a ciudades donde esos niveles son bajos; o bien en que el significado de esa condición varía en función del nivel de confianza en el gobierno.

Los resultados de esa primera recolección de información permitieron reflexionar en otro trabajo (Ugalde, 2023a) sobre el hecho de que la sobrerreglamentación en materia de desarrollo urbano, al generar considerables atrasos y en consecuencia costos, induce a la expansión de prácticas de corrupción, impactando todo ello en los costos al comprador de vivienda. Se discutió también que el uso irreflexivo de la regulación banaliza la regla de derecho y mina su capacidad para inducir comportamientos relacionados con el desarrollo urbano provocando la multiplicación de acciones urbanísticas al margen de la legalidad; dicho de otra forma, ampliando el territorio en el cual el gobierno deja de gobernar el desarrollo urbano.

El segundo momento en esta investigación tuvo lugar en 2022. En esa etapa fueron enviadas 84 solicitudes de información respecto a los mismos trámites, así como respecto al certificado único de zonificación a la Seduvi. Salvo algunas excepciones, pudo obtenerse información de todas las alcaldías. Esas excepciones consisten en diferencias en cuanto a los formatos que se adoptaron para proporcionar la información, como el hecho de que algunas alcaldías organizan sus registros con un folio o número consecutivo, mientras que en otras carecen de ello y organizan su información por número de registros anuales. Las excepciones también se relacionan con el hecho de que algunas alcaldías respondieron con negativas,

aludiendo que no se encontraron los registros solicitados, que no se tenían los datos o simplemente, que no se podía proporcionar esa información. El cuadro 1, que incluye además información de la Secretaría de desarrollo urbano y vivienda, y del Sistema de aguas de la Ciudad de México, entidades a las que también se solicitó información, da cuenta de esa heterogeneidad.

Cuadro 1. Respuestas obtenidas sobre trámites de regulación urbanística en alcaldías de la CDMX periodo 2017-2022

Institución	Detalle por folio	Mixta	No entrego información	Totales por año	Sin información	Información duplicada	Negativa de información	Total general
Alcaldía Álvaro Obregón				5				5
Alcaldía Azcapotzalco	2			3				5
Alcaldía Benito Juárez	3			2	1			6
Alcaldía Coyoacán	3			2				5
Alcaldía Cuajimalpa de Morelos	4			1				5
Alcaldía Cuauhtémoc	1		1	2			1	5
Alcaldía Gustavo A. Madero				5				5
Alcaldía Iztacalco	1			4				5
Alcaldía Iztapalapa		3		2				5
Alcaldía La Magdalena Contreras	4			1				5
Alcaldía Miguel Hidalgo	2			2		1		5
Alcaldía Milpa Alta				4	1			5
Alcaldía Tláhuac	3			2				5
Alcaldía Tlalpan	1			4				5
Alcaldía Venustiano Carranza	2			2	1			5
Alcaldía Xochimilco				3	1	1		5
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	1			1	1			3
Sistema de Aguas de la Ciudad de México				1				1
Total general	27	3	1	46	5	2	1	85

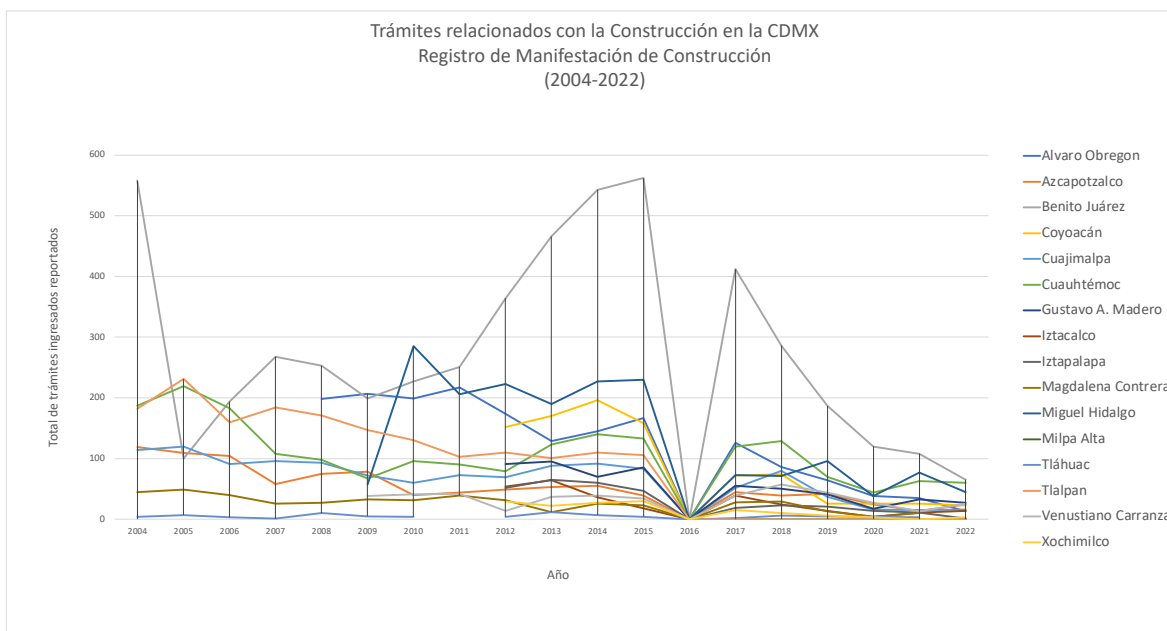
Fuente: Elaboración propia.

En primer término, procedimos a una sistematización de todos los registros recolectados. Fue posible integrar un listado de 218,762 registros con datos como: alcaldía, folio, año de folio, calle, número, colonia, tipo de trámite, (manifestación de construcción, obra ejecutada, aviso de terminación), tipo de construcción (A,B,C), fecha de registro, uso, número de viviendas y sentido del dictamen.

Desde la perspectiva de este trabajo, estos registros suponen interacciones en las que se expresa el gobierno de actividades constitutivas del desarrollo urbano, y en cierta forma, de la dinámica social y económica por la que la ciudad es construida y se desarrolla. Para texto interrogamos algunos de esos registros para identificar rasgos globales respecto a lo que es gobernado mediante los trámites mencionados, que, como se ha señalado son aquí considerados actos concretos por los que se singularizan normas generales y abstractas destinadas a las actividades urbanísticas.

Un primer ejercicio consistió en interrogar la heterogeneidad espacial, o entre alcaldías, del número de trámites de manifestación de construcción ingresados en las delegaciones en los dos periodos estudiados (2004-2015 y 2016-2022). Desde luego que para dar una idea clara de la actividad susceptible de ser gobernada mediante los trámites en las diferentes alcaldías, habría que ponderar esas solicitudes con respecto a la población de cada alcaldía. En un primer momento, hemos querido mostrar cómo varía la actividad en cuanto al número de trámites relacionados con la regulación urbana entre esas demarcaciones (Gráfica 1), y compararla con los avisos de terminación (Gráfica 2), también por alcaldía, para tener una idea respecto a si esa “legalidad en suspenso” identificada en años anteriores, subsiste y cómo se presenta de manera diferente en las alcaldías.

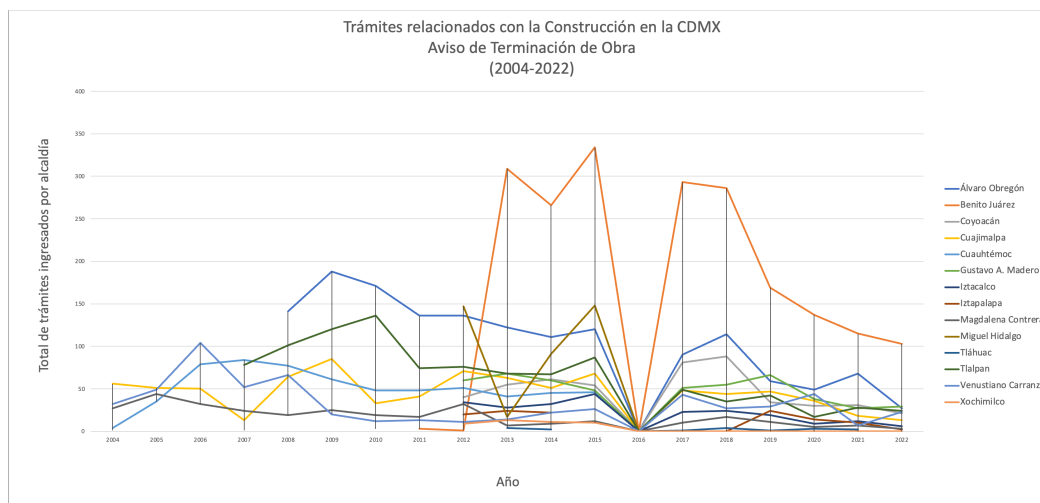
Gráfica 1



* La información de 2016 no fue obtenido debido a que la obligación para conservarla es de cinco años.
Fuente: elaboración propia.

En efecto, los avisos de terminación se presentan en cifras claramente inferiores a esas que corresponden a las manifestaciones de construcción, lo que sugiere que numerosos procedimientos administrativos relacionados con esos trámites no son concluidos conforme a la reglamentación. Se renueva así la interrogación respecto a las razones que conducen a los promotores y ciudadanos a optar por ese tránsito hacia el “*dark side*”, hacia la zona en la que el gobierno que ejerce la autoridad es de muy baja intensidad.

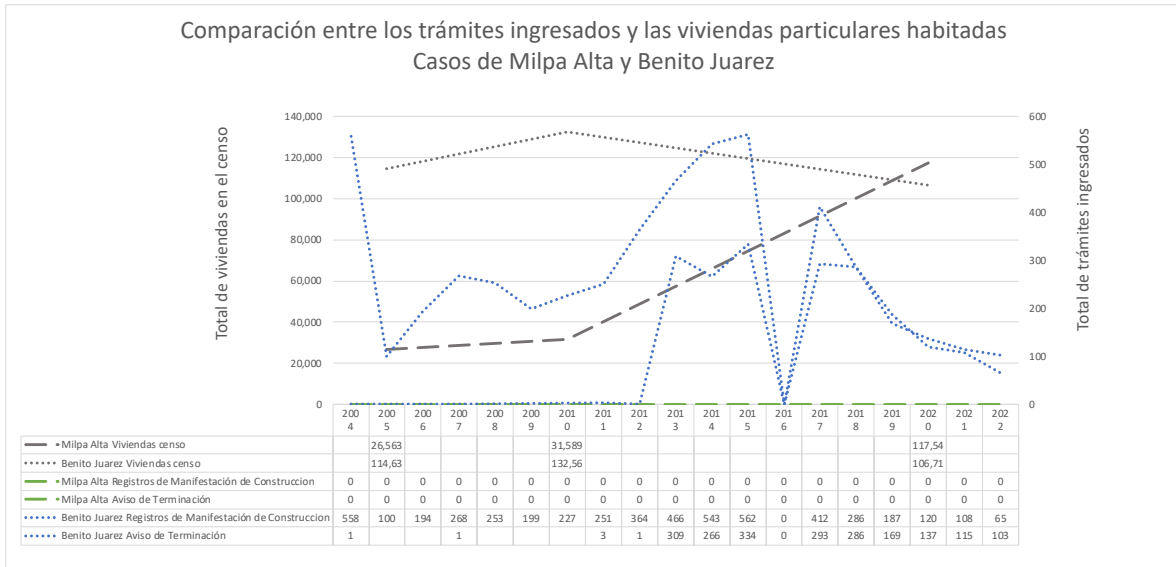
Gráfica 2



Fuente: elaboración propia.

A manera de ejemplo de la exploración que se está llevado a cabo en esta segunda etapa del proyecto, consideramos también el registro los trámites relacionados con la construcción (2017 al 2022) en dos alcaldías que constituyen los extremos en cuanto a la dinámica del desarrollo urbano: Benito Juárez y Milpa Alta (Gráfica 3). Esos datos son confrontados con el número de viviendas registradas por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi). Mientras que en el caso de Benito Juárez existe una diferencia entre viviendas y trámites; en Milpa Alta el incremento de vivienda no está acompañada por un incremento en los trámites. Aunque es una distinción de obvia explicación, toda vez que en el caso de esta última alcaldía su suelo está catalogado como suelo de conservación y entonces prohibido a las acciones de desarrollo urbano consideradas en los registros confirmados con la información obtenida, revela algunos aspectos respecto a cómo es gobernado en ese territorio de la ciudad el desarrollo urbano.

Gráfica 3



Fuente: elaboración propia.

Notas finales: El enigma respecto a por qué contornar la ley

La pregunta sobre el impacto de las reglas jurídicas en la vida cotidiana de la gente tiene numerosas expresiones. Puede darse a propósito de la efectividad de la regla cuando nos preguntamos por la manera en cómo impacta en las decisiones de utilizar un automóvil un sábado en el Valle de México cuando tiene el engomado 2; en su capacidad disuasiva respecto a las decisiones de consumir bebidas alcohólicas cuando son anunciados los operativos navideños del alcoholímetro o de la instalación de foto multas. Los impactos pueden también estar relacionados con cambios en la organización de los agentes encargados de la aplicación de la norma, cuando por ejemplo, se sustituyen los establecimientos, la tecnología y los criterios para el control vehicular y el otorgamiento de viñetas; o cuando se multiplican los requisitos y exigencias para edificar o modificar bienes inmuebles. La pregunta de los efectos puede también plantearse, independientemente de los propósitos de la norma, por ejemplo, respecto al incremento en la adquisición de automóviles por parte de particulares; o la saturación del transporte público, como consecuencia de la puesta en vigor de normas o de modificaciones a las normas en materia de emisiones de vehículos; o bien, respecto al aumento de obras de construcción sin autorizaciones legales, como efecto de la diversificación

y sofisticación de la regulación urbanística, que constituye, esta última una de las interrogantes que animan este trabajo.

En su propuesta para entender cómo las acciones y las representaciones individuales participan en la producción de la legalidad, Ewick y Silbey (1998) utilizan un enfoque que pone en el centro la noción de conciencia legal o conciencia jurídica (*legal consciousness*). Con esta noción se hace referencia a los significados atribuidos a la ley en las relaciones sociales; es decir a eso que hace y dice la gente respecto a la ley. Se refiere a un proceso recíproco en el que los significados dados por los individuos a su mundo se modelan, se estabilizan y se objetivan; y ya institucionalizados, pasan a ser parte de los sistemas materiales y discursivos que limitan y limitan la futura creación de significado. La conciencia jurídica no sería un rasgo individual ni ideacional, sino que estaría entendida como un tipo de práctica social que refleja y forma estructuras sociales (Silbey, 2008). Su estudio supondría documentar formas o expresiones de participación y de interpretación por las que los actores apoyan, reproducen o modifican las estructuras circulantes de significados relativos al derecho. Como lo apunta Silbey (2008), si bien los estudiosos que movilizan este enfoque registran signos de conciencia jurídica a través de la observación de gente pensando, haciendo, hablando, contando historias, quejándose, trabajando, jugando, casándose divorciándose, demandando a un vecino, negándose a llamar a la policía o adhiriéndose a un movimiento social, o, diríamos nosotros, tramitando permisos a la autoridad para demoler, ampliar o construir su vivienda, no puede entenderse la conciencia jurídica como participación en la producción de significados legales, independientemente de su papel en la construcción colectiva de la legalidad o del estado de derecho. El estudio de la conciencia jurídica da cuenta de cómo el derecho es experimentado e interpretado por individuos concretos cuando se involucran con él y sus significados; y busca explicar cómo las experiencias vividas de la gente ordinaria generan sistemas abiertos, maleables pero estables de práctica y de significación (Silbey, 2008). Esta podría constituir una pista para intentar formular una explicación a partir de una conciencia jurídica específica en el caso de las experiencias relacionadas con la regulación urbanística en la Ciudad podrían explicar la construcción de una legalidad que le es propia a ese campo de intervención del gobierno a través de estas reglamentaciones, en la que identificamos una legalidad “en suspenso”.

¿Explica totalmente esa condición de “legalidad en suspenso” la conciencia jurídica?
¿Qué otro factor explica la resistencia a adaptar los comportamientos propios a lo previsto por las normas? Como lo apunta Padioleau (1982), quienes son destinatarios de esas normas se representan los costos de su inobservancia como costos difusos: las consecuencias negativas de la desobediencia de normas sobre su bienestar no son la amenaza de algo concreto y más aún cuando el número de destinatarios es alto. En este caso la probabilidad de que los costos sean percibidos como difusos es más alta. En cambio, cuando lo que se presenta al destinatario es una situación en la que los costos están concentrados, entonces la percepción sobre la afectación a su bienestar es mayor. Los beneficios son, por otro lado, percibidos y atendidos pueden estar distribuidos: así las relaciones entre los costos y los beneficios esperados de políticas reglamentarias pueden presentar las siguientes situaciones: que 1) los destinatarios sean más sensibles a los costos en el corto plazo que a ventajas en el mediano o largo plazo. 2) Que los costos y los beneficios tengan un impacto diferenciado según su concentración con respecto a los actores sociales interesados. Entre más grande sea el grupo social, más débil será la fracción de población que se pueda aprovechar de la ventaja total de la que puede beneficiarse un individuo; y mientras más débil sea la posibilidad de que ese individuo obtenga una ventaja suficiente para soportar solo el peso del financiamiento, más altos serán los costos de organización voluntaria y colectiva. En la medida en que sea menor es el número de interesados, habrá mayores posibilidades de acciones favorables o desfavorables a las políticas reglamentarias. Las posibilidades de resistencia a políticas reglamentarias serán mayores cuando los beneficios o los costos afectan a grupos sociales homogéneos y de tamaño reducido.

En lo sucesivo esta investigación se dará a la tarea de recolectar elementos entre los destinatarios de esas reglamentaciones, los promotores y los ciudadanos, para corroborar qué papel desempeña el cálculo respecto a costos de la tramitación, entre rechazarla, conformarse a ella o habiéndose conformado, abandonar los trámites asumiendo el riesgo de ser sancionados, como un criterio o razón para actuar. Será también importante explorar si el razonamiento o cálculo de los destinatarios de la partitura que constituye la reglamentación se encuentra en la mente de los tomadores de decisiones, de los que componen esas notas que al parecer son masivamente ejecutadas, al menos en algunas delegaciones, pero que no

necesariamente se reflejan lo que parece un cacofónico paisaje urbano en la Ciudad de México.

Referencias

Aggeri, F., (2005), Les régimes de gouvernementalité dans le domaine de l'environnement. En A. Hatchuel, E. Pezet, K. Starkey y O. Lenay (coords.), *Gouvernement, organisation et gestion: l'héritage de Michel Foucault*, Montréal, Les Presses de l'Université Laval: 431-463.

Ewick, P., y Silbey, S. (1988), *The Common Place of Law. Stories from Everyday Life*, Chicago and London, The University of Chicago.

Foucault, M., (2004), *Sécurité, Territoire, Population, Cours au Collège de France. 1977-1978*, Paris, Gallimard/Seuil.

Foucault, M., (2001a), La société punitive, *Dits et écrits I, 1954-1975*, Paris, Gallimard: 1324-1338.

Foucault, M., (2001b), Pouvoir et corps, *Dits et écrits I, 1954-1975*, Paris, Gallimard, pp. 1611-1628.

Lascoumes, P. (2005), De l'État à la Gouvernementalité: une nouvelle perspective sur l'organisation politique, en A. Hatchuel, E. Pezet, K. Starkey y O. Lenay (coords.), *Gouvernement, organisation et gestion: l'héritage de Michel Foucault*, Montréal, Les Presses de l'Université Laval: 341-361.

Lascoumes, P. (1991) De l'atteinte à la prévention des risques industriels. Réglementation des installations classées et développement d'une "magistrature technique", in Dourlens, C. et coll., *Conquête de la sécurité, gestion des risques*, Paris, L'Harmattan.

Le Galès, P., (2011). Urban Governance in Europe: What Is Governed?. In Gary Bridge; Sophie Watson, *The New Blackwell Companion to the City*, Wiley-Blackwell, pp.747 – 758.

Le Galès, P., y Ugalde, V. (2018). Introducción. En *Gobernando la Ciudad de México. Lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli*, México, El Colegio de México, pp. 15-55.

Marshall, A., y Barclay, S. (2003). In their own words: How ordinary people construct the legal world. *Law & Social Inquiry*, 28(3), 617-628. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/195021233?accountid=26837>

Padielou, J.-P. (1982) *L'État au concret*, Paris, Presses Universitaires de France

Silbey, S. (2008), “Legal consciousness”, *New Oxford Companion to Law*, Oxford University Press.

Ugalde, V. (2023a) Overregulation, Corruption, and Urbicide. In: Carrión, F., Cepeda, P. (eds) *Urbicide*. The Urban Book Series. Springer, Cham. pp 315-331.

Ugalde, V. (2023b) Ciudad y estado de derecho. En Cossío, J.-R. y Ugalde, V., *El Estado de derecho en el México contemporáneo*. Colección Miradas Múltiples para pensar a México y al Mundo. México: El Colegio de México. pp. 189-224.

Ugalde, V. (2016), Del papel a la banqueta: testimonio del funcionamiento de la regulación urbano-ambiental”, en Azuela, A. (coord.), *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano*, México, IIS-UNAM/PAOT, 2017, pp. 113-137.

BORRADOR