

# LA GESTIÓN URBANA: EL CLIENTELISMO COMO AGENTE DEBILITADOR DEL ORDEN SOCIAL

## URBAN MANAGEMENT: CLIENTELISM AS A WEAKENING AGENT OF SOCIAL ORDER

Daniel Oscar GARCÍA RODRÍGUEZ  
Departamento de Sociología, UAM Azcapotzalco  
dogrdz@gmail.com  
<https://orcid.org/0009-0009-0068-9833>

Fecha de recepción: 6 de diciembre de 2024.

Fecha de aceptación: 1 de marzo de 2025.

### Resumen:

El orden y control social son conceptos que resultan fundamentales para comprender lo que sería descrito como orden urbano que, en el modelo posfordista se encarga de formular las directrices para la *gestión urbana*, la expresión máxima de las relaciones socio-políticas que se encargan de administrar y regular el espacio urbano. Si bien las reglas formales están presentes en su ejecución, en el contexto neoliberal se observan algunos tipos de gestión que operan con intereses particulares en mente tales como la gestión urbana clientelar, cuya presencia interrumpe la relación entre el Estado, el sector económico y la sociedad civil. Con ello se debilitan procesos fundamentales como lo son la participación ciudadana y la acción colectiva, con lo que resulta importante resaltar la existencia de esta forma degenerada de gestión.

### Summary:

Order and social control are fundamental concepts to understand what it's described as urban order, which in the post-fordist model is charged with the formulation of guidelines for *urban management*, the ultimate expression of socio-political relationships that are charged with the administration and regulation of urban space. Although formal rules are present in its execution, in the neoliberal context one can observe some types of management which existence interrupts the relationship between the State, the economic sector and civil society. This weakens fundamental processes like citizen participation and collective action, which signifies the relevance to highlight the existence of this degenerate form of management.

**Palabras clave:** Control social, orden social, orden urbano, gestión urbana, clientelismo, gobernanza, participación ciudadana

**Keywords:** Social control, social order, urban order, urban management, clientelism, governance, civic participation

## **I. Introducción**

La gestión urbana es un concepto que se refiere al conjunto de prácticas socio-políticas que intervienen en la organización, producción y usufructo del espacio urbano. Permite describir las características de los actores involucrados en este proceso, así como la naturaleza de sus relaciones, orientando la acción gubernamental en torno a las necesidades colectivas y el interés público. Así como se puede argumentar que la naturaleza misma del Estado es asegurar el balance entre los intereses públicos y privados, la gestión urbana debe encargarse de asegurar la presencia del interés colectivo en la organización de la ciudad, si esto se desvirtúa, entonces la misma razón de ser de la gestión está en duda. A partir de esta noción es donde sostengo que el clientelismo surge como una forma de gestión urbana, que obedece a una degeneración en el ejercicio de la democracia y por ello, plantea la posibilidad de una sociedad en donde el orden formalmente establecido ha sido rebasado en pos de uno que vela únicamente por intereses particulares.

Con esto en mente es que el presente artículo supone una reflexión en torno a la gestión urbana, problematizando el cómo la presencia del clientelismo constituye un elemento que debilita el orden social, partiendo de una revisión de lo que puede entenderse por control social a partir de Emile Durkheim y Max Weber, autores clásicos de la sociología, para después caracterizar el tema en torno al orden urbano y la gestión clientelar, planteando el cómo su existencia afecta a la participación en términos de una gestión urbana democrática, ocasionando un escenario en donde el clientelismo podría reducir la capacidad de los ciudadanos para exigir derechos colectivos o bien los condiciona hacia cierta dirección.

## **II. El orden y control social a partir de Emile Durkheim y Max Weber**

El concepto de orden social está íntimamente ligado con el de control social, y es que el primero representa la expresión en la práctica del segundo y resulta fundamental en la sociología, disciplina desde donde ha sido abordado por muchos de los autores clásicos que sentaron las bases para entender a la sociología como una ciencia.

Desde una perspectiva funcionalista, el sociólogo francés Emile Durkheim, entiende al orden social como el resultado de la solidaridad y la cohesión social, convirtiendo al control social en un fenómeno que se ejerce a través de la conciencia colectiva y las normas sociales y simbólicas compartidas.<sup>1</sup>

Esta solidaridad a la que hace referencia el autor, se intensificará y diversificará de acuerdo al grado en que se encuentre la división social del trabajo, encontrando que en sociedades primitivas o con números reducidos, imperara una *solidaridad mecánica*,<sup>2</sup> en donde los intereses serán más compartidos por los individuos; por el contrario, en sociedades más grandes y con más individuos, donde la división social del trabajo es más marcada, existirá un tipo de *solidaridad orgánica*,<sup>3</sup> en donde los individuos trabajan y dependen del otro pero son distintos entre sí.

Se reconoce entonces una importancia e incluso un imperativo en el actuar *externo* al individuo, en lo que se reproduce en sociedad y que moldea desde una perspectiva moral los criterios desde los que se actúa en la individualidad, en otras palabras, el orden se reconoce como algo impuesto socialmente, como una forma de control. De ahí que Durkheim define a su tesis fundamental, el *hecho social*, como las formas de actuar, de pensar y de sentir, conductas que están dotadas de un poder imperativo y coercitivo bajo el cual son impuestas por el colectivo al individuo, y cuyo cumplimiento asegura la cohesión y la estabilidad social.<sup>4</sup>

Si intento infringir las reglas del derecho, éstas reaccionan contra mí de tal manera que impiden mi acto si están a tiempo, o lo anulan y lo restablecen bajo su forma normal si ya es irreparable; o me lo hacen expiar si ya no puede ser reparado de otra manera. [...] La conciencia pública reprime todo acto que las ofende, mediante la vigilancia que ejerce sobre la conducta de los ciudadanos y las penas o castigos especiales de las que dispone. En otros casos la coacción es menos violenta, pero no deja de existir.<sup>5</sup>

Con esto es que la solidaridad *durkheimiana* es la base para consolidar un ordenamiento que se formará fundamentalmente en torno a las normas simbólicas y los valores compartidos gracias a un grado de cercanía, así como normas convencionales que hacen posible la instauración de un orden social, el cuál entonces obedece ante todo a un alto grado de cohesión social, en donde estas normas y valores compartidos se vuelven la base de la denominada conciencia colectiva,<sup>6</sup> que actuará como una fuerza unificadora de la sociedad. El control entonces se entiende a través del

---

<sup>1</sup> DURKHEIM, Emile, *La división del trabajo social*, México, Colofón S. A., 2007, Libro Primero.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p.79.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 214.

<sup>4</sup> DURKHEIM, Emile, *Las reglas del método sociológico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 39.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>6</sup> DURKHEIM, *La division..., op. cit.*, p. 89.

hecho social, que gracias a su carácter coercitivo crea una sociedad en donde las reglas son determinadas e impuestas al individuo por la colectividad y de las cuales dicho individuo no puede escapar, puesto que:

Aún cuando, de hecho, puedo librarme de estas reglas e infringirlas con éxito, nunca será sin verme obligado a luchar contra ellas. Aunque sean vencidas finalmente, hacen sentir bastante su poder coercitivo por la resistencia que oponen.<sup>7</sup>

Además de ello, la ausencia de reglas o incluso la presencia de un individualismo demasiado marcado llevan a una ruptura del orden social compartido, presentándose lo que Durkheim llama *anomia*,<sup>8</sup> visible en las sociedades modernas cuando el Estado se hace ausente, y, gracias a que la solidaridad tradicional se ha debilitado, se pierde la cohesión social y con ello el orden.

Max Weber por su parte, da una particular importancia a la noción de la *acción social*,<sup>9</sup> resaltando que no solo deben estudiarse los hechos, sino el sentido mismo que los individuos dan a sus acciones. No toda acción es social, sino que lo es de acuerdo con dos características que la definen: debe poseer un sentido para quien la realiza y debe estar orientada hacia otros actores. Es entonces la acción relacional e intersubjetiva en donde se le da un sentido colectivo a la individualidad. De esta forma Weber distingue entre distintos tipos de acción tipificándola en: la *acción con arreglo a fines*, orientada a un objetivo en concreto; la *acción con arreglo a valores*, guiada por convicciones éticas, ideológicas o morales; la *acción afectiva*, motivada por emociones; y la *acción tradicional*, guiada por las costumbres y los hábitos arraigados por el individuo.

Entendiendo cómo actúan los individuos, es posible comprender cómo bajo esta concepción *weberiana*, el orden social aparece como una regulación en la acción social, pues si sabemos cómo actuarán los individuos o de acuerdo a qué racionalidad lo harán, es posible hacer explícitas las normas que son reconocidas. Esto se refuerza con las definiciones que da el autor sobre la dominación, otros de los pilares de su obra teórica,<sup>10</sup> y que puede entenderse como una relación de poder en la que se espera la obediencia de un individuo o grupo respecto de otros. Al ser una relación de subordinación, la dominación ha de ser reconocida como legítima para ser

---

<sup>7</sup> DURKHEIM, *Las reglas del método...*, *op. cit.*, p. 40.

<sup>8</sup> El concepto de anomia es utilizado en extenso por Durkheim en su obra titulada “*El suicidio*”, a partir de su tipificación en torno al suicidio egoísta, altruista y anómico. De este concepto se desprende la noción de que la anomia (del griego, “*sin ley*”) procede de la ausencia de grupos constituidos para reglamentar la vida social, por lo que se entiende como al existir anomia se da una ruptura en el orden social compartido.

<sup>9</sup> WEBER, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 135.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 1275.

aceptada voluntariamente. Es posible tipificarla en tres formas, bajo las cuales es posible comprender la articulación del orden social.

Tenemos primero la *dominación tradicional*, basada en las costumbres y el enaltecimiento de las tradiciones, observable en formas de gobierno locales tradicionales; la *dominación carismática*, que surge de un apego simbólico y emocional a una figura que debido a su carisma, se alza como líder y a quien se le atribuyen cualidades excepcionales, una forma presente en las redes clientelares y los líderes barriales; y finalmente, la *dominación legal*, basada en un corpus de normas racionales y objetivas, que dan forma al aparato burocrático formalmente establecido y por ello es la forma de dominación que predomina en las sociedades modernas.<sup>11</sup> Se encuentran aquí no solo el conjunto de normas, sino las instituciones e instrumentos diseñados como parte de la burocracia, surgiendo aquí la gestión urbana y la planeación. El control social se inserta entonces en la perspectiva *weberiana* como un mecanismo de regulación formal, institucionalizado y normativo.

[...] Entendemos aquí por “dominación” un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta (“mandato”) del “dominador” o de los “dominadores” influye sobre la acción de otros (del “dominado” o de los “dominados”), de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su acción el contenido del mandato (“obediencia”).<sup>12</sup>

Con lo anterior queda evidenciado el hecho de que, en la tradición sociológica, la noción del control social está presente en los elementos que intentan dar sentido al orden social, un orden que como ya vimos está formado por normas tanto formales como simbólicas, de carácter relacional y colectivo, de cuyo cumplimiento depende la condición de gobernabilidad de una sociedad. Así, es posible tratar el tema de la gestión urbana, como la expresión misma del orden social, que se ha encargado de orientar de una manera muy particular la administración de la ciudad como se describe a continuación.

### **III. Entre lo público y lo privado. La ciudad neoliberal**

Para poder definir concretamente a la gestión urbana, es conveniente caracterizar la forma en que se desarrolla el proceso de acumulación y el modelo de desarrollo neoliberal bajo el cual se desarrolla la gestión actualmente. Duhau y Girola,<sup>13</sup> nos plantean que con la llegada de la modernidad surge una organización distinta que dejaría de ser estamental y se organizará ahora a

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 1275-1285.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 981-982.

<sup>13</sup> DUHAU, Emilio y GIROLA, Lidia, “La ciudad y la modernidad inconclusa”, en *Sociológica*, México, UAM-A, año 5, núm. 12, 1990, pp. 4-5.

partir de la producción. Con ello surgen los capitalistas y asalariados y en consecuencia la propiedad se pone en el centro de la producción, surgiendo la cuestión del uso del suelo y la renta. Se hace explícita la necesidad de un proceso de ordenación distinto, con una nueva forma de producción centrada en la acumulación.<sup>14</sup>

Esto hace presente a la distinción entre lo público y lo privado, en donde el consumo colectivo debe ser regulado con el fin de velar por el interés público. Esta regulación se da por parte del Estado, que brinda una igualdad formal y cuyo objetivo será el de lograr un equilibrio entre eficiencia y equidad. Lo público es lo que define los límites del interés privado en cuyo dominio se encuentra la propiedad, la renta y con ello la ganancia; de ahí la importancia de que actúe como un contrapeso que ayude a conservar la autonomía y los intereses de quienes trabajan y quienes habitan el espacio. De ello puede entenderse un sistema de planeación urbana que busca dar cauce al interés público y definir los procesos urbanos de manera democrática y en beneficio del acceso y la igualdad.

En esta mediación entre lo público y lo privado ejercida por el Estado, surge la necesidad del orden<sup>15</sup>, de un corpus unificado de normas, regulaciones y procedimientos. Esto articulará lo que conocemos como la planeación urbana y será el brazo normativo que permite organizar el territorio. Este conjunto normativo es el que en teoría debería impedir el surgimiento de dinámicas como el clientelismo, que deja en la discrecionalidad de la autoridad el ejercicio de algún beneficio social, sin embargo, en la práctica se observa algo distinto.

En estos términos podemos hablar ya de un orden urbano, que es descrito por Emilio Duhau como:

[...] El conjunto de normas y reglas formales y convencionales a través de los cuales se regula la interacción social, las expectativas y las prácticas en torno a la producción, la organización espacial, los usos, las formas de apropiación y los significados atribuidos al espacio urbano.<sup>16</sup>

Con el tránsito de la ciudad industrial a la ciudad global y más recientemente a la ciudad compacta, se evidencia que esta intermediación del Estado no se desarrolla de manera ideal, pues

---

<sup>14</sup> DUHAU, Emilio, “La investigación urbana y las metrópolis latinoamericanas”, en RAMÍREZ, Blanca y PRADILLA, Emilio (coords.), *Teoría sobre la ciudad en América Latina*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2013, p. 5.

<sup>15</sup> LEZAMA, José Luis, “La teoría social urbana y el debate actual”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, El Colegio de México, vol. 5, núm. 1, 1990, pp. 110-120.

<sup>16</sup> DUHAU, Emilio, “La ciudad informal. El orden urbano y el derecho a la ciudad”, Trabajo presentado en el congreso de la ANPUR, Belo Horizonte, 2003, Consultado: [http://barcelonacomuns.pbworks.com/w/file/64058231/DUHAU\\_LA%20CIUDAD\\_INFORMAL\\_el\\_orden\\_urbano\\_y\\_el\\_derecho\\_a\\_la\\_ciudad.pdf](http://barcelonacomuns.pbworks.com/w/file/64058231/DUHAU_LA%20CIUDAD_INFORMAL_el_orden_urbano_y_el_derecho_a_la_ciudad.pdf)

nos topamos con un Estado facilitador que no pone los límites necesarios al interés privado, con faltas en la regulación que permiten que, de alguna forma, sea ahora lo privado lo que limite a lo público.

En el marco de un agotamiento de los recursos producto del extractivismo, se impulsan políticas urbanas de renovación, encaminadas a la implementación del modelo de ciudad compacta, que tendrán como prioridad al capital financiero, inmobiliario y comercial, que comienza a ver al suelo de manera distinta. Un ejemplo de ello está en el proceso mediante el cual la población pierde de cierta manera el derecho a la vivienda, en favor del derecho al crédito.

Por supuesto que esto no nace solo porque sí, sino que es consecuencia directa de las imposiciones de los organismos internacionales en aras de la crisis del modelo económico de desarrollo mexicano a finales de la década de los ochenta. Y es que cada ciclo histórico de urbanización trae consigo nuevos marcos intelectuales e ideológicos legitimadores, esto es, que justifican las políticas necesarias para el correcto funcionamiento del nuevo modelo y que, en este caso, ponen a la ciudad en el centro de la crisis actual del capitalismo, con la reproducción del capital en la lógica financiera yendo de la mano de la urbanización del capital.<sup>17</sup>

En este momento es cuando se importan nuevos conceptos y categorías que apuntan hacia adjetivar la ciudad, imponiendo a los mencionados de manera generalizada sin considerar no solo las especificidades del espacio, sino la compatibilidad política de los mismos. A ello se le conocerá como geocultura urbana, un conjunto de conocimientos sobre las ciudades que construyen marcos intelectuales e ideológicos dominantes para legitimar y orientar el proceso de reestructuración del sistema capitalista.

Esto tiene tres funciones principales: por un lado, gestiona los problemas urbanos y orienta las reglas de las instituciones (modificación del plano normativo); legitima nuevas formulaciones de las ciudades (parte del mencionado proceso de adjetivar la ciudad); y por último contiene los conflictos urbanos. La necesidad de su existencia está en el imperativo de justificar la articulación del capital urbano-inmobiliario y el capital financiero, impulsando la lógica de las redes transnacionales más en línea con la idea de una ciudad global.

---

<sup>17</sup> QUEIROZ, Luiz y RODRÍGUEZ, Marcelo, “Urbanización del capital y difusión de ideologías urbanas en América Latina: La ciudad como máquina de crecimiento económico”, en PRADILLA, Emilio (comp.), *La producción de la ciudad latinoamericana durante el neoliberalismo*, México, UAM, RELATEUR, 2022, pp. 442-446.

Es aquí donde surgen acciones como por ejemplo la Agenda 2030 y los 17 Objetivos del Desarrollo Sustentable<sup>18</sup>, que suponen un beneficio universal y pretende ser civilizatoria, transformadora e integral; Hábitat III,<sup>19</sup> que en 2016 planteó ideas y estrategias para el mejoramiento de las ciudades latinoamericanas; y la Nueva Agenda Urbana,<sup>20</sup> impulsada como un compromiso para materializar el desarrollo sostenible de los procesos de urbanización. De aquí se desprenden las características que, de acuerdo a los impulsores de estas acciones, deben tener los asentamientos humanos: inclusividad, seguridad, resiliencia y sostenibilidad. Con ello se denota la necesidad de una ciudad gestionada y planificada que pueda ser un instrumento eficiente para lograr el desarrollo sostenible, trayendo la lógica de la ciudad competitiva, en donde empresas e industria serán los generadores de los empleos y los promotores de la vivienda, interviniendo así en el desarrollo económico. La planeación será entonces la herramienta que provea eficacia y eficiencia.<sup>21</sup>

Así en aras de una serie de ciudades adjetivas, como lo son una ciudad *sustentable, inteligente, creativa, resiliente, compacta*, etcétera, se asocia la ciudad a un problema específico, a través de una perspectiva generalizada e incluso manipuladora, que presupone una homogeneidad de las ciudades, y que pretende que la gestión de la misma debe favorecer el crecimiento económico. Ello no hace más que incrementar las desigualdades en tanto la supremacía del interés privado y de la lógica del crédito, y la población de bajos ingresos se ve limitada en sus opciones para el acceso a la vivienda digna.<sup>22</sup>

Pero, ¿por qué se incrementan las desigualdades? La incorporación de nuevos adjetivos para las ciudades, tienen dos fallas fundamentales: primero, asumen la existencia y generación de problemáticas inherentes a las ciudades, en donde, por ejemplo, se busca una ciudad resiliente

---

<sup>18</sup> Los objetivos propuestos por la Organización de las Naciones Unidas son: Fin de la pobreza, hambre cero, salud y bienestar, educación de calidad, igualdad de género, agua limpia y saneamiento, energía asequible y no contaminante, trabajo decente y crecimiento económico, industria, innovación e infraestructura, reducción de las desigualdades, ciudades y comunidades sostenibles, producción y consumo responsables, acción por el clima, vida submarina, vida de ecosistemas terrestres, paz, justicia e instituciones sólidas y alianzas para lograr los objetivos

<sup>19</sup> Hábitat III, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, se celebró en Quito, Ecuador del 17 al 20 de octubre de 2016. Estas conferencias se celebran cada 20 años, con las anteriores realizadas en los años 1976 y 1996. Uno de los principales objetivos de la Conferencia Hábitat III fue ratificar la llamada Nueva Agenda Urbana.

<sup>20</sup> De acuerdo con las Naciones Unidas, la Nueva Agenda Urbana es: “Una guía para el desarrollo de políticas y acciones urbanas sostenibles. Su uso permite transferir el conocimiento de manera accesible, fortaleciendo las capacidades en todos los niveles y entre todos los interesados en temas de ciudad, sin dejar a nadie ni a ningún territorio atrás.”,

Consultado: <https://onu-habitat.org/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 448.

<sup>22</sup> BORGES DE OLIVEIRA FERNANDES, Isadora, “Formas de producción del hábitat popular en América Latina: de la autoconstrucción a la producción del mercado, transformaciones e implicaciones en la producción del espacio”, en PRADILLA, Emilio (comp.), *La producción de la ciudad latinoamericana durante el neoliberalismo*, México, UAM, RELATEUR, 2022, pp. 424-425.

capaz de sobreponerse a las crisis físicas sociales y económicas, pero no plantea la idea de *prevenir* que las ciudades presenten dichas crisis. Esto es evidente porque aquellos impulsores de estos tipos de conceptos, saben de manera clara que el ejercicio de un modelo económico capitalista neoliberal, es incompatible en gran medida con la estructura existente de las ciudades latinoamericanas, por lo que pretenden de inmediato minimizar el conflicto y asegurarse la victoria del crecimiento económico. De ahí que la ciudad también deba ser inteligente, creativa y sustentable, por ejemplo.

La segunda falla, se presenta al asumir que las ciudades son homogéneas. Esto representa un problema cuando los desarrolladores, en una lógica en donde se pretende maximizar la ganancia, crean la vivienda en los términos que ellos creen convenientes, alineándose teóricamente con lo que se reconoce como el espacio concebido,<sup>23</sup> o sea un espacio construido a partir de la idea del desarrollador sobre la que piensa será satisfecha la necesidad de vivienda, sin considerar los elementos de una vivienda digna. Esto se traduce en que las grandes inmobiliarias y desarrolladoras comienzan a construir las viviendas no según las necesidades de quienes las habitan, sino de la cantidad de crédito que las instituciones estatales les dan a los ciudadanos, explicando así por ejemplo los grandes conjuntos urbanos.<sup>24</sup>

Siguiendo a Rosique,<sup>25</sup> existe entonces una contradicción inherente entre lo que él denomina la *opción racional* que maximiza el egoísmo individual, en otras palabras, lo privado, y la *opción pública* que maximiza el bien común, lo público. Si bien esto impulsa los sistemas de participación intergubernamentales en pos de una estabilidad y correcta implementación de las políticas urbanas, es innegable que la contradicción deviene en un conflicto que se expresa por ejemplo, en torno a la falta de acceso al espacio, a los servicios y la vivienda, o sea a la propia centralidad, siendo la base de la escuela crítica francesa que plantea el conflicto entre el *habitar*, entendido como la acción de vivir en el espacio, y el *hábitat*, como la concepción física y material del mismo. Y es que al final del día, el espacio es resultado de la acción de habitar y el espacio urbano es la manifestación de las relaciones sobre el espacio social y por ello del conflicto, en

---

<sup>23</sup> L'HUILLIER, Francisco, "La producción del espacio urbano capitalista: aportes del funcionalismo, la Escuela de Chicago, Henri Lefebvre y Manuel Castells", en *Perspectiva Geográfica. Revista de Programa de Estudios de Posgrado en Geografía*, Colombia, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, vol. 26, núm. 1, enero-junio, 2022, p. 118.

<sup>24</sup> DUHAU, Emilio, "Los nuevos productores del espacio habitable. Breve historia de una mercancía posible", en DUHAU, Emilio (ed.), *Ciudad de México: La construcción permanente de la metrópoli*, México, OLACCHI, 2013, pp. 148-153.

<sup>25</sup> ROSIQUE, José Antonio, "Gestión metropolitana: la importancia de las instituciones para el desarrollo de las ciudades en la era de la globalización", en EIBENSCHUTZ, Roberto (coord), *El legislativo ante la gestión metropolitana*, México, Porrúa, UAM-X, 2009, pp. 182-183.

donde las prácticas sociales componen a los movimientos sociales urbanos generando una transformación del territorio y del sistema urbano.<sup>26</sup> El espacio se entiende entonces como:

[...] el lugar donde se concretan las acciones y los procesos, donde los actores viven, donde se realiza la reproducción, donde se obtienen los beneficios, se presentan los conflictos y donde la construcción [que realizan los actores sociales] se efectiviza.<sup>27</sup>

En conflicto entonces, va de la mano con los procesos de participación que se vuelven mucho más importantes en esta nueva lógica, pues la acción colectiva organizada se convierte en la forma de hacer frente a la influencia del sector financiero permitiendo alternativas para la apropiación del espacio urbano.

#### **IV. La gestión urbana clientelar**

Los elementos desarrollados anteriormente, permiten ver de manera general en qué condiciones surge la gestión urbana, teniendo que, con la primacía del neoliberalismo, se llega a la lógica de un nuevo proceso de acumulación, un nuevo orden urbano, en donde el Estado debe de mediar entre lo público y lo privado, y en donde este último debería ser limitado en la medida de lo que el primero defina. La realidad que podemos observar, sin embargo, se planta frente a una prevalencia de lo privado, en donde el sector financiero e inmobiliario parece ser el más beneficiado. Esto a través del impulso de una nueva gestión urbana que justamente tiene la particularidad de ser *nueva*, porque pretende incorporar un enfoque desde la gobernanza dentro de su actuar.<sup>28</sup>

Con esto se pone el escenario para la ejecución de formas de gestión *degeneradas* que permiten la operación, por ejemplo, de una red clientelar dentro de su conducción. Y es que solo debemos recordar que el clientelismo no es un fenómeno nuevo pues ya existía durante la etapa máxima del modelo corporativista mexicano, por lo que nos hace preguntarnos el ¿por qué es que sigue estando presente?

Partamos entonces de lo que es la gestión urbana. De acuerdo con Delgado,<sup>29</sup> la gestión urbana puede definirse como un proceso que articula recursos humanos, financieros,

---

<sup>26</sup> BECERRIL-SANCHEZ, Teresa, *et al.*, “Referentes teóricos y metodológicos para el análisis de la ocupación del espacio urbano”, en *Quivera Revista de Estudios Territoriales*, México, UAEM, año 14, julio-diciembre, 2013, pp. 146-149

<sup>27</sup> LOMBARDO, Juan, *et al.*, “La construcción social de la ciudad. La ciudad justa”, en *Diseño y Sociedad*, México, UAM-X, núm. 27, otoño, 2009, pp. 14.

<sup>28</sup> ROSAS-FERRUSCA, Francisco, *et al.*, “Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial”, en *Quivera Revista de Estudios Territoriales*, México, UAEM, vol. 14 núm. 2, julio-diciembre, 2012, pp. 118.

<sup>29</sup> DELGADO, Juan Carlos, “Gestión urbana en el contexto del desarrollo local”, en *Visión Gerencial*, Venezuela, Universidad de los Andes, año 16, núm. 2, julio-diciembre, 2017, p. 278.

organizacionales, políticos y naturales, integrándolos en un sistema global para atender las necesidades urbanas de bienes y servicios. Este proceso incluye la participación de diferentes actores públicos y privados y conlleva planificación, ejecución y control de políticas y proyectos locales para mejorar la funcionalidad y habitabilidad de los entornos urbanos. René Coulomb por su parte plantea a la gestión desde otra perspectiva que da más peso a los recursos humanos de los que habla Delgado, puesto que la plantea no como la acción de administrar sino al “conjunto de prácticas que se refieren al manejo de las desigualdades, de las contradicciones y de los conflictos que son inherentes al desarrollo económico, social y territorial”.<sup>30</sup>

Estas prácticas que menciona el autor, debemos reconocerlas como socio-políticas, refiriéndose a las acciones, estrategias y dinámicas de interacción entre los actores sociales y políticos que influyen en la planeación, desarrollo y administración de las ciudades. El conflicto, la participación y el surgimiento de movimientos sociales, son expresiones del cómo este tipo de prácticas sociales permean en el terreno político y dan forma a la gestión. A partir de estas relaciones, la gestión buscará un equilibrio entre los intereses públicos y privados, pretendiendo fomentar la participación entre los actores gubernamentales, económicos y de la ciudadanía, esto encaminado a resolver necesidades colectivas.

La gestión urbana entonces, asume un diálogo y retroalimentación constante y activa entre el Estado, el sector económico y la ciudadanía, en donde el primero debe de permitir la resolución y prevalencia de las necesidades colectivas y el interés público. Con ello, se desprenden de la gestión urbana una serie de dimensiones que atraviesan su ejercicio, como lo son la participación ciudadana, el conflicto urbano, las negociaciones al margen de lo normativo, el corporativismo y el clientelismo.

Es en esta última dimensión donde el mencionado diálogo entre los tres actores se ve afectado, puesto que comienza a plantear una interlocución entorpecida entre el gobierno y la ciudadanía, en donde con la presencia de una red clientelar se permite el surgimiento de una figura que ya sea parte o no del propio Estado, se erige como un líder que articula a la ciudadanía en torno de sí mismo, pretendiendo lograr un beneficio personal mediante su papel de interlocutor entre el gobierno y el ciudadano. Ello explica la presencia del clientelismo en la modernidad como una forma de gestión y es que nos topamos con la figura del líder más que con la del propio Estado como quien actúa como el *patrón* en la red clientelar. Se erige como una forma *perversa* de gestión

---

<sup>30</sup> COULOMB, René, “La planeación y la gestión urbana frente a la utopía de la ciudad incluyente”, en DUHAU, Emilio (ed.), *Ciudad de México: La construcción permanente de la metrópoli*, México, OLACCHI, 2013, p. 346.

que contribuye a perpetuar las desigualdades en donde un actor o grupo de actores va a tener una mayor fuerza de injerencia en la medida de que sus relaciones con el líder sean más intensas, desequilibrando la balanza que el gobierno debe de hacer en torno a lo público y lo privado.

En términos *weberianos*<sup>31</sup> podríamos hablar del conflicto entre la *burocracia*, un elemento esencial para las sociedades modernas que aporta estabilidad y raciocinio, y el surgimiento de un actor con el denominado liderazgo *carismático*, basado en las cualidades excepcionales del líder y una devoción hacia su carisma personal que, con su tendencia disruptiva, genera un conflicto en la intermediación de los actores. Si bien el líder puede ser absorbido por las estructuras burocráticas, podemos asumir que ese es justamente su objetivo, puesto que el intercambio clientelar suele darse en la forma de votos, lo que eventualmente podría formalizar su presencia como parte de la burocracia.

Esta degeneración de lo que debería ser una gestión urbana democrática, es la causa del debilitamiento de la acción colectiva, en tanto se pierde la capacidad de acción de los ciudadanos para la resolución de una necesidad colectiva, trayendo de vuelta un aspecto de discrecionalidad normativa a temas como la gestión del suelo o de los servicios, deviniendo en una pérdida de legitimidad hacia el Estado puesto que se hacen evidentes sus fallas en su papel de mediador.

Estamos entonces ante un debilitamiento del orden social que no hace más que incrementar los conflictos —parte de las prácticas sociopolíticas de la gestión urbana—, en tanto la ciudadanía se puede preguntar ¿hacia dónde van los recursos destinados para resolver problemas públicos? o incluso la resolución de problemas de intereses privados que son presentados como problemas públicos, esto es, que el Estado intervenga en problemas en los que no debería intervenir.

Con esta pérdida de legitimidad producto de la acción de la gestión urbana clientelar, se presentan dos situaciones: primero, el Estado se enfrenta a una posible pérdida o disminución en la gobernabilidad, entendida como la capacidad del gobierno para gobernar eficazmente en colaboración con la sociedad; representa al propio ejercicio de gobierno. La ingobernabilidad es entonces lo que todo gobierno debe evitar a toda costa, por lo que, para contrarrestar la pérdida de legitimidad, se apunta a lo que se conoce como el *buen gobierno*, que implica una gestión

---

<sup>31</sup> WEBER, *op. cit.*, pp. 1043 y 1192.

transparente, responsable y eficiente en donde se garantice el respeto a la normatividad y se garanticen las condiciones para la participación ciudadana.<sup>32</sup>

Estos elementos suenan bien en el ámbito discursivo, pero en la práctica no se ejecutan de una manera adecuada y en ocasiones, no son reconocidos por los ciudadanos, quienes mantienen una indiferencia hacia el gobierno y con ello ven interrumpido el ejercicio de su participación, siendo esta la segunda situación que deviene de la gestión urbana clientelar. Y es que por mucho que se hable de la construcción de la ciudadanía en términos de empoderar a los ciudadanos a través de procesos colaborativos, la promoción de la autonomía y nuevas formas de institucionalidad que integren las iniciativas ciudadanas dentro de las políticas urbanas,<sup>33</sup> lo cierto es que existe una apatía en estos procesos de integración y participación.

Al debilitarse el orden social, se produce un sentimiento de desconfianza de la sociedad civil respecto del gobierno, por ejemplo, cuando los beneficios del desarrollador inmobiliario resultan más visibles en el espacio urbano, y si bien, en la realidad no nos encontramos con un gobierno que actúa única y exclusivamente en favor ya sea de lo público o lo privado, lo cierto es que hay un conflicto inherente que se expresa transversalmente en el ejercicio de la gestión.

Si bien no estamos ante un escenario en donde la pérdida de legitimidad ha devenido en una condición de ingobernabilidad, la realidad es que la confianza en las instituciones es baja, y cuando se pretende participar, la ciudadanía se encuentra con una interlocución atropellada, envuelta en una red de corrupción en donde las relaciones clientelares se han enmarañado en la gestión urbana, impidiendo un correcto actuar de la democracia. Es por ello inquietante como el clientelismo se ha afianzado y ha pasado a ser parte de la gestión, representando un fenómeno que ha existido por décadas. El ejercicio de la gobernanza y del buen gobierno pueden actuar como elementos que lo frenen, pero lo cierto es que no lo han debilitado, dado que la gobernanza por su naturaleza como un elemento del nuevo orden urbano, pretende minimizar los conflictos, no reconociendo que en ellos se encuentra la clave para el ejercicio de la acción colectiva y la participación ciudadana. La gobernanza entonces de cierta forma, categoriza al conflicto como un elemento desestabilizador del orden urbano y como un tope en el ejercicio de la gestión.

El pensar en una gestión urbana clientelar entonces, establece relaciones de dependencia que distorsionan los incentivos para organizarse y actuar en conjunto, y es que el clientelismo

---

<sup>32</sup> ROSAS-FERRUSCA, *op. cit.*, p. 116.

<sup>33</sup> SUBIRATS, Joan, "El papel de la ciudadanía en la coproducción de políticas urbanas. Entre la innovación social y la nueva institucionalidad", en ÁLVAREZ, Lucía (coord.), *Ciudadanía y nuevos actores en grandes ciudades*, UNAM, México, 2016, pp. 61-62.

funciona a través de una relación basada en el intercambio de bienes materiales o simbólicos, priorizando los beneficios individuales o de pequeños grupos sobre los intereses colectivos. Con ello, los ciudadanos se enfocan en obtener estos beneficios que ellos ven más inmediatos o seguros, en lugar de procurar la promoción de soluciones comunes.

Además, dentro de una lógica clientelar, el acceso a los beneficios depende del vínculo con un líder, no con el Estado, y no proveniente de la acción colectiva organizada, por lo que, al existir un riesgo de perder estos beneficios, se desincentiva la participación en movimientos sociales que puedan desafiar al gobierno, con lo que se reduce la capacidad de actuar colectivamente. Esto deviene en un sentimiento aun mayor de desconfianza, pero ya no solo respecto del gobierno, sino de los posibles líderes comunitarios, que a menudo se ven envueltos en la ejecución de la red clientelar, desalentando aún más la participación ciudadana, perpetuando la noción de que las instituciones Estatales no responden a un interés colectivo, sino al beneficio de unos pocos, vinculados activamente con el líder de la red clientelar.

## **V. A manera de conclusión**

En el presente texto planteo las características con las que se puede entender al orden y control social desde una perspectiva sociológica que ayude a explicar cómo surge el nuevo modelo de acumulación y orden urbano bajo el cual se desarrolla la gestión urbana en la modernidad. Mencione una serie de los conceptos que atraviesan a la misma y que considero dan contenido al estudio de la gestión urbana clientelar, resaltando algunas de las problemáticas que se acrecientan con su acción, como lo son el debilitamiento de la acción colectiva y el entorpecimiento de la participación ciudadana en términos de una gestión democrática.

Es posible considerar que el desafío de la gestión urbana es lograr un equilibrio entre la legitimidad y la eficiencia, entre lo público y lo privado, entre el ciudadano y el desarrollador. Ahí está la clave de la planeación urbana, y la importancia de entender a la gestión urbana clientelar como una dimensión que ataca este equilibrio y que convierte las necesidades y expectativas de la ciudadanía en herramientas de control político, debilitando la acción colectiva y reduciendo la capacidad de la población para participar en la vida democrática.

Trascender de esta visión degenerada de la gestión a una netamente democrática, es el desafío al que se puede encontrar el ejercicio pleno de la participación. Es necesario no solamente plantear las condiciones necesarias para un ejercicio correcto de la ciudadanía, sino también, buscar la forma de que las instituciones gubernamentales recuperen la confianza y legitimidad de su actuar,

pues mientras esto no suceda, la ciudadanía no se involucrará en el ejercicio de la gestión por más herramientas que existan.

## VI. Bibliografía

BECERRIL-SANCHEZ, Teresa, *et al.*, “Referentes teóricos y metodológicos para el análisis de la ocupación del espacio urbano”, en *Quivera Revista de Estudios Territoriales*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, año 14, julio-diciembre, 2013.

BORGES DE OLIVEIRA FERNANDES, Isadora, “Formas de producción del hábitat popular en América Latina: de la autoconstrucción a la producción del mercado, transformaciones e implicaciones en la producción del espacio”, en PRADILLA, Emilio (comp.), *La producción de la ciudad latinoamericana durante el neoliberalismo*, Universidad Autónoma Metropolitana, RELATEUR, 2022.

COULOMB, René, “La planeación y la gestión urbana frente a la utopía de la ciudad incluyente”, en DUHAU, Emilio (editor) *Ciudad de México: La construcción permanente de la metrópoli*, México, OLACCHI, 2013.

DELGADO, Juan Carlos, “Gestión urbana en el contexto del desarrollo local”, en *Visión Gerencial*, Venezuela, Universidad de los Andes, año 16, núm. 2, julio-diciembre, 2017.

DUHAU, Emilio, “La investigación urbana y las metrópolis latinoamericanas”, en RAMÍREZ, Blanca y PRADILLA, Emilio (coords.), *Teoría sobre la ciudad en América Latina*, Universidad Autónoma Metropolitana, 2013.

DUHAU, Emilio, “La ciudad informal. El orden urbano y el derecho a la ciudad”, Trabajo presentado en el congreso de la ANPUR, Belo Horizonte, 2003”. Consultado: [http://barcelonacomuns.pbworks.com/w/file/64058231/DUHAU LA%20 CIUDAD INFORMAL el orden urbano y el derecho a la ciudad.pdf](http://barcelonacomuns.pbworks.com/w/file/64058231/DUHAU%20CIUDAD%20INFORMAL%20el%20orden%20urbano%20y%20el%20derecho%20a%20la%20ciudad.pdf)

DUHAU, Emilio, “Los nuevos productores del espacio habitable. Breve historia de una mercancía posible”, en DUHAU, Emilio (editor) *Ciudad de México: La construcción permanente de la metrópoli*, México, OLACCHI, 2013.

DUHAU, Emilio y GIROLA, Lidia, “La ciudad y la modernidad inconclusa”, en *Sociología*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, año 5, núm. 12, 1990.

DURKHEIM, Emile, *El suicidio*, ePubLibre, 2018, Consultado: <https://circulosemiotico.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/08/durkheim-c3a9mile-el-suicidio.pdf>

DURKHEIM, Emile, *La división del trabajo social*, México, Colofón S. A., 2007.

DURKHEIM, Emile, *Las reglas del método sociológico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

LEZAMA, José Luis, “La teoría social urbana y el debate actual”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, El Colegio de México, vol. 5, núm. 1, 1990.

- L'HUILLIER, Francisco, “La producción del espacio urbano capitalista: aportes del funcionalismo, la Escuela de Chicago, Henri Lefebvre y Manuel Castells”, en *Perspectiva Geográfica*, Colombia, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, vol. 26 núm. 1, enero-junio, 2022.
- LOMBARDO, Juan, *et al.*, “La construcción social de la ciudad. La ciudad justa”, en *Diseño y Sociedad*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, núm. 27, otoño, 2009.
- ROSAS-FERRUSCA, Francisco *et al.*”, “Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial”, en *Quivera Revista de Estudios Territoriales*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 14 núm. 2, julio-diciembre, 2012.
- QUEIROZ, Luiz y RODRÍGUEZ, Marcelo, “Urbanización del capital y difusión de ideologías urbanas en: América Latina: La ciudad como máquina de crecimiento económico”, en PRADILLA, Emilio (comp.) *La producción de la ciudad latinoamericana durante el neoliberalismo*, Universidad Autónoma Metropolitana, RELATEUR, 2022.
- ROSIQUE, José Antonio, “Gestión metropolitana: la importancia de las instituciones para el desarrollo de las ciudades en la era de la globalización”, en EIBENSCHUTZ, Roberto (coord), *El legislativo ante la gestión metropolitana*, México, Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2009.
- SUBIRATS, Joan, “El papel de la ciudadanía en la coproducción de políticas urbanas. Entre la innovación social y la nueva institucionalidad”, en ÁLVAREZ, Lucía (coord.), *Ciudadanía y nuevos actores en grandes ciudades*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.