



La crisis y el conflicto en el gobierno de la urbe.
Políticas públicas para la Zona Metropolitana
de la Ciudad de México.

16

Tesis que para obtener el grado de
Maestro en Ciencia Política presenta

Felipe de Jesús de Alba Murrieta

Director:
Mtro. Carlos Gallegos Elías

Sinodales:
Dra. Alicia Ziccardi Contigiani.
Dr. Gustavo Cabrera Acevedo.
Dra. Gloria Ramírez Hernández.
Mtro. Carlos Hernández Alcántara

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INTRODUCCION	7
PRIMERA PARTE	
Capítulo 1	12
CONCEPTOS PARA EL ANÁLISIS POLÍTICO DE LAS URBES	12
1. FUNDAMENTACIÓN METODOLOGICA	12
2. FUNDAMENTACION TEÓRICA	15
Capítulo 2	27
CIUDADES MUNDIALES: ¿ALTERNATIVA O UNICA VIA?	27
a) Crecimiento de la población urbana en el mundo	27
b) ¿Un mundo de predomios urbanos?	30
Capítulo 3	36
MÉXICO: ¿HACIA EL PREDOMINIO DE LOS ESPACIOS URBANOS?	36
a) Algunas tendencias de la concentración poblacional	36
b) ¿Por qué “regiones poblacionales”?	37
c) ¿Por qué se dice que hay una tendencia a la <i>metropolización</i> ?	41
d) De un país rural a uno con predomino urbano y metropolitano	42
e) ¿Existen riesgos en la metropolización? Algunos ejemplos	43
f) El centralismo político y la concentración gubernamental	44
g) ¿Por qué atraen las ciudades a la población rural?	44
Capítulo 4	51
¿CÓMO ENTENDER LA ZM DE LA CIUDAD DE MÉXICO?	51
a) Los signos expansivos de la urbana principal	51
b) ¿Por qué las contradicciones en su delimitación espacial?	52
c) Los signos de la explosión urbana	54
d) ¿Una ZMCM con <i>extensión</i> mexiquense?	55
e) Flujos poblacionales del Distrito Federal por riesgos urbanos	56
f) ¿Cuáles son las consecuencias del crecimiento desordenado?	57
g) ¿Separación urbana o segregación territorial?	58
Capítulo 5	60
MUNDIALIZACIÓN ECONOMICA DE LAS CIUDADES	60
a) ¿Cuáles son las dificultades de ingreso a la globalización?	65
b) ¿Puede hablarse de una “modernidad” metropolitana?	67
c) Algunas características de la economía en la metrópolis	68
d) Contradicciones económicas de la metrópolis	69
e) Los servicios y la economía informal	71
f) Consecuencias de la desigualdad urbana: la pobreza	72
a) Economías urbanas en el subdesarrollo	75
b) La pobreza de las ciudades: ¿Un mal “necesario” e ineludible?	76

SEGUNDA PARTE

Capítulo 6	79
ALGUNOS ANTECEDENTES HISTORICOS	79
a) Centralismo y “centro político” en México	80
b) La onda expansiva y la onda explosiva de las urbes	81
c) Primer tiempo: la <i>modernización</i> de la ZMCM	84
d) La apertura urbana y la crisis corporativa	84
e) Las obras viales y Carlos Hank: gobernar para las corporaciones	88
f) Segundo tiempo: la <i>modernidad</i> metropolitana	91
g) ¿Síntomas de crisis política en las urbes?	95
Capítulo 7	99
CONFLICTOS EN LA GOBERNACIÓN DE LA GRAN URBE	99
a) ¿Cómo distinguir el conflicto político?	101
b) ¿Hacia dónde va el conflicto en las grandes urbes?	102
c) Una aproximación a las configuraciones de la urbe política	104
Capítulo 8	107
COYUNTURA POLÍTICA URBANA. UNA CONFIGURACION	107
a) Signos de competencia política en las grandes urbes	109
b) ¿Cuál es la importancia urbana de los partidos políticos?	111
El PRI o el paulatino deterioro.	114
El PAN o el crecimiento acumulativo	120
El PRD o la marcha a la conflictiva capital nacional	122
c) ¿Qué papel tienen las organizaciones sociales en la urbe política?	123
d) Algunos indicadores de la nueva competencia política en la urbe	126
e) ¿Hacia un gobierno metropolitano? La complejidad de las representaciones políticas	136
Capítulo 9	143
ALGUNOS INDICADORES DE LA PROBLEMÁTICA URBANA	143
a) Seguridad pública	144
b) Transporte y vialidad	147
c) Agua potable	150
d) Áreas de riesgo	157
e) Áreas de problemática limítrofe	159
Capítulo 10	161
CIUDAD DE MEXICO: ¿AUSENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS O DE POLÍTICAS INSTITUCIONALES?	161
a) <i>Programa de Ordenación Metropolitana de la ZMVM.</i>	167
b) El peso de la relaciones intergubernamentales	168
c) Experiencias nacionales e internacionales	178
CONCLUSIONES	180
¿QUÉ POLÍTICAS, PARA QUÉ METRÓPOLIS? LAS DECISIONES DIFÍCILES	180
Propuestas	185
BIBLIOGRAFIA	187

INDICE DE GRAFICOS Y CUADROS

GRAFICAS

Gráfico 1. Distribución de la población mundial en 1995.....	28
Gráfico 2. Tasa de mortalidad en el mundo 1990-2015.....	28
Gráfico 3. Estimaciones de la población en México (1990-2010)	29
Gráfico 4. Participación porcentual de la ZMCM respecto al territorio y la población del país (1995).....	43
Gráfico 5. Zona Metropolitana y área urbana de la Ciudad de México. Crecimiento poblacional histórico 1910-1990.....	53
Gráfico 6. Estructura del PIB de las cuatro metrópolis mayores del país (porcentajes).....	70
Gráfico 7. Crecimiento poblacional Distrito Federal y el Estado de México 1900-2010 (Porcentajes del total nacional)	82
Gráfico 8. Elección de 2000. Distribución de los votos en zonas urbanas y rurales.....	111
Gráfico 9. Numero de diputados por partido y año (1976-1997)	112
Gráfico 10. Votación por el PRI entre 1979-1994. Según Tipo De Distrito (Promedios).....	113
Gráfico 11. Preferencias por el PRI en las elecciones 1994 y 2000	128
Gráfico 12. Preferencias por el PRD entre 1994 y el 2000	128
Gráfico 13. Preferencias electorales para el PAN entre 1994 y el 2000.....	130
Gráfico 14. Preferencias rurales y urbanas en las elecciones presidenciales del 2000.....	130
Gráfico 15. Comparativo de tendencias electorales entre PRD 1997 y Alianza por México 2000.....	131
Gráfico 16. Comparativo de la votación del PAN en 1997 y la votación por Alianza por el Cambio en 2000.....	131
Gráfico 17. Distrito Federal: Primera, segunda y tercera fuerza en la elección de diputados 1994-2000 (división delegacional).....	134
Gráfico 18. Estado de México: primera, segunda y tercera fuerza en la elección de diputados 1994-2000	134
Gráfico 18. Estado de México: primera, segunda y tercera fuerza en la elección de diputados 1994-2000 (división municipal)	135

CUADROS

Cuadro 1. Población censal y proyección de la población mundial por grandes regiones, 1990-2050*.....	33
Cuadro 2. Población en naciones seleccionadas, 1970-2050.....	34
Cuadro 3. Proporción de la población nacional que reside en localidades de más de 15 mil habitantes.	36
Cuadro 4. Evolución de la población, 1900-1980.....	39
Cuadro 5. Evolución de la población, 1990-2010 (Continuación)	40
Cuadro 6. Comparativo de las zonas metropolitanas de la ciudad de México y Guadalajara, 1980-1996.....	45
Cuadro 7. Comparativo de datos de las zonas metropolitanas de Nuevo León y Puebla, 1980-1996.....	46
Cuadro 8. Migración neta por entidad federativa, 1950-1992	50
Cuadro 9. Distribución por entidad federativa de la ZMVM según la fuente.	54
Cuadro 10. Crecimiento Zona Metropolitana de la Ciudad de México (1970- 1995).....	55
Cuadro 11. Transferencia neta de recursos en Latinoamérica y El Caribe deuda externa	75
Cuadro 12. Presidentes de la República y alcaldes o regentes de la ciudad de México, 1915-2001	97
Cuadro 13. Índice de elecciones para diputados federales, 1946-1988. Porcentaje de votos emitidos a favor del PRI y de los partidos de oposición	117
Cuadro 14. Diputaciones obtenidas por el Partido Acción Nacional (1940- 1994).....	121
Cuadro 15. Niveles de gobierno, número de autoridades y distribución política de las autoridades locales electas involucradas en el gobierno de la ZMCM, 2001.	136
Cuadro 16. Distribución de diputados por partido en la II ALDF (2000-2003).....	137
Cuadro 19. Distribución de diputados por partido en el Congreso del Estado de México (2000-2003).....	139
Cuadro 22. Índice de corrupción en países del mundo, 1999.	146
Cuadro 23. Comportamiento de los principales delitos (promedio diario) en el Distrito Federal (desde 1993 al 1 de abril del año 2001).....	146
Cuadro 24. Comportamiento de los principales delitos en el periodo actual.....	146
Cuadro 25. Emisión de contaminantes por giro industrial en las tres principales zonas metropolitanas, 1997.....	151
Cuadro 26. Suministro de agua en la Zona Metropolitana 1994.	152
Cuadro 27. Procedencia y equipamiento del agua	153
Cuadro 28. Delegaciones con mayor número de pozos de extracción (1998)	154
Cuadro 29. Principales problemas de Límites entre el Distrito Federal y el Estado de México.	160
Cuadro 30. Instancias intergubernamentales en las cuatro metrópolis más grandes del país.....	162
Cuadro 31. Instrumentos jurídicos de coordinación metropolitana en los tres ámbitos involucrados.....	172

Tus héroes no regresarán a ayudarte. Has venido a dar conmigo, sin saberlo, a esta meseta de joyas fúnebres. (...) En la cicatriz lunar de nuestra ciudad, ciudad puñado de alcantarillas, ciudad cristal de vahos y escarcha mineral, ciudad presencia de todos nuestros olvidos, ciudad de acantilados carnívoros, ciudad dolor inmóvil, ciudad de la brevedad inmensa, ciudad del sol detenido, ciudad de calcinaciones largas, ciudad a fuego lento, ciudad con el agua al cuello, ciudad del letargo pícaro, ciudad de los nervios negros, ciudad de los tres ombligos, ciudad de la risa gualda, ciudad del hedor torcido, ciudad rígida entre el aire y los gusanos, ciudad vieja en las luces, vieja ciudad en su cuna de aves agoreras, ciudad nueva junto al polvo esculpido, ciudad a la vera del cielo gigante, ciudad de barnices oscuros y pedrenía, ciudad bajo el lodo esplendente, ciudad de víscera y cuerdas, ciudad de la derrota violada (la que no pudimos amamantar a la luz, la derrota secreta), ciudad del tianguis sumiso, carne de tinaja, ciudad reflexión de la funia, ciudad del fracaso ansiado, ciudad en tempestad de cúpulas, ciudad abrevadero de las fauces rígidas del hermano empapado de sed y costras, ciudad tejida en la amnesia, resurrección de infancias, encarnación de pluma, ciudad perra, ciudad famélica, suntuosa villa, ciudad lepra y cólera hundida, ciudad. Tuna incandescente. Águila sin alas. Serpiente de estrellas. Aquí nos tocó. Qué le vamos a hacer. En la región más transparente del aire.

Carlos Fuentes

AGRADECIMIENTOS

Quisiera agradecer a los doctores Alicia Ziccardi y Gustavo Cabrera, quienes produjeron un giro comprensivo y de mayor profundidad en este trabajo, por sus comentarios especializados. También a la doctora Gloría Ramírez y al maestro Carlos Hernández de quienes, además, he recibido atenciones y muestras de amistad. Carlos Gallegos es para mí el concepto clásico de maestro, amigo e impulso. Todos ellos revisaron la versión final de la investigación y me ayudaron a reorientar aspectos de la misma. Les reitero mi gratitud.

A Nora González, por su larga amistad, participe de las alegrías de este esfuerzo. Agradezco también a Antonio Contreras quien revisó con minuciosidad el estilo del texto, aún con mis resistencias. Eliana Prudencio, compañera de labores y amiga entrañable, revisó una de las tantas versiones.

Mi esposa Erika tuvo una amorosa crítica, de compromiso a toda prueba, de pertinaz apoyo, aún en las incertidumbres mías. Debo a ella aún el aprendizaje de la lealtad inquebrantable. A ella e Itzel, mi hija, les dedico este trabajo. A mi hija, por su entrega apasionada a la alegría de la vida, a través de la danza. A mis padres, quienes desde el origen han sido un ejemplo para mí, gracias por todo.

Agradezco a todos y los libero de la responsabilidad por las imprecisiones u omisiones que contenga este trabajo.

Felipe de Alba Murrieta
Distrito Federal, julio de 2001.

En una reflexión provocadora sobre la importancia de las ciudades en el mundo contemporáneo, Jordi Borja y Manuel Castells, en su libro *Local y Global*, afirman:

La humanidad se encamina hacia un mundo de urbanización generalizada. No sólo porque los datos indican que la mayoría de la población del planeta vivirá en áreas urbanas a principios del siglo XXI, sino porque las áreas rurales formarán parte del sistema de relaciones económicas, políticas, culturales y de comunicación organizado a partir de los centros urbanos.

Si esto es así, si la urbanización es la forma de asentamiento espacial habitual de la especie humana, ¿tiene sentido seguir hablando de ciudades? ¿Si, tendencialmente, todo es urbano, no deberíamos cambiar nuestras categorías mentales y nuestras políticas de gestión hacia un enfoque diferencial entre las distintas formas de relación entre espacio y sociedad?¹

Esta reflexión lleva a situar la importancia de la población urbanizada en el mundo, lo que provoca cambios sustanciales en los modos de pensar, decidir y actuar de las sociedades contemporáneas. Diversos autores coinciden que las ciudades tienen dos orígenes principales: la división social del trabajo capitalista y la fuerte aglomeración de población en torno a los puntos de concentración productiva. A. Scott afirma al respecto que “la conexión entre la división social del trabajo y la aglomeración es el punto analítico de origen de la ciudad en el capitalismo”². Desde la antigüedad, los poderes de los grandes imperios han tenido en ellas su principal ubicación. El comercio mundial, las finanzas, se ha determinado en los modos de gestión del territorio urbano.

Los gobiernos nacionales y locales enfrentan una acelerada migración de las zonas rurales hacia las ciudades y las grandes ciudades. A su vez, el crecimiento urbano une y articula centros poblacionales, fenómeno que conlleva a la formación de zonas metropolitanas y megalopolitanas.

En América Latina, las ciudades tienen como factor la alta concentración industrial, los fuertes flujos migratorios campo-ciudad, atracción mediática de la urbe como símbolo de progreso y economías pujantes o en expansión y los asentamientos irregulares periféricos.

En esta región, los modelos económicos aplicados en las últimas décadas convirtieron a ciudades en metrópolis y a éstas en megalópolis, vinculadas a un impresionante desarrollo poblacional y la insolubilidad de la problemática resultante. A ello se añade la relativa desatención de los gobiernos locales, la incapacidad de formular nuevas políticas que rompan los criterios patrimonialistas o jurisdiccionales, así como la polarización social y política.

En México, no obstante la estructura federal, la capital del país fue siempre el centro político e institucional, el centro de mando y control de los poderes regionales. Desde su fundación, la ciudad de México fue considerada el centro de las decisiones estratégicas para la nación.

Un error de cálculo o una larga complacencia política permitió que, hasta finales del siglo recién concluido, el Distrito Federal careciera de derechos políticos; sus habitantes, hasta 1997, no podían elegir a sus autoridades.

¹ Jordi Borja y Manuel Castells. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Edit. Taurus. España, 1997. p. 11.

² A. Scott. “La economía metropolitana: organización industrial y crecimiento urbano”, en G. Benko y A. Lipietz (comps.), *Las regiones que ganan*, Ed. Alfons el Magnanim, Generalitat Valenciana, Valencia, 1992. p. 108.

Entre otras muchas razones, por el desarrollo nacional y el fracaso económico del campo, la Ciudad de México se convirtió en la mayor concentración del país. Este fenómeno condujo a la sobreexplotación de los recursos naturales existentes, al incremento de los índices de conflicto en todos los ámbitos; a la conformación de una *continuidad urbana* (zona metropolitana) y a su relación e interdependencia con otras cinco o seis zonas metropolitanas que conforman la Megalópolis de la Región Centro.

Esta investigación busca desarrollar líneas de comprensión sobre los futuros del país a partir del análisis del fenómeno urbano, en particular sobre la zona metropolitana de la Ciudad de México, para lo cual se definirán los retos que enfrentan los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México, entidades que la integran. Se estima que la compleja problemática urbana concentra y concentrará la atención política y social. Se analizan sólo algunos problemas —sin el carácter de los estudios especializados—, para reflexionar sobre puntos indicativos del espacio metropolitano³.

Es preciso ubicar el interés del autor sobre el tema. Resulta notable la ausencia de estudios sobre las ciudades desde el ámbito de la Ciencia Política. Aunque no existen elementos para ser conclusivos, aparentemente se considera de menor importancia tratar los nuevos procesos sociales urbanos o la conformación de las grandes ciudades y el análisis de los fenómenos metropolitanos.

Al inicio de este trabajo resultaba importante no repetir los enfoques o perspectivas de los estudios urbanos tradicionales. Ahora, la relevancia radica en la singularidad de reflexionar sobre el curso histórico de la planeación urbana en un contexto de cambios políticos y sociales, que concluyen (o inician) con el triunfo de Vicente Fox Quezada, un candidato opositor en las elecciones del 2 de julio de 2000 así como la continuidad del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el Gobierno del Distrito Federal.

Este último hecho, el cambio político, implicaría oportunidades para el cambio institucional, que en general, los grupos han tenido en abandono relativo a la ciudad de México en las últimas décadas en esta materia. En este sentido, la oportunidad de este trabajo será reconocer elementos nuevos en las condiciones sociopolíticas de la Zona metropolitana de la Ciudad México (ZMCM), que han factorizado el diseño de políticas públicas en la materia.

Como otro aspecto de interés, se pretende que las variantes del análisis político de las metrópolis mexicanas aporten elementos para el estudio de una formación social concreta, *en su forma espacial*. La ciudad es modelo de vida cuya preponderancia se acentúa con celeridad hacia un futuro donde todo estará referido a las tipologías sociales y políticas que producen y reproducen el espacio urbano.

Los gobiernos de las ciudades (y los centros de decisión), enfrentados a procesos progresivos de degradación ambiental y agotamiento de los recursos naturales, tienen la necesidad de estudiar el fenómeno no sólo desde la perspectiva de las ciencias duras, sino también desde las ciencias sociales.

En este libro se asume la necesidad de que los estudios urbanos o metropolitanos vinculen sus resultados con los determinantes económicos y políticos del territorio en el cual se asientan. Algunos de estos problemas señalan: el crecimiento físico y los altos costos de la urbanización, la concentración poblacional y la actividad económica que concentran; la insuficiente vinculación entre los usos del suelo y las actividades sociales; las fuertes diferencias entre grupos sociales y entre áreas de la propia ciudad; las causas económicas que configuran las redes de transporte, y los factores políticos que dificultan su ordenación, entre otros.

Desde el análisis de la metrópolis, como entidad político-territorial, es posible explicar las grandes transformaciones del campo político, las posibilidades de la contradicción y el consenso, la diferencia o la desigualdad, el desarrollo y el atraso, la posibilidad de futuro y el relativo agotamiento de la ciudad tradicional por la megaurbe moderna y conflictiva.

³ El autor colaboró en el Gobierno del Distrito Federal, desde enero de 1998 hasta diciembre de 2000, en la Coordinación General de Programas Delegacionales y Metropolitanos.

También es conveniente revisar el desarrollo de proyectos conjuntos de las entidades federativas que conforman esta zona metropolitana, un aspecto que mostraría cómo desde las relaciones institucionales son posibles acciones conjuntas para atender el crecimiento de la metrópolis, entendida como una totalidad socio-espacial. Con la interpretación del fenómeno urbano se destacarán posibles carencias en la planeación urbana en México, y el desarrollo de las políticas públicas de ordenación de largo plazo en períodos sucesivos.

Se indagarán las “afectaciones” políticas en las estrategias de planeación que tradicionalmente han estado ligadas con el estudio de las variables físicas o espaciales. Esta preocupación se funda, como ya se ha dicho, en una ausencia de elementos teórico-metodológicos de la Ciencia Política para el análisis específico del fenómeno urbano. Se considera que el desarrollo político del país tiene elementos de sustento en la conformación de las grandes urbes a partir del incremento del peso electoral del mercado urbano.

Es de primera importancia contar con nueva información sobre los mapas electorales que se configuraron a partir del 2 de julio del 2000, para apuntar sobre las posibilidades que plantean, como tendencia y fenómeno social, en el desarrollo político y la gobernabilidad de la principal metrópolis mexicana. Con ello, se destacarán los significados políticos de la llegada al gobierno de partidos de oposición en las ciudades mexicanas, a las grandes ciudades mexicanas y en particular, a la Ciudad de México.

El meollo de la investigación es encontrar conexiones entre los rasgos del sistema político, la urbanización rápida e incontrolada, la industrialización concentrada y las características de la coordinación entre gobiernos locales y gobierno nacional. Ello, con la explicación de algunos presupuestos institucionales y de interés político que favorecieron la conformación de los actuales “nódulos” del sistema metropolitano en México. Se explica parcialmente el factor estratégico o de futuro que se prefigura en las tendencias actuales de la problemática urbana, como de las posibles respuestas de los grupos o sujetos políticos a la misma, sean institucionales o no.

Para comprender la vida política en la urbe, no se consideró necesario recuperar todas las controversias o conflictos alrededor de la infraestructura de servicios urbanos en la Ciudad de México, fueron retomados sólo algunos conflictos por su relación con su crecimiento y administración, así como en la constitución del fenómeno urbano y su problemática política, sin pretender hacer de ello un análisis histórico-causal⁴.

Se pretende desarrollar rutas críticas o líneas de comportamiento y conducta política, analizar desarrollos que conllevarían a la explicación integral del fenómeno de las ciudades con el uso de indicadores económicos, culturales, políticos y sociales. Asimismo, destacar la conformación de un *espacio multidimensional del conflicto social* que sería la Ciudad de México o, en general, la conformación de las metrópolis mexicanas.

Se analizan empíricamente varios temas que, en conjunto, muestran la situación que guarda el proceso de metropolización-megalopolización de la Ciudad de México, los elementos de planeación del desarrollo y la planeación de los fenómenos territoriales.

En general, los problemas urbanos y regionales requieren de análisis e interpretaciones serias, críticas y objetivas. En México, existe ya desde hace un par de décadas, una larga tradición de investigación sobre los fenómenos urbanos, que tienen su raíz en las universidades públicas y algunas áreas e instituciones de gobierno⁵ por lo que, el autor de este trabajo desearía que el presente trabajo se uniera a esta tradición.

⁴ Nuestra mejor comprensión del problema y sus antecedentes históricos se fundó en la lectura crítica del interesante trabajo de Diane E. Davis. *EL Levantón Urbano. La Ciudad de México en el siglo XX*. Edit. FCE. México 1998.

⁵ Véase sobre todo la abundante bibliografía que se presenta al final de esta investigación. Cfr. Bibliografía.

Finalmente, debe aclararse que esta investigación surgió de la colaboración del autor en el Gobierno del Distrito Federal entre los años de 1998 y 2000. No obstante, ninguna de las opiniones o conclusiones del autor podrían considerarse “oficiales”, aun cuando dicha experiencia define algunos de los “sentidos” principales de este trabajo.

México, D. F.
24 de abril de 2001

PRIMERA PARTE

Capítulo 1

CONCEPTOS PARA EL ANÁLISIS POLÍTICO DE LAS URBES

Las ciencias sociales, como todas las ciencias, son experimentales, parten de los hechos. Buscarlos y observarlos es el elemento primordial de su método.

Luis F. Aguilar Villanueva

La política en las ciudades se aborda desde tres aspectos centrales: las interrelaciones; el aspecto social y económico; y la comprensión del conflicto en torno a las políticas institucionales de ordenación. Las ciudades y su gobierno están en el centro de la discusión. En el gobierno de las ciudades se gestionan los servicios para la población, el uso y apropiación del territorio, así como los “modos” de la relación entre el gobierno y la ciudadanía, los cambios políticos de la sociedad contemporánea¹.

El propósito de esta investigación es el urbanismo con la política y conectarla con la economía, destacar los aspectos *potenciadores* del conflicto social con las directrices de la política gubernamental sobre la ordenación. En general, se trata de definir a la metrópolis desde ángulos interrelacionados; explicarla como *espacio multidimensional* del conflicto social y político (desde el campo de lo social y el campo de lo político).

1. FUNDAMENTACIÓN METODOLÓGICA

La ciudad de México fue durante años el señuelo del progreso y la modernidad. ¿Cuánto de este sueño-señuelo está aún vigente? ¿Cuánto de este sueño de la ciudad como variedad de oportunidades fue creado para fortalecer una imagen de progreso nacional? ¿Cuánto de ello corresponde a la realidad y cuánto de ello puede atribuirse al crecimiento sin control, como la problemática urbana de la capital del país? ¿Por qué este modelo de crecimiento nacional donde la vida urbana fue central, está hoy en crisis, particularmente en la ciudad de México, con saturación en casi todos sus espacios? Igualmente, ¿Qué representó para el país el crecimiento nacional a partir de las ciudades, particularmente de la Ciudad de México? ¿Cuáles son los riesgos actuales de estos procesos? ¿Qué consecuencias tendrá en el futuro? ¿Es posible modificar este curso que tiene claros signos de agotamiento por su centralismo?

Un punto de coincidencia entre diversos autores es que la modernidad de la vida actual está en la naturaleza de la vida urbana. Consideran que la globalización socioeconómica e internacionalización de la vida en las ciudades, acarrea la “desterritorialización” o “deslocalización” de procesos económicos, sociales y culturales. Se inspiran en que la revolución de los medios de comunicación, la movilidad territorial y las migraciones nacionales e internacionales cancelaron el *apego* al terruño, el *localismo* y el *sentimiento regional*².

¹ Alicia Ziccardi (Coord). “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad” En *La tarea de Gobernar: Gobiernos locales y participación ciudadana*. IIS-UNAM y Miguel Ángel Porrúa. 1995. p. 13

² Gilberto Jiménez. “Territorio, cultura e identidades. La región socio-cultural”. En Rocío Rosales Ortega (coord.). *Globalización y regiones*. En México. FCPyS- PUEC. UNAM, 2000. p. 5-52.

En ese sentido, la *mundialización de la economía* es factor de “disolución” de las fronteras, debilitamiento de los poderes territoriales (incluidos los estados nacionales), deterioro de los “particularismos locales” y la supresión de las “excepciones culturales o étnicas”, para imponer la lógica *homologante, niveladora y universal* del mercado capitalista.

Se piensa que la globalización es también “mundialización” porque “tiene por patria de origen y principal beneficiario a un *centro* constituido por un núcleo reducido de estados-naciones —los más poderosos y prósperos del orbe (Estados Unidos, Europa, Japón)—, y se difunde de modo desigual por varias periferias clasificables según su mayor o menor grado de integración al mismo”³.

Por ello, en este trabajo se indagarán algunos aspectos de la vinculación entre el fenómeno de la globalización con el desarrollo de la vida urbana. Se busca encontrar *qué* aspectos de este modelo son propicios para continuar según los patrones de crecimiento actual; o bien, *cuáles son* las consecuencias del deterioro de la calidad de vida de las ciudades mexicanas (de la Ciudad de México, en particular), un resultado inevitable de su crecimiento y falta de planeación prevaleciente durante décadas.

En términos generales, se busca dar respuesta a las preguntas: ¿Cuál es el *sentido político* de la planeación u ordenación urbana en la ciudad de México? ¿Existe en México una directriz histórico-política del Estado en la ordenación urbana para la creación, el nacimiento y el desarrollo de nuevas ciudades? Asimismo, ¿Es posible relacionar el desarrollo del sistema político mexicano con el fenómeno del desarrollo de las grandes urbes, en particular en la Ciudad de México?

Para ello, la ciudad es objeto de estudio desde una *perspectiva integral*, como un campo no sólo para el análisis de urbanistas, sino como categoría espacial del análisis político y social; un campo generador de procesos de cambio. En este tenor, se enuncian las hipótesis de este trabajo.

- a) *El fenómeno urbano afecta el campo de lo político, tiene impacto más allá de su espacio geográfico delimitado.* La mayoría de sus fenómenos, como el crecimiento explosivo y la saturación, la conflictiva urbana y la diversidad política tienen consecuencias directas e indirectas en la organización social y política; en los niveles de bienestar y las economías regionales, entre otros.
- b) *La ciudad es una georreferencia de fenómenos políticos,* en la cual se articulan procesos masivos de uniformación u homogeneidad; procesos tecnológicos y económicos de vanguardia; así como la masificación y pluralismo políticos, por lo que contrasta con el control político tradicional que se ejerce en México en las zonas rurales.
- c) *Las ciudades son generadoras de fuertes desigualdades,* mayores que las desigualdades de la vida rural. La ciudad adquiere un papel creciente, porque en ella se *masifican* las expresiones sociales; predominan la *massmedia* sobre las tradiciones regionales, de grupo o individuales de todo orden. La “sobrevivencia” de opciones minoritarias en la masificación ha construido procesos cuya diversidad generan continuamente movimientos sociales de contestación política.
- d) *En la ciudad se generan las nuevas expresiones (sociales y políticas), se mediatizan, se incorporan y segregan,* en ella se generan tanto las expresiones de vanguardia como retardatarias. La ciudad es un *centro creador, generador y reproductor* (de las causas y consecuencias) de los conflictos característicos del perfil sociopolítico nacional. Así, una de las consecuencias de la conflictiva urbana es la formación de zonas metropolitanas.
- e) *Por la problemática de todo tipo que se genera en su interior, la metrópolis adquiere una multiplicidad estructural* (rasgos, perfiles y tipos diversos) con “dimensiones” separadas (segregación social, estratificación territorial, población con “gustos” específicos, etcétera), división socioeconómica (zonas comerciales, barrios populares, enclaves culturales,

³ *Ibid.* p. 19.

centros financieros, asentamientos irregulares) y conciencia social dividida (procuración ecológica, agudización de la violencia social e individual, polarización política, etcétera).

- f) Con el impacto de los fenómenos de expansión urbana y el impresionante crecimiento demográfico colateral, el gobierno local de la metrópolis enfrentan la *masificación de sus conflictos* y, en consecuencia, requieren de visiones horizontales y de consenso e *integración de los agentes políticos a las decisiones colectivas*.

En esta investigación se intenta una aproximación cuantitativa y cualitativa de las “dificultades” políticas e institucionales para la ordenación metropolitana de la Ciudad de México. Derivado de lo anterior, se supone que las decisiones que la afectan están relacionadas con la política de un modo u otro. Para explicar este universo se estructura el capitulado a continuación descrito.

En primer lugar, se esboza el contexto internacional de las tendencias poblacionales. Se refieren datos estadísticos de la conformación urbana mundial (capítulo 2), para luego esbozar un panorama nacional de la concentración en regiones poblacionales y económicas (capítulo 3).

Más tarde, se aportan elementos comprensivos de las tendencias explosivas de la ciudad de México y la formación de su zona metropolitana, con el objeto de aportar los elementos constitutivos de su problemática en las últimas décadas (capítulo 4). En el capítulo 5 se tocan específicamente la concepción de ciudades globales y se analizan las características del proceso de globalización, con algunos ejemplos específicos. Se trata de destacar el papel rector de la conformación metropolitana.

Posteriormente se exponen propiamente los capítulos con orientación al análisis político concreto. En el capítulo 6 se aportan algunos elementos históricos de la Ciudad de México en las últimas décadas, su desarrollo y conflictiva según coyunturas específicas. Se cuestiona la carencia de perspectivas estratégicas y políticas de largo plazo y que generaron alta concentración; se reflexiona sobre su importancia institucional y electoral; finalmente, se ubican las coordenadas históricas de su crecimiento y sus principales tendencias.

En el capítulo 7 se exponen rasgos del fenómeno urbano como punto de conflicto de intereses gubernamentales en la ordenación metropolitana, a partir de la década de los setenta y hasta mediados de los noventa. El conflicto político en la mayor urbe del país se analiza como producto de las *irregularidades* institucionales o las *alteraciones* en los acuerdos políticos básicos, entre los grupos sociales que estructuran el sistema político mexicano. Sobre este particular existe abundante experiencia de urbanistas que estudian la ciudad y con variables diferentes. En el desarrollo del sistema político, el corporativismo adquirió la *territorialidad política* como estrategia de atención a los grupos urbanos. La caracterización del territorio como producto de los manejos políticos se identifica cuando el gobierno enfrenta incrementos en las demandas urbanas, como causa y consecuencia, a un mismo tiempo, de la explosión demográfica⁴.

Más tarde, en el capítulo 8 se analiza la historia electoral reciente de tres partidos políticos principales y la génesis política de las organizaciones sociales en general, que derivaron en la conformación de un escenario de mayor competencia política. Se sigue a Maurice Duverger en la clasificación de sobre las organizaciones políticas: los partidos políticos, que tienen como objetivo directo apoderarse del poder o participar en su ejercicio; y los segundos, identificados como grupos de presión, no consideran la conquista del poder por sí mismos o participar en su ejercicio, sino que tratan de influir sobre los que poseen el poder, de hacer presión sobre ellos⁵. Al final de este capítulo se elabora un diagnóstico de la distribución de las posiciones políticas entre el Distrito Federal y el Estado de México, para demostrar la alta diversidad política existente y como un factor de fuerte peso que dificulta los acuerdos intergubernamentales.

⁴ Diane E. Davis ubica este proceso en el sexenio de Miguel de la Madrid, cuando las jurisdicciones locales o los ayuntamientos contaban aún con menores recursos para servicios municipales “pero los políticos locales estaban más conectados administrativamente con sus electores”, lo que favorecía ciertas orientaciones en la formulación de demandas y las políticas urbanas en municipios de México. Diane E. Davis. *EL Levantón Urbano. La Ciudad de México en el siglo XX* Edit. FCE. México 1998. p. 372

⁵ Duverger, Maurice. *Sociología política*, Ariel, Barcelona 1982, p. 305.

En el capítulo 9 se aportan algunos indicadores de la problemática urbana, a partir de la cual se pueden apreciar claves de su complejidad actual: seguridad pública, transporte y vialidad, agua potable y áreas de riesgo.

En el capítulo 10 se tocan aspectos principales de la problemática metropolitana actual y las dificultades para la formulación de políticas públicas en la materia. En esta línea se expone un catálogo general de instrumentos jurídicos de ordenación metropolitana. Finalmente, se presenta un apartado con algunas conclusiones y propuestas y la respectiva bibliografía que sustenta a esta investigación.

2. FUNDAMENTACION TEÓRICA

Una de las primeras dificultades en la definición de lo urbano lo constituyen las extensas y variadas perspectivas que abordan el fenómeno o alguna de sus características. La ZMCM es un tema de tal magnitud que su análisis ha parecido casi imposible desde una perspectiva general porque, como afirma Lucía Álvarez Enríquez:

Es el espacio territorialmente definido más pequeño al mismo tiempo que —juntamente con el área conurbada— presenta la mayor concentración demográfica y de actividades económicas, políticas y culturales del país; es la entidad política más compacta y la que alberga a una de las ciudades más grandes del planeta; es el espacio social más restringido y el que presenta la concentración de problemas urbanos más graves del país. [...] Es también la entidad cuyos habitantes hasta ahora [habían] gozado de menores derechos políticos y ciudadanos y la que condensa, a la vez, el mayor potencial político de la nación en tanto sede de los poderes federales; es la entidad que tiene una mayor injerencia en las decisiones de orden nacional. [...] [Es la que ha ejercido] menor control sobre las decisiones de incumbencia local; es, igualmente, el espacio que da cabida a la más vasta pluralidad de identidades y culturas regionales y en el que la identidad propia tiene mayores dificultades para su expresión⁶.

Las investigaciones sobre el tema distinguen al espacio urbano como totalidad con ámbitos de atención gubernamental: municipal, estatal o delegacional. Por ello se distingue la responsabilidad gubernamental de ordenación en las ciudades o grandes ciudades a través del análisis político de algunas de sus problemáticas.

Las ciudades se constituyeron en un fenómeno de atención para los estudiosos desde hace décadas. A partir del rebasamiento de jurisdicciones político-administrativas, se construyeron nuevos enfoques, otorgando a la “cuestión urbana” la característica de “cuestión metropolitana”, como un espacio mayor de influencia social, política y económica.

Con frecuencia se discute el concepto de ciudad desde su origen geográfico, por sus elementos variados de origen o por su nacimiento, las ciudades se forman alrededor de un santuario, un mercado, un puerto, a recursos minerales, por necesidades militares o políticas, según Maurice Duverger⁷. En algunos estudios sobre el fenómeno urbano y la ciudad regularmente señalan más su nivel de desarrollo que su relación con el territorio. El carácter urbano y el papel de capitalidad (como la Ciudad de México), están en relación con el nivel de desarrollo regional: cuanto más bajo sea éste, menos necesitará un núcleo urbano para aparecer como una ciudad o una metrópolis⁸. Asimismo,

si una ciudad mundial es también capital nacional, puede ser que esté regida más por decisiones de corte nacional y menos mundial [...] y no proclive en olvidarse de las consideraciones de orden nacional/regional a favor de consideraciones respecto a ser “maquinas de crecimiento mundial”⁹.

Según P. J. Taylor la relación entre territorio y ciudad tiene tres fases: la *fase de la necesidad*, en la cual las ciudades requieren de *territorialidad política* para la expansión capitalista (el soporte territorial mexiquense y un gobierno

⁶ Lucía Álvarez Enríquez. *Distrito Federal. Sociedad, economía, política y cultura*. Biblioteca de la Entidades Federativas. CIICH. UNAM. 1998. p. 15.

⁷ M. Duverger. *Sociología política*, Ariel, Barcelona. p. 59.

⁸ Horacio Capel. “La definición de lo urbano”. *Estudios Geográficos*, N° 138-139. Febrero-mayo de 1975, p 265-301

⁹ Daniel Hiernaux Nicolás “Hacia una teoría de las ciudades mundiales: un estado de la cuestión”. En Rocio Rosales Ortega Globalización y regiones en México. Coed. FCPyS--PUEC, Miguel Ángel Porrúa, 2000. pp. 125.

“facilitador” de asentamientos humanos para el crecimiento de la metrópolis); la *fase de la nacionalización de la territorialidad*, cuando se desarrolla una relación intensa entre ciudades y estados, como el ejemplo de ciudades capitales sobre ciudades industriales (delegaciones del norte del Distrito Federal con Naucalpan o con Querétaro); *fase del trilateralismo en las prácticas políticas*, con la terminación del dominio absoluto de Estados Unidos sobre el mundo y el surgimiento de Nueva York, Londres y Tokio como cabezas del sistema urbano mundial¹⁰.

En este sentido, los territorios urbanos son “actores” económicos y políticos que “funcionan” como espacios estratégicos, como soportes privilegiados de la actividad simbólica y como lugares de inscripción de las “excepciones culturales”, pese a la presión *homologante* de la globalización¹¹. Se define entonces el territorio como el *espacio apropiado y valorizado* (simbólica e instrumentalmente). Esto es, mediante la representación y el trabajo, una “producción” a partir del espacio “inscrita en el campo del poder por las relaciones que pone en juego”; y como tal, tiene un “valor de cambio”.

Gilberto Jiménez identifica tres ingredientes de todo territorio: la apropiación de un espacio, el poder y la frontera. Así cualquier decisión “del poder con respecto a un espacio determinado tendrá que acomodarse necesariamente a esta sintaxis, sea que se trate de la delimitación de un territorio, del control de ciertos puntos (poblaciones, ciudades, islas...) o del trazado de vías de comunicación”¹².

Así estructurados, prosigue el autor, “los territorios constituyen en última instancia el envoltorio material de las relaciones de poder”, y difieren de una sociedad a otra. Por eso el “territorio puede ser considerado como zona de refugio, como medio de subsistencia, como fuente de recursos, como *área geopolíticamente estratégica*, como circunscripción político-administrativa, etcétera; pero también como paisaje, como belleza natural, como entorno ecológico privilegiado, como objeto de apego afectivo, como tierra natal, como lugar de inscripción de un pasado histórico y de una memoria colectiva y, en fin, como un ‘geosímbolo’ ”¹³.

Se concibe también a la ciudad como espacio *integrador y estructurante*: la ciudad se convierte en elemento *constitutivo de discursos* sobre las nociones de lo individual y social, y por tanto, es articuladora de visiones del mundo. El discurso urbano es producto de una compleja red de discursos que se extienden por y a través de los intereses de grupos sociales. Como práctica social, el discurso se constituye en la figura simbólica de identidad de sujetos sociales urbanos, quienes lo producen o reproducen; se identifican o disienten del mismo. El análisis del discurso urbano permite determinar la organización de los grupos sociales o su entorno, sus formas y sus construcciones simbólicas. Ello implica que en dicho discurso, uno de los indicios de la interacción es la conformación de distintos discursos.

Para caracterizar a las ciudades se destacan también el tamaño y la densidad, el aspecto del núcleo, la actividad no agrícola y el modo de vida, así como ciertas características sociales, tales como la heterogeneidad, la “cultura urbana” y el grado de interacción social.

La interacción es un proceso que ha sido utilizado para la definición de la ciudad por sus *funciones económicas*. Esto, por encontrarse en la encrucijada de vías comerciales o que tienen como destino principal la ciudad; por los fenómenos económicos que produce, la interacción entre sus componentes, los discursos y las acciones que desarrollan los agentes económicos. Por oposición, se identifica a lo rural como el límite inferior a lo urbano, por lo que el continuo rural-urbano apunta elementos fundamentales de su concepción. En este sentido, un sinnúmero de casos de instituciones incorporan esta discusión, lo que resulta en una tipología de “estratos” de lo urbano o lo rural definidos por su extensión, cantidad de pobladores o de los contrastes socioeconómicos¹⁴.

¹⁰ P. L. Knox. “World Cities in a world-system”, en P. L. Knox y P. J. Taylor (ed.), *World Cities in a World System*, Cambridge University Press, 1996. p. 53-56.

¹¹ Gilberto Jiménez. “Territorio, cultura e identidades. La región socio-cultural”. En Rocío Rosales Ortega (coord.), *Globalización y regiones en México*. FCPyS- PUEC. UNAM, 2000. p. 21.

¹² *Ibid.* p. 21-24.

¹³ *Ibid.* p. 21-24.

¹⁴ En este trabajo se pueden identificar tipologías del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Consejo Nacional de Población (Conapo), el Departamento de Estudios Sociales de Banamex-Accival, la Fundación Rosenblueth, entre otras.

La ciudad también es parte de una región, que se explica como una “unidad geográfica y económica adecuada”, ligada entre sí, síntesis de problemas específicos, que se presentan en diferentes partes de un país¹⁵. El carácter principal de la ciudad implica la posesión de cierto grado de servicios y organización de la comunidad en forma más o menos equilibrada. Como tal, requiere del abastecimiento por parte de una región que incluye a todos los habitantes de los núcleos y zonas de los alrededores¹⁶.

Aquí adquiere sentido la ciudad *por extensión*, la ciudad-región o la ciudad-metrópolis, que se refieren a un nuevo concepto de ciudad extendida a un ámbito regional, producto del crecimiento extraordinario y la fusión (conurbación) de los diversos núcleos urbanos de aquélla. En este punto se define a la metrópolis como *continuidad urbana* entre una ciudad-núcleo y un sistema de ciudades periféricas interrelacionadas en varios sentidos (económicos, culturales, sociales), que conforman una metrópolis ó megalópolis, según el caso.

Desde este punto de vista, la aplicación de criterios estadísticos cuando se define la ciudad-región restaría importancia a la dicotomía con el ámbito rural. Ello es así porque generalmente se acepta que el área metropolitana o ciudad-región incluye también territorios rurales. Según Horacio Capel:

La distinción se establece entonces entre regiones metropolitanas y no metropolitanas, aunque ello no deja de plantear algunos problemas. Sobre todo el de saber si estas áreas metropolitanas deben definirse en términos de *interacción funcional y homogeneidad*, en términos de *migraciones laborales diarias*, o si se deben unir también los espacios de ocio utilizados regularmente por los ciudadanos; la delimitación resultante puede ser muy diversa: en el segundo caso se tendría una dimensión mínima; en el tercero, una dimensión más amplia que podría incluir vastos territorios¹⁷.

La nueva dimensión de la ciudad condujo al concepto de metrópolis o zona metropolitana, extendida sobre un amplio territorio urbano en donde la continuidad urbana no coincide con los espacios edificados. Es decir, en el ámbito metropolitano los espacios libres quedaron aprisionados en la trama inmaterial de la ciudad, por lo cual dejaron de ser espacios rústicos, pasando a integrar el todo urbano.

Jean Gottman denominó megalópolis al fenómeno aparecido con la expansión del uso del vehículo individual, impuesto en la extensión suburbana en la posguerra. Las urbes tradicionales desaparecieron frente a interminables periferias exentas de toda centralidad y de carácter urbano¹⁸. Por su parte, Luis Unikel definió “área urbana” como la ciudad central más el área contigua edificada, habitada o urbanizada, es decir, con usos no agrícolas. El área urbana coincide necesariamente con los límites políticos-administrativos del centro urbano principal. Desde este ángulo, la zona metropolitana se constituye con los límites de las unidades políticas o administrativas menores (municipios, delegaciones) y puede considerarse como “el resultado de las distintas expresiones de la forma de vida de la sociedad industrial y especialmente post-industrial, que influye cada vez más sobre su periferia y sobre regiones alejadas”¹⁹.

De allí que en general, se considere zona metropolitana a la superficie terrestre correspondiente a una gran urbe, que incluye núcleos de población menores ligados o relacionados con un núcleo central (o ciudad central), a través de una serie de *proximidades físicas o interdependencias* de diverso tipo (económicas, sociales, demográficas, culturales, etcétera).

También se define así a una extensión territorial que incluye tanto a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central, como a las unidades político-administrativas contiguas a éstas; con localidades *adheridas* a la primera con *características urbanas continuas*: ejemplos de ello son, entre otros, los flujos de población por actividad económica

¹⁵ “Regiones y ciudades” *México Social 1996-1998*. Estadísticas seleccionadas. División de Estudios Económicos y Sociales. Banamex-Accival. 1999.

¹⁶ Robert E. Dickinson, *Ciudad, región y regionalismo*. p. 41.

¹⁷ Horacio Capel “La definición de lo urbano”. *Estudios Geográficos*, N° 138-139. Febrero-mayo de 1975, p.265-301

¹⁸ Jean Gottman. *Megalópolis (the Urbanized Northeastern Seaboard of the United States)*, MIT Press. Cambridge, Mass. 1961.

¹⁹ Luis Unikel. *El desarrollo urbano de México*. El Colegio de México, México, 1976. p. 43.

(laboran en el centro y descansan en la periferia). Dentro de la zona metropolitana existen ámbitos territoriales: la ciudad central, los asentamientos conurbados o periféricos y la población dispersa en los municipios metropolitanos.

Existen tres elementos de uso frecuente en la definición de una zona metropolitana: el primero, cuando la unidad urbana rebasa sus límites administrativos de municipio (o delegación política); el segundo, con la presencia de fenómenos de urbanización discontinua que se extienden por un espacio circundante a la ciudad central; y la tercera, su vinculación a los nodos del sistema urbano mundial o las ciudades mundiales.

Dicho así, la ciudad es también una aglomeración densa y permanente de habitantes, una característica opuesta a las ciudades antiguas, marcadas por asentamientos temporales y con altos grados de organización social. La ciudad actual es una extensa *red de flujos y puntos de encuentro* de todo tipo de actividades y problemáticas. Es también un punto de concentración o ubicación de servicios altamente especializados y por lo tanto, concentración de trabajadores con calificación equiparable; es un *centro* con tamaño considerable y de elevada densidad de trabajadores no agrícolas, además de la concentración de élites culturales e intelectuales²⁰. Es articuladora de sujetos sociales, de procesos y organismos diversos, creadores a su vez de *diferenciación social* en el espacio que habitan.

Como organización espacial, la ciudad es un “producto” social, “modelado” y “condicionado” por la estructura social, tal como lo expresó décadas atrás Henry Lefevre²¹. Esto es, la ciudad es centro “creado” “por el tipo de relaciones sociales que se establecen entre sus distintos elementos, por las relaciones de producción y, en suma, por el conjunto de las instancias económicas, ideológicas y jurídico-políticas que la constituyen”. Dicho autor lo resume así:

La ciudad proyecta sobre el terreno una sociedad, una totalidad social o una sociedad considerada como totalidad, comprendida su cultura, instituciones, ética, valores, en resumen sus superestructuras, incluyendo su base económica y las relaciones sociales que constituyen su estructura propiamente dicha²².

El ángulo de análisis donde las ciudades son producto de la dimensión de la población es quizá el más común para estudiarlas. Los altos índices demográficos son un elemento central de la constitución urbana. De esta forma, las políticas de control natal o de abatimiento de dichos indicadores, por ejemplo, tienen consecuencias políticas específicas. Duverger afirma que “desde el punto de vista teórico parece lógico que la naturaleza misma de los fenómenos políticos *cambie* con la dimensión de las comunidades y que una distinción fundamental oponga así, la macropolítica a la micropolítica”²³.

Se encontró que las relaciones entre la *dimensión del territorio* y el *tamaño de la población* definen la densidad demográfica: esta densidad es la base del concepto de “presión demográfica”, un fenómeno claramente identificado en los estudios sobre la explosión demográfica de la Ciudad de México. Asimismo, la dimensión de la urbe establece una diferencia de *naturaleza* en las relaciones sociales. Aquí se adopta el concepto de “presión demográfica” para explicar “una cierta relación entre la dimensión de la población y la del territorio. Existe presión demográfica cuando la población es demasiado numerosa *en relación con el territorio*”²⁴.

Otro aspecto que destaca Duverger como característica de una ciudad es la edad de la población, porque afirma que “la juventud siente una mayor preferencia por votar a los partidos que proponen cambios, que a los partidos conservadores y moderados”²⁵. Ello, tanto si son partidos de izquierda o de extrema derecha, con mayor inclinación hacia el primer caso. Este punto podría explicar parcialmente el triunfo del PRD en el Distrito Federal, por dos veces consecutivas.

De acuerdo con lo anterior, se plantea que el explosivo crecimiento urbano tiene una implicación directa en la naturaleza de las relaciones entre los agentes sociales que integran la Ciudad de México. En particular, porque la *masificación* urbana

²⁰ Kingsley Davis, “La urbanización de la población humana”, en *Scientific American: La ciudad*, trad. cast., Madrid, Alianza Editorial, 1967, p. 39.

²¹ Henry Lefevre, *De lo rural a lo urbano*, trad. Cast. Barcelona, Ed. Península, 1971, p. 140.

²² Henry Lefevre, *De lo rural a lo urbano*, trad. Cast. Barcelona, Ed. Península, 1971, p. 140.

²³ M. Duverger, *Sociología política*, Ariel, Barcelona, p. 59.

²⁴ *Ibid.* p. 63. Las cursivas son mías.

²⁵ *Ibid.* p. 70.

establece también un tipo de relaciones políticas entre sus miembros (a diferencia de las áreas rurales, por ejemplo). Las relaciones políticas se producen en gran parte por medio de organizaciones e instituciones. Es decir, las relaciones sociales en la urbe son “mediatizadas”, no directas.

Un último ejemplo que puede señalarse de clasificación de las zonas metropolitanas se refiere al realizado por los espacios de representación política, necesitados de elaborar instrumentos para la identificación del fenómeno. En 1996, un grupo interinstitucional de la Cámara de Diputados, con los datos del INEGI y otras dependencias federales, analizó 58 aglomeraciones con estas características²⁶, lo que les permitió categorizarlas en función de su interacción y nivel de prestación de servicios con su estado o región.

Se advierte que en los últimos años se desarrollaron estudios importantes que definen la problemática urbana desde la perspectiva megalopolitana o análisis pormenorizados de la influencia correlativa de la metrópolis de la Ciudad de México sobre las seis entidades federativas que conforman esta región polinuclear²⁷.

En general, puede concluirse que una zona metropolitana es una ciudad que rebasa sus límites político-administrativos cumpliendo la función de polo económico, político, demográfico municipal, estatal, regional o nacional. De esta manera, en su definición se incluyen tres características principales: a) cuando la ciudad central *rebasa* sus límites; b) cuando tiene una *relación primordial* sobre el resto de las ciudades incluidas en su ámbito de interrelación e influencia (local, nacional o internacional); finalmente c) cuando su impacto o ámbito de influencia va más allá de su espacialidad y se concentra en aquéllas de índole socioeconómica y política, vistas históricamente.

Así, al destacar la especificidad en la definición de las características metropolitanas en cada región o país; así como la inconveniencia de aplicar métodos o teorías sobre la regulación, ordenación o planificación metropolitana originada en realidades distintas a las que se tratan de intervenir, Iracheta destaca:

Podemos afirmar que el fenómeno metropolitano en general y de América Latina en particular *es un fenómeno espacial peculiar*, cualitativamente distinto de lo que comúnmente se entiende por fenómeno urbano y por fenómeno regional, en la medida que la región metropolitana como espacio económico-geográfico y el núcleo metropolitano propiamente dicho, son distintos a cualquier otra región subnacional y a cualquier otro centro urbano [...] Las herramientas de análisis para este fenómeno, por lo tanto, deben corresponder a su peculiaridad, lo que induce a pensar en la necesidad de revisar los esquemas hasta ahora utilizados²⁸.

+ + + + +

Otro aspecto de los estudios sobre la materia incluyen procesos sociopolíticos ligados al fenómeno metropolitano, o como parte de la conformación de un modelo económico, un sistema social o político. Como se ha afirmado, la concatenación de complejos problemáticos (socioespaciales, tecnoeconómicos e infoculturales) ha sido material de estudios específicos del fenómeno metropolitano. En una revisión de diversos trabajos (Cfr. Bibliografía) se aprecia que no todos cuentan con información suficiente que en este se trabajo se alcanzara una adecuada comprensión y en consecuencia para obtener un análisis profundo. Siguiendo a Manuel Castells, en el texto *La era de la información*, se pretende abordar los problemas no desde una perspectiva conceptual, aunque no se excluye su uso. Castells ofrece elementos descriptivos de fenómenos

²⁶ El Grupo Interinstitucional fue integrado en 1996 por la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas de la Cámara de Diputados; la Secretaría de Desarrollo Social a través de la Dirección General de Desarrollo Urbano, la Secretaría de Gobernación, a través del Centro Nacional de Desarrollo Municipal y el Consejo Nacional de Población, así como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

²⁷ Pueden mencionarse dos trabajos de reciente aparición en el análisis del fenómeno metropolitano. El primero elaborado por el Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México. *La Ciudad de México Hoy. Bases para un diagnóstico. Los límites del desarrollo urbano metropolitano*. GDF, noviembre de 2000. 360 pp.; también puede consultarse la completa investigación de Gustavo Garza (coord.). *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. El Colegio de México y GDF. 766 pp. Ambos trabajos, aunque con distinta orientación, cuentan con la información más actualizada sobre los distintos tópicos problemáticos de la metrópolis de la Ciudad de México.

²⁸ Alfonso X. Iracheta Cenecorta. *Planeación y desarrollo. Una visión de futuro Problemas y perspectivas del desarrollo y la urbanización en México y el estado de México*. México 1997. p. 57.

nuevos en la sociedad, da cuenta de ellos y desarrolla un entramado panorámico. Toda proporción guardada, este trabajo sostiene propósitos similares.

En general, el estudio del fenómeno urbano constituye un problema de atención estratégica de la sociedad y el Estado mexicano. En particular, porque los problemas derivados de la expansión de la metrópolis de la ciudad de México adquieren especial relevancia. De allí que el fenómeno urbano es tratado aquí como un *fenómeno político*, como un concepto de la sociología política que guarda doble aspecto: por un lado se concibe producto de los *antagonismos* políticos, y por otro, es producto de la *integración* de grupos específicos al medio, de acuerdo con Maurice Duverger²⁹. En este segundo caso, se tiene presente el ejemplo mexicano de *asimilación* de grupos y organizaciones a las prácticas del sistema político, como mecanismo de negociación y cooptación política.

Esto es, se estudia el fenómeno urbano y metropolitano como producto de antagonismos, como *potenciador* de escenarios de polarización y conflictos. Como análisis del sistema de partidos en México, se trata de encontrar fenómenos de alternancia y pluripartidismo que ocurrieron primero en las urbes, antes que en cualquier otro lugar. Como análisis del gobierno local, se busca destacar la complejidad política en la gobernación de la metrópolis actual de la Ciudad de México.

Vale insistir que la construcción argumental de este trabajo se funda en una visión panorámica de cada caso, que implica el estudio de las ciudades y los retos y la complejidad de las tareas actuales de administración y gobierno. La ciudad, urbe o metrópolis se analiza a partir de un conjunto de visiones parciales que interconectan el *espacio urbano* como "motor" del *conflicto político*. El punto de interconexión está en que toda relación social es una relación de poder, por lo que las relaciones entre los grupos sociales de la urbe con el gobierno de la misma configuran un *entorno político*.

Un ejemplo de "motor" de conflicto político es el uso del suelo urbano (un *asunto político* sujeto a luchas por su apropiación, con consecuencias de polarización social). Como *espacio urbano en disputa*, el suelo urbano es dominado, expandido y reproducido, al mismo tiempo, es destruido, expoliado y sobreexplotado en forma sucesiva. De allí que diversos estudios atribuyan al capitalismo contemporáneo una *capacidad de producir espacio*, aunque sólo *funcionalmente* a las necesidades de la acumulación capitalista.

Desde este punto de vista, se sostiene que todos los fenómenos y conflictos políticos del mundo contemporáneo tienen lugar en espacios urbanos (la democracia, el socialismo, las revoluciones, etcétera). El ámbito urbano es central en la producción del conflicto social. Su relación,

no es solamente directa por los contactos que multiplica entre los hombres, por las *posibilidades* que ofrece a su acción política (el derecho de reunión y sobre todo el de manifestación son esencialmente derechos urbanos), *su influencia se ejerce de forma indirecta*, por el hecho de que *las ciudades son el factor esencial del desarrollo de la civilización y del progreso material e intelectual*. El lenguaje ha consagrado este hecho al considerar como sinónimos "urbanidad" y 'carácter civilizado'³⁰.

Así, el fenómeno político metropolitano es conjunción y combinación de fenómenos sociales que expresan *multiplicidad de sentidos políticos* (variedad de contenidos, formulaciones y proyectos, símbolos y significados). En particular, como plantea Alicia Ziccardi, "en el ejercicio de las funciones de administración de una ciudad, particularmente de administración de los bienes y servicios urbanos, encontramos siempre elementos de la política local, regional y nacional (clientelismo, movilización, corporativismo, participación política autónoma y subordinada)"³¹. En contrario, en el ejercicio del poder político se *valida* o no la actuación administrativa, principalmente a través del voto.

Esa es la razón principal de los dos apartados generales de este trabajo: el primero, que puede referirse a la administración urbana, desarrolla el contexto internacional y nacional del ámbito urbano, analiza las características

²⁹ Maurice Duverger. *Sociología política*, Ariel, Barcelona 1982. p. 37.

³⁰ *Ibid.* p. 50. Las cursivas son mías.

³¹ Alicia Ziccardi (Coord). "La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad" En *La tarea de Gobernar: Gobiernos locales y participación ciudadana*. IIS-UNAM y Miguel Ángel Porrúa. 1995. p. 15.

particulares de la ZMCM y exploran algunas variables económicas en el contexto de la globalización. En el segundo, se presentan las “funciones políticas” en la tarea de gobernar la ciudad y los indicadores electorales y de políticas institucionales que la conforman.

Para hablar del fenómeno urbano como fenómeno político se identifica el concepto de “actores institucionales” tomado de Diane E. Davis en su libro *El Leviatán Urbano*, quien propone que el papel de dichos actores no puede discutirse desde su *posición pública* únicamente, por su elección o designación en la administración pública; tampoco por su *relación personal* con alguna figura prominente, como el presidente de la República, por ejemplo.

Los actores institucionales representan *intereses políticos disímolos, contradictorios y de conflicto* lo que, finalmente, repercute directa o indirectamente en las directrices de las políticas institucionales urbanas o metropolitanas³². Así, cuando se menciona el concepto “actor político” o “actor social” se refiere a las cualidades de interacción, competencia, conflicto y negociación entre personas y grupos de orígenes, ideologías y recursos diferenciados, según Armando Sánchez Albarrán³³.

El concepto de “actor político” se usa en forma indistinta con el de sujeto social, aun cuando no pertenecen al mismo sistema conceptual. Es claro que el concepto sujeto social se refiere a un proceso de conformación de identidades o subjetividades a partir del paso del *individuo* al *grupo* (grupo de comerciantes, grupo de colonos o grupo de empresarios, etcétera), y de este grupo a la *conformación de colectividades* a través del proceso de reconocimiento (y sublimación) de sus necesidades, siempre en vistas de la consolidación de un *momento de fuerza* que es el *momento* de la política, o bien, cuando un fenómeno social se expresa en el campo de la política.

En este sentido, se discute también la proposición de que la dinámica *institucional* es importante para la elaboración de políticas gubernamentales en México, al cuestionar el enfoque de la “autonomía” burocrática utilizado en la mayor parte de la bibliografía sobre el Estado mexicano y la actuación de los equipos de gobierno³⁴. En las ciudades, la burocracia local funciona como *gestora* del territorio, con ayuda de instrumentos técnicos, es gestora de “infraestructura material y equipamiento (equipamientos para la recolección y depósito de basura, infraestructura de agua y drenaje), recursos económicos directamente asignados para proveer bienes y servicios urbanos básicos (agua, drenaje, etcétera)”³⁵.

Así, Alicia Ziccardi afirma que los estudios sobre los gobiernos de las ciudades (o gobierno local) se centran más en el *desempeño* administrativo que el *ejercicio* del poder político. No obstante, reconoce, “junto con la eficiencia, que se asocia con a la disponibilidad de recursos técnicos y humanos, *existen criterios sociales y políticos* que otorgan legitimidad y consenso a la actuación gubernamental”³⁶.

Como fuente de legitimidad política, la actuación de la burocracia local urbana está más sujeta a las validaciones informales del sistema político (amiguismo, compadrazgo, clientelismo, corrupción, etcétera) que a procesos de selección profesional o técnica (servicio civil de carrera). Sobre todo, si se tiene en cuenta que en México aún no existen reglas suficientes para la incorporación al gobierno del funcionariado y sus cuadros técnicos. En cada administración “el equipo se renueva y los programas y proyectos no tienen necesariamente continuidad”. Sin embargo, es obvio que “los recursos humanos son de fundamental importancia para lograr una actuación gubernamental tanto eficiente como democrática, *y de la capacidad profesional y política de los mismos depende, en gran medida, el tipo de relaciones que entabla el gobierno local con la ciudadanía*”³⁷.

³² Diane E. Davis. *El Leviatán Urbano. La Ciudad de México en el siglo XX*. Edit. FCE. México 1998. p. 456.

³³ Armando Sánchez Albarrán “Actores y mercado de tierras en una zona conurbada de la Ciudad de México: la región Zumpango”.

³⁴ Diane E. Davis. *Op. Cit.* p. 456.

³⁵ Alicia Ziccardi (Coord). “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad” En *La tarea de Gobernar: Gobiernos locales y participación ciudadana*. IIS-UNAM y Miguel Ángel Porrúa. 1995. p. 14.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibid.* p. 16.

Las pugnas políticas en el espacio urbano tienen además sus particularidades. En esencia, están *sujetas* como todas sus relaciones sociales a las organizaciones y las instituciones, por lo que “el poder político en las grandes comunidades plantea problemas particulares que adquieren *una agudeza cada vez mayor* en las sociedades modernas”³⁸. De allí que las particularidades del fenómeno urbano conciernen a la descentralización, concepto que refiere la transferencia de elementos que *facilitan y amplían* la autonomía de decisión y de acción político institucional en el ámbito urbano. Entonces, las políticas de descentralización buscan generar equilibrios regionales con el *centro* de poder, equidad en la distribución de los recursos públicos y en la distribución y ejercicio del poder político.

En este sentido, se analizan algunas consecuencias del “abandono institucional” que existe en la metrópolis de la Ciudad de México, entendido como la contraposición de conceptos, métodos y técnicas de planeación convencionales; contradicciones entre los planteamientos “neoliberales” y pro empresariales, frente a aquellos desarrollados en los canales de la política tradicional, de rasgos corporativos o como iniciativa gubernamental. En ese sentido, se maneja el concepto de planeación respecto al complejo de normas, documentos y acciones elaborados y aplicados *por* el gobierno, desde diversas esferas, para cumplir principios políticos que el poder Ejecutivo concierta con otros niveles de gobierno y con la sociedad.

Este esquema conlleva al análisis de políticas institucionales o conflictos institucionales entre grupos sociales en disputa por el espacio urbano, considerando el análisis de *factores* económicos que determinan la influencia metropolitana o regional y cuya especificidad está *interrelacionada* indirectamente con las particularidades políticas.

En este punto, el análisis del concepto ordenación del territorio es eje principal para comprender la formulación de las políticas públicas metropolitanas, que explica la voluntad y la acción pública para mejorar la localización y disposición de los hechos en el espacio geográfico propio. También es eje de las directrices con sentido *estructurante*, o con mayor significado de la acción institucional con respecto a las necesidades y condiciones de la vida urbana. Es decir, la voluntad y los actos institucionales para disponer, en forma conveniente, de determinados *hechos* en el territorio, derivado de lo cual forma parte de las tareas habituales de la administración de las metrópolis.

La *ordenación del territorio* se apoya en instrumentos jurídicos (convenios internacionales, nacionales, estatales o intermunicipales; leyes, decretos o acuerdos); sobre prácticas administrativas y principios consolidados (planificación, participación); y en diferentes conocimientos científicos, con aportaciones de equipos pluridisciplinarios y multidisciplinarios.

Se entiende que la *ordenación del territorio*, como función *pública* o función *política*, es un medio al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo y el bienestar o la calidad de vida de la población. Como *función política*, es una práctica institucional con prospectiva sobre los hombres y sus actividades, los medios de comunicación que utilizan, o los equipamientos urbanos existentes, en consideración con las limitaciones naturales, humanas, económicas o incluso estratégicas del espacio urbano.

+ + + + +

En otro orden, a continuación se abordan los conceptos que “económicos” que se utilizan para explicar la vida en las metrópolis. Inicialmente, es preciso reconocer que algunos problemas sobre la definición del espacio económico metropolitano fueron identificados por Cassio Luiselli desde 1985, una observación con la que coincide el autor de este trabajo:

En cuanto al funcionamiento de la economía urbana, no conocemos el modo y el grado de articulación de la ciudad con otras ciudades y regiones del país, la trayectoria de la productividad de la misma; a pesar de sus problemas existen indicios de que [la Ciudad de México] aún sigue siendo un gran polo de atracción; falta precisarlo y conocer las razones; tampoco hemos medido el efecto inductor de

³⁸ Maurice Duverger. *Sociología política*. Ariel, Barcelona 1982. p. 61.

migración e inversión que generan los subsidios y otras distorsiones a los precios que se observan en la ciudad; no se conoce con precisión la distribución del ingreso en la misma³⁹.

Para analizar la ciudad desde los aspectos económicos se utiliza el concepto de *interrelación* económica, para distinguir las relaciones entre la ciudad central y la periferia del espacio metropolitano. Por ejemplo, en la organización de las ciudades (metrópolis capitalistas) se expresa el antagonismo entre propietarios y no propietarios en relación con el uso del suelo urbano. De allí, aparece *un proceso de agregación selectiva* al valor del suelo, lo que conduce a la llamada “segregación ecológica”, esto es, *condiciones ambientales diferenciadas* en favor de los grupos dominantes.

De este modo, la separación analítica entre los factores económicos con los factores políticos es posible porque las características de la política urbana provienen de grupos distintos (gobierno y grupos de presión), respecto a los intereses de grupos económicos al momento de fijar las directrices de la expansión urbana.

El análisis de los factores económicos se desarrolla según la tesis de Alfonso X. Iracheta, en un entorno que tiene tres planos de interacción. El primero es el *ámbito nacional* y sus vinculaciones con los centros internacionales (ciudades mundiales), elemento central de la metropolización, donde se sitúan las perspectivas de expansión física y demográfica. El segundo es el *plano regional*, que corresponde al espacio *directo* del núcleo metropolitano, donde se incluyen otros centros de población y los espacios vacíos con usos no urbanos; sus límites se definen por las relaciones de dependencia directa (accesibilidad e interacción económica). En este plano se adscriben las políticas de ordenación y ocupación territorial, así como las tendencias de megalopolización actuales⁴⁰.

El tercer plano —que se aborda aquí específicamente— es el *plano metropolitano*, donde se ubica la mancha urbana y las áreas inmediatas *en proceso* o susceptibles de urbanización. En este plano resulta factible la aplicación de políticas intergubernamentales para determinar la expansión y desarrollo de la misma.

En ese sentido, se entiende a la ciudad como parte de un proceso de constitución colectiva *en* la desigualdad de las interacciones, por la *diferencia de condición* de los grupos que la habitan. La experiencia urbana es diferente para cada individuo (sea entidad individual o colectiva), según sus expectativas.

Como producto del capitalismo, la ciudad se *adecuó* a las condiciones de la organización productiva: con las industrias de gran escala propiciadas por la nueva organización en cadena de los procesos de trabajo y la mecanización, las fábricas sustituyeron a las empresas de mayor tamaño ubicadas en áreas centrales de las ciudades. Este proceso modificó la *localización* urbana: las empresas fabriles se dirigieron a la periferia de las ciudades, demandando nuevos espacios industriales, grandes vías de acceso, áreas habitacionales para los contingentes de trabajadores y, finalmente, la regulación del Estado para garantizar el funcionamiento fluido de estas estructuras: un nuevo régimen urbano surgió, régimen marcado por el cambio de escala de todas las unidades de producción, circulación, distribución y de consumo⁴¹.

En este sentido, para el abordar los aspectos económicos de las metrópolis se encontraron vinculaciones con los procesos de modernización y de globalización, conceptos fundamentales para entender la proyección de la vida metropolitana actual.

Se usa el concepto de Joan-Eugeni Sánchez cuando plantea el ejemplo de Barcelona (en 1992) como *ámbito de modernidad de base metropolitana*. El autor encuentra en este proceso tres grandes objetivos de modernización global: a) generar una capacidad de absorción de *modernidad por imitación*, b) lograr una *capacidad de generar innovación*, y c) promover medios de difusión que potencien una *posición de liderazgo*, como condición para ser imitado.

³⁹ Cassio Luiselli “Propuesta para la reconstrucción La capital invisible” *Nexas* Diciembre 1985; No. 96

⁴⁰ Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta. *Planeación y desarrollo. Una visión de futuro Problemas y perspectivas del desarrollo y la urbanización en México y el estado de México*. México 1997 p. 51.

⁴¹ Daniel Hiernaux Nicolás. *Op. Cit.* pp. 125.

Para alcanzar este propósito, el autor sugiere otros objetivos adicionales: la necesidad de conseguir la *modernización tecnológica* de la ciudad como unidad socioterritorial; en segundo tiempo, abrir un frente para introducir una *actitud* sociocultural de modernidad. Para lograr esto último se crearían *condiciones sociotécnicas de innovación*⁴².

Otras ramas son consideradas también motrices del crecimiento y el mejor posicionamiento de algunas ciudades en el sistema mundial de nodos urbanos estratégicos. Particularmente, los servicios culturales, centrales en la hegemonía cultural del capitalismo, en relación con la difusión y adopción de un *modo de consumo transnacionalizado* por las mayorías; el turismo internacional, entre otros.

Se sostiene que la llamada “modernidad” no es un proceso *totalmente* homogeneizador, sino que *tiende* a imponer diversas formas de organización social, de la vida y el trabajo, aunque no de forma abrupta, bajo condiciones aparentemente inexorables “pero este proceso tiende a predominar, estableciendo condiciones y posibilidades e inaugurando tendencias”⁴³.

No obstante, se plantean contrastes a estos procesos de innovación y “modernidad”. La Ciudad de México como metrópolis de un país subdesarrollado, con altos niveles de industrialización, que la ubicaron entre los primeros 15 países del mundo, tendría que contrarrestar lo que Milton Santos definió como *modernidad incompleta*. Esto es, disminuir o atender el conflicto cuando “se sobreponen y yuxtaponen el *circuito moderno* de las actividades más contemporáneas a que aspira una sociedad capitalista, con el *circuito tradicional* en el que imperan actividades económicas y una cultura” premoderna, “carente de tecnología y asociada a las necesidades inmediatas de las grandes masas populares”. En estas metrópolis, dice el autor, “coexisten también espacios contrarios de muy alta calidad frente a barrios y colonias depauperadas en los que predomina la miseria, la tenencia irregular de los terrenos y la ausencia de servicios y equipamientos”⁴⁴. M. Santos define la segregación metropolitana como la *diferenciación espacial* de grupos o clases sociales o bien, la *metrópolis dividida*.

También construye el concepto de *metrópolis sobrepuesta* para distinguir la “existencia de múltiples circuitos económicos que atienden a diferentes sectores de la población” y diferenciados por los niveles de organización y desarrollo tecnológico. Así, “la dominación del circuito económico moderno sobre los circuitos más tradicionales o culturalmente arraigados, caracteriza dicha sobreposición y reproduce en estos elementos las contradicciones globales del sistema capitalista dependiente”, que expresan a su vez pugnas constantes entre los diversos actores sociales en el espacio metropolitano.

La zona metropolitana se define entonces como una articulación regional entre una ciudad central y una corona de ciudades, que interactúan y dependen entre sí para la formación de cadenas o ciclos productivos; o simplemente, por la formación de rutas migratorias de otras localidades; o se implica de las migraciones laborales diarias hacia los centros productivos. La zona urbana se expande cruzando su propio límite e invadiendo el área adyacente, lo que antecede a la expansión incluso fuera de la propia periferia. De esta manera, el crecimiento demográfico activado por la movilidad poblacional genera mayor competencia económica y diferenciación funcional. En general, se presenta con una mayor complejidad de la organización social devuelta al fenómeno inicial: la expansión de la mancha metropolitana. Como unidad geoeconómica, “es una unidad supralocal organizada funcionalmente y estructurada espacialmente por una ciudad-metrópolis que está contenida en ella”⁴⁵.

En la actualidad se ha denominado también “ciudades internacionales” o “ciudades mundiales” a las grandes metrópolis para definir funciones de la economía urbana, por su peso en el sistema mundial, basado en un conjunto de economías

⁴² Joan-Eugeni Sánchez *Op. Cit.* p. 18. Las cursivas son mías.

⁴³ Daniel Hiernaux Nicolás “Hacia una teoría de las ciudades mundiales: un estado de la cuestión”. En Rocío Rosales Ortega Globalización y regiones en México. Coed. FCPyS--PUEC, Miguel Ángel Porrúa, 2000. p. 133.

⁴⁴ Milton Santos. *Metrópolis corporativa fragmentada: o caso de Sao Paulo*, Novel Secretaria de Estado da Cultura, Sao Paulo, Brasil. 1990. p. 13. Las cursivas son mías.

⁴⁵ Alicia Bernárdes. “Áreas metropolitanas e seu planejamento”, en Vacowitz, M. (erg.), *Desenvolvimento e política urbana*, IBAM, Rio de Janeiro. 1976. p. 152.

protegidas pero con tendencias de integración creciente, por la ubicación de sedes de instituciones internacionales, bancos u organismos rectores de los países más poderosos. :

De ese modo, la Ciudad de México ocupa un lugar de *centralidad política* (capitalidad), que en otros casos internacionales se determina por ser sede de instituciones, más que por el tamaño de la ciudad. Se dimensiona la escala demográfica o territorial de la ciudad como argumento de su *internacionalización*, y entonces se valora por la ubicación de instituciones clave para el sistema mundial.

En otro sentido, la *internacionalización de las ciudades* depende del grado de apertura de su sistema económico y de la fuerza de sus actividades de este tipo. Las ciudades mundiales son también ciudades “que concentrarán las empresas más importantes”, o sus sedes sociales, “que emprenderán progresivamente la recolonización del Tercer Mundo”, a través de sus subsidiarias. La presencia de multinacionales es una de las características centrales de dicho fenómeno de internacionalización⁴⁶.

En general, según sostiene Daniel Hiernaux Nicolás, a partir de los setenta ocurre una creciente internacionalización de los intercambios y globalización de la producción y del sistema financiero por los notables *flujos* en el sistema mundial. Pueden señalarse los siguientes tipos de flujos: poblacionales (trabajadores, turistas, inmigrantes, ejecutivos, refugiados); técnicos (maquinaria, tecnología, y *software* de gobiernos y corporaciones); financieros (capitales, divisas, y aseguramientos) mediáticos (imágenes e información a través de medios impresos, películas, televisión, internet); y sistemas ideológicos (construcciones ideológicas, de corte occidental, la democracia, los derechos humanos, entre otros)⁴⁷.

Otra reflexión destaca los nuevos rasgos de la desigualdad urbana con el crecimiento de la segregación, una consecuencia de prácticas contradictorias de reproducción social. De esta manera, “con el aumento de la polarización del mercado de trabajo, la división de las sociedades urbanas se ha hecho más aguda, y la cima de los privilegiados convive con la cima de la pobreza y la impotencia”⁴⁸. En ese sentido, se retoma el concepto “segregación ecológica” para explicar el incremento de viviendas en situación de *alta vulnerabilidad a desastres* y la *ocupación irregular* de terrenos en reservas ecológicas.

Según Emilio Pradilla, con este concepto se evidencian los contrastes “entre las áreas urbanas modernas, producto de la acción de la promoción inmobiliaria de alta rentabilidad orientada hacia la satisfacción de las necesidades de la gran empresa y el sector de altos ingresos” con “las áreas empobrecidas y atrasadas de la economía popular y los sectores de bajos ingresos”. De esta manera, la combinación de ámbitos territoriales excluidos frente a algunos pocos beneficiarios, plantea una modernidad con agudos procesos de segregación social y política⁴⁹.

El estudio de los fenómenos ligados al territorio urbano condujo en este trabajo a la ubicación de fenómenos específicos: exclusión, marginación, segregación social y espacial. El fenómeno de la exclusión o marginación tiene vertientes económicas cuando se vinculan los procesos de expansión urbana y la caracterización de estratos socioeconómicos de los nuevos asentamientos. Igualmente, la segregación social es un concepto que ayuda a definir los asentamientos urbanos en países desarrollados e industrializados o en vías de desarrollo. Su pertinencia está dada con frecuencia en los países con economías en transición entre los que se encuentra México. Este proceso se ubica por los desequilibrios regionales entre las metrópolis con las áreas periféricas o con las zonas rurales. En términos numéricos, la marginación o segregación social sobrepasa en muchos casos a la población marginada de las zonas rurales del resto del país.

+ + + +

⁴⁶ Daniel Hiernaux Nicolás. *Op. Cit.* pp. 125.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ A. Scott. “La economía metropolitana: organización industrial y crecimiento urbano”, en G. Benko y A. Lipietz (comps.), *Las regiones que ganan*, Ed. Alfons el Magnanim, Generalitat Valenciana, Valencia, 1992, p. 118.

⁴⁹ Emilio Pradilla Cobos. *et. al. La ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico. Los límites del desarrollo urbano metropolitano*. Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México. GDF. Noviembre de 2000.

En general, en este trabajo se propone una perspectiva para vincular las representaciones sociales y políticas con la generación de un modelo de vida urbana signado por el conflicto o por las nuevas dinámicas de la representación social o política. Así, se han considerado otros trabajos que señalan con claridad los efectos de los cambios en la representación en el gobierno de las ciudades (por el arribo de partidos de oposición). En algunos casos con logros importantes, en otros sin mayores cambios. Al respecto, Alicia Ziccardi señala:

Uno de los problemas que debe resolver acertadamente un gobierno local es precisamente el relacionado con la representación social (...) En este sentido, puede confrontarse la eficacia política lograda por la burocracia local de municipios que han aceptado una representación corporativa (Toluca), con las dificultades que tienen, para generar consenso los municipios gobernados por partidos de oposición, en donde se buscan otras fórmulas de representación y relación con la ciudadanía (Pátzcuaro, Saltillo). También se advierten interesantes e innovadoras experiencias de gestión local, en León, donde se impulsó el llamado Desarrollo Organizacional, por medio del cual se promueve una actuación basada en la honestidad de los funcionarios y la participación de la población organizada. Finalmente, es interesante el caso de la ciudad de Durango, donde el gobierno local enfrenta las dificultades propias de organizaciones populares que han transitado de la oposición a ocupar el gobierno local, lo cual demuestra las limitaciones de capitalizar un liderazgo popular desde el interior de una estructura institucional que actúa con la inercia propia de la burocracia⁵⁰

⁵⁰ Alicia Ziccardi (Coord). "La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad" En *La tarea de Gobernar: Gobiernos locales y participación ciudadana*. IIS-UNAM y Miguel Ángel Porrúa. 1995. p. 19.

La ciudad fue uno de los espacios sociales más discutidos en el siglo XX en tres aspectos principales: como representación de progreso, cambio de vida y tierra de “nuevas oportunidades”; como territorio natural de poblamiento para la población rural, la ciudad se convirtió en destino y símbolo; finalmente, como espacio multidimensional del conflicto político.

La zona urbana, el espacio de conglomeración, la ciudad, tiene diversos significantes. Como ya se ha advertido, la ciudad es foco y punto generador de conflictos del más diverso orden. Con las ciudades nacieron las grandes aglomeraciones, los territorios del ultramodernismo que cobijaron los espacios sin ley y de reproducción de la pobreza.

La ciudad en el mundo se identifica como territorio de libertades y progreso; signo por excelencia de la modernidad, donde confluyen los problemas sociales de mayor actualidad y complejidad. El nacimiento de las grandes ciudades o de las metrópolis es un fenómeno del siglo veinte, alrededor del cual se registran fenómenos culturales de la más variada índole.

Por su parte, el fenómeno metropolitano es producto de procesos de desarrollo nacionales específicos, por lo que algunos especialistas consideran difícil su definición por la dimensión de los problemas que comprende¹. Sin embargo, tal como veremos, tiene rasgos comunes en las ciudades capitales de los países latinoamericanos y diferencias importantes respecto a las experiencias de metropolización moderna de los países europeos o de América del Norte.

a) Crecimiento de la población urbana en el mundo

Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU)², la población en el mundo en 1995 alcanzó los cinco mil 716 millones de personas. Las estimaciones para el año 2010 son de 7 mil 32 millones y para el año 2020 de 7 mil 888 millones de personas. El crecimiento demográfico representa uno de los mayores retos a resolver por las sociedades y sus gobiernos actuales. Como es previsible, existen notorias diferencias en la concentración demográfica según el tipo de país, que las convierte en un indicador de la desigualdad poblacional del mundo (Gráfico 1).

Lo anterior, porque la población de los países en desarrollo representa *cuatro veces* más que la de los países industrializados. Los países en desarrollo alcanzaron 4 mil 549 millones de habitantes, en tanto que los países industrializados sumaron apenas mil 166 millones.

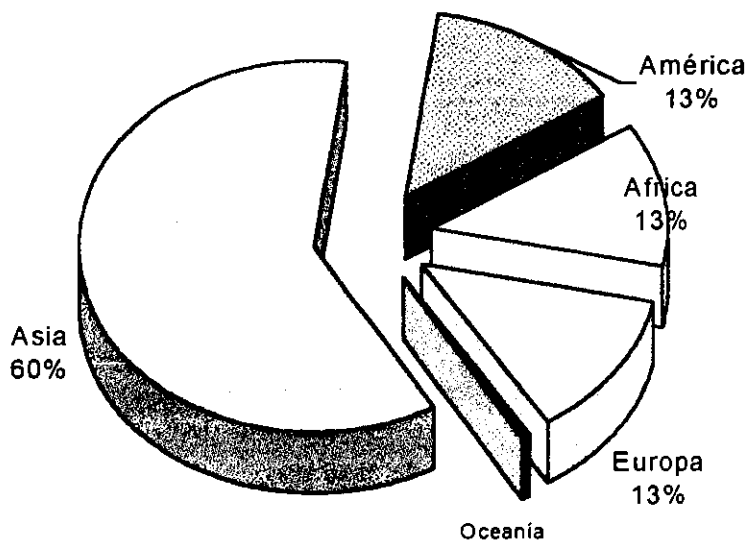
Para el año 2020, según organismos especializados, se prevé que los mayores crecimientos demográficos se presenten en los países en desarrollo, con una cifra de siete mil 69 millones de habitantes.

Asimismo, cuando se observa la distribución internacional de la población, ésta tiene mayor nivel de concentración en algunas regiones subdesarrolladas. Quizá derivado de ello, las corrientes migratorias mundiales tienen como destino los países desarrollados.

¹ “En relación con una posible definición del fenómeno metropolitano, varios elementos juegan en contra: el carácter determinadamente sociopolítico y económico del fenómeno, por encima del mero espacio, su complejidad, diversidad y la carga valorativa implícita que conlleva su análisis, hacen que el fenómeno metropolitano no pueda quedar sujeto a definiciones” finales. Tracheta. *Op. Cit.* p. 56.

² Organización de las Naciones Unidas (ONU). *World Population Prospects 1994*, Nueva York, 1995. p. 19. Las cifras que se presentan en este apartado fueron tomadas de este documento de referencia.

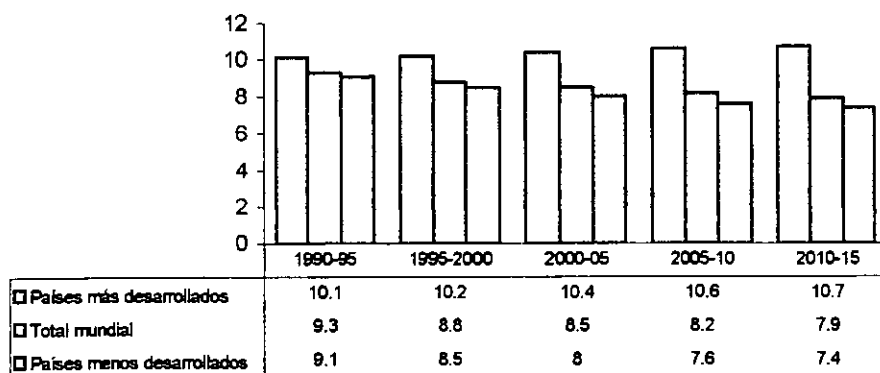
Gráfico 1. Distribución de la población mundial en 1995



Fuente: Elaboración propia con cifras de la ONU de 1995.

Según la ONU, para el año 2020 el continente africano presentará los mayores incrementos relativos respecto a 1995, multiplicando su población 1.9 veces, en contraste con Europa, que continuaría casi igual.

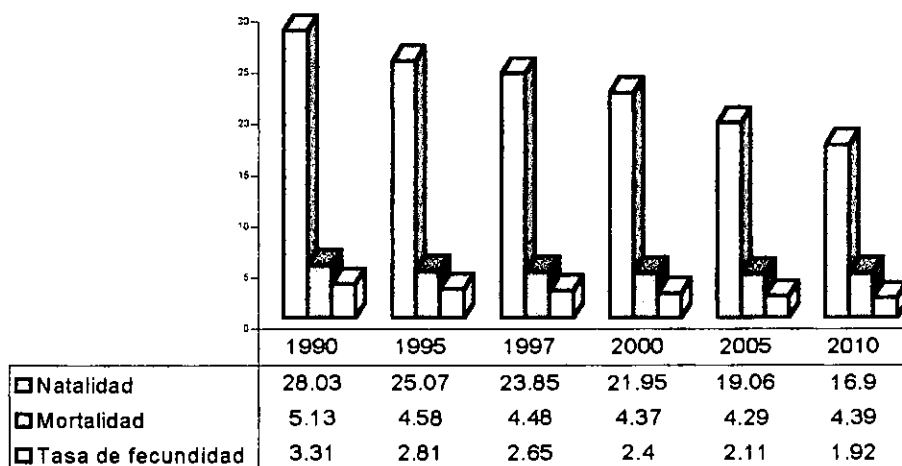
Gráfico 2. Tasa de mortalidad en el mundo 1990-2015
(Defunciones por cada mil personas)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ONU, 2000.

En paralelo al crecimiento de los países, se encuentra el fenómeno de la migración internacional. En el transcurso del siglo XX, la población emigrante, originaria principalmente de los países subdesarrollados, ha tenido como destino natural los grandes centros urbanos.

Gráfico 3. Estimaciones de la población en México (1990-2010)



Nota: La tasa de natalidad y mortalidad se estiman por cada mil habitantes. La fecundidad es el número promedio de hijos por mujer a lo largo de su vida reproductiva. Como puede apreciarse, las estimaciones de población para el año 2000 resultaron muy cercanas a las cifras que arrojó el Censo de ese año, que contó 97.3 millones de mexicanos.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización de las Naciones Unidas, *World Population Prospects*, 1994, Nueva York, 1995; Conapo, Dirección de investigación demográfica, *Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas 1990-2030*, México, 1996.

Este fenómeno ocurre principalmente hacia los países en desarrollo, por los atractivos de prosperidad económica y social que representan. Según las características de la población, para el año 2025 se prevé que el 80 por ciento de los residentes urbanos vivirá en países en desarrollo o subdesarrollados. Las ciudades y su modelo de vida representan el futuro habitacional de la humanidad.

Sin embargo, quizá el dato más relevante lo aporta el continente africano. Entre los años de 1994 y 2050, se cree que la población de ese continente crecerá en una proporción de 200 por ciento. Esas mismas estimaciones sugieren que América Latina y el Caribe crecerán 77 por ciento en ese lapso; Asia 69 por ciento y América del Norte sólo 34 por ciento. En un caso particular y atípico, la población de Europa sufrirá una reducción de 7 por ciento. En ese mismo lapso, en los países en desarrollo, la población se incrementará alrededor de 93 por ciento, mientras que en los países desarrollados se espera un incremento de 4 por ciento.

Todo ello representa escenarios mundiales que enfrentarán los planificadores nacionales. En general, anuncian mayores carencias de las existentes y requieren de ejercicios sistemáticos de planeación estratégica en la operación de las dependencias respectivas.

Como se advirtió, las estimaciones de la ONU le asignan mayor crecimiento a los países pobres o “en desarrollo” en las próximas décadas. Tres cuartas partes de la población mundial vive en los 23 países más grandes, entre los cuales destacan dos: China, con 1.2 billones de habitantes; e India, con 924. Ambos países representan 38 por ciento de la población mundial.

En el año 2050, India será la nación más grande del mundo, —siempre según las estimaciones de la ONU—, apenas superior a China. Una con mil 640 millones de habitantes, mientras que la otra con mil 610, respectivamente

Después de estos países le seguirían Estados Unidos, Brasil y México. Nuestro país, junto con Venezuela, Malasia, Turquía, Colombia y Chile tendrán incrementos de entre 50 y 33 por ciento, en el lapso de 1995 a 2020. Los pronósticos suponen

que en el año 2020, México tendrá alrededor de 121 millones de habitantes; un dato significativo es que su población menor de 15 años representaría 22 por ciento del total, a diferencia de 1990, cuando se calculó en más de 38 por ciento (Cuadro 4).

b) ¿Un mundo de predomios urbanos?

Actualmente, casi la mitad de la población mundial vive en ciudades o en medios altamente modificados por la acción del hombre. Según la ONU, el 65 por ciento de la población latinoamericana habitaba en áreas urbanas en 1980. Un dato que destacaba de esta impresionante urbanización era su velocidad y la tendencia a concentrarse en grandes ciudades.

Sin embargo, las formas del crecimiento y de la distribución no son las principales fuentes de desigualdades urbanas. Las cifras indican formas particulares en países en desarrollo: a través de asentamientos irregulares; por la división fragmentada en estratos económico-espaciales; por condiciones de deterioro ambiental de zonas periféricas; en fin, por la gran articulación económica de las urbes sobre la ineficacia productiva de las zonas agrícolas o rurales. A partir de ello, la expulsión de la población rural expulsada y que tiene como destino las grandes ciudades, es factor central de la *segregación espacial*.

Entre los años de 1930 a 1950, la mancha urbana en América Latina se propagó hacia zonas deshabitadas hasta entonces. En Brasil por ejemplo, Brasilia superó los 2 millones de habitantes, Goiania que alcanzó el millón y medio y Ciudad Guayana que superó el medio millón; y en México, Ciudad Lázaro Cárdenas con 250 mil habitantes³. En la Ciudad de México, como en otras tantas ciudades de América Latina, se presentaron diversos fenómenos que aceleraron la urbanización sobre nuevos espacios territoriales periféricos.

Diversos estudios han definido con precisión las características populares de estos asentamientos. Se le ha llamado la "urbanización popular periférica" productora de un paisaje de asentamientos precarios y carentes, excluidos del desarrollo urbano. También son conocidos como "colonias populares", "paracaidistas" o asentamientos irregulares, los cuales se formaron a partir de la invasión de terrenos o por fraccionamientos clandestinos. En los intersticios de la trama urbana se les han denominado "ciudades perdidas"⁴.

Algunas causas del impresionante crecimiento demográfico son la urbanización continua, que modifica la vida social en su conjunto; la emigración de las fuerzas vivas hacia el norte del país; los efectos de las sucesivas crisis de la economía regional y nacional; y los desastres naturales. En conjunto, estos fenómenos intervienen con mayor fuerza en la complejidad urbana que la prevista generalmente en los diagnósticos institucionales.

En los países subdesarrollados, como los latinoamericanos, la urbanización no es una causa directa de la industrialización, sino que se adelantó a ella complicando las posibilidades de una planeación urbana ante la demanda de vivienda, servicios públicos y empleos. Esta situación generó el nacimiento o dio lugar a la formación de grandes zonas metropolitanas como la Ciudad de México, Sao Paulo, Caracas y Buenos Aires, que reflejan claramente una problemática similar.

En 1950 en el mundo había 83 ciudades con más de un millón de habitantes y en 1995 aumentaron a 325. Sin embargo, este crecimiento se concentró en los países en vías de desarrollo, donde crecieron de 34 a 213, mientras que las ciudades localizadas en regiones más avanzadas económicamente aumentaron de 49 a 112⁵.

³ Atlas mundial 1995 "Centros urbanos".

⁴ Alejandra Massolo "La participación de las mujeres en organizaciones del Movimiento Urbano Popular (MUP) de México". Revista *Fempress*. p. 24. Febrero de 1998.

⁵ INEGI "el Censo del año 2000 muestra que se conforma en México una importante 'megalópolis'". Reporte del 29 de enero de 2001. Aguascalientes, 2001

En otro aspecto, hacia la mitad del siglo XX había 11 zonas metropolitanas reconocidas en el mundo, con una población mayor a cuatro millones de habitantes cada una. En 1980 el número se incrementó a 35, de las cuales 12 se encontraban en países industrializados y 23 en países subdesarrollados⁶.

En 1990, un estudio del *Population Crissis Committe* señalaba que de 100 áreas metropolitanas en el mundo, la menor de ellas -Pune en la India- tenía 2.35 millones de habitantes, mientras que la mayor -Tokio-Yokohama- tenía 28.7 habitantes⁷.

En datos recientes del INEGI se calculaba que el proceso de urbanización mundial ha llevado a que 47 por ciento de la población mundial viva en localidades urbanas y que actualmente existen alrededor de 325 ciudades con más de un millón de habitantes⁸.

La lógica de la metropolización en Europa, de la América anglosajona o de Japón radica en la concentración de los medios de desarrollo y utilización de la alta tecnología y su disposición a los consumidores, por encima de la cercanía de fábricas y obreros⁹.

Así, las metrópolis de los países ricos son los “soportes espaciales” donde se concentran los medios para la cada vez más sofisticada reproducción de los avances tecnológicos e informáticos. Se trata de las *ciudades informacionales*, como plantea Jordi Borja.

Estimaciones de organismos oficiales prevén que durante los siguientes 15 años las ciudades del mundo crecerán de manera importante, particularmente en el caso de ciudades con población de uno a cinco millones que pasarán de 151 a 352, mientras que las ciudades con más de cinco millones aumentarán de 15 a 36¹⁰.

En las fronteras de varios países latinoamericanos, algunos pueblos se transformaron en la última década en ciudades medias con poblaciones que oscilan entre 50 y 500 mil habitantes. Entre otras, destacan las ciudades mexicanas como Tijuana, Ciudad Juárez y Mexicali, todas con más de medio millón de habitantes en la actualidad. Otros casos se ubican en el extremo opuesto de América Latina, Comodoro Rivadavia, Neuquen, Río Gallegos y San Carlos de Bariloche en la Patagonia argentina, y Punta Arenas en la Patagonia chilena¹¹ (Cuadro 1)

Estos datos conducen a proyecciones reveladoras. En el transcurso de la década de los noventa, los mexicanos creaban cada año una ciudad de 700 mil habitantes, los paulistas (Sao Paulo, Brasil) una ciudad de 500 mil y los cariocas, porteños o limeños, una de 200 mil habitantes (Cuadro 2).

Las condiciones de las ciudades más densamente pobladas presentan deficiencias de saneamiento, lo que produce diez millones de muertes en todo el mundo, además de ser un factor principal en la magnitud y ocurrencia de desastres ambientales, es causa del 25 por ciento de las muertes en el mundo. En el ámbito mundial, más de mil millones de

⁶ Estudios comparados sobre la organización administrativa de las metrópolis, Melbourne, 1990, 89 pp.

⁷ *Cities. Condiciones de vida en las 100 áreas metropolitanas más grandes del mundo*, Washington, D.C. 1990. p. 35.

⁸ INEGI “el Censo del año 2000 muestra que se conforma en México una importante ‘megalópolis’”. Reporte del 29 de enero de 2001. Aguascalientes, 2001 p. 4.

⁹ Muchas son las fuentes que consideran que la urbanización ha sido factor para el mejoramiento de la vida y de los ingresos de la población. Entre otros beneficios, se aduce que favoreció el incremento de la productividad económica, logró mejoras en la alfabetización, salud y esperanza de vida. En un caso particular, Michael Cohen, consultor del Banco Mundial, al destacar las ventajas de la urbanización afirma: “en 1960, Corea y la India tenían un ingreso *per cápita* similar, cuarenta años más tarde, no hay duda que Corea tiene una de las economías más grandes con grandes inversiones en el capital humano, tecnología e infraestructura, y gran parte de este crecimiento viene del crecimiento industrial urbano. La India, por el contrario, ha experimentado un crecimiento lento, enlodado en la pobreza rural e incapaz de desarrollar políticas urbanas para estimular la inversión privada eficiente. Durante el mismo período, Ghana, que era más rica que Corea en 1957, falló al convertir sus excedentes agrícolas en inversiones en personas y, más importante aún, personas en ciudades. Accra y Kumasi se deterioraron mucho, dejando al país sin infraestructura comercial para poder exportar sus cultivos una vez que se reinició la producción en 1980. De hecho las ciudades importan, cuando la inversión urbana es malamente administrada, como en Latinoamérica, los pasivos financieros insostenibles pueden provocar una crisis de deuda y recesiones profundas”. Michael Cohen “El Impacto de la economía Global sobre las ciudades: El Reto de las Soluciones Metropolitanas” Conferencia del consultor del Banco Mundial, Enero de 2000.

¹⁰ INEGI “el Censo del año 2000 muestra que se conforma en México una importante ‘megalópolis’”. Reporte del 29 de enero de 2001. Aguascalientes, 2001

¹¹ Cfr. *Atlas mundial 1995*. Capítulo dedicado a los “Centros urbanos”.

personas ocupaban viviendas que no cubrían las condiciones apropiadas (1995). Asimismo, las personas sin hogar superaban los cien millones .

En 1990 la ONU estimaba que por lo menos 600 millones de residentes de zonas urbanas viven en medios que entrañaban peligro no solo para la salud, sino para la vida. En las 20 ciudades más grandes del mundo la calidad del aire era inferior a las normas de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Por ello, es posible suponer que los problemas creados por estos impresionantes cambios en la espacialidad de la población son tan diversos que han colocado en un desfase notable las tradicionales políticas urbanas de todos los países. En el siglo XX, la ciudad de México fue ejemplo del centralismo político y económico. No sólo ha concentrado el poder del Estado, sino también el de la sociedad civil, la industria, los servicios y los símbolos de la modernización y la mayor concentración poblacional.

Cuadro 1. Población censal y proyección de la población mundial por grandes regiones, 1990-2050^a
(miles de personas)

Regiones	1990	1995	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Total mundial ¹	5,284,832	5,716,426	6,158,051	7,032,294	7,887,856	8,670,614	9,318,226	9,833,208
Hombres	2,661,591	2,879,575	3,102,342	3,541,902	3,968,155	4,352,915	4,667,889	4,915,760
Mujeres	2,623,241	2,836,851	3,055,710	3,490,392	3,919,701	4,317,699	4,650,338	4,917,447
<i>Países más desarrollados²</i>	1,143,358	1,166,598	1,185,536	1,212,865	1,231,987	1,236,179	1,223,660	1,207,504
Hombres	553,953	566,433	576,351	591,184	601,438	603,816	598,721	592,076
Mujeres	589,405	600,165	609,185	621,680	630,549	632,362	624,940	615,428
<i>Países menos desarrollados³</i>	4,141,474	4,549,828	4,972,515	5,819,430	6,655,869	7,434,435	8,094,566	8,625,703
Hombres	2,107,638	2,313,142	2,525,990	2,950,718	3,366,717	3,749,098	4,069,168	4,323,684
Mujeres	2,033,836	2,236,686	2,446,525	2,868,712	3,289,152	3,685,337	4,025,398	4,302,019
Total mundial	5,284,831	5,716,425	6,158,051	7,032,295	7,887,855	8,670,613	9,318,228	9,833,207
<i>África</i>	632,669	728,074	831,596	1,069,378	1,347,789	1,642,251	1,905,564	2,140,844
África oriental	195,801	227,107	261,292	342,049	441,314	547,555	642,746	729,355
África central	70,484	82,326	95,577	127,210	166,962	211,659	253,865	290,257
África septentrional (Norte de África)	143,023	160,582	178,443	215,108	250,503	286,121	316,513	341,271
África del sur	42,227	47,396	53,004	65,128	77,232	87,728	97,515	106,320
África occidental	181,135	210,663	243,280	319,882	411,778	509,187	594,925	673,640
<i>América</i>	717,554	774,846	830,155	935,414	1,033,983	1,117,664	1,180,007	1,227,524
América del Norte	277,838	292,841	306,280	331,571	357,584	375,663	383,321	388,997
América Latina y el Caribe	439,716	482,005	523,875	603,843	676,399	742,001	796,686	838,527
América Central	113,055	126,419	139,610	164,286	186,859	208,241	226,586	241,110
América del Sur	293,131	319,790	346,231	396,946	442,213	481,776	514,103	538,505
Caribe	33,530	35,796	38,034	42,610	47,327	51,984	55,997	58,912
<i>Asia</i>	3,186,446	3,457,957	3,735,846	4,263,948	4,744,481	5,156,470	5,492,658	5,741,005
Asia oriental	1,351,710	1,424,155	1,493,284	1,605,221	1,707,477	1,773,529	1,808,555	1,819,829
Subcontinente Indio	1,243,314	1,381,160	1,525,812	1,816,977	2,076,460	2,309,045	2,513,783	2,673,098
Asia sudoriental	442,312	484,252	527,103	607,479	679,498	747,641	806,394	851,009
Asia occidental	149,110	168,390	189,646	234,271	281,046	326,256	363,926	397,069
<i>Europa</i>	721,734	726,999	729,803	728,741	722,574	711,939	695,609	677,764
Europa oriental	310,367	308,709	306,828	304,305	301,266	297,252	292,763	289,451
Norte de Europa	92,310	93,542	94,665	96,206	97,813	98,921	99,106	98,972
Sur de Europa	143,095	143,922	145,271	144,577	141,404	136,908	130,930	123,531
Europa occidental	175,963	180,826	183,040	183,653	182,091	178,859	172,809	165,810
<i>Oceanía</i>	26,428	28,549	30,651	34,814	39,028	42,289	44,390	46,070

Australia-Nueva Zelandia	20,248	21,663	22,981	25,401	27,855	29,587	30,281	30,728
Melanesia	5,203	5,813	6,485	7,962	9,450	10,713	11,884	12,932
Micronesia	429	482	541	678	827	978	1,114	1,225
Polinesia	548	591	644	773	895	1,011	1,112	1,185

^a Las proyecciones de población de la fuente de información contemplan, a partir de 1990, tres escenarios de acuerdo con diferentes hipótesis sobre fertilidad (alta, media y baja) y un escenario que considera a la fertilidad constante según su comportamiento en el período 1990-1995. La proyección de población, presentada en esta sección, corresponde a la variante de fertilidad media. Ello se debe a que la fuente de información afirma que al comparar proyecciones anteriormente elaboradas y publicadas para un período con la dimensión de la población real correspondiente al mismo período se observa que, a nivel agregado, la proyección con variante media de fertilidad, ha estimado, en forma adecuada, el crecimiento futuro de la población, al menos para un horizonte de 20 a 25 años.

¹ Las diferencias en la suma total por redondeo de las cifras corresponden a la fuente original.

² Países más desarrollados incluye América del Norte, Japón, Europa, Australia-Nueva Zelandia.

³ Países menos desarrollados incluye todos los países de África, América Latina, Asia (excepto Japón) y Melanesia, Micronesia y Polinesia.

Fuente: Tomado de *México Social. Cifras Seleccionadas 1996-1998*. Con datos de la División de Estudios Económicos y Sociales, Banamex, con datos de: Naciones Unidas, *World Population Prospects 1994*, Nueva York, 1995.

Cuadro 2. Población en naciones seleccionadas, 1970-2050
(miles de habitantes)

Nación	1970	1980	1990	1995	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Canadá	21,324	24,070	27,791	29,463	31,029	33,946	36,887	38,849	39,466	39,870
Estados Unidos	205,051	227,757	249,924	263,250	275,119	297,486	320,551	336,664	343,698	348,966
México (ONU)	50,328b	67,046b	84,511b	93,674	102,410	117,651	130,645	143,009	153,670	161,450
(Conapo)	48,225c	66,847c	83,488	91,606	99,199	111,684	121,766	130,296	n.d.	n.d.
Argentina	23,962	28,237	32,547	34,587	36,648	40,755	44,417	47,780	50,732	53,121
Brasil	95,847	121,286	148,477	161,790	174,825	199,327	220,567	239,147	253,763	264,349
Colombia	21,360	26,525	32,300	35,101	37,822	42,959	47,458	51,262	54,320	56,402
Chile	9,504	11,145	13,154	14,262	15,311	17,220	18,998	20,471	21,605	22,450
Cuba	8,520	9,679	10,598	11,041	11,385	11,911	12,434	12,811	12,981	12,907
Venezuela	10,604	15,024	19,502	21,844	24,170	28,716	32,911	36,548	39,683	42,152
República de Corea	31,923	38,124	42,869	44,995	47,149	50,764	53,293	55,420	56,318	56,456
Hong Kong	3,942	5,039	5,705	5,865	5,968	6,039	6,007	5,808	5,405	4,944
Malasia	10,853	13,763	17,89	20,140	22,299	26,239	29,787	33,231	35,939	38,089
Singapur	2,075	2,415	2,705	2,848	2,967	3,144	3,295	3,384	3,352	3,304
China	830,675	996,134	1,155,305	1,221,462	1,284,597	1,388,474	1,488,075	1,554,133	1,591,227	1,605,991
Japón	104,331	116,807	123,537	125,095	126,472	127,152	123,973	118,989	114,451	110,015
Australia	12,552	14,695	16,888	18,088	19,222	21,367	23,586	25,124	25,699	26,060
Nueva Zelandia	2,820	3,113	3,360	3,575	3,759	4,034	4,269	4,463	4,582	4,667
Alemania	77,709	78,304	79,365	81,591	81,700	80,466	77,936	74,427	69,577	64,244
Austria	7,467	7,549	7,705	7,968	8,148	8,251	8,272	8,223	8,062	7,811
Bélgica	9,656	9,852	9,951	10,113	10,248	10,334	10,382	10,388	10,240	10,068

Dinamarca	4,929	5,123	5,140	5,181	5,207	5,173	5,113	5,036	4,925	4,819
España	33,779	37,542	39,272	39,621	39,848	39,514	38,348	36,676	34,524	31,765
Finlandia	4,606	4,780	4,986	5,107	5,201	5,314	5,393	5,392	5,365	5,373
Francia	50,772	53,880	56,718	57,981	59,024	60,130	60,920	61,349	60,997	60,475
Gran Bretaña	55,632	56,330	57,411	58,258	59,022	59,919	60,935	61,754	61,846	61,635
Grecia	8,793	9,643	10,238	10,451	10,573	10,458	10,080	9,637	9,135	8,591
Holanda	13,032	14,144	14,952	15,503	15,934	16,239	16,286	16,176	15,781	15,275
Irlanda	2,954	3,401	3,503	3,553	3,616	3,777	3,876	3,925	4,028	4,103
Islandia	204	228	255	269	282	307	328	345	357	365
Italia	53,822	56,434	57,023	57,187	57,254	55,985	53,649	50,876	47,543	43,630
Luxemburgo	339	364	381	406	425	439	439	438	430	420
Noruega	3,877	4,086	4,241	4,337	4,427	4,556	4,670	4,751	4,777	4,791
Portugal	9,044	9,766	9,868	9,823	9,807	9,791	9,730	9,620	9,418	9,140
Suecia	8,043	8,310	8,559	8,780	8,972	9,266	9,592	9,824	9,909	9,991
Suiza	6,187	6,319	6,834	7,202	7,494	7,717	7,774	7,770	7,632	7,422
Turquía	35,321	44,438	56,098	61,945	67,748	77,883	86,513	95,058	101,550	106,284
Rusia	235,919	258,096	147,913	147,000	145,552	143,134	140,283	136,634	132,717	129,831

^b La discrepancia con el dato censal obedece a la subestimación de población que determina la fuente de información, Naciones Unidas, *World Population Prospects 1994*.

^c Datos censales. Secretaría de Industria y Comercio, IX Censo general de población 1970, México, 1972 y X Censo general de población y vivienda 1980, México, 1986.

n.d. No disponible.

Fuente: Tomado de *México Social. Cifras seleccionadas 1996-1998* por la División de Estudios Económicos y Sociales, Banamex, con datos de: Naciones Unidas, *World Population Prospects 1994*, Nueva York, 1995; Secretaría de Industria y Comercio, IX Censo General de Población 1970, México, 1972 y X Censo

El fenómeno de la configuración poblacional puede explicarse a través del análisis de los procesos de urbanización o metropolización, un fenómeno recurrente desde los inicios del siglo XX. El acelerado proceso de urbanización en las décadas recientes favoreció la formación de centros de alta concentración poblacional y de áreas conurbadas. Así, se formaron algunas grandes ciudades con ejemplos característicos: Puebla, Guadalajara y Monterrey, además de la Ciudad de México.

Las transformaciones en todos los ámbitos de la vida social se manifiestan en el territorio y los “movimientos” poblacionales. Un *mapa* diferente se configura a partir de la concentración poblacional y nuevas dinámicas territoriales. De allí que puedan encontrarse en este aspecto dos tendencias derivadas de la concentración megalopolitana de la región Centro del país: la descentralización y la mayor dinámica de las ciudades medias y pequeñas.

a) Algunas tendencias de la concentración poblacional

De 1950 a 1990 el país pasó de ser mayoritariamente rural a predominantemente urbano. Con la acelerada urbanización, la población se concentró en ciudades grandes o zonas metropolitanas y en los últimos años en ciudades medias (Cuadro 3).

El Consejo Nacional de Población (Conapo) sostiene que las ciudades con una población entre 100 mil y 499 mil habitantes tuvieron un crecimiento importante. Representaron el 6 por ciento de la población en 1970; mientras que diez años después tenían el 17, hasta alcanzar el 22 por ciento en 1990¹. En 1996 uno de cada cuatro mexicanos vivía en cuatro grandes ciudades².

La población en México está altamente concentrada (60 por ciento) en el territorio de poco más de 250 municipios (10 por ciento). Y en contrario, el resto de la población se encuentra dispersa en más de 150 mil comunidades de menos de dos mil 500 habitantes.

Cuadro 3. Proporción de la población nacional que reside en localidades de más de 15 mil habitantes.

Año	Población	Localidades
1950	28%	82
1970	50%	252
1990	61%	416

Fuente: Conapo, 1999.

¹ Conapo, “Propuesta para una política de distribución espacial de la población en México”. 1994. p. 9.

² Conapo “Hechos relevantes sobre distribución territorial de la población”, 1999. p. 18.

Aunque los organismos oficiales suponen que el crecimiento demográfico es relativamente controlable —por la “forma” de los asentamientos humanos en el país y la amplia base poblacional existente, así como la acelerada migración de la población rural a las ciudades—, se reconoce que la alta concentración poblacional será un factor central en la generación de nuevas presiones socioeconómicas.

Vivimos una época de transformaciones radicales: en demografía, ciencia y tecnología, conciencia y cultura, comunicaciones, *configuraciones geoeconómicas y geoestratégicas*, regímenes y valores. Las discontinuidades en estos y otros aspectos de la existencia humana, que interactúan y se refuerzan mutuamente, crean nuevas perturbaciones. Por eso el proceso de cambio que vivimos impone serios desafíos a la capacidad de gobernar. Estos retos se matizan según las condiciones que ocurrirán en las metrópolis³.

Si bien existe una amplia investigación respecto a los procesos de urbanización en México, los estudios sobre la concentración demográfica y en particular, el fenómeno de metropolización, aún se encuentran en procesos iniciales, dadas sus dimensiones.

Puede señalarse como los factores principales del fenómeno de la metropolización a las altas tasas de crecimiento poblacional y a las migraciones campo-ciudad y ciudad-ciudad. Antes de abordar este punto se presentan algunos indicios sobre la configuración demográfica según las distintas regiones del país.

b) ¿Por qué “regiones poblacionales”?

La *Región* es una unidad geográfica y económica, fue una construcción conceptual del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), para determinar conjuntos característicos del país, en orden a su importancia social y económica.

Teniendo como fuente a esta institución, a continuación se muestra una división del país en nueve regiones, en la cual se aprecian las distintas importancias de tipo poblacional (Cuadro 4)⁴: Noroeste, Norte, Noreste, Centro-Norte, Golfo, Centro, Pacífico-sur y Península de Yucatán.

1. Las entidades de la región *Noroeste* tienen a las actividades agrícola y pesquera como su principal. Sus ciudades fronterizas destacan por la instalación de la industria maquiladora y por el intercambio con el sur de California, Estados Unidos. Presentan baja densidad de población y un relativo aislamiento, en particular la península de Baja California. Un elemento adicional es su atractivo turístico.
2. En el caso de las entidades de la región *Norte* su importancia radica en el potencial minero, metálico y del carbón. Con poca población, se localizan en zonas áridas y semiáridas. Está estructurada a partir del sistema de ciudades como Chihuahua, Ciudad Juárez, Torreón y Durango, con una actividad industrial cuya relevancia se relaciona con las ramas metalúrgica, alimentaria y maquiladora. Es significativa su actividad pecuaria.
3. La región *Noreste* tiene a Monterrey como su ciudad central, con muy alta actividad industrial y de servicios. En Tampico se realizan los flujos de importación y exportación más importantes de la república, vía portuaria. Tiene una fuerte tradición industrial apoyada en su localización fronteriza y en sus recursos humanos.
4. En la región *Centro-Norte* predomina la actividad minera y agrícola. Con una densidad de población media integrada en el sistema de ciudades de San Luis Potosí, Celaya, Irapuato, Salamanca, León y Aguascalientes. Su producción manufacturera representa importantes volúmenes del total nacional.

³ Alejandro Nieto Enríquez “Metrópolis un fenómeno de la sociedad moderna”, en el *Foro Gobernar y administrar las metrópolis: un reto del futuro*. Gobierno del Estado de México, 1999. p. 6.

⁴ Esta clasificación fue formulada por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Véase también los cuadros de dimensión demográfica de cada una de las ocho regiones del país entre los años de 1900 a 2010 en páginas siguientes. Algunos de los datos principales que se exponen a continuación fueron tomados de *México Social, Estadísticas seleccionadas 1996-1998*. Banamex.

5. La región *Golfo* comprende dos entidades con gran potencial petrolero (Veracruz y Tabasco). En esta región destacan varias ciudades con alta densidad de población. Sus actividades agropecuarias y del sector terciario (transportes y comercio) tienen fuertes aportes al total nacional.
6. Guadalajara estructura, desde el punto de vista económico, a la región *Occidente*. Es la segunda en concentración de población. Su economía cuenta con industria y agricultura, así como con autonomía en la prestación de servicios y un importante potencial turístico.
7. En la región *Centro*, la Ciudad de México genera alrededor de 50 por ciento del valor de la producción manufacturera y de servicios del país, y concentra cerca de la cuarta parte de la población económicamente activa (PEA). La presencia de una alta densidad de población y su dinamismo demográfico generan problemas socioeconómicos y ecológicos relevantes. Otras ciudades importantes de esta región son: Puebla, Toluca, Cuernavaca y Tlaxcala.
8. La región *Pacífico Sur* presenta los indicadores de bienestar más bajos del país y un predominio de actividades primarias. Es una zona medianamente poblada y con núcleos numerosos de población indígena. Cuenta con ciudades medias importantes, como Acapulco, Chilpancingo, Iguala, Oaxaca, Tuxtla Gutiérrez y Tapachula.
9. Finalmente, la región denominada *península de Yucatán* tiene índices de bienestar bajos respecto al conjunto del país. Sus actividades económicas se basan en la agricultura, el comercio y servicios. Estos últimos, ubicados en las ciudades de Mérida y Cancún. En los últimos años, la irrupción del turismo ha dado un giro importante a la economía regional, así como la presencia de petróleo en Ciudad del Carmen.

Con estos elementos, pueden apreciarse las diferencias poblacionales y un panorama de las características económicas del país. Por su importancia, cada una se articula a un sistema de economías urbanas y regionales con fuerte impacto en la economía nacional (Cuadro 5). Igualmente, son centros destino de población en búsqueda de mejores niveles de vida.

Año	1900	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970	1980
Nacional (habitantes)	13,607,272	15,160,369	14,334,780	16,552,722	19,653,552	25,791,017 a	34,923,129	48,225,238	66,846,833
Región/entidad	Porcentaje respecto al total nacional								
Noroeste	4.2	4.2	4.7	4.9	5	5.6	6.4	7	7.1
Baja California	0.3	0.3	0.2	0.3	0.4	0.9	1.5	1.8	1.8
Baja California Sur ¹	0	0	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3
Sinaloa	2.2	2.1	2.4	2.4	2.5	2.5	2.4	2.6	2.8
Sonora	1.6	1.8	1.9	1.9	1.9	2	2.2	2.3	2.3
Norte	7.3	8.3	7.9	8.1	8.4	8.5	8.3	7.6	7.1
Chihuahua	2.4	2.7	2.8	3	3.2	3.3	3.5	3.3	3
Coahuila	2.2	2.4	2.7	2.6	2.8	2.8	2.6	2.3	2.3
Durango	2.7	3.2	2.3	2.4	2.5	2.4	2.2	1.9	1.8
Noreste	4	4.1	4.3	4.6	5.1	5.7	6	6.5	6.6
Nuevo León	2.4	2.4	2.3	2.5	2.8	2.9	3.1	3.5	3.8
Tamaulipas	1.6	1.6	2	2.1	2.3	2.8	2.9	3	2.9
Centro Norte	17.9	16.8	14	14.5	13.7	12.9	12	11	10.6
Aguascalientes	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.8
Guanajuato	7.8	7.1	6	6	5.3	5.2	5	4.7	4.5
Querétaro	1.7	1.6	1.5	1.4	1.2	1.1	1	1	1.1
San Luis Potosí	4.2	4.1	3.1	3.5	3.5	3.3	3	2.7	2.5
Zacatecas	3.4	3.2	2.6	2.8	2.9	2.6	2.3	2	1.7
Occidente	16.9	16.2	16.6	15.3	14.7	13.9	13.9	13.3	12.4
Colima	0.5	0.5	0.6	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5
Jalisco	8.5	8	8.3	7.6	7.2	6.8	7	6.8	6.5
Michoacán	6.9	6.5	6.6	6.3	6	5.5	5.3	4.8	4.3
Nayarit	1.1	1.1	1.1	1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
Centro	25.2	25.2	26	26.5	27.4	29	30	32	34.1
Distrito Federal	4	4.8	6.3	7.4	8.9	11.8	13.9	14.3	13.2
Hidalgo	4.4	4.3	4.3	4.1	3.9	3.3	2.8	2.5	2.3
México	6.9	6.5	6.2	6	5.8	5.4	5.4	7.9	11.3
Morelos	1.2	1.2	0.7	0.8	0.9	1.1	1.1	1.3	1.4
Puebla	7.5	7.3	7.2	7	6.6	6.3	5.7	5.2	5
Tlaxcala	1.3	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1	1	0.9	0.8
Golfo	8.4	8.7	9.6	9.7	9.7	9.3	9.2	9.5	9.6
Tabasco	1.2	1.2	1.5	1.4	1.5	1.4	1.4	1.6	1.6
Veracruz	7.2	7.5	8.1	8.3	8.2	7.9	7.8	7.9	8.1
Pacífico Sur	13.1	13.7	13.7	13.6	13.3	12.6	11.8	10.7	9.8
Chiapas	2.7	2.9	2.9	3.2	3.5	3.5	3.5	3.3	3.1
Guerrero	3.5	3.9	4	3.9	3.7	3.6	3.4	3.3	3.2
Oaxaca	7	6.9	6.8	6.6	6.1	5.5	4.9	4.2	3.5
Península de Yucatán	2.9	2.9	3.1	2.9	2.7	2.6	2.4	2.3	2.6
Campeche	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6
Quintana Roo ²	0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3
Yucatán	2.3	2.2	2.5	2.3	2.1	2	1.8	1.6	1.6

^a Incluye 11,763 personas cuya entidad federativa de residencia fue insuficientemente especificada en el censo.

^b Censo de población 1995. El total incluye una estimación de población de 90,855 personas, correspondientes a 28,634 "viviendas sin información de ocupantes".

¹ El 5 de febrero de 1917 se crearon los territorios Baja California norte y sur; por tal razón los datos sobre Baja California Sur aparecen hasta el censo de 1921.

² En el año 1900, Quintana Roo no existía como entidad.

Fuentes: Tomado de *México Social, Estadísticas seleccionadas 1996-1998* Banamex. Con datos de: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Censo de población y vivienda 1995, México, 1996; X y XI Censos Generales de Población y Vivienda 1980.

Año	1990	1995 ^a	1996	1997	1998	1999	2000	2005	2010
Nacional (habitantes)	81,249,645	91,158,290	93,181,633	94,732,320	96,254,388	97,744,149	99,198,613	105,900,036	111,683,885
Región/entidad	Porcentaje respecto al total nacional								
Noroeste	7.4	7.7	7.6	7.7	7.7	7.8	7.8	8.1	8.3
Baja California	2	2.3	2.3	2.4	2.4	2.5	2.5	2.7	3
Baja California Sur ¹	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5
Sinaloa	2.7	2.7	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.5	2.5
Sonora	2.2	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.4
Norte	7.1	7	7	6.9	6.9	6.9	6.9	6.8	6.8
Chihuahua	3	3.1	3	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.2
Coahuila	2.4	2.4	2.4	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3
Durango	1.7	1.6	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5	1.4	1.3
Noreste	6.6	6.7	6.6	6.6	6.7	6.7	6.7	6.8	6.9
Nuevo León	3.8	3.9	3.9	3.9	3.9	3.9	3.9	4	4.1
Tamaulipas	2.8	2.8	2.7	2.7	2.7	2.8	2.8	2.8	2.8
Centro Norte	11.1	11	11.1	11	11	11	11	10.8	10.7
Aguascalientes	0.9	0.9	0.9	1	1	1	1	1	1.1
Guanajuato	4.9	4.8	4.9	4.8	4.8	4.8	4.8	4.7	4.7
Querétaro	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5
San Luis Potosí	2.5	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.3	2.3
Zacatecas	1.6	1.5	1.5	1.4	1.4	1.4	1.4	1.3	1.2
Occidente	12.4	12.3	12.3	12.3	12.3	12.2	12.2	12.1	11.9
Colima	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Jalisco	6.5	6.6	6.6	6.6	6.6	6.6	6.6	6.6	6.5
Michoacán	4.4	4.2	4.2	4.2	4.2	4.2	4.1	4	3.9
Nayarit	1	1	1	1	1	1	1	0.9	0.9
Centro	32	32.1	31.9	31.9	31.9	31.9	31.9	31.8	31.9
Distrito Federal	10.1	9.3	9.1	9	8.9	8.8	8.6	8.1	7.8
Hidalgo	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.2
México	12.1	12.8	12.8	12.9	13	13.1	13.2	13.6	13.9
Morelos	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.7	1.8
Puebla	5.1	5.1	5.1	5.1	5.1	5.2	5.2	5.2	5.1
Tlaxcala	0.9	1	1	1	1	1	1	1	1
Golfo	9.5	9.3	9.4	9.4	9.4	9.4	9.4	9.3	9.2
Tabasco	1.8	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	2	2	2.1
Veracruz	7.7	7.4	7.5	7.5	7.5	7.4	7.4	7.3	7.2
Pacífico Sur	10.9	10.7	10.9	10.9	10.9	10.9	10.8	10.7	10.6
Chiapas	4	3.9	4.1	4.1	4.1	4.1	4.1	4.1	4.1
Guerrero	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.1
Oaxaca	3.7	3.5	3.6	3.6	3.6	3.6	3.6	3.5	3.3
Península de Yucatán	2.9	3.2	3.2	3.2	3.3	3.3	3.3	3.5	3.7
Campeche	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.8
Quintana Roo ²	0.6	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9	1	1.1
Yucatán	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.8

^a Incluye 11,763 personas cuya entidad federativa de residencia fue insuficientemente especificada en el censo.

^b Censo de población 1995. El total incluye una estimación de población de 90,855 personas, correspondientes a 28,634 "viviendas sin información de ocupantes".

¹ El 5 de febrero de 1917 se crearon los territorios de Baja California norte y sur; por tal razón los datos sobre Baja California Sur aparecen hasta el censo de 1921.

² En el año 1900, Quintana Roo no existía como entidad.

Fuentes: Tomado de *México Social, Estadísticas seleccionadas 1996-1998*. Banamex

Según la calificación obtenida, se distinguieron cuatro características principales del fenómeno metropolitano:

1. Un área poblada de 250 mil habitantes o más, residentes en un centro de población principal, con centros de población periféricos interdependientes (zona conurbada). La base de 250 mil habitantes responde a las normas de equipamiento urbano para la prestación de servicios en el ámbito estatal y regional.
2. Integración Económica. La metrópolis es la unidad económica que *produce, intercambia y consume* bienes y servicios. Está definida en principio por la concentración de la Población Económicamente Activa (PEA) no agrícola en la concentración metropolitana; y por la aportación de ésta al Producto Interno Bruto (PIB) nacional y especialmente al PIB urbano nacional.
3. Integración social. Está representada por características compartidas por los diversos núcleos poblacionales, en función de la educación, cultura, tradición, historia, etcétera; y en ocasiones se deriva de la dependencia de la población periférica, con los servicios que ofrece la ciudad central.
4. Integración funcional. Significa que el asentamiento urbano ha de funcionar como una estructura urbana metropolitana *integral*, es decir, con una interrelación estrecha entre las localidades que la conforman y sus elementos estructuradores básicos (economía, vialidad y transporte, suelo, infraestructura, equipamiento servicios, entre otros).

c) ¿Por qué se dice que hay una tendencia a la *metropolización*?

Como se ha advertido, la zona metropolitana “aparece”, “nace” se forma cuando una ciudad —considerada ciudad central— rebasa los límites de su unidad administrativa y se extiende a las áreas circundantes inmediatas, según el concepto adoptado aquí. Así, la zona metropolitana cobra existencia cuando las unidades mínimas de jurisdicción se establecen como centrales; además, cuando se produce una interrelación económica directa con las zonas urbanas de nueva creación.

En las últimas décadas, el crecimiento y la desigual distribución de la población en México acentuaron desequilibrios en el territorio nacional. Contribuyeron a la formación de cuatro metrópolis principales: la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, las cuales potenciaron esos desequilibrios territoriales, como causa y factor a un mismo tiempo.

Las causas más generales que se adjudican a los problemas metropolitanos en América Latina corresponden a la escasez de recursos públicos para el desarrollo, a la carencia de planeación y acciones gubernamentales para prever y ordenar la expansión urbana, y a *desmedido crecimiento poblacional en periodos relativamente breves*¹.

Por este hecho, diversos organismos gubernamentales establecieron como meta estimular el crecimiento de otros componentes del sistema urbano nacional, en particular de las ciudades medias. Añadido a esto, se planteó la necesidad de integrar las unidades mínimas territoriales (localidades), con características básicas de dispersión geográfica y un reducido número de habitantes.

De este modo, las iniciativas gubernamentales pretenden “desviar” o “descentralizar” hacia otras ciudades del país el fenómeno de expansión urbana y el nacimiento de procesos de *metropolización*, lo que contribuía a la disminución del papel de la ZMCM como foco principal de atracción poblacional.

Gustavo Garza destaca que entre 1980 y 1990 las cuatro áreas metropolitanas más importantes del país (Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara y Puebla) redujeron su nivel de concentración poblacional urbana, al pasar de 51.3 por ciento en 1980, a 45.1 en 1990².

¹ *Ibid.* p. 39.

² Gustavo Garza: “La normatividad en las metrópolis mexicanas”, *Seminario. Normatividad Urbanística en Metrópolis Mexicanas. Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Toluca*, INSEUR-NL. Monterrey, Nuevo León, 24 y 25 de octubre de 1994, p. 3.

Según el Conapo, entre 1990 y 1995, el crecimiento de la población metropolitana fue de 2.8 por ciento, mientras que el promedio del crecimiento del país fue de 1.9. En cambio, los informes del INEGI destacaron que en el año 2000 estas grandes metrópolis *concentraban en conjunto apenas el 29 por ciento de la población del país*³.

En otro caso, las proyecciones destacaban en 1990 que las cuatro zonas metropolitanas llegarían en el año 2000 a concentrar 31 millones de habitantes y 35 millones en el 2010. De lo que se sigue que aún cuando reduzcan su ritmo de crecimiento, esta concentración poblacional es continua. En estos informes se destacaba que las ciudades con población entre 500 mil y un millón de habitantes tendrían mayor crecimiento “pasarían de representar cerca del 19 por ciento de la población nacional en 1990, al 22 por ciento en el año 2000 y el 26 por ciento en el año 2010”⁴.

Para 1990, y de acuerdo a los resultados del XI Censo General de Población, el país tenía 81 millones 249 mil 645 habitantes, con 31 mil 320 localidades urbanas. En estas localidades residía el 71 por ciento de la población nacional, 58 millones.

En los años setenta, apenas había 12 aglomeraciones metropolitanas (aunque según el INEGI sólo había cuatro), las cuales se incrementaron a 27 en 1980. Actualmente —según el mismo organismo oficial— hay 32 donde habita el 42.7 por ciento de la población⁵. Lo anterior se distingue con las cifras oficiales respecto a la población de las zonas metropolitanas. El total de municipios metropolitanos en el país, en 1980, ascendió a 143, a los que deben añadirse 16 delegaciones del Distrito Federal, aunque se entienda la diferencia de su estatuto jurídico.

En 1995, las 38 áreas metropolitanas —según Alejandro Nieto— albergaban a 36.8 millones de mexicanos, equivalentes a 40 por ciento de la población nacional y 66.6 por ciento de la urbana⁶. En cambio, según el Consejo Nacional de Población (Conapo), para 1995 había 59 zonas metropolitanas en el territorio nacional, que en conjunto contaban con 51.5 millones de habitantes, es decir, 56.53 por ciento de la población.

De acuerdo con cifras preliminares del XII Censo General de Población y Vivienda del año 2000, las seis zonas metropolitanas más pobladas son las de la Ciudad de México (17.8 millones), la de Guadalajara (3.7 millones), la de Monterrey (3.2 millones), el corredor Puebla-Tlaxcala (2.3) y las de Tijuana y Toluca (alrededor de 1.3 millones cada una).

d) De un país rural a uno con predominio urbano y metropolitano

Los datos anteriores indican la dimensión del fenómeno de “metropolización” dentro del sistema urbano nacional y la tendencia de conversión de los espacios urbanos en nuevos espacios metropolitanos. Por ello, no resulta extraño prever escenarios cuyas decisiones colectivas, democráticas e institucionales, estén centradas en las ciudades y la vida metropolitana.

Por lo que se refiere a extensión territorial, las 58 zonas metropolitanas que reconoce el INEGI están asentadas en un espacio de 303 mil 227 punto cuatro kilómetros cuadrados. En apenas el 15.48 por ciento del territorio nacional. Un dato adicional de contraste puede encontrarse al referir la participación porcentual de la ZMCM en términos de población y territorio respecto al total nacional (Gráfico 4).

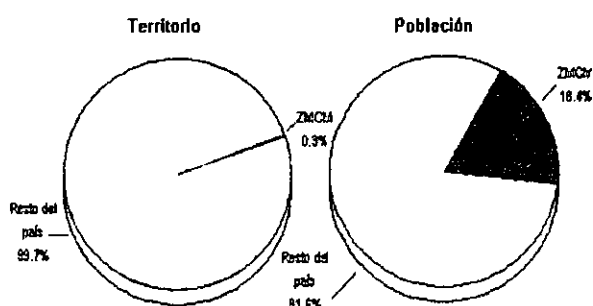
³ INEGI “el Censo del año 2000 muestra que se conforma en México una importante ‘megalópolis’”. Reporte Oficial del 29 de enero de 2001. Aguascalientes, 2001.

⁴ Conapo. *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal*. México, 1990. p. 36.

⁵ INEGI “el Censo del año 2000 muestra que se conforma en México una importante ‘megalópolis’”. Reporte Oficial del 29 de enero de 2001. Aguascalientes, 2001.

⁶ Alejandro Nieto Enríquez “Metrópolis un fenómeno de la sociedad moderna”, en el Foro *Gobernar y administrar las metrópolis: un reto del futuro*. Gobierno del Estado de México, 1999.

Gráfico 4. Participación porcentual de la ZMCM respecto al territorio y la población del país (1995)



Fuente: INEGI, 2000.

Con la conformación de zonas metropolitanas en diversas regiones del país, los cambios territoriales presentan la vieja contradicción entre la concentración y la centralización, no sólo en la ZMCM sino también en su región megalopolitana.

Lo anterior, porque “la irracionalidad demográfica, social, ecológica y territorial que han generado estos fenómenos” son “consecuencia de una racionalidad económica y política que se ha sobrepuesto y sostenido sin considerar el todo nacional, a no ser para efectos de integración y vigencia del pacto federal”⁷. Manuel Castells llama a este proceso “urbanización descapitalizada”.

La segunda zona metropolitana más importante es la de Guadalajara, conformada en 1990 por cinco municipios, con 3.4 millones de habitantes; la de Monterrey con ocho municipios y tres millones de habitantes; y la de Puebla con siete municipios más cinco del estado de Tlaxcala, con aproximadamente 1.3 millones de habitantes.

Con relación a su volumen poblacional, la zona metropolitana de la Ciudad de México es cinco veces mayor que la de Guadalajara, seis veces mayor que la de Monterrey y se ubica entre las 3 ciudades más pobladas del mundo (Cuadros 9 y 10).

e) ¿Existen riesgos en la metropolización? Algunos ejemplos

Las grandes metrópolis son concentradoras de infraestructura, bienes y servicios, lo que las convierte en polos regionales de los cuales dependen localidades y ciudades medianas que necesitan abastecer de servicios a su población.

La concentración poblacional en poco territorio produce también una fuerte concentración de equipamiento urbano con los riesgos subsecuentes. Las instalaciones energéticas y de servicios conexos, por ejemplo, han sido y siguen siendo colocadas en las zonas metropolitanas con un alto grado de discrecionalidad por parte de las autoridades federales (Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad y otras empresas estatales); y por las autoridades locales (estatales o municipales). La interconexión o combinación de instalaciones estratégicas (conductores de electricidad, ductos de petróleo, gas, diesel o gasolina) con instalaciones de uso urbano común (escuelas, comercios, hospitales, viviendas) representa también un problema de seguridad urbana.

⁷ Iracheta *Planeación y desarrollo... Op. Cit.* p. 26.

Por lo anterior, la intervención de los gobiernos debe ser establecida en los documentos e instancias gubernamentales. Con ello, se lograría que el Estado, como entidad política responsable, tenga una clara intervención en el tema estratégico de la ordenación y equipamiento urbano. Pueden señalarse algunas directrices:

1. Crear condiciones para los agentes económicos privados que actúan en el mercado de suelo y edificios
2. Regular los valores de cambio y uso de los bienes metropolitanos que hacen los agentes económicos, con objeto de no interferir, pero sí mediar, en el proceso acelerado de circulación del capital.
3. Promover que los agentes de capital actúen en marcos regulados a través de normas de planeación y reglamentos, para eliminar obstáculos que, indirectamente, favorecen los usos irregulares del suelo.
4. Crear condiciones para desarrollar la infraestructura y equipamiento urbano que son ajenos a los intereses del capital privado, a través de mecanismos compensatorios o tributarios en el uso de los bienes metropolitanos.
5. Incorporar a la sociedad civil mediante procesos institucionales, como agente social involucrado en la producción y reproducción del espacio metropolitano; por la vía de la *regulación* de las expresiones sociales (manifestaciones, paros, bloqueos) o de su *integración* en mecanismos de participación.

f) El centralismo político y la concentración gubernamental

La infraestructura federal está asentada mayoritariamente sobre los espacios de las metrópolis. El 53.82 por ciento de las instalaciones educativas de todos los niveles se encuentran en dichas zonas; en el caso de las instalaciones de educación superior es aún más claro, allí se ubica el 94 por ciento del total.

Asimismo, las metrópolis albergan el 54.60 por ciento de los recursos institucionales de salud, tanto recursos preventivos como curativos y de investigación especializada. Con referencia al tercer nivel de salud, congregan el 98 por ciento (Cuadro 6 y 7).

Las zonas metropolitanas reúnen la mayoría de las dependencias electorales, un hecho que muestra la potencialidad política-institucional de la metrópolis respecto al resto del país. Agrupan más del 60.7 por ciento del padrón electoral; asimismo, más del 70 por ciento de la infraestructura física y organizacional del Instituto Federal Electoral (IFE), los correspondientes institutos locales.

Ello está identificado en una impresionante tendencia mundial: existen 41 ciudades con 5 millones de habitantes o más. Para el año 2015 habrá 64 metrópolis, 53 de las cuales pertenecen al mundo en vías de desarrollo, según Alejandro Nieto⁸, lo que hace al proceso mexicano de metropolización relativamente coherente con las tendencias poblacionales del mundo.

g) ¿Por qué atraen las ciudades a la población rural?

La formación de grandes centros urbanos representa atractivos para las zonas rurales, particularmente en los países donde el campo registra altos índices de fracaso económico. El ingreso de grandes contingentes migratorios internos sumado a la alta natalidad local de las ciudades mexicanas provocó que gran parte de la población de reciente ingreso a la vida urbana se asiente en condiciones deficientes, en las llamadas "vecindades", "ciudades perdidas" o "cinturones de miseria".

⁸ Alejandro Nieto Enriquez *Op. Cit.* p. 27.

Cuadro 6. Comparativo de las zonas metropolitanas de la ciudad de México y Guadalajara, 1980-1996

Concepto	Ciudad de México ¹				Guadalajara ²			
	1980	1990	1994	1996	1980	1990	1994	1996
<i>Población (miles)</i>	13,879	14,773	15,180	16769.2 ⁹	2,264	2,908	3,244	3,490.9 ⁹
<i>Educación</i>								
Instituciones de Educ. Sup.	84	98	99 ^b	133 ^f	8	13	13 ^b	18 ^f
Alumnos en Inst. Educ. Sup.	324,157	338,151	347,362 ^b	363,221 ^f	84,523	106,068	113,589 ^b	99,460 ^f
<i>Salud</i>								
Hospitales	44	58	58 ^a	n.d.	7	10	11 ^a	7 ^f
Camas de hospital	10,091	11,137	11,897 ^a	n.d.	2,301	2,845	2,864 ^a	2,236 ^f
<i>Vivienda</i>								
Unidades concluidas	4,741	10,559	n.d.	n.d.	393	565	n.d.	565 ^f
<i>Principales empresas</i>								
Industriales ³	32,810	21,824	21,824 ^c	n.d.	2,143	4,876	4,876 ^c	7,071 ^d
Comerciales	197	358	358	427	26	37	34	35
Autoservicio	224	410	487	401	46	59	43	56
<i>Transporte</i>								
Aeropuertos internacionales	1	1	1	1	1	1	1	1
Nacionales	0	0	0	0	0	0	0	0
Camiones foráneos (líneas)	713	744	679	758	224	165	165	163
Autobuses foráneos (líneas)	148	224	132	240	86	75	78	104
Líneas de aviación comercial	n.d.	30	29	38	n.d.	9	14	15
Número de autobuses	17,229	12,406	11,183 ^b	4,899	9,233	4,952	5,151 ^b	8,062
Número de automóviles	1,747,183	2,052,470	2,365,561 ^b	595,050	359,303	327,579	378,075 ^b	392,669
Número de camiones	205,253	195,550	217,652 ^b	120,048	98,491	105,787	125,587 ^b	145,705
<i>Comunicaciones</i>								
Canales de TV.	6	7	11	9	2	2	3	4
Estaciones de radio (A.M.)	33	31	30	33	24	23	24	25
Estaciones de radio (F.M.)	23	24	23	22	13	18	20	21
Periódicos - diarios	31	30	33	26	5	11	16	6
Tiraje de periódicos	3,082,400	3,189,400	n.d.	n.d.	251,300	597,000	n.d.	n.d.
Restaurantes	3,186	2,838	2,727	4,225	398	476	501	811

^a Datos de 1991.^b Datos de 1992.^c Datos de 1990.^d Censo industrial, datos de 1993.^e Incluye automóviles y camiones.^f Datos de 1995.⁹ Datos de 1997.^{na} No disponible.¹ Incluye la población del Distrito Federal y los municipios del estado de México: Huixquilucan, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán R. Rubio, Atenco, Ecatepec, Chimalhuacán, La Paz, Tuititlán, Chalco, Chicoloapan, Chiconcuac, Ixtapaluca, Nicolás Romero, Texcoco, Chiautla, Tecámac² Incluye la población de los municipios de Guadalajara, El Salto, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan.³ Incluye fabricación de alimentos, elaboración de bebidas, construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte, fabricación de productos de minerales no metálicos, así como otras industrias manufactureras.Fuente: Tomado de *México Social, cifras seleccionadas 1996-1998*, Banamex 1998. Con datos de: *Mercamétrica de 80 ciudades Mexicanas*, Vol. 1 y 2, Mercamétrica ediciones, México, 1993 y 1994; E. Negrete y H. Salazar, "Zonas metropolitanas en México, 1980" en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 1, Nº 1, El Colegio de México, 1996.

Cuadro 7. Comparativo de datos de las zonas metropolitanas de Nuevo León y Puebla, 1980-1996

Concepto	Monterrey, Nuevo León ¹				Puebla, Puebla ²			
	1980	1990	1994	1996	1980	1990	1994	1996
<i>Población (miles)</i>	2,001	2,560	2,850	3,015	1,136	1,457	1,522	92
<i>Educación</i>								
Instituciones de Educ. Sup.	15	19	17 ^c	22 ¹	11	19	19 ^b	36 ¹
Alumnos en Inst. Educ. Sup.	76,483	79,575	82,540 ^c	84667 ¹	42,247	89,961	91,964 ^b	82,208 ¹
<i>Salud</i>								
Hospitales	8	14	14 ^b	8 ¹	3	6	6 ^a	4 ¹
Camas de hospital	2,215	2,518	2518 ^b	1,851	1,005	1,580	1,580 ^a	903 ¹
<i>Vivienda</i>								
Unidades concluidas	260	527	n.d.	n.d.	1,362	272	n.d.	n.d.
<i>Principales empresas</i>								
Industriales ³	3,662	4,992	4,992 ^c	n.d.	2,365	4,352	4,352 ^c	n.d.
Comerciales	20	44	42	32	22	32	31	23
Autoservicio	59	172	182	197	6	23	17	23
<i>Transporte</i>								
Aeropuertos internacionales	1	1	1	1	0	0	0	0
Nacionales	0	0	0	0	1	1	1	1
Camiones foráneos (líneas)	385	280	340	260	72	63	60	72
Autobuses foráneos (líneas)	70	55	32	30	34	30	30	36
Líneas de aviación comercial	n.d.	6	11	12	n.d.	1	2	2
Número de autobuses	2,341	3,745	4,284 ^b	4,553	2,381	3,253	3,181 ^b	2,813 ^b
Número de automóviles	170,863	280,317	325,760 ^b	341,386	92,638	175,333	19,737 ^b	189,655 ^b
Número de camiones	51,601	105,274	125,318 ^b	133,955	29,631	65,946	72,496 ^b	71,992 ^b
<i>Comunicaciones</i>								
Canales de TV.	2	2	2	2	0	1	1	1
Estaciones de radio (A.M.)	20	22	21	21	7	9	9	9
Estaciones de radio (F.M.)	12	15	18	17	6	8	10	10
Periódicos - diarios	10	23	20	11	5	7	7	8
Tiraje de periódicos	549,000	1,145,000	n.d.	n.d.	131,000	311,000	n.d.	n.d.
Restaurantes	521	436	504	758	195	296	307	441

^a Datos de 1991.^b Datos de 1992.^c Datos de 1990.^d Censo industrial, datos de 1993.^e Incluye automóviles y camiones.¹ Datos de 1995.² Datos de 1997.^{n.d.} No disponible.¹ Incluye municipios de Apodaca, Garza García, Gral. Escobedo, Guadalupe, Juárez, Monterrey, San Nicolás de los Garza y Sta. Catarina.² Incluye la población de los municipios de Amozoc, Puebla, San Pablo del Monte, San Pedro Cholula, Huejotzingo, Tenancingo, Tlax., Cuautlancingo, San Martín Texmelucan, San Miguel Xotla, Xicotécatl, Tlax., Xicohtzingo, Tlax., y Zacatelco, Tlax.³ Incluye fabricación de alimentos, elaboración de bebidas, construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte, fabricación de productos de minerales no metálicos, así como otras industrias manufactureras.Fuente: Tomado de *México Social, cifras seleccionadas 1996-1998*. Banamex 1998. Con datos de: *Mercamétrica de 80 ciudades Mexicanas*, Vol. 1 y 2, Mercamétrica ediciones, México, 1993 y 1994; E. Negrete y H. Salazar, "Zonas metropolitanas en México, 1980" en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 1, N° 1, El Colegio de México, 1996.

El fenómeno migratorio y el encarecimiento de la vida en la ciudad central han generado despoblamiento de sus núcleos históricos. También la sobrepoblación de la periferia, con problemas de abastecimiento de agua, transporte, delincuencia y

drogadicción, entre otros. Algunos autores plantean la posibilidad de una migración incontrolada y desestabilización de las áreas periféricas de las grandes urbes mundiales, con un riesgo de freno al crecimiento del “corazón” capitalista⁹.

Otro fenómeno que caracterizó a las metrópolis durante las últimas décadas del siglo XX ha sido que las corrientes migratorias tuvieron cambios tanto en su dirección y volumen como en las características de la población susceptible.

Al parecer, la mayor parte de los flujos migratorios ocurrieron *entre* entidades del centro del país, en una amplia franja, con orígenes predominantemente rurales. Los estados “proveedores” serían Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Puebla, Hidalgo y Guanajuato y su destino principal era la Zona Metropolitana de la Ciudad de México¹⁰.

Desde la mitad de los ochenta, las corrientes migratorias que se originaban y tenían como destino las áreas urbanas aumentaron, teniendo como destino principal las ciudades intermedias¹¹. En este caso particular, destacó la estrategia del Programa “100 Ciudades”, impulsado por el gobierno federal durante los noventa, dirigida a centros urbanos con población entre 50 mil y un millón de habitantes, a una población objetivo de 26.7 millones de personas en 1990, equivalente al 32.9 por ciento del total nacional.

Entre otros objetivos, se pretendió que las ciudades elegidas reunieran las siguientes características: a) ser puntos de atracción de inmigrantes; b) alojar a la población en mejores condiciones de vida a un menor costo; c) favorecer economías de escala y de aglomeración; d) propiciar la modernización industrial y la capacitación de los recursos humanos; e) no padecer problemas de congestión, contaminación o complejidad administrativa, como en las grandes ciudades; finalmente, f) tener capacidad para propiciar el bienestar en sus áreas de influencia¹². En cambio, en la década de los años noventa, esta migración se dirigía ya a las ciudades medias.

En los últimos años, estas ciudades de tamaño medio han crecido más rápidamente que las grandes ciudades y las metrópolis, y se ha incrementado el número de ciudades de tamaño pequeño. Los flujos de población que anteriormente se concentraban en las grandes ciudades han perdido fuerza [...] observándose un redireccionamiento de las migraciones hacia el norte del país (y los EUA) y hacia una multitud de ciudades de menor tamaño¹³.

En 1990, los mexicanos inmigrantes, según datos del INEGI, alcanzaron casi 14 millones, aproximadamente 17.4 por ciento de la población residente en el país¹⁴. Las entidades consideradas como de alta expulsión fueron Zacatecas, Durango, Hidalgo, San Luis Potosí y Oaxaca. En el periodo de 1985 a 1990 sólo Zacatecas y Durango se mantienen dentro de esa categoría.

En 1992, el 19.7 por ciento de la población mexicana no residía en su lugar de nacimiento. En ese año, el estado de Quintana Roo tuvo la mayor proporción de inmigrantes (60.4 por ciento), seguido por Baja California (49.9) y el estado de México (47.7). Los estados con la mayor inmigración acumulada en este periodo fueron el Distrito Federal (42 por ciento), Zacatecas (32.1) y Durango (27.2).

En el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México como destino de población inmigrante, comprende todo el territorio del Distrito Federal y los municipios conurbados, pertenecientes al Estado de México.

⁹ Daniel Hiernaux Nicolás “Hacia una teoría de las ciudades mundiales: un estado de la cuestión”. En Rocío Rosales Ortega Globalización y regiones en México. Coed. FCPYS--PUEC, Miguel Ángel Porrúa, 2000. p. 137.

¹⁰ Según fuentes periodísticas, cada día llegan al Distrito Federal 800 personas, quienes se instalarán de forma definitiva. A los municipios conurbados del Estado de México llegan aproximadamente mil. Tatiana Adalid “Se ‘empantana’ plan hidráulico”. En *Reforma*, 12 de marzo de 2000.

¹¹ De denomina ciudades intermedias a las que tienen entre 100 mil y un millón de habitantes.

¹² Sedesol. *Programa de 100 ciudades. Una estrategia de desarrollo urbano regional sustentable y concertado*, Dirección General de Desarrollo Urbano, octubre de 1994. p. 3.

¹³ Iracheta. *Op. Cit.* p. 29.

¹⁴ Los datos de este apartado fueron tomados en su mayoría de Banamex. *México Social Cifras seleccionadas*. 1996-1998.

Entre los fenómenos que se evidenciaron en el Censo de 1990, fue que el Distrito Federal perdió casi dos millones de habitantes entre 1980 y 1990. En tanto, el Estado de México continuaba ganando población en parte proveniente del propio Distrito Federal¹⁵.

En el transcurso de los años, tanto los estudiosos como los responsables gubernamentales avocados al tratamiento del problema han reconocido que “hay que propiciar mejores condiciones de vida rural y habilitar ciudades medias y pequeñas, aptas ecológica y económicamente para fomentar el desarrollo industrial-urbano”¹⁶. Cassio Luiselli consideró, hace ya casi década y media (1985) que un mecanismo,

Para inducir esta descentralización es que los precios relativos o los términos de intercambio entre el campo y la ciudad sean favorables al primero. No puede ser que resulte significativamente más barata la vida urbana que la vida rural¹⁷.

El país requiere de muchos más alimentos y materias primas del campo y estimular su producción es mucho más redituable social y económicamente que otorgar subsidios en las grandes ciudades. Este podría convertirse en un freno eficiente a la migración campo-ciudad. Todo ello permite suponer las cuantiosas inversiones que toca disponer a los gobiernos de las metrópolis para atender en periodos próximos las nuevas necesidades¹⁸.

Puede concluirse que en las ciudades medias, las grandes ciudades y las metrópolis tienen concurrencia los flujos poblacionales que en su mayoría son buscadores de oportunidades y de movilidad social, económica y cultural.

Como manifestación cultural, la diversidad de origen de los nuevos pobladores de las metrópolis enfrenta y combina, sincretiza y modifica orígenes, une, comparte y excluye las expresiones regionales, la tradición y las maneras religiosas que tienen los habitantes de la ciudad.

La lógica del capital que se plasma en todos los elementos de la ciudad, las nuevas prácticas urbanas y las nuevas formas de organización provocan en estas zonas [metropolitanas] cambios muy rápidos y bruscos en la población migrante: en la familia, en las formas religiosas y en las diversiones, entre otras¹⁹.

Con las migraciones campesinas a las zonas urbanas se agudiza la pobreza en sus zonas periféricas. En las urbes se produce un encarecimiento de los servicios públicos y un crecimiento de la exclusión y marginación urbanas (Cuadro 8). En los países capitalistas subdesarrollados las metrópolis presentan patrones de urbanización periférica desordenada, con una población que vive en condiciones precarias y con acceso deficitario al equipamiento urbano y a los servicios elementales.

La inmigración no tiene características semejantes cuando arriba a las ciudades medias que cuando llega a las zonas metropolitanas. En el primer caso, la población inmigrante se diluye entre el resto de la población, mientras que en las zonas metropolitanas se crean reductos que mantiene algunas características de la cultura original. Este último punto puede llegar a “retrasar” la integración a la cultura urbana dominante. Esto se explica porque la población marginal de las metrópolis es producto del accionar del mercado privado de suelo, un problema denominado segregación social periférica.

Con lo anterior, se concluye que las ciudades evidencian claros signos de *polarización* socioeconómica y socioespacial entre zonas y grupos: unos, incorporados en condiciones ventajosas a las tendencias económicas de la globalización y al espacio metropolitano en particular; y otros, que reciben las consecuencias negativas de la mundialización, pero alejados de sus

¹⁵ Según Jérôme Monnet, los datos que arrojaron los resultados preliminares del Censo de 1990 le hicieron suponer que la crisis que comenzó en 1982 redujo fuertemente la atracción de la Ciudad de México. Jérôme Monnet “Las sorpresas del censo”. Revista *Nexos* 154, octubre de 1990.

¹⁶ Véase al respecto Michael Cohen “El Impacto de la economía Global sobre las ciudades: El Reto de las Soluciones Metropolitanas” Conferencia del consultor del Banco Mundial. Enero de 2000.

¹⁷ Cassio Luiselli “Propuesta para la reconstrucción: la capital invisible”. Revista *Nexos* 96. Diciembre de 1985.

¹⁸ Horacio Capel “El agua como servicio público”. A propósito del Seminario Internacional “faire parler les reseaux: l'eau, europe-amérique latine”. Revista *Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* Universidad de Barcelona Nº 218, 22 de marzo de 2000.

¹⁹ Alfonso X. Iracheta Cenecorta *Planeación y desarrollo. Una visión de futuro Problemas y perspectivas del desarrollo y la urbanización en México y el estado de México*. México 1997. p. 50.

beneficios, por lo que en las poblaciones urbanas se identifican por su exclusión o marginación. Con su extensión demográfica, económica y física, las metrópolis del Tercer Mundo retoman el lado "oscuro" del crecimiento de las urbes del mundo desarrollado, lo cual los aleja del propósito de consolidar funciones de mando en la economía mundial en vías de internacionalizarse²⁰.

²⁰ Daniel Hiernaux Nicolás "Hacia una teoría de las ciudades mundiales: un estado de la cuestión". En Rocío Rosales Ortega Globalización y regiones en México. Coed. FCPyS--PUEC, Miguel Ángel Porrúa, 2000. pp. 125.

(por cada mil habitantes)

Entidad	Inmigración						Emigración						Saldo migratorio neto					
	1950	1960	1970	1980	1990	1992	1950	1960	1970	1980	1990	1992	1950	1960	1970	1980	1990	1992
Nacional	12.9	14.6	16.4	17.1	17.4	19.7	12.9	14.6	16.4	17.1	17.4	19.7	-	-	-	-	-	-
Aguascalientes	19.8	17.4	17.9	16.9	19.4	20	24.8	29.8	26.1	19.7	15.3	16.9	-5	-12.4	-8.2	-2.8	4.1	3.1
Baja California	63.4	59.5	49.7	44.7	47	49.9	11.4	14.1	10.8	11.9	6.1	10.5	52	45.4	38.9	32.8	40.9	39.4
Baja California Sur	4.5	12.8	18.8	28	31.1	28.9	20.6	27.8	13.9	12.1	8.1	11.5	-16.1	-15	4.9	15.9	23	17.4
Campeche	9.3	12.5	16.9	18.4	22.3	25	11.1	17.1	14.6	12.9	12.9	16.7	-1.8	-4.6	2.3	5.5	9.4	8.3
Coahuila	20.1	16.5	14.9	15.2	14.6	15.8	16.3	20	21.8	19.6	19	20.2	3.8	-3.5	-6.9	-4.4	-4.4	-4.4
Colima	24.3	26.5	26.9	24.1	27.3	27.6	16.2	21	18.8	17.4	14.8	15	8.1	5.5	8.1	6.7	12.5	12.6
Chiapas	2.4	2.7	2.7	3.6	3.3	4.7	2.9	6.1	6.1	7.7	7.3	8.2	-0.5	-3.4	-3.4	-4.1	-4	-3.5
Chihuahua	12.4	16.1	12.9	12	14.6	17.5	6.6	7.1	8.6	9.6	7.9	9.1	5.8	9	4.3	2.4	6.7	8.4
Distrito Federal	46.4	40.3	33.9	28.2	24.5	26.8	4.9	6.3	13.2	22.3	38.7	42	41.5	34	20.7	5.9	-14.2	-15.2
Durango	11	9.4	9.5	9.5	10.9	12	17.1	23.8	24.7	24	29.7	27.2	-6.1	-14.4	-15.2	-14.5	-18.8	-15.2
Guanajuato	4.2	5.9	7.9	7.3	7.7	9.9	20.3	21.2	22.5	20.4	17.9	16.3	-16.1	-15.3	-14.6	-13.1	-10.2	-6.4
Guerrero	3.1	3.4	5	4.8	5	6.6	6.6	9.2	14	17.1	20.2	18.3	-3.5	-5.8	-9	-12.3	-15.2	-11.7
Hidalgo	4.2	5.9	6.3	7.6	9.9	10.6	16.9	21	24.4	24.8	27.9	26.1	-12.7	-15.1	-18.1	-17.2	-18	-15.5
Ialisco	5.3	7.6	13	13.1	13.6	13.4	16.5	16.4	17.2	14.8	13	13.5	-11.2	-8.8	-4.2	-1.7	0.6	-0.1
México	5.1	13	31.7	38.7	39.9	47.7	23.8	21	15.6	12.5	5.9	12.9	-18.7	-8	16.1	26.2	34	34.8
Michoacán	3.9	3.9	5.6	6	7.7	8.7	14.8	18	23.6	22.1	24.9	21.7	-10.9	-14.1	-18	-16.1	-17.2	-13
Morelos	23.8	26.1	27.6	27.2	28.6	29.1	12	12.5	14.1	22.3	10.4	13.7	11.8	13.6	13.5	4.9	18.2	15.4
Nayarit	15.9	15.7	15.1	12.9	15.1	15.4	10.2	13.7	16.6	17.4	20.3	21.3	5.7	2	-1.5	-4.5	-5.2	-5.9
Nuevo León	18.6	23.6	25.6	24.9	23.1	24.9	13.6	13.6	10.4	9.1	6.9	7.8	5	10	15.2	15.8	16.2	17.1
Oaxaca	3.1	2.9	3.7	4.3	5.6	6.4	7.9	11.2	16.4	19.9	23.2	21.9	-4.8	-8.3	-12.7	-15.6	-17.6	-15.5
Puebla	5.7	5.8	7	7.7	8.5	8.8	10.2	12.6	16	17.2	17.9	17	-4.5	-6.8	-9	-9.5	-9.4	-8.2
Querétaro	5.5	5.8	8.9	12.1	17.2	21.9	23.9	26.2	23.9	19.1	15.7	17.4	-18.4	-20.4	-15	-7	1.5	4.5
Quintana Roo	27	40.4	44.6	54.5	57.6	60.4	12.5	223.8	14.3	9.2	3.7	10.2	14.5	-183.4	30.3	45.3	53.9	50.2
San Luis Potosí	7.5	6.9	8.1	8.1	9.4	9.9	16.6	18.7	24	24.3	27.2	23.6	-9.1	-11.8	-15.9	-16.2	-17.8	-13.7
Sinaloa	6.6	8.9	12	12	12.2	10.3	9.5	13.8	13	12.6	15	15.2	-2.9	-4.9	-1	-0.6	-2.8	-4.9
Sonora	12.4	18	15.9	16.3	16.5	17.8	8.3	9.2	9.5	10.6	9.4	13.1	4.1	8.8	6.4	5.7	7.1	4.7
Tabasco	3	3.8	6.5	8.6	9.6	11.3	8.5	10.1	9.7	10.9	10.9	12.9	-5.5	-6.3	-3.2	-2.3	-1.3	-1.6
Tamaulipas	31.6	28.7	24.8	23.9	23.7	26.7	9.9	11.7	13.6	16.3	14.6	18.3	21.7	17	11.2	7.6	9.1	8.4
Tlaxcala	6	6	7.4	9.2	12.3	16.5	16.3	20.3	23.8	23.5	21.4	19.6	-10.3	-14.3	-16.4	-14.3	-9.1	-3.1
Veracruz	8.1	9.9	9.8	9.4	9.4	9.6	7.8	8.6	9.8	11.6	14.1	14.8	0.3	1.3	0	-2.2	-4.7	-5.2
Yucatán	1.6	1.9	4.1	4.1	5.5	5.3	6.2	9.9	12.1	13	15.3	15.4	-4.6	-8	-8	-8.9	-9.8	-10.1
Zacatecas	5.7	4.4	5.8	5.8	7.9	10.5	21.4	24.8	32.8	31.8	41.7	32.1	-15.7	-20.4	-27	-26	-33.8	-21.6

Fuente: Tomado de México Social 1996-1998. Banamex. Con datos de: la Organización de las Naciones Unidas, *World Population Prospects*, 1994, Nueva York, 1995; Conapo, Dirección de investigación demográfica. *Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas 1990-2030*, México, 1996.

Hemos señalado con insistencia que las tendencias de alto crecimiento y de concentración poblacional tienen como principal consecuencia la configuración de grandes ciudades y zonas metropolitanas en el país. A su vez, que el desarrollo de los centros urbanos tiene conexión directa con procesos de interrelación (e integración) social, económica y política. En este sentido, la metrópolis adquiere *multiplicidad de sentidos*. Como centro integrador de “polisemias” sociales, la urbe es a la vez, tanto una “necesidad social”, como una responsabilidad gubernamental. Ahora intentaremos discernir algunos elementos de la misma.

Como producto de estrategias gubernamentales, de planeación institucional, la formación de una zona metropolitana representa un fuerte reto político y administrativo. El Estado debe intervenir para lograr una mejor distribución territorial en beneficio de la calidad de vida de la población.

Cuando se refiere a la metrópolis como responsabilidad gubernamental, la actual condición de la zona metropolitana de la Ciudad de México es un ejemplo de escasa intervención, ausencia y/o carencia de acciones gubernamentales, por lo menos en lo que se refiere a la distribución poblacional.

Es conveniente reconocer que en la mancha urbana de la metrópolis hay características particulares que complican la organización y creación de servicios urbanos, por las complejidades de cada núcleo conurbado y las diferentes administraciones de cada una de las partes del todo metropolitano. La Zona Metropolitana de la Ciudad de México contiene una dinámica poblacional y fenómenos sociopolíticos complejos, que han rebasado todas las previsiones hasta ahora.

Este proceso se ha caracterizado por la agudización de los problemas intrametropolitanos provocados por la hiperurbanización y el deterioro ambiental y por la continuación de la *expansión física y económica* de la metrópolis, trasladada a anillos de su periferia cada vez más lejanos, sin perder la estructura de continuo urbano.

Por otro lado, se caracteriza por la implantación en el país de un nuevo modelo económico-político determinado por los cambios en el contexto internacional. Este proceso poco explorado, presenta diversas tendencias que determinarán en el futuro próximo la nueva situación del país y de la naciente megalópolis¹.

Al ubicar dicha dinámica es posible analizar la ausencia genérica de integralidad en la intervención institucional, en la planeación de su crecimiento, o bien, la falta de coordinación entre diferentes niveles de gobierno y competencias gubernamentales. Así, el propósito de este apartado consiste en explorar las condiciones actuales de conformación metropolitana de la ciudad de México, sus principales rasgos y características.

a) Los signos expansivos de la urbana principal

Fue a partir de la segunda mitad del siglo XX cuando los asentamientos humanos en el Valle de México registraron un crecimiento sin precedentes, tanto en tamaño de su población como en el territorio que ocuparon.

Una causa de dicho crecimiento obedece o es consecuencia de las políticas gubernamentales aplicadas desde los años cincuenta, por la administración federal y los gobiernos locales sucesivos, sea por ausencia, carencia o consecuencia.

¹ Alfonso X. Iracheta Cenecorta. *Op. Cit.* p. XXII.

Se trata de un crecimiento que tiende a extenderse en gran escala, sin conexiones planificadas entre los lugares de residencia y las zonas laborales, resultado de las tendencias a la *especialización territorial* y la falta de integralidad en la organización del espacio urbano, es decir, por las deficiencias en la planeación urbana integral (Gráfico 5).

Los asentamientos industriales se desarrollan en un polo opuesto de la metrópolis mientras que en el otro crecen las áreas habitacionales. Este contraste se puede ubicar en los complejos industriales del norte del Distrito Federal en la delegación Azcapotzalco, respecto a los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec en el Estado de México frente a la saturación habitacional obrera en los municipios del oriente en la delegación Iztapalapa y los municipios de Nezahualcóyotl, Chimalhuacán e Ixtapaluca, entre otros.

El proceso de conurbación con algunos municipios del estado de México se debió a una fuerte inversión industrial. En particular, está ilustrado en los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla con las delegaciones Azcapotzalco y Gustavo A. Madero, principalmente.

La zona metropolitana se convirtió en un polo de atracción para nuevos asentamientos humanos, primero en fraccionamientos; y más tarde en asentamientos irregulares; así como un polo de desarrollo social y económico de la Región Centro del país.

Los principales destinos de asentamientos irregulares fueron al oriente del Valle en los municipios de Nezahualcóyotl, Ecatepec, Chimalhuacán y, más tarde en el Valle de Chalco y algunas delegaciones de Xochimilco, Tlalpan y Magdalena Contreras.

Esta movilidad demográfica y urbana, que ocurre con fuerte impacto en el medio ambiente y amenaza la conservación de la riqueza forestal también se ubicó en las delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa, así como en los municipios de Huixquilucan, Naucalpan, Atizapán, Nicolás Romero, Cuautitlán Izcalli y Tepozotlán.

De este modo, es conclusivo que la expansión de la metrópolis ocurre *fragmentariamente* en la periferia, a través de asentamientos irregulares y en condiciones que dificultan su control. La explosión demográfica repercute directamente en la expansión de la mancha urbana, cuando no existe planeación del crecimiento. Esta ocupación se vincula, entre otros, con las organizaciones políticas corporativas.

Es particularmente importante en este componente urbano la relación Estado-poblador: lejos de oponerse sistemáticamente a esta forma de ocupación, el Estado latinoamericano, sobre todo en coyunturas populistas, *la ha favorecido como una forma de crearse clientelas y resolver la fuerte demanda de suelo para vivienda*. A diferencia del resto de los países del subcontinente, México ha desarrollado este proceso con relativa paz social, aprovechando las formas sociales de propiedad del suelo como el ejido y las tierras comunales, *para que en ellas se desarrollen los grandes asentamientos para los pobres*, como fue Ciudad Nezahualcóyotl entre los sesenta y ochenta, y Valle de Chalco a partir de los ochenta².

b) ¿Por qué las contradicciones en su delimitación espacial?

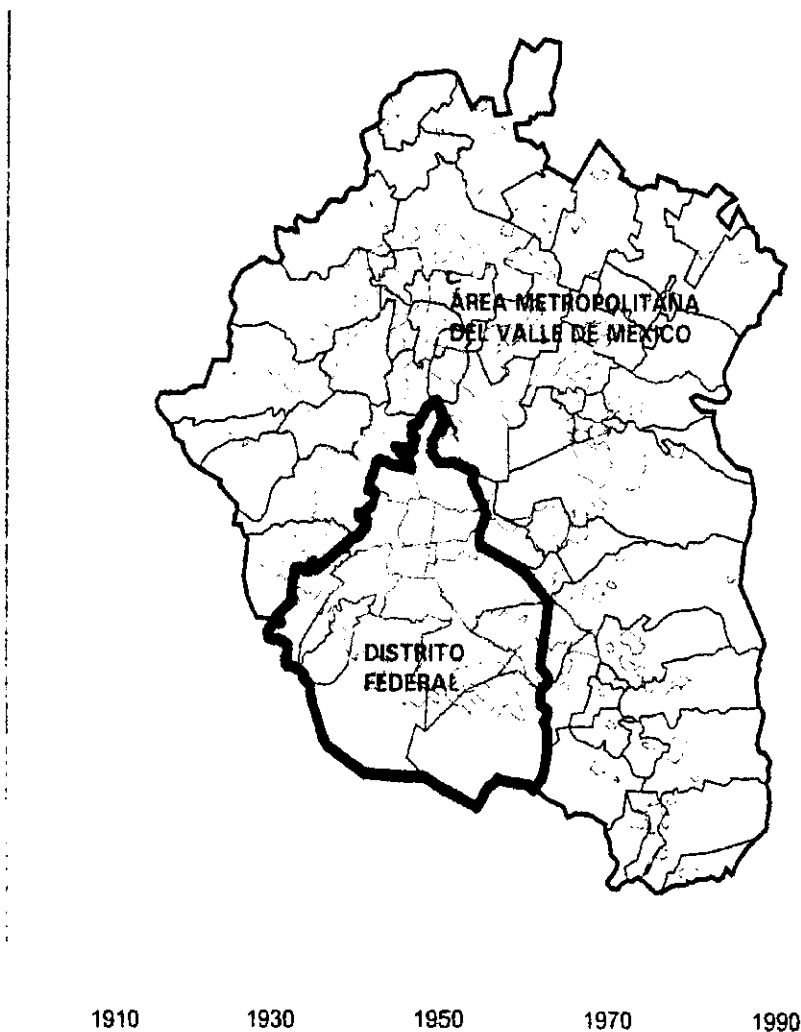
La delimitación del ámbito espacial metropolitano presenta diferencias según las distintas fuentes consultadas, tanto gubernamentales como académicas. Para efectos de este documento, el ámbito físico-espacial de la ZMCM comprenderá dos enfoques, que a continuación analizaremos.

En primer lugar, según el INEGI, la ZMCM comprende 16 delegaciones políticas del Distrito Federal y 28 municipios conurbados del Estado de México. Para elaborar esta delimitación, la institución oficial se sustentó en el criterio de *conurbación directa* entre centros urbanos de ambas entidades, según del Censo Nacional de Población y Vivienda de

² *Ibid.* p. 49.

1990. Diez años después, para este organismo, la ZMCM está conformada por 16 delegaciones del Distrito Federal y 34 municipios del estado de México y con una población de casi 18 millones de residentes.

Gráfico 5. Zona Metropolitana y área urbana de la Ciudad de México.
Crecimiento poblacional histórico 1910-1990.



Fuente: Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996. Tomado de México 2020. DDF.

En segundo lugar, se encuentran las estimaciones vertidas en el *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*³, la cual comprende 16 demarcaciones del Distrito Federal, 58 municipios del estado de México y uno más del estado de Hidalgo (Tizayuca)⁴.

³ Aunque fue formalizado en marzo de 1997, el *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México* fue publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 4 de mayo de 1998.

⁴ Es conveniente señalar que este trabajo se refiere indistintamente como Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), aunque otros denominan a este mismo conglomerado Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). Lo anterior, porque la delimitación espacial de la ZMVM, según el INEGI, prevaleció en los diversos instrumentos de coordinación y planeación metropolitana hasta 1997. En esta fecha los gobiernos del Distrito Federal, del Estado de México y la Secretaría de Desarrollo Social aprobaron el *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*. Con esta acción, este instrumento debió formar parte de la referencia programática fundamental en la coordinación y concertación de los programas y acciones de naturaleza metropolitana. Sin embargo, al carecer de obligatoriedad en las respectivas legislaciones de planeación, su aplicación fue aún limitada.

Ambas delimitaciones tienen una coincidencia: ubican la mayor expansión territorial de la ZMVM en el área del estado de México, con el agregado de un municipio hidalguense, según el *Programa de Ordenación*. Ambas fuentes manejan una diferencia poblacional de alrededor de 600 mil personas tal como se puede apreciar en la distribución comparativa de la población metropolitana registrada para el año 1995 (Cuadro 9).

Cuadro 9. Distribución por entidad federativa de la ZMVM según la fuente.

Demarcación	INEGI		<i>Programa de Ordenación de la ZMVM</i>	
Delegaciones del Distrito Federal	8, 483, 623	(16)	8, 489, 007	(16)
Municipios conurbados del estado de México	8,182, 679	(28)	8, 769, 175	(58)
Municipios del estado de Hidalgo			39, 357	(1)
Total	16, 666, 302		17, 297, 539	

Fuente: CGPDyM, GDF, 1999, con datos del INEGI de 1995 y el *Programa de Ordenación del la ZMVM*.

Una diferencia adicional es que, según el *Programa de Ordenación*, la ZMCM se contempla como parte de una megalópolis de la Región Centro del país, aunque en los informes más recientes del INEGI también se hace esta distinción⁵.

A partir de la conformación de la megalópolis de la Región Centro, el sistema de ciudades sufre una recomposición con el incremento relativo del papel de las ciudades medias, "sin que esto implique una disminución radical de la que corresponde a la ciudad de México en el panorama nacional, sino *más bien una recomposición territorial que abarca una porción importante de la región central como nuevo ámbito*"⁶.

El Censo del 2000 destacaba la importancia de esta megalópolis alrededor de la Ciudad de México, con la vinculación *funcional y territorial* de las zonas metropolitanas de Querétaro, Pachuca, Tulancingo, Puebla-Tlaxcala, Cuautla, Cuernavaca y Toluca. En el informe del INEGI se reconoce que esta región agrupa aproximadamente la cuarta parte de la población nacional y que las entidades federativas que comprenden ocupan apenas el 5 por ciento del territorio nacional, en tanto que producen el 42 del producto interno bruto del país⁷.

c) Los signos de la explosión urbana⁸

Quizá el fenómeno que impone mayores retos en la gobernabilidad de la ZMCM es su desordenado crecimiento. En este entorno, deben reconocerse los contrastes entre las tasas de crecimiento registradas en 1945 con respecto a 1970 y 1997, en lo que se refiere a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Porcentualmente se ha logrado una importante disminución de las tasas de crecimiento, en contraste con las cifras absolutas que no dan lugar a demasiado optimismo. Así, la población de la ZM en 1945 crecía a un ritmo de un 6.1 por ciento anual; en cambio, en 1970 disminuyó a 4.3 por

⁵ Según el INEGI, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México experimenta un crecimiento vinculado con las zonas metropolitanas vecinas "al norte las de Querétaro, Pachuca y Tulancingo, que tienen una población de 786 mil, 287 mil y 193 mil personas, respectivamente; al sur las de Cuernavaca y Cuautla con 704 mil y 259 mil habitantes; al este el corredor Puebla-Tlaxcala, con 2.3 millones de habitantes, y al oeste la correspondiente a la ciudad de Toluca con 1.3 millones". Este fenómeno de articulación se denomina Megalópolis de la Región Centro "que se caracteriza tanto por la proximidad de sus asentamientos humanos, como por la interrelación funcional y económica que se da entre ellos". INEGI "el Censo del año 2000 muestra que se conforma en México una importante 'megalópolis' ". Reporte del 29 de enero de 2001. Aguascalientes, 2001. p. 5.

⁶ Roberto Eibenschutz en el Prólogo a Iracheta. *Op. Cit.* p. XX.

⁷ INEGI. *Op. Cit.* p. 2.

⁸ Las cifras y la información de este apartado en su conjunto fueron tomadas de la experiencia institucional del autor como funcionario del Gobierno del Distrito Federal, en la Coordinación General de Programas Delegacionales y Metropolitanos. Véase Felipe de Alba Murrieta, *et. al. Agenda Metropolitana*. (CGPDyM). Secretaría de Gobierno. GDF. 1999. 110 pp.

ciento; mientras que en la década de los noventa creció a un ritmo de 1.4 por ciento anual⁹. Los rasgos del crecimiento poblacional, aún cuando tienen menor ritmo permiten advertir tendencias crecientes de conflictividad política, social y económica (Cuadro 10).

Cuadro 10. Crecimiento Zona Metropolitana de la Ciudad de México (1970- 1995).

	1970	1980	□ 1970-1980	1990	□ 1980-1990	1995	□ 1990-1995	2000	□ 1995-2000
Población	8,656,851	13,734,654	59%	15,047,685	10%	16,774,961	11%	18 millones	7%
Municipios mexiquenses	11	17	6	27	10	32	5	34	2

Fuentes *Agenda Metropolitana*. CGPDyM. Gobierno del Distrito Federal. 1999 e INEGI, 2000.

Ello implica una clara irregularidad en el crecimiento de la zona metropolitana, lo que permite el diseño de "rostros" urbanos diferenciados. En primer lugar, la densidad poblacional difiere sustancialmente de un lado u otro: el Distrito Federal tenía cinco mil 663 habitantes, la más alta del país; mientras que en los municipios metropolitanos del estado de México era de dos mil 473 habitantes por kilómetro cuadrado. En conjunto, la ZMCM tenía, hasta 1995, tres mil 459 habitantes por kilómetro cuadrado:

El complejo crecimiento ha producido zonas de rezago en los servicios públicos y conflictos de viabilidad urbana. Estos factores conducen a plantear desde distintos ángulos el *satramiento urbano* del Distrito Federal y la *necesidad de contención* en los índices de crecimiento en la zona mexiquense.

En otras palabras, dado el ritmo de saturación de los espacios de la ciudad central y área conurbada, es necesario que la ordenación de los asentamientos humanos privilegie nuevos territorios. Este factor, como puede desprenderse, deberá atraer mayor atención en la planeación institucional de la región.

d) ¿Una ZMCM con *extensión* mexiquense?

Desde hace dos décadas, en la capital mexicana ocurre, como dice Martha Schteingart un "fuerte proceso de suburbanización, es decir, expansión en la periferia y despoblamiento de las áreas centrales"¹⁰. El crecimiento de la mancha urbana tuvo como principales receptores a 17 municipios del estado de México que circundan el Distrito Federal. Algunos de ellos integraban la ZMCM desde décadas anteriores, aunque la mayoría son de reciente incorporación, relativamente. Ejemplos de esta acelerada expansión urbana periférica son los municipios de Chalco, Ixtapaluca, Tecámac y Nicolás Romero.

Por otra parte, existen casos de municipios conurbados que han llegado prácticamente al límite de saturación urbana. Se consideran en este caso a Tlalnepantla de Baz y Nezahualcóyotl, los cuales *prácticamente* no cuentan ya con espacios susceptibles de habitarse.

Esta situación ocasiona que áreas centrales e intermedias vitales de la ciudad, donde hay una importante infraestructura urbanizada, "se estén subutilizando y, en contrapartida, se inviertan sumas elevadas para construir inmuebles y equipamiento en zonas periféricas"¹¹. En otro caso, algunos municipios mexiquenses tuvieron un notable crecimiento

⁹ Cfr. *Escenarios demográficos. Op. Cit.*. Además, el *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, Gobierno del Distrito Federal 1997. Aún cuando se trata de universos y mediciones distintas, las cifras de la década de los noventa fueron tomadas de INEGI "el Censo del año 2000 muestra que se conforma en México una importante 'megalópolis'". Reporte del 29 de enero de 2001. Aguascalientes, 2001.

¹⁰ Comentarios a la presentación del libro *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México*. Ed. Porrúa y UAM-X. Cfr. Bibliografía.

¹¹ *Ibidem*. Pueden encontrarse razones de orden económico que producen la expansión urbana: por los ciclos productivos y el interés específico del capital, en el

urbano. Entre ellos se encuentran Ecatepec, Atizapán de Zaragoza y Cuautitlán Izcalli. Otros, con menor crecimiento, fueron los municipios de Chimalhuacán, Tlaxiaco y Naucalpan de Juárez¹².

Se reconoce que esta expansión no está sujeta solamente a territorio mexiquense, sino a una dinámica *megalopolitana*, es decir, a la incorporación poblacional y socioespacial con otras entidades vecinas. Esto es, si se considera a las entidades federativas circundantes (Estado de México, Morelos, Tlaxcala, Puebla, Hidalgo, Querétaro), se observaría un *desplazamiento territorial de población y actividad económica*, confirmando de manera bastante clara la tendencia de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México hacia la megalopolización.

Desde este ángulo se concluye que, durante las últimas dos o tres décadas fue creado en el espacio mexiquense un patrón de ocupación regresivo derivado del abandono gubernamental, que permitió asentamientos y actividades económicas en la metrópolis bajo condiciones desordenadas, sin controles *efectivos* de sustentabilidad ambiental. En general, por la ausencia de decisiones políticas para enfrentar el fenómeno como un asunto de carácter estratégico.

e) Flujos poblacionales del Distrito Federal por riesgos urbanos

Desde hace décadas, las cifras de población arrojan un fenómeno que confirmó el Censo de 1990: el centro de la Ciudad de México sufre *despoblamiento*. Desde 1970 cuatro delegaciones centrales perdieron una tercera parte de sus habitantes. La extensión de este éxodo del Distrito Federal y su aceleración resultaron notables en la década de los noventa, principalmente en 7 delegaciones con la urbanización más antigua, que en diez años perdieron entre 16 y 27 por ciento de su población. Las causas de esa “pérdida” de población, en el corazón de la Ciudad de México, fueron varias:

1. En esta zona los sismos de 1985 afectaron a mayor número de habitantes, con el mayor número de decesos y de desalojos, un elemento al que se puede atribuir la relativa “aceleración” de las políticas de descentralización;
2. En las delegaciones centrales la población tiene mayor edad, más estudios y está globalmente más acomodada que en otras partes;
3. Las crisis económicas sucesivas y la especulación inmobiliaria que empuja a la población hacia la periferia; y
4. El aumento de la contaminación y sus consecuencias en la salud¹³.

El fenómeno de “desaceleración” en el crecimiento poblacional se explica regularmente como producto de una serie de factores interrelacionados de corte territorial, económico, social y cultural. Es decir, conlleva diferencias entre los niveles de la calidad de vida entre la ciudad central y la periferia conurbada, principalmente. Otro factor que influye para la aparición de este fenómeno es el incremento de las exigencias de la población en la calidad de los servicios, explicable por el mayor nivel de escolaridad. Adicionalmente, por la aplicación de políticas de regeneración de ciudades centrales y centros históricos con carácter controversial, entre otros.

Los sismos de 1985 tuvieron un efecto más importante del previsto, tanto para volver masivas las redistribuciones internas de población en la ciudad, como para detener relativamente las migraciones a la Ciudad de México (al menos en el área central), e incluso para favorecer la aparición de un movimiento inverso, como se ha dicho.

A partir de Censo de 1990 se pudo advertir que la Ciudad de México disminuyó su papel de centro atractivo de población, para convertirse en expulsor. El crecimiento de la población de las delegaciones y contornos al interior de la ZMCM está determinado principalmente por los desplazamientos migratorios al interior de la metrópolis. En particular, como afirma Manuel Perló,

contexto de la llamada tercera revolución industrial que estimula en los países desarrollados la *desurbanización* y la *dispersión* poblacional. “debido a los procesos de estandarización de la producción y la casi desaparición de la fricción de la distancia, lo que permite dispersar los lugares de producción”. Iracheta *Op. Cit.* p. 7.

¹² Cfr. *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990- 2010, CONAPO 1998* y el *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, Gobierno del Distrito Federal 1997.

¹³ Esta evolución “es común a la Ciudad de México y a otras grandes metrópolis como París, Londres o Nueva York, en las cuales el despoblamiento en beneficio de las actividades terciarias, en un principio limitado a los barrios más céntricos, se extiende enseguida más ampliamente”. Jérôme Monnet “Las sorpresas del censo” *Revista Nexos* 154, octubre de 1990.

El cambio en la estructura de la población se ha visto acelerado en los años noventa por el deterioro económico, que se ha manifestado en una fuerte expulsión de personas de ciertas zonas y su alta atracción por otras. Tan solo entre 1987 y 1999, la movilidad de población entre las delegaciones del Distrito Federal fue de 9.4 millones. Ello determinó que el volumen y la estructura de edad de la población de las diversas zonas de la ciudad se diferenciara y cambiara rápidamente¹⁴.

Recientemente, el INEGI informaba que durante la década de los noventa, la Ciudad de México creció a un ritmo de 1.4 por ciento anual. Mientras tanto, en su interior se observó un comportamiento diferenciado: las ocho delegaciones centrales del Distrito Federal ven disminuido su ritmo de crecimiento demográfico en (-) 0.7 por ciento, y las ocho delegaciones periféricas crecen al 1.4 por ciento.

En cambio, en el Estado de México el crecimiento fue mayor en la última década: los 10 municipios conurbados limítrofes al Distrito Federal crecen al 1.8 por ciento, mientras que los 24 conurbados no limítrofes crecen al 3.8 por ciento cada año, casi tres veces más que la media nacional¹⁵.

f) ¿Cuáles son las consecuencias del crecimiento desordenado?

Los espacios urbanos con hacinamientos o los asentamientos en nuevos territorios han contribuido, en conjunto, con la exclusión de la población no asalariada de la protección social, a la subutilización o saturación de la infraestructura, los equipamientos y el parque habitacional, así como a la invasión de las zonas de reserva ecológica.

Las consecuencias del fenómeno demográfico afectan todos los niveles de la vida social, política y económica. Aunque se abordan en otro capítulo de este trabajo, podemos mencionar: contaminación ambiental, inseguridad pública, intenso tráfico vehicular, insuficiente abastecimiento de agua y suministro de energía eléctrica; carencias en la cobertura educativa y de salud y falta de empleos productivos.

A partir de ello, es frecuente la aparición de demandantes de vivienda, grupos de desempleados, movimientos estudiantiles u otros, por las dificultades de acceso al sistema educativo o decremento de la oferta; invasores de tierra, abandono de los territorios agrícolas, conversión de zonas agrícolas en condominios, incremento de los índices delictivos y de los niveles de violencia en los mismos, entre otros.

En 1982 una tercera parte de los 16 municipios del Estado de México que representaban el 50 por ciento del área urbanizada de la metrópolis estaba ocupada por asentamientos humanos irregulares, lo cual representaba 14 mil has., 700 mil lotes para vivienda y aproximadamente 4.5 millones de habitantes. Asimismo y en relación con la vivienda, se estimó que en 1982 sólo para cubrir las necesidades derivadas de incrementos demográficos, habría sido necesario producir entre 35 mil y 117 mil viviendas anuales (según la fuente de datos que se utilice) para esta parte de la ZMCM correspondiente al Estado de México¹⁶.

En este entorno, resulta factible la implicación entre el fenómeno de *saturación urbana* y el descenso de la calidad de vida o la concentración de grupos sociales en áreas específicas de alto nivel económico, como expresión de la *estratificación urbana*.

Asimismo, se reconocen áreas urbanas con sobreoferta de servicios en contraste con áreas de escasez severa. Ello genera, prácticamente, zonas de demandas sociales específicas o “especializadas”, que no son factibles de encontrar con la lectura simple de los indicadores sociales o económicos de la metrópolis. En estas cifras se ocultan niveles reales de ingreso, alimentación, salud, esperanza de vida y educación de los miembros más pobres de la sociedad.

¹⁴ Tatiana Adalid “Agua, ‘poca’ y en riesgo”. Entrevista a Manuel Perfó. En *Reforma*, 19 de marzo de 2000.

¹⁵ INEGI. *Op. Cit.* p. 7.

¹⁶ Iracheta *Op. Cit.* p. 64.

En términos generales, se advierten *los vínculos entre el fenómeno de saturación, con el incremento de la problemática urbana de la ZMCM*. De igual forma, para la aplicación futura de políticas públicas de desarrollo urbano, tendrá que considerarse el “efecto” nacional del crecimiento urbano en la ZMCM en condiciones del actual desorden. Como afirma Perló:

El crecimiento poblacional continuará en el Distrito Federal, la ZMVM y la Megalópolis de la Ciudad de México, a ritmos diversos, pero con tendencias a mediano plazo a su nivelación, *sin que se observen fuerzas objetivas y de magnitud suficiente para revertirlas*, por tanto, continuarán las presiones sobre tierra, agua, infraestructura, servicios y empleo, que pueden poner en riesgo, o ya lo han hecho, su viabilidad futura y agudizar los conflictos (...) tanto en el polo de las demandas, como en el de las respuestas públicas y de la sociedad civil¹⁷.

En conjunto, este panorama constituye un reto importante en el diseño de las políticas públicas para los distintos niveles de gobierno (como para las autoridades delegacionales y las autoridades municipales, recientemente electas), así como las autoridades federales involucradas en la ordenación de la ZMCM.

g) ¿Separación urbana o segregación territorial?

En el transcurso de las últimas tres décadas, los espacios urbanos fueron especializándose lo que incrementó la *segregación territorial* en la metrópolis. Nuevos desarrollos tecnológicos y la renovación de actividades —comerciales y financieras—, fueron factores determinantes para la modificación del rostro urbano en todos los sentidos.

Las políticas públicas de las diversas dependencias gubernamentales se enfocaron a readecuar la estructura vial, los patrones de ocupación del suelo, los regímenes fiscales, la imagen urbano-arquitectónica, entre otros.

No obstante, en la ciudad se observan aún contradicciones entre las distintas áreas que la forman. De esta forma, puede entenderse que en la metrópolis, las acciones de ocupación, gubernamentales y privadas tienen, en general, dos sentidos¹⁸:

1. La modernización de la ZMCM produce un desplazamiento de los espacios tradicionales distinguidos como asientos para el desarrollo —en las urbes principales—, generando de esa manera una nueva conformación territorial con nuevas localizaciones industriales: regiones económicas y grandes corporativos, por ejemplo.
2. En el interior urbano se desarrollan políticas que transforman espacios, roles sociales, relaciones entre sectores sociales, acuerdos o no acuerdos entre grupos sociales e instituciones de gobierno, entre otras condiciones.

En un contexto de nuevas divisiones en las actividades productivas en el ámbito regional y nacional, la Ciudad de México ha sido el asiento preferido para las actividades económicas¹⁹.

Algunos autores señalan la modificación de los patrones de urbanización en la proliferación de espacios *metropolitanos* en los cuales la población y las actividades económicas se encuentran en condiciones de urbanización pero sin la concentración única de las grandes metrópolis tradicionales: “el régimen urbano que se modifica, tanto a través de la recomposición diferente de las estructuras físicas de la ciudad como a través de un mecanismo diferente de regulación de las ciudades, lo que en conjunto se puede llamar el *régimen urbano*”²⁰.

¹⁷ Tatiana Adalid “Agua, ‘poca’ y en riesgo”. Entrevista a Manuel Perló. En *Reforma*, 19 de marzo de 2000.

¹⁸ Gerardo Sánchez Ruiz. *Op. Cit.* p. 16.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Daniel Hiernaux Nicolás. *Op. Cit.* pp. 129.

No obstante, en estas actividades predominan el nivel de especialización (comercio y finanzas, principalmente), sumergiéndola en un nuevo proceso de *territorialización* de lo económico, modernizando sus espacios²¹.

En este sentido, la generación de proyectos de nuevos centros comerciales o financieros tuvieron un importante auge, como factor productor de segregación por actividad económica. Con la idea de la *territorialización* de actividades, las acciones gubernamentales tuvieron un carácter de exclusividad y de especialización, por lo que se iniciaron tres proyectos donde se conjugan actividades comerciales y financieras: el Proyecto Santa Fe, el proyecto Alameda y el del Centro Histórico.

Al mismo tiempo, pueden identificarse las gestiones para evitar el crecimiento del número de industrias, sobre todo las más contaminantes, al trasladar las zonas industriales a ciudades medias; la reducción de estímulos económicos y fiscales, la elevación de precios de algunos servicios (agua y electricidad); implantaron obstáculos para la ocupación de áreas o que se abrieran nuevas áreas en la ciudad; así como aplicación de restricciones en materia de contaminantes.

Como se afirmó antes, desde los ochenta, estas acciones han tenido un éxito relativo en el mejoramiento y el reordenamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, aunque en menor medida en el control de los asentamientos en áreas de riesgo.

En general, por el apego estricto a los intereses de capital antes que la procuración de los asentamientos metropolitanos frente a riesgos inminentes, siguió pesando la *actitud subdesarrollada* de muchos de sus impulsores: los empresarios y las autoridades gubernamentales.

En conclusión, las políticas de modernización de la sociedad, y de la Ciudad de México en este caso, exigen incrementar los niveles de participación ciudadana; involucrar a quienes han resentido los aspectos negativos al asentarse en áreas de riesgo o zonas periféricas, en particular. De este modo, la estructuración política metropolitana enfrenta aún la inercia poblacional frente a las prácticas autoritarias del Estado²².

²¹ "Cabe señalar que estos procesos de transformación han dado paso a nuevas formas en la ocupación del territorio, como son las áreas metropolitanas fruto a su vez del cambio de paradigma tecnológico referido a la producción y a la circulación de bienes y servicios; así como a nuevas formas de organización de la producción bajo un nuevo orden económico mundial: la llamada globalización Alejandro Nieto Enríquez. "Metrópolis un fenómeno de la sociedad moderna", en el Foro *Gobernar y administrar las metrópolis: un reto del futuro*". Gobierno del Estado de México, 1999.

²² En México, de acuerdo con las mediciones que se han hecho durante dos décadas, de 1981 al 2000, la población ha llegado a aceptar el individualismo y la competencia económica pero lamenta la desigualdad en un país de contrastes y no abandona la idea de que el Estado debe tener la responsabilidad de asegurar el sustento de todos sus nacionales. Alejandro Moreno "Los mexicanos al inicio del siglo, país de contrastes. México *Encuesta Mundial de Valores 2000*" Reforma 9 de mayo de 2000.

Con la globalización y las transformaciones en el contexto mundial en las últimas décadas, los responsables de dirigir al Estado nacional vieron fracturadas las figuras de cohesión, tradición y articulación política en sus países, lo que alteró equilibrios históricos. De ello surgió un nuevo esquema capitalista de organización social y política, afirmado con profundidad en la segunda mitad del siglo XX. Las sociedades de cada país recibieron fuertes impactos con la aplicación de políticas públicas denominadas neoliberales que se fundaron en las libertades económicas sin atenuante.

En este periodo, los países subdesarrollados registraron fenómenos de polarización económica y contradicciones agudas entre el mercado internacional y los mercados nacionales, a partir de lo cual el Estado es el árbitro responsable de ofrecer las condiciones para la homogeneización de dichos mercados y para garantizar que las tecnologías y la información fluyan entre los grupos dominantes.

Derivado de lo cual se configura un nuevo carácter del desarrollo y nuevos patrones de ocupación territorial, cuya característica central es la competencia económica entre regiones y ciudades. Así, la urbanización fue un factor del cambio económico general en los ingresos y la calidad de vida experimentada por los países en desarrollo. Con experiencias diferentes, los países latinoamericanos observaron cambios en sus planos de organización social, pero sobre todo, en sus niveles de integración económica. En este lapso, la mayoría de los países latinoamericanos reportaron un crecimiento económico mas o menos importante, junto con un incremento notable de la pobreza y la desigualdad.

La crisis del Estado de Bienestar y del socialismo real sirvieron para legitimar la orientación neoliberal. Las políticas de ajuste estructural y el mercado como criterio fundamental para la asignación de recursos generaron también enormes costos sociales en varios países de América Latina¹.

En el entorno de la globalización de la economía, la construcción nacional se ha convertido cada vez más en sinónimo de formación de centros urbanos, de los espacios metropolitanos porque ellos son el nexo con la sociedad global. En la mayoría de los países, el incremento en la productividad económica, mejoras en la alfabetización, estado de salud, y esperanza de vida fue resultado de los excedentes económicos generados por el área urbana².

En México, los investigadores sociales coinciden en que a partir de 1982 se iniciaron abiertamente la revisión de los modelos de desarrollo económico y la modificación —aunque en muchos casos fue eliminación— del perfil tradicional del Estado posrevolucionario. El país pasó de una economía prácticamente cerrada y protegida hacia final de los setenta, a una de las economías más abiertas para el comercio y para la inversión foránea³.

¹ Clara Ángel Ospina. *Acceso al crédito y su impacto en el desarrollo económico local*. Quito, Ecuador, 1997. p. 35.

² Michael Cohen "El Impacto de la economía Global sobre las ciudades: El Reto de las Soluciones Metropolitanas" Conferencia del consultor del Banco Mundial. Enero de 2000.

³ Michael Cohen resalta las similitudes internacionales de este proceso: "la interdependencia incrementada de los mercados de todo tipo de bienes y servicios de la economía global, dentro de los países, regiones y localidades, ha resultado en un nuevo patrón de producción, consumo, demanda y entrega. Por ejemplo, en los últimos diez años, el 50 por ciento de los empleos en Buenos Aires ha cambiado de un sector a otro. Estos patrones de cambio se reflejan en precios nuevos: de capital, trabajo, tecnología, capacidades, tierra, infraestructura, y muchos otros servicios institucionales, por ejemplo el comercio y los servicios comerciales. Estos precios en cambio significan que la demanda local de trabajo, por ejemplo, ya no dependerá de los mercados locales, sino en un rango de mercados internacionales". Michael Cohen "El Impacto de la economía Global sobre las ciudades: El Reto de las Soluciones Metropolitanas" Conferencia del consultor del Banco Mundial. Enero de 2000. p. 8.

Ahora presentamos una apartado general sobre el aspecto económico que ha influido en la actual configuración urbana del país, así como los aspectos económicos de la actualidad urbana de la ciudad de México.

La referencia a los procesos económicos mundiales permite advertir la compleja red de procesos urbanos y sus consecuencias sociales, culturales y políticas que tienen lugar en el *espacio* urbano y metropolitano. El mundo actual deja diariamente procesos y formas de actuar ante el desarrollo de otras más tecnificadas e impersonales. Es de advertir que la vida en la ciudad, por el impacto de los procesos mundiales, la llamada *globalización*, registra transformaciones en todos los ámbitos y todos los tipos de relaciones existentes.

Se parte aquí del concepto de *multilateralidad* para explicar los procesos urbanos. Los fenómenos urbanos no están determinados por un factor exclusivo, un agente o un espacio social; más bien, corresponden a la intervención *simultánea*, la concurrencia *intermitente* o la articulación *coyuntural*, así como a procesos de aparición *cíclica* de elementos generadores del propio fenómeno.

Existe una fuerte vinculación entre los procesos de metropolización y de la modernidad social, económica, política y cultural, a partir del fenómeno de expansión urbana⁴. Colateralmente, el fenómeno acelerado de expansión urbana en algunas áreas geográficas, representa una “pesada carga” para la acción gubernamental, la planeación institucional por los intereses económicos y sociales que involucra⁵.

Por ello puede suponerse que las sucesivas administraciones, concentradas en la “modernización” del país en las últimas décadas, se percataron tarde, o no quisieron percatarse, de los riesgos del excesivo crecimiento poblacional. No actuaron suficientemente contra la tradicional centralización demográfica, política, económica y cultural que ha representado la expansión territorial y el crecimiento demográfico de la Ciudad de México.

Puede afirmarse que la zona metropolitana es una forma básica de organización capitalista, por lo que su definición varía según el país donde se ubica (países capitalistas avanzados o países subdesarrollados o de menor desarrollo relativo). Las metrópolis de estos países se distinguen, según Manuel Castells, no sólo por su “dimensión (que es consecuencia de su estructura interna) sino [por] la difusión de las actividades y funciones en el espacio y la interpenetración de dichas actividades según una dinámica independiente de la contigüidad geográfica”⁶.

En esta investigación, los supuestos del análisis de la modernidad en México, tienen como referencia una *sociedad global*, como expresión de la modernidad ampliamente estudiada, tanto por su impacto como por sus consecuencias de todo orden.

⁴ Alejandro Nieto afirma: “La modernización, la industrialización y la urbanización son procesos que ocurrieron casi al mismo tiempo. Así se manifestó cuando la producción en serie, que ocurre después de la Revolución Industrial, demandó una gran cantidad de mano de obra. Esto provocó la concentración en las ciudades en un proceso de transferencia de mano de obra del campo a la ciudad que implicó la creciente demanda de nuevas necesidades propias de la vida urbana a las cuales el Estado como órgano rector tenía que dar solución.

“Tanto en Latinoamérica como en África y Asia el proceso de transformación producto de la industrialización, que en el caso europeo se realizó en poco más de un siglo, no tuvo la misma evolución.

En México, “al menos tres condiciones son claves para entender este desfase: un crecimiento muy acelerado de la población, un fenómeno también acelerado de expulsión del campo hacia las ciudades mediante flujos migratorios que comenzaron desde la década de los cuarenta [...] y, por último, una incipiente industrialización que no fue capaz de absorber el excedente de mano de obra que generan tanto el crecimiento demográfico como los propios flujos migratorios”. Alejandro Nieto Enríquez “Metrópolis un fenómeno de la sociedad moderna”, Ponencia presentada en el Foro *Gobernar y administrar las metrópolis: un reto del futuro*. Gobierno del Estado de México. 1999. p. 12.

⁵ Una de las causas de la expansión urbana ha sido — como se afirma en otra parte de este trabajo — el loteamiento (o lotificación) de tierras comunales o ejidales, es decir la urbanización sobre tierras agrícolas. El impacto económico de este fenómeno fue producto del interés del capital mobiliario y la falta de instancias de regulación o la insuficiencia de las mismas. En cualquier caso, la construcción y venta de residencias suburbanas en la ZMCM ha representado una fuerte actividad económica cuyas consecuencias han sido: a) Un impulso a la industria de la construcción; b) La acelerada migración de fuerza de trabajo hacia la ZMCM orientada a esta industria; c) El desarrollo del sistema bancario, por el auge de solicitudes de crédito a la de vivienda; d) Un alto consumo de grandes cantidades de suelo fértil para la agricultura y para el equilibrio ambiental; finalmente e) La creación de un anillo suburbano en el territorio del Estado de México, que ha separado *ecológicamente* los grupos sociales según su estrato de ingreso (áreas “dormitorio” *versus* áreas residenciales o zonas industriales). Para más detalles, véase el inciso “La expansión del área mexiquense” en el apartado anterior sobre la ZMCM.

⁶ Manuel Castells. *La cuestión urbana*, Siglo XXI. 1978. p. 28-32.

Una característica de esta *modernidad* global es que permite el desarrollo de procesos de *uniformación* social y cultural (de las prácticas sociales, de las normas, valores y actitudes sociales) hacia patrones únicos u homogéneos de comportamiento social. En esta premisa puede ubicarse un sentido *básico* de la globalización a través de la modernidad: supone la generación de conocimientos *homologantes* a escala mundial, derivados de las innovaciones efectuadas en todos los ámbitos socio-territoriales.

En general, se consideran positivos algunos impactos de la globalización por las mayores oportunidades de comunicación, movilidad e intercambio que promueve; por el impulso a nuevos agentes sociales, organizaciones comunitarias y ciudadanos que, en su conjunto, son capaces de expresar sus necesidades y organizarse de forma autónoma⁷.

Sin embargo, en el conjunto de prácticas sociales de este *universo global*, la competencia internacional impone a los países la generación de innovaciones socialmente significativas o imitaciones de ellas. La modernidad introducida por la globalización implica también un "patrón de innovación"⁸. Este proceso de innovación cambia los rostros de los países y la conformación cultural de sus habitantes.

Desde este aspecto, los signos de la *modernidad* se sitúan en el ámbito del *liderazgo* y de la *imitación*. Ello implica el *liderazgo* como potencialidad para ser imitado. Es decir, sólo será considerada como *innovación socialmente significativa*, en cualquiera de los ámbitos sociales, aquella que alcance la categoría de ser *imitada*, ahora a escala global.

Esta condición de *modernidad global* se alcanzaría cuando lo *nuevo* haya asumido la capacidad y potencia para ser *imitado*. En los microcosmos urbanos, este fenómeno mundial recuerda el sueño de progreso que persiguen las masas rurales al emigrar a las ciudades.

Asimismo, como afirma J. Friedman, la capacidad de una ciudad para atraer el "sentido" de la globalización determina, en última instancia, su posición en el orden de las ciudades mundiales. Su éxito como su habilidad para absorber los choques externos de las innovaciones tecnológicas y de los cambios políticos, resultan variables. Hay ciudades que pueden *escalar* en el orden de las ciudades mundiales, otras pueden *salirse* del mismo, y otras pueden cambiar de posición hacia arriba o abajo⁹.

Ahora el prestigio de los nuevos liderazgos tiene una connotación *territorial*. Lo imitable es aquello que procede de un *territorio* determinado, sólo por el hecho de proceder de allí: la moda neoyorquina, *de* París o *de* Italia, la tecnología alemana o japonesa, la 'cultura americana' o los relojes suizos, entre otros. Lo anterior tiene un fuerte impacto en el entorno local. La formación de hábitos culturales que *transnacionalizan* las formas de vida y las relaciones sociales, como los procesos productivos.

Los datos de México provenientes de la *Encuesta Mundial de Valores* documentan que en 20 años los mexicanos han pasado de ser una sociedad arraigada en la identidad local a verse como un pueblo *cosmopolita* vinculado a los fenómenos de la globalización. No han dejado atrás, sin embargo, su nacionalismo ni su desconfianza ante lo externo¹⁰.

De allí se puede definir a la zona metropolitana como un centro que ejerce preeminencia económica en toda una región circundante e incluso en el país de que se trate, por las múltiples funciones que ejerce, incluso funciones internacionales, como producto de la globalización.

⁷ CNUAH Encuentro Internacional de Recife sobre la Pobreza Urbana Recife, Brasil, 17 al 21 de marzo de 1996 Declaración de Recife, marzo de 1996. Habitat II.

⁸ Joan-Eugeni Sánchez *Metropolización y modernidad* (versión castellana). Intervención en la mesa redonda "Metropolização e modernidade" en el "Encontro Internacional 'O Novo Mapa do Mundo'", realizado en la Universidade de Sao Paulo (Brasil) los días del 1 al 5 de septiembre de 1992, p. 5.

⁹ J. Friedmann. "The world city hypothesis", en Paul L. Knox y Peter J. Taylor (ed.), *World Cities in a World System*, Cambridge University Press, 1996. pp. 38-39.

¹⁰ Alejandro Moreno "Los mexicanos al inicio del siglo País de contrastes México Encuesta Mundial de Valores 2000" *Reforma*, 9 de mayo de 2000. La *Encuesta Mundial de Valores* es una investigación sobre el cambio político, económico y sociocultural en el mundo. El proyecto ha realizado encuestas nacionales representativas que tratan sobre los valores y las creencias de las sociedades en más de 65 naciones que a su vez representan casi el 80 por ciento de la población mundial.

Las influencias económicas de la metrópolis coinciden con elevadas tasas de concentración poblacional, aunque, para su análisis aquí, su relevancia está dada por la *función económica*, no por la *concentración poblacional*. La función económica determina esta preeminencia regional, dado que “existen ciudades dormitorio, turísticas e incluso industriales, con grandes volúmenes de población que carecen de muchos servicios y funciones y que tienen poca influencia en sus áreas inmediatas”. En este caso particular,

La creación de parques y áreas industriales, especialmente al norte de la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM), jugó un papel importante *en la ampliación de la frontera urbana*, siendo esta metrópolis la que en todos aspectos ha alcanzado una superconcentración industrial¹¹.

En el plano internacional, las ciudades deben contar con características *multifacéticas* para obtener el *status* de ciudad global; es preciso que las ciudades constituyan redes internacionales o formen parte de ellas, que generen liderazgos (industriales, tecnológico, informáticos) como principio de la integración global.

En el trabajo de Saskia Sassen se plantea que la producción de servicios financieros es “una verdadera actividad productiva” y no una actividad residual sometida a la manufactura, que representa la base económica tradicional. “El control de estas actividades le da a la ciudad, entonces, una capacidad de controlar un conjunto de espacios disjuntos, pero articulados en el sistema espacial mundial”¹².

De igual forma, el tamaño de la población no es sinónimo de los liderazgos en la era global, se requieren otros como el de las finanzas, la industria o el mercado. Los países desarrollados con el liderazgo en los mercados *dirigen* el consumo de los países en desarrollo. Un ejemplo se advirtió cuando:

Aunado al proceso industrial y a la urbanización acelerada, así como a la disminución de la fecundidad, los países desarrollados se encontraron eventualmente ante un exceso de producción de sucedáneos de la leche materna y enfocaron sus baterías de comercialización a los países pobres como el nuestro, esta estrategia se ve reforzada a partir del año de 1972, donde la mercadotecnia consistió en invadir los hospitales y el mercado pediátrico, a través de patrocinar eventos científicos, auspiciar investigaciones y otorgar gratuitamente botellas de leche¹³.

La modernidad conforma y “produce” divisiones sociales, particularmente entre segmentos dentro de las grandes ciudades (y entre ellas); entre quienes cuentan con la capacidad de innovación, de aquellos con capacidad para la difusión o de quienes pueden imitarlas, así como de quienes no cuentan con ninguna de estas “capacidades”. Con este proceso se consolidan o constituyen liderazgos o segmentos de población productiva, organismos sociales, entidades de gobierno o entidades privadas en los ámbitos local, nacional o internacional para la integración a la era global.

La modernidad es también un proceso cultural que en las ciudades comprende modificaciones a las normas de pensar, comportarse, actuar y *consumir*. En este proceso intervienen diversos agentes, según su posición *territorial*. Joan-Eugeni Sánchez identifica el concepto de *territorio tecnológico* a partir de lo cual se vinculan las áreas urbanas, por sus características, como territorios-nudo de los procesos de modernización¹⁴.

Las metrópolis configuran unidades *socioterritoriales* que contienen, por un lado, condiciones idóneas en cuanto espacio de creación de innovación, por las economías de escala que representan y por las economías de aglomeración que posibilitan. Asimismo, son espacios idóneos de imitación por su situación en el circuito de información y con base en su calidad de economías de situación.

La ciudad de México concentra la mayor proporción de capacidad informativa, cuenta con la capacidad de procesar y

¹¹ Gustavo Garza: *El proceso de industrialización de la ciudad de México 1821-1970*. El Colegio de México, México. 1985.

¹² Daniel Hiernaux Nicolás “Hacia una teoría de las ciudades mundiales: un estado de la cuestión”. En Rocio Rosales Ortega Globalización y regiones en México. Coed. FCPyS--PUEC, Miguel Ángel Porrúa, 2000. pp. 121-138.

¹³ Manual de normas y procedimientos del Hospital Civil de Guadalajara “Dr. Juan I. Menchaca”, 1999.

¹⁴ Joan-Eugeni Sánchez *Op. Cit.* p. 12.

utilizar la información captada en el territorio nacional, por lo que en su espacio pueden generarse las ventajas de integración global. De donde se sigue en parte las dificultades que han enfrentado quienes intentaron aplicar esquemas de descentralización.

La idoneidad socio-territorial de las metrópolis las convierte en *nodos estratégicos* en las redes de información mundial, para permitir en su interior procesos de innovación, tanto de conocimiento y asimilación como para aplicar dichas innovaciones. Así, la concentración de la información e investigación les otorga un enorme poder y explica no sólo por qué se ubican en ella las sedes corporativas y fiscales de las grandes empresas, sino por qué los profesionistas y trabajadores intelectuales tienden a concentrarse en las mismas.

Con las diferencias de acceso a los recursos tecnológicos e informativos, en México solamente estratos privilegiados de la sociedad tienen acceso a esta revolución, porque en ellos se han acumulado las condiciones para su aprovechamiento.

En este sentido, la metrópolis es concentradora de ventajas comparativas al concentrar a su vez a aquellos grupos sociales de alto ingreso y nivel educativo. En general, las condiciones que favorecen los procesos innovadores son:

1. Generación de procesos sinérgicos intra e interterritoriales de creación de innovaciones, de difusión y recepción de información innovadora con capacidad para asumir una *posición sociocultural*; y por lo tanto, ser agente susceptible de ser imitado.
2. Capacidad para asimilarse, por la infraestructura de producción de innovación productivas y socioterritoriales con que cuentan.
3. Capacidad de producción bajo economías de aglomeración posibilitadora de procesos sinérgicos de innovación y economías de escala, que soportan costos de la innovación.
4. Capacidad de transferencia intra e interterritorial de innovación, a través de redes en economías de escala y economías de posición.
5. Como infraestructuras tecnoespaciales, por su alta tecnología con capacidad de innovación, de difusión y absorción de estrategias de innovación.

Así, el éxito de las metrópolis en la integración a los procesos de modernización global se convierte en un factor de *atenuación* de conflictos. La urbe se complementa *territorialmente* por un lado, con el propio *espacio metropolitano* o regional como mercado de consumo y difusión; y por otro, por las ventajas institucionales de las unidades político-territoriales en las que está integrada.

El ámbito territorial de las grandes ciudades o zonas metropolitanas es un *espacio productivo*¹⁵, complementario con diversas funciones base de su especialización de innovación y prestigio, aportando el espacio necesario de reproducción.

El ámbito político-administrativo favorece potencialidades generadas por la unidad geopolítica, presentándose como el territorio donde se concreta el espíritu de innovación. Vinculado con el poder de la información se encuentra el poder político del que también son sedes las metrópolis. De ello se sigue que la administración pública no tendría que estar sujeta a la jurisdicción territorial, puesto que la integración productiva de la metrópolis requiere de flexibilidad en su interrelación. Las grandes ciudades representan paradigmas de innovación o asentamiento del *espíritu moderno*¹⁶. La ciudad,

¹⁵ "La sociedad capitalista consume efectivamente el espacio ya sea para extraer de él los medios materiales para impulsar la producción, como es el caso de la transformación y destrucción de las características naturales y *la magnitud de espacio necesario para realizar la producción*, o bien, desde el punto de vista del consumo improductivo, que implica el uso del espacio en actividades no directamente ligadas a la producción, como son los espacios residenciales y de equipamientos colectivos". Véase Iracheta. *Op. Cit.* p. 61. Las cursivas son mías.

¹⁶ "Así vemos como, por ejemplo, Los Ángeles -o California- han podido representar el paradigma del nuevo espíritu 'americano', como el lugar donde éste toma su forma concreta y desde donde se proyecta hacia el exterior; Los Ángeles se aprovecha del papel hegemónico de los Estados Unidos, mientras que a su vez sirve para reforzar esta hegemonía desde su nueva posición de prestigio como metrópolis o como territorio dentro de aquel. Lo mismo podría decirse, por poner otro ejemplo, de la relación Frankfurt/Alemania. Por las mismas razones, el desprestigio de la unidad geopolítica superior puede hacer inviable, o por lo menos dificultar enormemente, todo intento de liderazgo propuesto desde la ciudad". Joan-Eugení Sánchez *Op. Cit.* 2.

Representa el lugar concreto, el lugar de actuación de los agentes, así como el lugar donde se producen los valores de uso —como innovación— y los valores de cambio —reforzados por el prestigio— de la *modernidad*, y desde donde competirá como tal ciudad en el mercado mundial. Es lo que ha dado en llamarse *city marketing* como mecanismo institucional de promoción y venta de la ciudad como lugar de recepción-irradiación¹⁷.

Por su propia configuración, las metrópolis cuentan con notables ventajas en el acceso a la información y de asimilación tecnológica; facilitan que la difusión informacional ocurra *territorialmente* dada su capacidad de inserción a los circuitos y redes de información.

La concentración del desarrollo del conocimiento, de la tecnología y su difusión en las metrópolis se origina, primeramente, por la acumulación de *economías de amplia diversidad*, en segundo término, porque cuentan con condiciones culturales para asumir *lo contemporáneo*, y tres, por la *complejidad funcional* característica, como los laboratorios para el desarrollo del conocimiento y para la absorción, transformación y desarrollo de tecnología moderna.

No obstante, las zonas metropolitanas en América Latina, en el contexto de los ciclos del desarrollo capitalista, cambiaron su posición en cada país en los últimos años. Pasaron de ser “polos” del desarrollo nacional como gestoras de la actividad industrial más moderna y dinámica, a centros de consumo masivo hasta los años ochenta.

Si bien las diferencias de poder, contradicciones y alianzas entre el capital, el Estado y la sociedad civil y al interior de cada [una de las metrópolis] conforman una multitud de combinaciones que dan carácter específico a cada [una de ellas], destaca el hecho de que el proceso de producción y reproducción del espacio metropolitano es fundamentalmente determinado por la acumulación de capital¹⁸.

A partir de entonces, la apertura y el impulso globalizador demandó a las metrópolis “convertirse en espacios para el desarrollo y la concentración de los servicios de alta tecnología, con mayor presencia en el mercado internacional”¹⁹.

Desde esta perspectiva ¿Qué consecuencias tendrá esta *estrategia globalizadora* sobre la metrópolis capital del país? ¿Qué repercusiones se advierten sobre la estructura productiva de la Ciudad de México? Y con ello, ¿Los agentes económicos locales tienen alternativas de inserción para promover el desarrollo en el marco de la globalización económica?

a) ¿Cuáles son las dificultades de ingreso a la globalización?

Una concentración urbana de la magnitud de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México o más aún, de la megalópolis de la Región Centro del país no puede desligarse de las corrientes de globalización²⁰. Por lo tanto, resultaría indispensable que los gobiernos incluidos en esta metrópolis desarrollen *estrategias modernizadoras* y de desarrollo tecnológico frente a las tendencias hegemónicas de la economía mundial.

Desde la crisis estructural que inició en los años ochenta en el ámbito nacional, se elaboraron una serie de propuestas dirigidas a una reforma de todas las instituciones que conforman el Estado Mexicano. Del lado del gobierno, se contempló la necesidad de reformas de las funciones y dimensiones del Estado, por lo que el país se ubicó en las posiciones internacionales dominadas por el neoliberalismo económico.

¹⁷ Joan-Eugeni Sánchez *Op. Cit.* p. 21.

¹⁸ Iracheta. *Op. Cit.* p. 58.

¹⁹ *Ibid.* p. 50.

²⁰ La Megalópolis de la Región Centro del país comprende alrededor de una cuarta parte de la población nacional y las entidades que la conforman representan el 5,2 por ciento del territorio nacional y producen el 41,8 por ciento del PIB, según datos del Censo de 2000. Esta región “se ha constituido como un importante asentamiento humano y de infraestructura económica, donde cada ciudad se ha especializado en la generación de diferentes actividades económicas en función de sus ventajas comparativas y de su localización; así la capital del país concentra cada vez más servicios especializados y de alta tecnología; Toluca, Puebla, Tlaxcala y Querétaro sobresalen en la industria manufacturera; Cuernavaca y Cuautla en servicios turísticos, y Pachuca y Tulancingo en actividades extractivas”. INEGI “el Censo del año 2000 muestra que se conforma en México una importante ‘megalópolis’”. Reporte del 29 de enero de 2001. Aguascalientes, 2001.

Como México, los países de América Latina enfrentaron esta crisis y casi todos ellos replantearon sus procesos de desarrollo basados en visiones ortodoxas del mercado, causando el retiro del Estado en el control y apropiación de empresas ubicadas en diversas ramas económicas.

Frente a ello, se han buscado alternativas para la incorporación de los gobiernos locales a la globalización —en particular en la Ciudad de México—, que combinaran la apertura económica con el fortalecimiento de instancias gubernamentales, privadas y sociales, que permitieran *regular* los efectos negativos de la globalización, con la intención de poner en el centro el desarrollo sustentable, la reducción de las asimetrías y la promoción de los intereses de la mayoría de la población.

En contrario, las prácticas neoliberales han consistido en reducir de manera importante el papel del Estado, tomando distancia de labores productivas y de asistencia social, abandonando empresas no estratégicas y con deficiencias en la administración. Las corrientes neoliberales impusieron el predominio del mercado y la privatización como las nuevas formas de hacer política y nuevas alianzas sociales, que no están exentas de contradicciones.

En conjunto, puede afirmarse que la globalización no es un fenómeno *unilineal*, sino *un proceso histórico social impregnado de tensiones y contradicciones*, producto de la interconexión de fuerzas múltiples, pero en el que han predominado, hasta ahora, los intereses de los países más desarrollados y de las grandes corporaciones transnacionales. Esto, a través de organismos multilaterales y grupos directivos del poder económico y poder político de estos países.

Como nuevo esquema de organización mundial, la globalización mantiene una tendencia a la *concentración de personas y medios de producción* y una tendencia al desarrollo social en puntos territoriales específicos (segregación ecológica). Ello creó condiciones técnicas y sociales para el desarrollo de una industria y servicios favorables a la revolución técnica-científica actual.

Dicha revolución (electrónica, informática y de las telecomunicaciones), produce transformaciones radicales en la organización económica, con el *traslado* de los espacios de poder, con la *apropiación* concreta de medios de producción (fábricas, tierras, edificios), lo que conduce a la fase de la organización capitalista donde el conocimiento y la información de las metrópolis son la base para las decisiones estratégicas²¹.

Derivado de ello, las grandes metrópolis son concentradoras de los grupos líderes, las empresas y los elementos directivos culturales, políticos y de infraestructura que facilitan dichos procesos, dando pie al surgimiento de la ciudad basada en la información (ciudades informacionales)²².

En este entorno se concluye que son tres factores que dificultan la incorporación de cualquier país al proceso de globalización. En primer lugar; la desvinculación de las empresas con el contexto local; la contradicción entre su perfil transnacional, así como el carácter local o nacional de los instrumentos para regular su actuación. En segundo término, la incapacidad de los estados nacionales para regular los flujos de capital, con lo que las crisis financieras se *internacionalizan*, con el consecuente predominio de las actividades especulativas sobre las actividades productivas. Finalmente, una concentración creciente del ingreso y de la capacidad de ahorro y consumo en los estratos alto y medio alto de la población.

²¹ Alvin Toffler y Edgar Morin. "Poder y conocimiento: de la revancha del pasado a la crisis de la cultura. *La Jornada* suplemento de World Media Network, 13 de junio de 1994. p. 4.

²² Richard Knight. "City Development and Urbanization: Building the Knowledge-Based City". En Richard Knight, y Gary Gappert, (eds). *Cities in a Global Society*. Urban Affairs Annual Review, Volumen 35. Newbury Park, Londres y Nueva Delhi, pp.223-242.

b) ¿Puede hablarse de una “modernidad” metropolitana?

En las grandes ciudades resulta altamente complicada la innovación o difusión en cualquier orden de la vida económica, sin el aporte de grandes cantidades de recursos para que la ciudad (sociedad-territorio) esté en condiciones (técnicas y humanas) para la creación, producción y distribución de cualquier innovación.

Es decir, al lado de la *capacidad económica* para generar y consumir innovaciones se presenta como imprescindible una *capacidad tecnológica y humana* adecuada al creciente grado de complejidad técnica en cada etapa de las actuales modalidades productivas de punta.

Ello representa una nueva dualidad —que a principios del tercer milenio parece irreversible—, en la que, junto con los recursos de capital, las ciudades se convierten en un factor *discriminante* de la capacidad de *saber-hacer desde un espacio-territorio*, tanto en la calidad de formación de sus recursos humanos, como en recursos técnicos, ya que disponer de ambos requieren tiempos de asimilación y recursos de inversión.

Esta premisa se finca en las tendencias de la división internacional del trabajo y de la producción contemporánea. La perspectiva técnica de la *modernidad* nos muestra también una velocidad y muy alta rapidez de *sustitución* tecnológica, lo que imposibilita que las ciudades puedan encerrarse sobre sí mismas, como autónomas e independientes del resto, de las que no precisarían ni para la renovación tecnológica, ni para la acumulación de capital.

Esas ciudades denominadas de la *marginación tecnológica* les sería imposible seguir el ritmo impuesto por las primeras y, por consiguiente, estarían cada vez más distanciadas y separadas por una infranqueable brecha económico-social y, por supuesto, cultural.

En este sentido, la ciudad es “un elemento esencial del sistema económico precisamente por su condición de lugar de intercambio, de elección y de innovación”, por las facilidades que aporta a la interrelación social, factor a su vez de atracción “para las industrias y para los hombres”, lo que da a la ciudad su valor económico²³.

Como afirma Luis Reygadas, desde el ámbito económico, la ciudad “posee economías de aglomeración relacionadas con la producción de conocimientos y, específicamente, con la toma de decisiones”. La ciudad es “un conjunto de economías urbanas estrechamente asociadas entre sí”, derivado de su equipamiento material²⁴. En conjunto, la ciudad aparece como un punto privilegiado en el espacio, que reúne los centros de decisión e innovación estratégicos.

Es necesario un esfuerzo enorme de imaginación y planeación para desarrollar la capacidad [de los gobiernos] para promover y estimular un desarrollo ecológicamente sustentable y socialmente justo. Esto implica, entre otras cosas, replantear el papel que el gobierno local debe desempeñar frente a diferentes aristas de los procesos de globalización. Entre ellos, vale la pena mencionar las cuestiones referentes a las compras del gobierno, los sistemas de normas técnicas, los acuerdos comerciales y de inversión y las políticas de ajuste estructural²⁵

En paralelo, como consecuencia de la falta de previsión de los costos de la acelerada urbanización, el aumento de la pobreza en las ciudades es significativo. Las crisis económicas sucesivas en varios países de América Latina, generaron onerosos y enormes traslados de gente y una abrupta disminución en el nivel de vida de la clase media²⁶. En México, durante años, se advirtió el *uso político* de empresas industriales, comerciales y de servicios para asentarlas en las zonas metropolitanas sin obedecer a planes de desarrollo urbano.

²³ Jean Remy. *La ville, phénomène économique*, Bruselas, 1966. p. 159.

²⁴ Luis Reygadas Robles Gil “Desarrollo y globalización: la Ciudad de México en el modelo de crecimiento exportador” En *Memoria del Seminario Internacional Costos y Financiamiento de la Capitalidad*. Gobierno del Distrito Federal. 7 y 8 de abril del 2000. p. 128.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Banco Mundial (BM) Global Economic Prospects 2000 (Las perspectivas económicas mundiales 2000)*. p. 12.

Con motivos de descentralización, en muchos casos las industrias y organismos gubernamentales fueron reubicados dentro de la propia área de influencia directa de la ciudad de México, prolongando su espacio económico “natural”, por lo que se pudo advertir que dichas políticas descentralizadoras adolecieron de estrategias que redujeran los impactos indeseables.

Al respecto, se puede afirmar que las políticas de descentralización urbana en la ciudad de México no se han fundado en visiones de largo plazo, ni en estrategias de aplicación sistemática, sino en acciones que respondieron a la coyuntura política o económica.

Puede concluirse entonces, que la política económica bajo enfoques globales, ha sido el factor de impulso a los procesos del desarrollo nacional y en este caso particular, el desarrollo de las metrópolis mexicanas. Asimismo, en detrimento de la ordenación metropolitana, la política económica reúne en su entorno la mayor parte los esfuerzos técnicos y la voluntad política para planear y ejecutar dichas acciones.

c) Algunas características de la economía en la metrópolis

Al formular algunos parámetros de la economía de las metrópolis resulta imprescindible destacar los indicadores socioeconómicos principales. Desde 1950, la población urbana mundial ha aumentado de menos de 300 millones a mil 300 millones de personas. Para el año 2020 se prevé que la población urbana será de tres mil 500 millones superando por 500 millones a la población rural. Las actividades económicas urbanas representarán en todos los países una porción cada vez mayor del PIB, por lo que la productividad urbana será un asunto de primer orden.

Los elementos que contribuyen al crecimiento urbano y la atracción económica son los salarios más altos resultado de la mayor productividad en el trabajo urbano, principalmente²⁷. Otra razón es la infraestructura institucional que aglutinan las metrópolis y la diversidad de medios de reproducción económica.

La mayoría de las zonas metropolitanas en México registran índices de bienestar social que son considerados aceptables. Como se destacó en otra parte, en ellas se concentra más de la mitad de las instalaciones educativas del país y más del 90 por ciento de las instituciones de educación superior. También concentran más de la mitad de la infraestructura de la medicina preventiva, curativa y de investigación especializada y literalmente, la totalidad en el tercer nivel de salud.

En 1990 las 58 zonas metropolitanas del país —según el INEGI—, aportaron el 66.51 por ciento del total del PIB nacional, porque en ellas se ubica el 57.26 por ciento de la PEA. Concentran el 55.7 por ciento del total nacional de establecimientos productivos (industria, comercio y servicios).

La concentración de las actividades económicas, políticas y culturales en cuatro zonas metropolitanas más importantes del país (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla) explica la necesidad de estimular el crecimiento en otras ciudades o en ciudades medias, e integrarlas a unidades territoriales predefinidas.

Igualmente que la tendencia a la concentración en zonas metropolitanas (principalmente Guadalajara, Monterrey, Puebla y la Ciudad de México), se registra una tendencia a la desintegración de localidades rurales vecinas y su consecuente asimilación a la zona de influencia metropolitana²⁸.

²⁷ Clara Ángel Ospina. *Acceso al crédito y su impacto en el desarrollo económico local*. Quito, Ecuador, 1997. p. 24.

²⁸ El fenómeno se repite en distintos países y regiones. Sergio Bertini encuentra este mismo fenómeno en el sur del Gran Buenos Aires: “Se trata de extensas zonas que no habían visto modificada su configuración urbana durante varias décadas, y en poco tiempo pasaron a constituirse en escenarios que giran alrededor de actividades comerciales y de servicios”. Asimismo, “en las zonas más consolidadas, los antiguos barrios populares, sufren también los efectos del deterioro y atraso socio económico: falta de mantenimiento e ineficiencia de funcionamiento de servicios básicos (agua, cloacas)” Sergio Bertini “Transformaciones urbanas de fin de siglo: de la industria a la producción de servicios. Estudio de casos”. Buenos Aires, Argentina. Enero de 2001. Edición electrónica.

El fenómeno de concentración poblacional metropolitana y megalopolitana tiene lugar porque estas metrópolis se convierten en sitios atractivos para la población migrante, de tipo rural y de tipo urbano, por el notable incremento de sus actividades económicas y de servicios. Dicha atracción tiene como destino principal las áreas periféricas de las metrópolis. Este fenómeno se repite en ciudades medias como Aguascalientes, Cuernavaca, Querétaro, Orizaba y Tampico, entre otras.

El caso más característico de la tendencia de atracción económica lo constituye la Ciudad de México, aún con sus contradicciones. En el periodo que comprenden los años de 1940 a 1975, las transformaciones de la Ciudad se ubican dentro del modelo de desarrollo económico de *diversificación productiva* para el mercado interno.

Posteriormente, la Ciudad de México inició la transición hacia nuevos patrones de acumulación, por lo que la apertura económica iniciada durante los ochenta se entrelazó con la búsqueda de nuevas alternativas de desarrollo. La notable concentración de infraestructura, población, centros productivos y mercados la colocan como una enorme fuerza productiva, con capacidad para atraer y generar recursos.

Desde décadas atrás, la intervención del gobierno federal ha sido fundamental para la marcha de la economía de la ciudad capital, particularmente en sus periodos críticos. Esto sugiere la importancia que para el desarrollo económico tiene que las metrópolis cuenten con un gobierno capaz de comprender la importancia del sector urbano.

Es conclusivo también que la falta de responsabilidad histórica, la carencia de un proyecto y de una visión de futuro conduzca a crisis urbanas cíclicas. A partir de ello se deriva la crisis de la hiperurbanización, el desorden generalizado, la pérdida de capacidad de gobernabilidad y el *crecimiento de la especulación*. Se reconocen entonces los rasgos del capitalismo salvaje llevado a su máxima expresión concretado en el mercado urbano de suelo y edificios.

d) Contradicciones económicas de la metrópolis

Debido a la aplicación de políticas públicas orientadas a la diversificación productiva para el mercado interno, la dinámica económica actual sigue un patrón de acumulación centrado en la exportación. La diversificación productiva evidenció algunas limitaciones y contradicciones, como el alto proteccionismo a la planta productiva que colocó a la ciudad en desventaja frente a la competencia externa.

De esta manera, desde hace varios años se busca la inserción de México en las corrientes de la globalización económica en forma acelerada y extensa. Como se explicó antes, en este entramado internacional resulta más que imposible cualquier deslinde o aislamiento de un país o de los gobiernos de las metrópolis modernas.

Los gobiernos tienen que considerar que la legislación vigente y la aplicación de políticas públicas en materia económica, contemplen las restricciones y nichos que representan los acuerdos y tratados que ha suscrito México, en materia de libre comercio y protección de las inversiones.

En este entorno, la Ciudad de México se consolidó como un importante centro de producción de manufacturas y servicios, que abastecían al centro del país y buena parte del territorio nacional.

Este modelo de desarrollo económico tuvo fuertes repercusiones en el mediano plazo. En primer lugar, polarizó ramas industriales dinámicas centradas en la producción de bienes de consumo duradero, bienes intermedios y de capital y ramas tradicionales centradas en la producción de bienes de consumo inmediato. En segundo lugar, debilitó la base industrial por las inconsistencias de sus cadenas productivas.

En tercer término, el escaso desarrollo del sector exportador, la debilidad de la industria de bienes de capital y de bienes intermedios complejos, En cuarto lugar, una fuerte centralización del capital e inversiones en la ciudad, la dependencia a los apoyos y subsidios gubernamentales y la desigual distribución del ingreso.

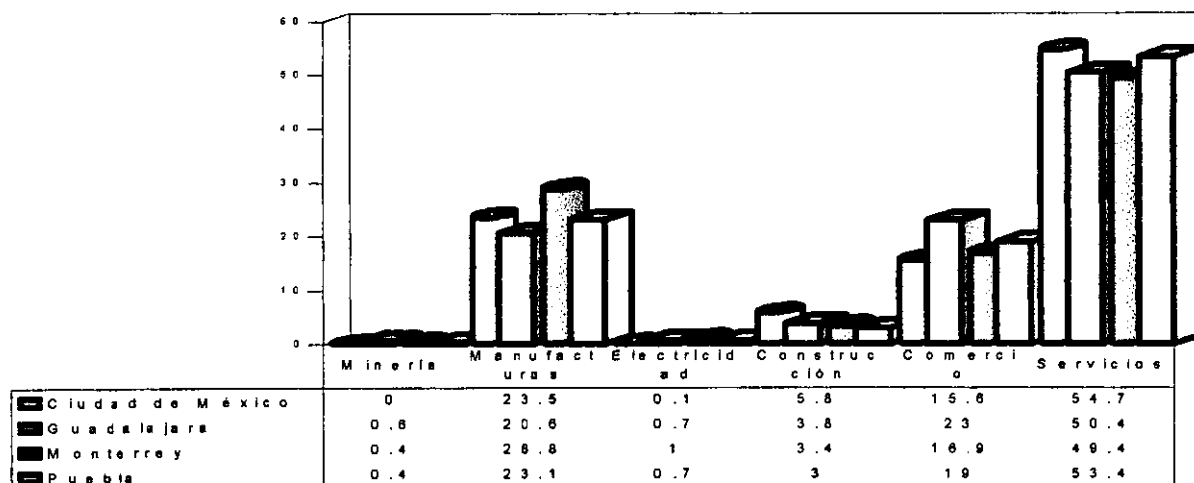
Las diferencias en las condiciones de vida y los distintos niveles de educación y capacitación profesional de los habitantes urbanos se combinan para crear patrones acumulativos crecientes, de desigualdad en el empleo, ingreso y movilidad social.

Estos patrones parecen estar exasperados por la globalización de la economía mundial en la que los altos retornos llegan a los individuos capaces de beneficiarse del progreso tecnológico e industrial, mientras que los individuos sin capacidad están atrapados en empleos con bajos salarios. A medida que la economía global valoriza estas habilidades de salarios altos, los patrones existentes de desigualdad se empeoran²⁹.

En conjunto, estos factores, aunados a las contradicciones de política económica y a las nuevas circunstancias internacionales, generaron crisis severas en la economía urbana desde los años setenta hasta acentuarse en la actualidad³⁰.

Asimismo, estas condiciones tuvieron implicaciones sobre la industria de la Ciudad de México y Monterrey, base de la diversificación productiva para el mercado interno. Un sustento de este argumento fue la disminución del PIB de la Ciudad de México a casi una cuarta parte entre 1970 y 1985.

Gráfico 6. Estructura del PIB de las cuatro metrópolis mayores del país (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de *México Social. Cifras seleccionadas 1996-1998*. Banamex. 1998.

Finalmente, se plantea que el modelo económico desarrollado desde hace tres décadas interpuso interrogantes sobre el futuro de los rubros del desarrollo social, que eran calificados por una supuesta "baja rentabilidad" o lentitud para la circulación de capital tales como la educación, la salud, la cultura y la vivienda para estratos de bajo ingreso, entre otros.

²⁹ Michael Cohen "El Impacto de la economía Global sobre las ciudades: El Reto de las Soluciones Metropolitanas" Conferencia del consultor del Banco Mundial. Enero de 2000. p. 2.

³⁰ De acuerdo con Iracheta, respecto a las metrópolis mexicanas como unidades socioespaciales de integración económica, existe una ausencia conceptual en el Estado en Mexicano, "de la economía de la metrópolis como tal, no sólo como espacio que reúne unidades económicas y consumidores, sino como unidad económica en sí misma y, por otro lado, la preeminencia de una planeación de corte básicamente espacial, que deja de lado el diseño de políticas de desarrollo de la economía metropolitana", Iracheta. *Op. Cit.* p. 42.

e) Los servicios y la economía informal

Diversos autores coinciden que la ciudad de México registra en los últimos años una tendencia a la terciarización de la economía, con la subsiguiente afectación del sector manufacturero y la mayor importancia de los servicios (Gráfico 6).

Las grandes ciudades del país *enfrentan una tendencia económica que se caracteriza por una mayor dinámica del sector terciario por encima del secundario*. Bajo las nuevas condiciones de la apertura comercial, los factores de localización industrial, manteniendo una fuerte atracción en el centro, se están transformando en favor de ciudades medias por un lado y del norte del país y su frontera, por el otro³¹.

En los años noventa, la Ciudad de México acentúa esta transición económica y tiende a convertirse en un *centro especializado de servicios*. No obstante, en forma paralela se incrementa el sector económico informal que comprende actividades comerciales y manufactureras. Un cálculo aproximado estima en 150 mil las microempresas informales³². El tránsito económico de la Ciudad de México no ha estado exento de contradicciones.

Cifras confiables han destacado que los estratos más pobres obtienen apenas 18.4 por ciento del total del ingreso nacional, los sectores de clase media captan el 27.3; mientras que la población más rica, que representa una quinta parte de los mexicanos, obtiene 54.1 por ciento del ingreso nacional³³.

En este contexto, el empleo para los grupos pobres de población metropolitana no está asociado a garantías y beneficios, sino sólo a labores de alta inseguridad, bajo ingreso y carencia de garantías suficientes en cuanto a estabilidad.

No obstante que la ciudad representó tradicionalmente incrementos en los ingresos y productividad social, la pobreza urbana tiende a crecer en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, que producen el paraguas de la economía informal, con bajas remuneraciones.

El crecimiento demográfico, inicialmente rural, la migración urbana y el subsecuentemente natural crecimiento, *ha sido mayor que el crecimiento de la capacidad de las instituciones públicas para brindar la infraestructura necesaria*. El crecimiento demográfico y los nuevos miembros del mercado laboral se han combinado para crear desempleos masivos y *empleos bajos* en las ciudades de países en desarrollo³⁴.

Entonces, la interrelación económica tiene una eficacia reproductiva en las metrópolis, al constatar su peso en las decisiones que afectan y producen la complejidad urbana. Por ello, puede afirmarse que los esfuerzos gubernamentales por dirigir el orden urbano deberán considerar como central la incorporación de los agentes económicos específicos a las decisiones colectivas.

³¹ Raúl Benítez. "Distribución de la población y desarrollo urbano en México". En Calva y Aguilar (coords.) *Desarrollo regional y urbano, tendencias y alternativas*. II tomos, Juan Pablos Editor, México. p. 32.

³² El trabajo informal que ocurre siempre en condiciones precarias tiende a concentrarse en las zonas metropolitanas de las grandes urbes y ciudades emergentes: "Según cálculos de Genaro Aguilar, con base en datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares en 1984, muestran que en ese año tres entidades concentraban a más (sic) de 40 por ciento de los trabajadores informales (...) En el Distrito Federal [se] concentraba 40 por ciento, mientras que en Jalisco alcanzaba el 10.6 por ciento y en el Estado de México el 9.4 por ciento". Leonor Flores "Concentración de la riqueza en sectores informales" Periódico *Reforma*, 21 de octubre de 2000.

³³ Alejandra Massolo La participación de las mujeres en organizaciones del Movimiento Urbano Popular. MUP, de México. Revista FEMPRESS pp. 24.

³⁴ Michael Cohen "El Impacto de la economía Global sobre las ciudades: El Reto de las Soluciones Metropolitanas" Conferencia del consultor del Banco Mundial. Enero de 2000. p. 2. Las cursivas son mías.

f) Consecuencias de la desigualdad urbana: la pobreza

La dimensión de la concentración de la riqueza en México es un fenómeno cuya profundidad refiere procesos históricos con raíces seculares. En México, la desigualdad social y económica se incrementó por la industrialización y desarrollo en general, no obstante la elevación de los índices de calidad de vida.

En general, aunque la pobreza es un flagelo universal, ofrece distintos ejemplos de desigualdad y marginación, en cada sociedad. En los países más desarrollados, “cuando se habla de pobreza se tiene por lo general en miras a la llamada pobreza relativa, que es aquella que no permite a determinados grupos sociales tener un acceso pleno a la satisfacción de sus necesidades básicas en un sentido amplio”³⁵. Bastante lejos de las definiciones y la realidad de la pobreza en los países no desarrollados.

En México, según fuentes no gubernamentales, un 5 por ciento de personas tienen el 47 por ciento de la riqueza del país. Mientras que en países como Suecia, la distancia entre los más pudientes frente a los menos, es de 4 a 1 veces, en México la distancia es por lo menos de 38 veces. El consumo es “igualmente desigual”, las personas con el mayor poder adquisitivo consumen 68 por ciento de los bienes producidos por la industria y el 80 por ciento de los automóviles.

Según cálculos dados a conocer en el primer semestre del año 2000, el 52.63 por ciento del ingreso total del país está concentrado en el 20 por ciento de la población con mayores ingresos, mientras que el 10 por ciento de la población más pobre participa apenas con el 1.79 por ciento del ingreso. En el extremo, el 70 por ciento de la población más pobre percibe 35.88 por ciento de los ingresos nacionales, cantidad similar al 36.60 por ciento de la riqueza que queda en apenas el 10 por ciento de la población con mayor ingreso³⁶.

Lo anterior indica la dimensión de una problemática con profundas consecuencias en todos los niveles de la vida social, política y económica del país. Si bien afecta la calidad de vida en las zonas rurales, las zonas urbanas son también afectadas por estas contradicciones. Desde cualquier ángulo de análisis, la dimensión de la pobreza es un problema cuya solución requiere proyectar soluciones en el largo plazo, no en programas gubernamentales de corta duración que resulten meramente paliativos. La década de los noventa ha sido caracterizada como una “década perdida” para la redistribución de la riqueza, como para el bienestar social de la población que subsiste en la pobreza.

En la década de los noventa se enfocaron fuertes cantidades de los recursos nacionales a la atención de la pobreza extrema, que adquirió una nueva relevancia por los altos índices de conflicto político. Los estudiosos del ámbito urbano coinciden en que las ciudades son aglomeraciones poblacionales que además de constituir una importante demanda de volúmenes crecientes de bienes y servicios, reúnen las problemáticas más complejas.

En general, se coincide que en el siglo XX las ciudades han cumplido de manera eficaz varias tareas en el sostenimiento del sistema social y político. Se confirma el mantenimiento de la pobreza en las ciudades durante ese periodo. No obstante, pese a los importantes avances e inversiones que se han realizado en el ámbito urbano,

Los pobres no han desaparecido de las ciudades de los países desarrollados, y en las de los países en desarrollo aumentan considerablemente en términos absolutos *como resultado de la continua llegada de fuertes cifras de inmigrantes desde las áreas rurales*. Eso implica que se necesiten inversiones cuantiosas para atender a sus necesidades, al tiempo que se desorganizan sistemas que funcionaban a la escala local en el medio rural³⁷.

³⁵ Guillermo García Huidobro “Pobreza urbana y mercado de trabajo en Centroamérica y Panamá”. Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Departamento Regional para las Américas. Documento de Trabajo Nº 35. Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM).

³⁶ Daniela Gómez Flores “El rostro de la pobreza. El centro del país, con la mayor cantidad de pobres” Revista *Alter Ego*. Año 2 número 24.

³⁷ Horacio Capel “El agua como servicio público”. A propósito del Seminario Internacional “faire parler les reseaux: l'eau, europe-amérique latine”. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* Universidad de Barcelona Nº 218, 22 de marzo de 2000. Las cursivas son mías. Asimismo, Michel Cohen advierte que

Las ciudades crean mercados y funcionan como centros de intercambio necesarios para el desarrollo de las economías de subsistencia. Dada su concentración industrial, atraen crecientes volúmenes de fuerza de trabajo, con la consecuente reducción de los costos salariales, lo cual favorece la acumulación de capital.

Derivado de la *heterogeneidad* y *multiculturalidad* de su población; las ciudades producen *atomización* social que atenúa los conflictos sociales y políticos, lo que implica la coexistencia de una diversidad de ideas y estímulos; posibilita el cambio de actitudes, creencias y valores políticos, en general, produce o confirma estratos sociales diferenciados por su acceso a los medios culturales y económicos.

En ese sentido, es preciso indagar sobre las afectaciones políticas de la sociedad civil en condiciones de pobreza urbana. Resulta relevante distinguir los tipos y grados de participación de los pobres urbanos en actos de protesta civil, puesto que existen mejoras significativas en las condiciones de vida de aquellos grupos de pobres que intervienen en los espacios políticos abiertos por los procesos de redemocratización en América Latina. Así, se estima que “la recuperación de la democracia ha mitigado el aspecto confrontacional de la sociedad civil, tan célebre durante la vigencia de regímenes autoritarios, para sustituirlo por un énfasis más relacional con los diferentes referentes estatales”³⁸.

En este orden, la Ciudad de México concentra altos índices de pobreza y analfabetismo (relativamente) que disminuyen las posibilidades de desarrollo. En 1992, apenas el 16.1 por ciento de la población mexicana vivía en extrema pobreza. Once mil 200 niños se alimentaban, vestían, educaban, vivían y dormían en las calles³⁹.

De los 72 millones 731 mil 122 mexicanos pobres que había en el país (1997), se estimaba que cinco millones 830 mil 232 viven en la Ciudad de México y de éstos dos millones 146 mil 887 lo hacen en condiciones de extrema pobreza, según un estudio del Gobierno del Distrito Federal. El documento basado en datos del INEGI, planteaba que sólo el Estado de México tiene una mayor participación que el Distrito Federal en la pobreza nacional ya que participa con “diez millones 245 mil 150 pobres”, de los cuales cuatro millones 507 mil 393 viven en extrema pobreza⁴⁰.

Así, la pobreza urbana *factoriza* los índices de gobernabilidad urbana. Hay consenso entre analistas que el proceso acelerado de urbanización es una causa de estos problemas.

La exclusión, la marginalización, la segregación social y espacial en las ciudades de países desarrollados e industrializados, especialmente en los países de economía en transición, constituyen fenómenos en aumento ⁴¹.

Organismos internacionales reconocen el fenómeno de la pobreza y su creciente agudización. De lo que se siguen recomendaciones de incremento de recursos gubernamentales para combatirla.

Incluso en los países en que aumentó significativamente el gasto público en los sistemas de protección social, los efectos en la pobreza se vieron limitados por varias razones, [por ejemplo] la ausencia de esos sistemas antes de la crisis, retrasos en la adopción de medidas, problemas institucionales y un nivel de gasto bajo en relación con la magnitud de la pobreza. En algunos casos, hay muestras de que los

“a pesar de los incrementos en los ingresos y productividad urbanos, existe pobreza urbana en crecimiento en la mayoría de los países. El número absoluto de personas que viven bajo los 1\$ o 2\$ al día se cuenta en millones. *El crecimiento demográfico, inicialmente rural, la migración urbana y el subsecuentemente natural crecimiento, ha sido mayor que el crecimiento de la capacidad de las instituciones públicas para brindar la infraestructura necesaria.* El crecimiento demográfico y los nuevos miembros del mercado laboral se han combinado para crear desempleos masivos y empleos bajos en las ciudades de países en desarrollo”. Michael Cohen “El Impacto de la economía Global sobre las ciudades: El Reto de las Soluciones Metropolitanas” Conferencia del consultor del Banco Mundial. Enero de 2000. p. 5.

³⁸ Norbert Kersting y Jaime Sperberg F., “Pobreza urbana, sociedad civil y ciudadanía en Chile y Brasil” Ponencia presentada en el *Taller sobre Pobreza y Justicia Social en América Latina en Ciudad de México*. Organizado por CROP, UIA y el TEC de Monterrey. Del 18 al 20 de marzo de 1999.

³⁹ INEGI. *Niveles de Bienestar en México*. México, 1993, p. 88.

⁴⁰ En el estudio colaboró la Secretaría de Desarrollo Social, con información de la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*. De allí que se afirma que Veracruz ocupa el tercer lugar por el grado de pobreza entre su población, ya que cuenta en su territorio con cinco millones 358 mil 89 habitantes pobres, de los cuales dos millones 133 mil 313 viven en una situación de precariedad desmesurada. Daniela Gómez Flores. *Ibid* p. 32.

⁴¹ ONU “Foro Internacional sobre Pobreza Urbana” (FIPU) “Tercera Conferencia Internacional sobre Integración Social y Seguridad de los Pobres de la Ciudad *hacia ciudades para todos*” Nairobi – Kenya. Realizado del 12 al 14 de octubre de 1999. Memoria. Organizado por la Comisión de la Naciones Unidas en Asentamientos Humanos (*Hábitat*).

programas que estaban funcionando bien no contaban con financiamiento suficiente cuando se tienen en cuenta las posibles repercusiones de las conmociones en la pobreza⁴².

Los diagnósticos gubernamentales y aún en el discurso del Ejecutivo mexicano (1994-2000) se aceptaba la existencia de un alto porcentaje de ciudadanos marginados del desarrollo, del trabajo y de la educación. Asimismo, se reconocía la existencia de “millones de personas con signos de desnutrición, hacinados e indigentes”. Además, “millones de mexicanos no reciben siquiera el beneficio de ninguno de los servicios públicos que ofrece el mismo Estado”⁴³.

Una de las implicaciones de la gravedad de la pobreza en los países en vías de desarrollo es que se requiere de perspectivas de largo plazo para lograr disminuir realmente los índices de pobreza.

En algunas regiones del mundo, incluida África al sur del Sahara y América Latina, las estimaciones de organismos internacionales consideran probable que no logren los objetivos de reducción de la pobreza establecidos recientemente por la comunidad internacional. Para combatir la pobreza es imprescindible que se adopten medidas eficaces para alentar un crecimiento rápido y equitativo⁴⁴.

Algunos estudiosos consideran que la pobreza urbana tiene sus orígenes principalmente en la pobreza rural, en forma similar a lo que ocurre en toda América Latina. Por tanto, existe una fuerte proporción de pobreza rural que se ha *urbanizado* a través de las migraciones a las ciudades⁴⁵.

Con el incremento de los circuitos de pobreza urbana, con mayores afectaciones a la producción rural, no obstante la existencia de mecanismos de control sobre la población emigrante hacia las ciudades, el flujo de la población rural se incrementa, lo que genera a su vez demandas de bienes y servicios básicos: alimentación, vivienda, transporte, educación, recreación y salud, entre otros.

A ello puede sumarse el alto nivel de desempleo y el impacto nacional de crisis económicas sucesivas en la región, que producen, como se afirmó antes, graves fenómenos de segregación política, cultural, social y económica. Producen,

Una población urbana cada vez más pobre, mientras que en el polo opuesto se observa a otra población cuyos patrones de consumo y de vida favorecen el derroche de los bienes y servicios básicos, todo lo cual impide el desarrollo integral de la sociedad⁴⁶.

En general, las autoridades locales enfrentan como impronta de planeación urbana, *los problemas acumulados del desarrollo con pobreza* en las grandes ciudades. Desde la década de los ochenta, los países subdesarrollados sufrieron una grave deterioro en sus condiciones de vida en general y de su vida urbana en particular. Las metrópolis no fueron la excepción. Con políticas generales de estabilización y ajuste derivado de la recesión económica mundial de los últimos años, las metrópolis padecieron mayor estancamiento económico y, por ende, menor bienestar social. Las diferencias sociales y económica entre los grupos de la población generaron lo que Milton Santos denominaba en 1990 la metrópolis *dividida* y sobrepuesta⁴⁷.

En general, puede argumentarse que las crisis de los años ochenta y noventa que afectaron a la mayoría de los países de América Latina exacerbaban la pauperización de las condiciones de vida de la mayoría de la población urbana.

En síntesis, se mencionan algunas razones de dicho impacto: a) fuerte concentración de la renta en sectores sociales reducidos, en contraste con condiciones de miseria en la mayoría de la población. b) ampliación de la economía informal

⁴² Banco Mundial (BM) *Global Economic Prospects 2000*. (Las perspectivas económicas mundiales 2000). p. 8.

⁴³ Daniela Gómez Flores. *Ibíd.* p. 32.

⁴⁴ Banco Mundial. *Op. Cit.* p. 5.

⁴⁵ Guillermo García Huidobro “Pobreza urbana y mercado de trabajo en Centroamérica y Panamá”. Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Departamento Regional para las Américas. Documento de Trabajo N° 35. Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM).

⁴⁶ Anahí Gallardo Velázquez, “La ciudad: desarrollo con pobreza” Revista *Gestión y Estrategia* número 3, julio diciembre de 1992 UAM-Azcapotzalco.

⁴⁷ Milton Santos. *Metrópolis corporativa fragmentada: o caso de Sao Paulo*, Novel Secretaria de Estado da Cultura, Sao Paulo. 1990. p. 14.

por el traslado de fuerzas de trabajo en condiciones de desempleo; c) especialización ultramoderna de circuitos económicos de las urbes, por influencia de la globalización de mercados y la apertura comercial; c) una reducción en términos relativos y absolutos en las acciones estatales orientadas al consumo colectivo, como consecuencia de la imposición de modelos económicos recesivos por parte de los organismos internacionales de crédito; y por lo tanto, d) disminución de la atención estatal a las problemáticas metropolitanas frente a problemas macroeconómicos.

En general, frente al fenómeno del incremento de los niveles de polarización social, también se advierte una relativa incapacidad de las instancias reguladoras del Estado para la solución de dicha problemática.

a) Economías urbanas en el subdesarrollo

Las razones que explican el incremento de la pobreza son muchas. Algunas de ellas han sido ampliamente analizadas, aunque debe aclararse que su análisis con detalle escapa a los objetivos de esta investigación. Los procesos de depauperización en la región latinoamericana tienen una explicación adicional en la transferencia de recursos que estos países generaron durante décadas por concepto del pago de la deuda externa.

Según estimaciones del Banco Mundial (1989), la región aportó en la década de los ochenta un monto aproximado de 89 mil 122 millones de dólares, entre 1983 y 1987 (Cuadro 11). Las políticas aplicadas generaron condiciones de pauperización y decremento del PIB entre 1981 a 1989, según cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁴⁸.

Cuadro 11. Transferencia neta de recursos en Latinoamérica y El Caribe deuda externa
(millones de dólares)

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Nuevos préstamos	44,085	60,879	50,698	30,963	28,272	20,157	20,353	19,575
Servicio total de la deuda	38,559	44,617	48,558	40,695	44,703	42,300	42,288	38,186
Transferencias netas	5,526	16,262	2,140	(10,002)	(16,431)	(22,143)	(21,935)	(18,611)

Fuente: *World Debt Tables*, Banco Mundial, 1989.

La propia Organización de las Naciones Unidas (ONU) señalaba en 1989, que fue el agotamiento relativo de los patrones de crecimiento en los países del Tercer Mundo lo que provocó incrementos en los niveles de pobreza en la región.

Entre 1970 y 1985, el número de pobres en los países subdesarrollados en general se incrementó 22 por ciento; y en América Latina el aumento fue aún mayor, de 26 por ciento.

En ese período, las instituciones internacionales reportaban 250 millones de personas viviendo en condiciones de pobreza, que representaba el 61 por ciento. Para 1990 este número aumentó a 270 millones, es decir, 62 por ciento, de los cuales 33 por ciento eran pobres crónicos, un total de 144 millones de personas⁴⁹.

⁴⁸ De 1981 a 1989, se reportó "una tasa de crecimiento en América Latina de -8.3 por ciento, con un mayor deterioro en los países exportadores de petróleo, donde la tasa fue de -14.2 por ciento, en tanto que en los países no petroleros se registró una tasa de -4.8 por ciento, justamente porque los países no petroleros fueron los que más se endeudaron. Véase CEPAL, *Transformación Productiva con Equidad*. Santiago de Chile, 1990, p. 84.

⁴⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) *Desarrollo sin Pobreza*. II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe. Quito, realizada del 20 al 23 de noviembre de 1990.

En este contexto, las metrópolis latinoamericanas observaron repercusiones en forma proporcional en cada uno de los países. Por lo que se refiere concretamente al aumento de la pobreza en las zonas rurales, entre los años de 1970 y 1985 en Latinoamérica fue de 11 por ciento, mientras que en las zonas urbanas fue de 73 por ciento.

Quizá porque la constancia del fenómeno migratorio a las ciudades y el porcentaje de la población que vivía en ellas durante el mismo lapso, los pobres de las urbes se incrementaron aproximadamente 117 por ciento⁵⁰.

Otros fenómenos generadores de la pobreza en Latinoamérica han sido “la aplicación de políticas de austeridad que implicaron la reducción de subsidios de bienes y servicios públicos y una mayor contracción económica”, por lo que “la terrible verdad es que mientras las condiciones económicas no cambien, la calidad de vida en las ciudades se seguirá deteriorando”⁵¹.

b) La pobreza de las ciudades: ¿Un mal “necesario” e ineludible?

Con una fuerte concentración problemática, las metrópolis mexicanas son escenario central de los efectos progresivos y regresivos de la volubilidad económica nacional y sus crisis sucesivas. Particularmente cuando las restricciones de las políticas nacionales limitan las expectativas del desarrollo urbano y la reinversión productiva.

Puede afirmarse que las zonas metropolitanas en México presentan un mayor crecimiento demográfico que económico; más fuerte inmigración que expansión del mercado de trabajo, con las consecuentes afectaciones en los niveles de empleo, subempleo y por ende, en los niveles de bienestar de sus habitantes.

La tasa de desempleo de las principales zonas urbanas del país decreció de 3.5 por ciento a 2.9 por ciento en el periodo 1988-1992. Sin embargo, en términos desagregados y comparándola con el PIB, en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, la tasa de desempleo abierto no siempre ha disminuido y tiene una correlación negativa con la tasa de crecimiento del PIB.

Tradicionalmente, el desempleo o la diversidad del subempleo incrementa los índices de mujeres con participación económica, incluso, como cabezas de familia. “Las familias pobres concentran una proporción superior a la normal de jefes de hogares de género femenino y de trabajadores que están insertos en el sector informal urbano”⁵².

Con la incapacidad del Estado para generar empleos suficientes y bien remunerados que posibiliten el mejoramiento de la calidad de vida, se observa un incremento de las actividades comprendidas en la economía informal, principalmente del comercio callejero, un fenómeno regular en las ciudades latinoamericanas.

En general, puede afirmarse que las características actuales de la pobreza urbana y sus repercusiones sociales constituyen uno de los retos más importantes de nuestra época. El futuro de las urbes, las grandes ciudades y las metrópolis, modo de vida que tendrá predominio en el siglo XXI, tiene relación con la forma cómo los gobiernos y las sociedades enfrenten este reto con éxito.

Las respuestas institucionales regularmente se centran en la generación de ingresos, sin considerar los factores sociales, políticos y psicológicos que constituyen el carácter indivisible de la pobreza urbana, principalmente. El sector público otorga a la pobreza respuestas con una visión simplificada, como si se tratara de grupos homogéneos.

⁵⁰ Banco Mundial, *Reporte del Desarrollo Mundial*, Oxford, Oxford University Press, 1989.

⁵¹ Anahi Gallardo, *Op Cit*.

⁵² Guillermo García Huidobro “Pobreza urbana y mercado de trabajo en Centroamérica y Panamá”. Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Departamento Regional para las Américas, Documento de Trabajo N° 35. Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM).

En realidad, puesto que los pobres son muy diversos en sus dificultades, necesidades y capacidades, requieren una valoración y una respuesta diferenciada, aunque coordinada.

(...) La unidad de experiencia debe ser atendida con respuestas institucionales convergentes y coordinadas, no dispares, pero reconociendo al mismo tiempo que la pobreza entraña tanto oportunidades como amenazas, y es experimentada de forma diferente por distintas personas ya que los pobres no constituyen un grupo homogéneo. A no ser que esto suceda, las intervenciones continuarán siendo parte del problema, en vez de una respuesta al mismo⁵³.

Finalmente es posible señalar que un elemento principal de la política urbana en el siglo XXI será, por tanto, la lucha contra la pobreza. Los gobiernos o las sociedades tendrán que encontrar mecanismos para la integración de la ciudad informal, la recuperación y el uso democrático del espacio público, así como revertir la tendencia a la concentración de la riqueza y de las oportunidades, que frecuentemente resultan en espirales de violencia urbana.

⁵³ CNUAH Encuentro Internacional de Recife sobre la Pobreza Urbana Recife, Brasil, 17 -21 de marzo de 1996 Declaración de Recife, marzo de 1996. HABITAT II

SEGUNDA PARTE

De forma secular, la población que vivía en las ciudades mexicanas era poco representativa del conjunto nacional, característica vigente desde los siglos XVIII hasta la primera parte del XX. Entre 1607 y 1637 el Valle de México era un laboratorio de experiencias en infraestructura. La obra de ingeniería emprendida por las autoridades virreinales de la Nueva España es mencionada como la más importante del Renacimiento. La participación de los científicos en los debates y trabajos del desagüe e infraestructura urbana mostraba ya "la admirable integración institucional alcanzada por la incipiente ciencia novohispana"¹.

Un elemento favorable a los asentamientos humanos en el Valle de México fueron sus características naturales, no obstante que desde la época colonial la Ciudad de México requirió de grandes obras hidráulicas para contener la abundancia de este recurso en el Valle, así como para la dotación de servicios públicos e infraestructura urbana básica. En este contexto, en 1790 sólo ocho por ciento de la población vivía en las ciudades, según el Censo de Revillagigedo².

En este primer apartado se destaca la importancia de las articulaciones y coyunturas políticas que favorecieron el crecimiento de la ciudad y que, al parecer, son origen de sus problemas políticos actuales.

En las primeras dos décadas del siglo XX, la población creció apenas alrededor de diez por ciento y fue después de la Revolución Mexicana cuando los índices poblacionales registraron un ligero crecimiento. Hasta los años cincuenta, la población urbana en México no alcanzaba ni la mitad del conjunto nacional.

Cuarenta y cinco años después, en 1995, el 71.3 por ciento de la población del país habitaba en ciudades, lo que parece explicar su importancia como centro motor de movimientos sociales; como articuladoras de proyectos nacionales, y como confluencia de la legitimidad política de los grupos de poder. Así, puede plantearse la pregunta: ¿Qué factores propiciaron el fenómeno urbano y sus características explosivas? Una explicación de ello se funda en lo que algunos autores denominan conflictos de intereses entre grupos nacionales y grupos locales. Si esto es así, ¿cuáles son las consecuencias de estos conflictos?³

La discusión de la *espacialidad urbana* implica posiciones de agentes sociales en la construcción del espacio físico y social. Por este motivo, las disputas por la aplicación de políticas públicas sobre el crecimiento urbano cuestionan también las relaciones políticas y sociales, sus articulaciones locales y nacionales⁴. El análisis histórico permite destacar que la conformación de la urbe estuvo ligada con intereses de grupos políticos específicos, dentro o afuera del gobierno.

¹ José Sala Catala *Ciencia y técnica en la metropolización de América*. Madrid, C.S.I.C. / Doce Calles, 1994. pp. 7-21.

² Alejandro Nieto Enríquez "Metrópolis un fenómeno de la sociedad moderna", en el Foro *Gobernar y administrar las metrópolis: un reto del futuro*. Gobierno del Estado de México, 1999.

³ Esta investigación intenta analizar el fenómeno acelerado de urbanización que ha ocurrido especialmente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), cuyo 'desbordamiento' conduce a la configuración de la denominada *megalópolis* de la Región Centro del país. En esta metrópolis se incluyeron inicialmente el Distrito Federal y el Estado de México, pero en años recientes las zonas metropolitanas de los estados de Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos y Querétaro, ahora como megalópolis. Desde el aspecto de las políticas públicas relativas a la ordenación metropolitana, en este análisis se considera que dicho fenómeno tiene características peculiares como producto de las nuevas dinámicas sociopolíticas del país (cuya fase relativamente condusiva puede ubicarse en el resultado de las elecciones del año 2000). Así, como ya se ha dicho, se intenta analizar este fenómeno a la luz del proceso de cambios políticos y acontecimientos económicos, que han tenido fuerte impacto en la sociedad mexicana y que están relacionadas con la apertura de la economía nacional y los procesos políticos y sociales iniciados desde los años 80 y principio de los 90, particularmente.

⁴ Soja Edward W. "Spatiality of Social Life: Towards a Transformative Rethorization". En *Social Relations and Spatial Structure*. Nueva York. 1985. p. 81 y 173.

Se puede afirmar que hoy las ciudades viven una “crisis” entre las aspiraciones colectivas y la vida cotidiana. En este sentido, las metrópolis, representan una ruptura con el viejo orden, los viejos regímenes patrimonialistas, el Estado Benefactor y los gobiernos centralistas de América Latina.

a) Centralismo y “centro político” en México

La vorágine urbana ha tenido fuerte influencia en todos los sucesos económicos, sociales y políticos del país, porque las ciudades se convirtieron en “cajas de resonancia” de la sociedad insatisfecha. Según Knight y Gappert, “la ciudad mexicana no se ha configurado como, por ejemplo, la europea. De ahí que los procesos sociales que conducen la urbanización, evolucionen rápidamente y con profundas contradicciones, *generando una estructura socio-espacial muy particular signada por el conflicto*”⁵.

Los cambios institucionales ocurridos en la ciudad, en la segunda mitad del siglo XX, acumularon efectos y causales políticos de trayectorias caóticas que, al final, provocarían transformaciones del sistema político desde el espacio urbano. En este largo periodo, las orientaciones de las sucesivas administraciones de la Ciudad de México, sobre todo en las áreas de la vivienda y el transporte, “prepararon el escenario para las relaciones de colaboración” entre los sectores, en vistas de la “consolidación política del corporativismo y el gobierno unipartidista”⁶.

Un primer elemento de discusión sostendría que los partidos políticos, medios de comunicación o líderes sociales de carácter nacional han fundado su fuerza, poder e influencia en el espacio urbano. Ello puede contrastarse con el hecho que, hasta finales de los años noventa, los capitalinos no tenían pleno ejercicio de sus derechos políticos para elegir a diputados locales, jefe de gobierno y jefes delegacionales.

Algunos autores relacionan el proceso de urbanización de la Ciudad de México con el *centralismo político* existente desde el siglo XIX, derivado de las pugnas entre facciones triunfadoras para imponer sus ideas. En la práctica nacional, el federalismo, como doctrina triunfadora, se asentó hasta principios del siglo XX, con el triunfo de la Revolución Mexicana⁷. Así,

la peculiar herencia urbana y revolucionaria de México estableció la centralidad de su ciudad capital en la política y en la economía nacional. Tal centralidad aseguró que el destino de la Ciudad de México en el siglo XX se ligase inextricablemente a los procesos nacionales de consolidación política y desarrollo económico posrevolucionarios⁸.

En términos generales, la tranquilidad de la Ciudad de México —en medio de signos nacionales de prosperidad económica—, influyó en el control político al interior del país, donde las prácticas tradicionales del sistema político continuaron: la cooptación, la corrupción y a veces la represión. La prosperidad y la estabilidad de la ciudad capital eran símbolos del progreso nacional y fueron elementos centrales para su crecimiento incontrolado.

Aquí puede señalarse el peso que la *forma urbana* tiene en el conjunto social. Se entiende que cada sociedad establece una relación con su medio natural, que está determinada, es consecuencia y reproduce a su vez, el modelo económico en general.

Esta relación, siempre específica, está mediada por el modelo económico de desarrollo, o mejor dicho, por el modo de producción, por medio del cual se explota, utiliza, consume y configura cada punto del territorio de manera única.

⁵ Gappert, Gary. “Global Thinking and Urban Planning”, en Knight y Gappert (eds), 1989: *Cities in a Global Society, Urban Affairs Annual Review*, Volumen 35, Sage Publications, Newbury Park, Londres y Nueva Delhi, 1989. pp. 305-311. Las cursivas son mías.

⁶ Diane E. Davis. *EL Leviatán Urbano. La Ciudad de México en el siglo XX*. Edit. FCE. México 1998. p. 40.

⁷ Miguel Messmacher. *La Ciudad de México: bases para el conocimiento de sus problemas. Pasado, Presente y Futuro*. México, Departamento del Distrito Federal, 1979. 253 pp.

⁸ Diane E. Davis. *Op. Cit.* p. 9. Las cursivas son mías.

En México, el modo de producción determinante es el capitalismo, con mezclas y sobreposición de sistemas precapitalistas en diversos grados. Las relaciones sociales y económicas del sistema económico se materializan en una *configuración espacial propia de esta sociedad* y con particularidades en sus diversas regiones y ciudades.

Cuando la configuración urbana, como producto del modelo, presenta importantes limitaciones o problemas para el desarrollo de la sociedad, sólo se podrán resolver afectando las variables del modelo y no solamente por medio de acciones al nivel de las formas materiales⁹.

b) La onda expansiva y la onda explosiva de las urbes

Una de las matrices de la problemática de las ciudades en México se encuentra en el fenómeno de la expansión urbana, en parte por la dimensión de la *conversión* de masas rurales en masas urbanas. Este hecho generó que la ciudad se rodeara de suburbios pobres (suburbanización periférica), áreas de alta marginación y escasez de servicios, porque las políticas obedecían a necesidades espaciales del desarrollo capitalista.

Para que ello ocurriera se combinaron políticas restrictivas (en la construcción de vivienda y zonas industriales) por parte del Distrito Federal, mientras que en el Estado de México fueron alentadas a través de asentamientos en tierras ejidales, comunales y estatales, en muchos casos permitiendo asentamientos irregulares.

Puede encontrarse el *carácter político* de estas acciones porque se buscaba reducir la *presión social* de los estratos de bajo ingreso, frente a la imposibilidad de obtener suelo por otras vías. Como se explica más adelante, se trató también de *clientelismo electoral o político*, a favor de candidatos o funcionarios.

La urbanización sin control produjo nuevos conflictos: asentamientos humanos irregulares, insuficiencia de servicios públicos; inseguridad pública; desempleo y subempleo; e incremento de las tensiones cotidianas por los niveles acumulados de pobreza o los altos contrastes entre grupos poblacionales.

El crecimiento urbano de la Ciudad de México tuvo rasgos explosivos prácticamente a partir de los años cincuenta (Gráfico 7). En lo sucesivo, la limitada acción de programas gubernamentales dirigidos a sectores de bajos ingresos, en materia de vivienda, entre otros, estimuló la creación de colonias populares en tierras ejidales¹⁰. La atención gubernamental a través de la planificación y las políticas públicas, se enfrentaba a situaciones críticas en el transporte, el medio ambiente, el uso del suelo urbano, la movilización social, etcétera.

De esta manera, la intervención estatal en la mayoría de las veces fue errática, por la aplicación separada o sectorialización de sus políticas. Lo anterior explicaría, parcialmente, las causas del impresionante crecimiento de la población de la Ciudad de México y de su zona conurbada con el Estado de México, como paso anterior a su condición de metrópolis.

La conurbación puede o no coincidir con un área metropolitana o formar parte de la misma. Lo fundamental en su delimitación es que corresponde a un proceso de *agregación física de áreas urbanas y, en consecuencia, la presencia de la fuerza y desarrollo que adquiere el sistema urbano no puede transmitirse a través de este concepto* (...). En otras palabras, para definir como conurbado un territorio, no basta detectar la presencia de grandes aglomeraciones de población. Es necesario, además, que la *estructura ocupacional*, el *tipo de asentamiento humano*, las *características socio-culturales*, las *relaciones de interdependencia* entre sus distintas partes y el *territorio circundante* correspondan al concepto de ciudad; es decir, de *un espacio social que es tal* [conurbado], *en cuanto se desarrolla en su interior una serie compleja de funciones económicas, políticas, culturales, etcétera, que exigen de una estructura física clara y reconocible por los ciudadanos, altamente tecnificada, en la que no obstante la concentración de individuos, se alcanzan las mejores condiciones para su desarrollo*.

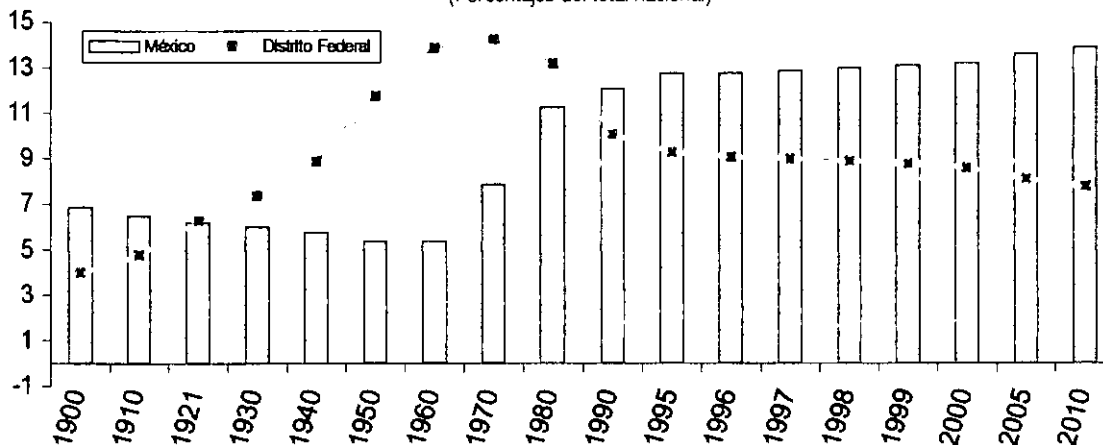
⁹ Iracheta. *Op. Cit.* p. 158. Las cursivas son mías.

¹⁰ Muchos son los autores y los estudios que abordan este fenómeno. En este trabajo se toca con frecuencia el trabajo de Armando Sánchez Albarrán "Actores y Mercado de Tierras en una Zona Conurbada de la Ciudad de México: La Región Zumpango", p. 2.

Por ello, *el desarrollo de una conurbación debe dar paso al de la metrópolis*, definida en este caso por las actividades económicas (en una primera etapa de actividades industriales y posteriormente actividades terciarias y en general de servicios) que, a diferencia de otras ciudades, sólo la metrópolis alberga en su territorio y por medio de las cuales ofrece ocupación a un alto porcentaje de la población económicamente activa que habita en ella y en su región de influencia directa (actividades financieras, bancarias, culturales, de educación superior, etcétera) ¹¹.

Esto se hace evidente también cuando se analizan las cifras demográficas: de 1970 a 1990 la población urbana del Distrito Federal y el Estado de México —es decir, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México—, pasó de 9 millones 36 mil 843 habitantes a 14 millones 502 mil 52.

Gráfico 7. Crecimiento poblacional Distrito Federal y el Estado de México 1900-2010
(Porcentajes del total nacional)



Nota: los datos de los años 2005 y 2010 son estimaciones.

Fuente: Elaboración propia con datos de *México social. Cifras seleccionadas 1996. 1998*. Banamex.

El mayor impacto de esta configuración metropolitana fue la expansión mexiquense en el lado oriente y de los municipios conurbados con la zona metropolitana de Toluca. Asimismo, en el norponiente de la ciudad se ubican un conjunto de municipios que modificaron su paisaje rural a expensas de las necesidades de asentamiento industrial y habitacional.

En 1970 el área urbana del Distrito Federal y los municipios mexiquenses conurbados era de 638.1 kilómetros cuadrados, en 1975 ascendía a 792.6 kilómetros cuadrados y para 1990 la mancha urbana abarcaba entre mil 184.6 y mil 250 kilómetros cuadrados¹².

El proceso de expansión urbana también fue evidente con la incorporación de municipios mexiquenses al continuo urbano desde los años cincuenta. Los primeros casos fueron Naucalpan y Tlanepantla, y en años posteriores Nezahualcóyotl, Ecatepec, Coacalco, Atizapán de Zaragoza, Huixquilucan. En los últimos 25 años a la mancha urbana se incorporó Cuautitlán Izcalli, Tultitlán, Chimalhuacán, La Paz y Chalco, entre otros.

La concentración de inversiones nacionales y la infraestructura industrial en la Ciudad de México fue también motora del crecimiento a pasos agigantados. Entre las décadas de los cuarenta a los años sesenta, la ciudad duplicó su tamaño, como supuesto reflejo del crecimiento económico de la nación. La capital era sinónimo de oportunidades de empleo aparentemente ilimitadas, de riqueza, y de desarrollo económico.

¹¹ Iracheta *Op. Cit.* p. 46. Las cursivas son mías.

¹² Armando Sánchez *Op. Cit.* p. 13. El autor presenta estas cifras como estimativas, lo que obliga a adararlo.

La economía florecía y la ciudad capital brillaba como símbolo del exitoso encuentro del país con la modernidad, que derivó en ambientes relativos de legitimidad y estabilidad política¹³. Aunque se desarrollaron algunas políticas de descentralización, el resultado de estos esfuerzos fue magro. En esos años,

comienzan a ganar terreno los planteamientos sobre la desconcentración, en el marco de las estrategias desarrollistas en boga [...] En el caso de México, la necesidad de descentralizar las actividades económicas, políticas y sociales concentradas principalmente en la capital del país. Comienza a ser introducida en el discurso gubernamental y, en menor medida, a ser incorporada en el proceso de toma de decisiones para la aplicación de la inversión pública, hasta convertirse en los noventa en una *condición fundamental* para el sostenimiento del Pacto Federal¹⁴.

Los censos de 1970 y 1980 registraron el surgimiento de 80 ciudades nuevas en todo el país (de más de cinco mil habitantes), un incremento de casi 40 por ciento con la consecuente elevación del número de localidades urbanas. Dichas localidades albergaban la mayoría de las industrias estatales involucradas en la producción intensiva de capital y que sirvieron como pilares de la política de desarrollo industrial de corte nacionalista que impulsó el entonces presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976).

A principios de los ochenta, la estrategia industrializadora nacional basada en la sustitución de importaciones había alcanzado un punto de saturación, lo que ocurrió con mayor fuerza en la capital del país, porque en ella se ubicaban la mayoría de las industrias, el deterioro de la vida urbana afectó la inversión y la productividad, porque la crisis económica estaba asociada a las obligaciones de la deuda externa y los inmensos gastos de infraestructura urbana que requería este nivel de crecimiento.

El cambio social, espacial y político enfrentaban a la ciudad a dos panoramas contradictorios: tanto al rápido ascenso de la nación, como a su evidente declinación por las crisis económicas. La falta de mecanismos de regulación ambiental y carencia de políticas públicas de ordenamiento urbano creaba altos niveles de contaminación —cuyo origen eran las mismas empresas industriales que posibilitaron el “milagro” de la industrialización—, y ahora afectaban la salud de los capitalinos¹⁵.

Derivado de ello, los residentes de la ciudad incrementaron sus protestas en coyunturas críticas. Con distintos medios y recursos, a través de diversos canales y estrategias, la población de la capital del país exigió a sus gobernantes que se ocuparan del deterioro de las condiciones urbanas.

Así, cuando el control político en la Ciudad de México fue amenazado por nuevos organismos de contestación social, las condiciones cambiaron de modo que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) —representante del gobierno durante décadas— no podía detener el crecimiento de la oposición urbana y regional. Con esto, el gobierno federal centraña su atención menos en los cambios de las políticas rurales y regionales, que en los problemas urbanos, con el fin de mantener su legitimidad nacional¹⁶.

Había sido común que los gobernantes en México separaran los desafíos políticos de la Ciudad de México de los desafíos regionales, para mantener una política fuera de los reflectores nacionales. En este sentido, la continuidad del corporativismo mexicano ocurrió en parte mediante las políticas de fuerte control en el interior del país y políticas de concesión en la Ciudad de México a través de la figura del regente, principalmente. Sin embargo, con el advenimiento de la crisis fiscal, se deterioró la capacidad política para lograr una mejor distribución de los recursos de la urbe.

¹³ Como es sabido, la legitimidad política era relativa porque los sucesos del 2 de octubre de 1968 y el 10 de junio de 1971 ya evidenciaban signos de inconformidad social. Véase Diane E. Davis. *Op. Cit.* p. 16.

¹⁴ Iracheta. *Ibid.* p. 40.

¹⁵ Diane E. Davis. *Op. Cit.* p. 17.

¹⁶ *Ibid.* p. 444.

c) Primer tiempo: la *modernización* de la ZMCM

En nuestros días existe mayor consentimiento respecto a la necesidad de aplicar modelos económicos o políticos viables con tres objetivos básicos: *disminuir* tensiones sociales, *matizar* las diferencias en la calidad de vida de las ciudades; y *procurar* que el conflicto urbano sea un factor de bajo riesgo. Las sucesivas administraciones federales y las administraciones locales modificaron estructural e institucionalmente las directrices del ámbito económico de la ciudad de México.

En el transcurso de sólo 15 años (1986-2000) cambió radicalmente la orientación económica [...] De ser un país con altos niveles de proteccionismo, se convirtió en una de las economías más abiertas del mundo, fruto de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, con la Unión Europea y con varios países de América Latina, además de la desregulación del sistema financiero y de las inversiones extranjeras¹⁷.

En este periodo se iniciaron procesos institucionales para ordenar el creciente caos urbano. El propio regente fungía como el gran articulador de intereses; y era responsable de aplicar las políticas públicas. Sin embargo, la administración de la metrópolis se complicó por la incapacidad de conciliar intereses de grupos nacionales y locales, grupos urbanos o políticos: todos ellos se enfrentaron con las clases medias y los industriales locales. Los inicios de este proceso fue más o menos coincidente con la fase terminal de la administración Ernesto P. Uruchurtu y al menos durante la regencia de Alfonso Corona del Rosal.

Debido a sus políticas restrictivas al crecimiento urbano y los asentamientos pobres, la CNOP, encabezada por Alfonso Martínez Domínguez — más tarde regente de la ciudad— encabezó un fuerte golpe al regente porque creía que el PRI y la CNOP afrontarían problemas políticos con los paracaidistas, quienes constituían un electorado creciente. La salida de Ernesto P. Uruchurtu ocurrió después de una larga permanencia en la administración capitalina (1952-1966)¹⁸.

Su sustitución por Alfonso Corona del Rosal (1966-1970) permitió a Gustavo Díaz Ordaz contar con un mejor aliado en la regencia. Para Rolando Cordera, las pugnas entre grupos políticos en el gobierno federal y la regencia de la Ciudad de México crearon la imagen de “incompetencia” del presidente Gustavo Díaz Ordaz para favorecer estrategias frente al crecimiento urbano¹⁹.

En un contexto donde las inconformidades de la población habían llegado a niveles sin precedente en la campaña presidencial de 1969-1970, el PRI enfrentó nuevas dificultades. En esta situación se expresaron también descontentos por las políticas nacionales, a las que veían ligadas con los planes de Díaz Ordaz para la Ciudad de México.

En forma aún general y dispersa, el PRI afrontaba en esta época signos de inconformidad en el campo, por el abandono que generaba la sobreatención a las políticas urbanas de Díaz Ordaz, enfocadas al crecimiento urbano e industrial. En ese sentido, Díaz Ordaz representó un punto de ruptura con las políticas de contención del crecimiento poblacional que había aplicado durante varios años el regente Uruchurtu²⁰.

d) La apertura urbana y la crisis corporativa

En el gobierno del presidente Luis Echeverría se reformaron las estructuras políticas e institucionales, de participación social y de inclusión cultural de la ciudad. Los cambios legislativos que desarrolló Echeverría tenían el objetivo de “ganarse el apoyo de las bases mediante el establecimiento de una línea de *comunicación directa* entre los barrios y el gobierno del Distrito

¹⁷ Luis Reygadas Robles Gil “Desarrollo y globalización: la Ciudad de México en el modelo de crecimiento exportador” *Memoria del Seminario Internacional Costos y Financiamiento de la Capitalidad*, Gobierno del Distrito Federal, 7 y 8 de abril del 2000, p. 125.

¹⁸ Diane E. Davis. *Op. Cit.* p. 256.

¹⁹ Rolando Cordera, “México, alternativas y contradicciones”. *Revista Siempre!*, 17 de enero de 1973.

²⁰ Diane E. Davis. *Op. Cit.* p. 256.

Federal, dejando de lado las redes de la vieja guardia"²¹. Básicamente, con la integración de juntas vecinales en cada de las 16 delegaciones del Distrito Federal, con un representante elegido que participaría en un consejo consultivo.

En marzo de 1971 el presidente promulgó la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que otorgaría mayor voz política a los residentes de la capital "cuya capacidad para protestar [era] mínima, desgraciadamente, y quienes [tenían] pocos medios para expresar su insatisfacción"²².

El gobierno federal se proponía "democratizar" la vida en la ciudad —y no era la primera vez que lo haría discursivamente—, al otorgar el derecho de los habitantes para defenderse judicialmente frente a multas que consideraran injustas o arbitrarias; o de otras violaciones reglamentarias cometidas por administradores gubernamentales.

Diversos analistas señalan que en este periodo —los años setenta— el PRI y el gobierno enfrentaron el dilema de apuntalar el desarrollo urbano con la expansión de la ciudad o iniciar el proceso de su ordenamiento. Entonces se quiso definir si el desarrollo urbano constituía una responsabilidad local o nacional. Para algunos, la posición del gobierno parecía sólo una máscara de intereses políticos y económicos, muchos de ellos de carácter nacional; mientras que para otros la dinámica local del desarrollo urbano era lo que realmente estaba en discusión²³.

Por esta y otras razones, al comienzo del gobierno echeverrista se apreció un notorio impulso por dotar a la urbe de mayor dinámica institucional. El presidente de la República creó nuevas dependencias, las cuales se encargarían de ejecutar las políticas urbanas, sobre todo las relativas a la tenencia de la tierra, la vivienda y otras. Todas estas políticas requieran intervención estatal. Las dependencias más importantes que entonces se crearon fueron la Procuraduría de Colonias Populares (PCP), el Fondo Nacional de la Vivienda, el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonahpo), el Fideicomiso de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (Fideurbe) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit).

En un contexto de efervescencia de protestas populares, las medidas del presidente Luis Echeverría para atender los problemas urbanos son consideradas, por diversos autores, como un esfuerzo por recuperar la legitimidad perdida y mostrar signos de apertura.

Alan Gilbert y Peter Ward sostienen que Echeverría quiso atender los problemas urbanos de manera *personal*, que el presidente enfrentó "toda crisis que amenazara con causar gran perturbación cívica" con el objetivo de "desarrollar una red de patronazgo más amplio" de la existente²⁴. Ellos sostienen que el gobierno fue inconsistente en la contención de la ciudad; o mejor, incongruente en sus esfuerzos por desarrollar un sistema nacional de planeación del desarrollo, por lo menos en lo que se refiere a esta zona metropolitana.

A la par que se creaban nuevas dependencias reguladoras y se aplicaba legislación restrictiva sobre asentamientos humanos, surgían gran número de asentamientos nuevos, principalmente por invasiones y subdivisiones ejidales. En este periodo fue aprobada la Ley General de Asentamientos Humanos (1976) que intentó formalizar la responsabilidad gubernamental en el desarrollo de las ciudades mexicanas. En su discurso, el Estado asumió la participación popular como un factor insoslayable en el proceso de planeación. A partir de esta ley de desató una dinámica de creación de planes y programas en los ámbitos nacional, estatal y municipal, así como en lo relativo a zonas conurbadas y centros de población.

²¹ Se refiere a la reforma de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Véase Davis. *Op. Cit.* p. 289.

²² *Ibid.* p. 289.

²³ Véase Roberto Newell y Luis Rubio. *Los orígenes políticos de la crisis económica en México*, David Barkin y Gustavo Esteva. *Conflicto social e inflación en México*, quienes sostienen que la inflación creciente asociada al desarrollo estabilizador en México generó tensiones entre capitalistas y trabajadores y elevó los conflictos sociales al máximo a partir de 1968. Véase especialmente las páginas 137-140. Así como Miguel Ángel Rivera Ríos *Crisis y reorganización del capitalismo en México*.

²⁴ Alan Gilbert y Peter Ward. *Housing, the State, and the Poor. Policy and Practice in Three Latin American Cities*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985. p. 191. Citado por Diane E. Davis. *Op. Cit.* p. 94.

En este periodo, las políticas gubernamentales contuvieron relativamente las presiones de expansión de la ciudad. Desde la salida de Uruchurtu se aplicaron nuevas orientaciones a las políticas públicas: se desechó también la propuesta de crear una extensa red de vías del Metro en la zona metropolitana y entre 1971 y 1976 no se realizaron nuevas construcciones, lo que contrastaba con las intenciones de Díaz Ordaz, quien había mostrado gran interés por lo que, durante su gobierno, se construyeron en tres años cerca de 40 kilómetros de vías.

Alfonso Martínez Domínguez, según Diane E. Davis, estaba en desacuerdo con favorecer selectivamente la protesta urbana con una política general intolerante. Ésta directriz, junto con la reconstrucción urbana, era considerada como aspectos fundamentales de la gobernabilidad de la ciudad. No obstante, la autora menciona que el regente reprimió violentamente una protesta estudiantil en junio de 1971²⁵.

Las políticas urbanas de las autoridades de la Ciudad de México tenían los primeros signos de ineficacia: la conciliación de intereses dispares sobre la política urbana resultaba casi imposible. La expansión urbana de la ciudad de México y la construcción de servicios urbanos como el Metro, generaron crisis fiscales e incrementaron los movimientos sociales urbanos, estos últimos con cuestionamientos a las estructuras políticas en su conjunto.

Cuando estas condiciones se mezclaron con elementos de crisis política y crisis económica nacional, se hizo evidente la necesidad de ajustes entre la política local y la política nacional. En este lapso, la ciudad capital adquiría nuevos rostros, según el regente que la gobernara. En la definición del universo urbano nacional, los actores institucionales tuvieron un papel sustancial y a veces determinante en el curso y el tono que adquirían los fenómenos de la ciudad.

En el aspecto político, el desarrollo del país permitió que las prioridades del desarrollo urbano de los residentes populares y de clase media fueran "abandonados" por la organización partidista, en la medida que los líderes del sector burocrático se enfocaban en las demandas laborales y los intereses de la política nacional (como la movilización del apoyo electoral), que por los servicios urbanos.

Durante la regencia de Octavio Senties (1971-1976), en el sexenio echeverrista, se consideró que la reforma de la vida institucional de la urbe permitía enfrentar el "violento crecimiento" que la ciudad sufría, así como los problemas extraordinarios que la "insensibilidad o falta de atención" a este crecimiento urbano habían producido²⁶. Aparentemente, el presidente Echeverría, al igual que el regente, eran partidarios de la redistribución espacial para corregir las desigualdades urbanas, mediante la descentralización del desarrollo industrial, concentrado en la ciudad de México.

No obstante, su administración disminuía la atención a las obras públicas de envergadura, como la expansión del Metro, por la supuesta identificación de ese proyecto con su antecesor, y porque su colaborador, el regente Senties, tanto como el propio presidente, estaban relacionados con un poderoso grupo que dirigía el transporte urbano en varias regiones del país, incluida la Ciudad de México²⁷.

²⁵ *Ibid.* p. 293.

²⁶ "En 15 días un plan a Echeverría para descentralizar servicios en el D. F." *Excelsior*, 21 de julio de 1971.

²⁷ En el caso de los conflictos sobre el transporte generalmente implicaba a políticos nacionales o locales en activo, sea por sus vínculos con el aparato gubernamental o partidista, con fuerte peso en la política urbana. De igual forma, puede suponerse que la subordinación de las políticas urbanas a los intereses de estos grupos podía tener implicaciones no previstas, como el desorden urbano o caos vial, saturación de rutas de transporte, falta de mantenimiento de las unidades entre otras. Asimismo, un peso político o económico específico en algunos sectores de la ciudad de México favorecía al mismo tiempo influencias políticas en la estructura partidista. Diane E. Davis sostiene que Senties tenía "nombre profesional y político como abogado corporativo de la Alianza de Camioneros", con especialidad en el derecho del transporte urbano. La inclusión de Senties en el gabinete de Echeverría significaba el apoyo político activo de la Alianza y de su líder Rubén Figueroa Figueroa.

"Además de ofrecer el control completo de la provisión de servicios urbanos en la ciudad de México, Figueroa y la Alianza habían sido desde largo tiempo atrás partidarios del desarrollo industrial nacionalista en México" (sic). La autora atribuye al grupo de Figueroa que desde los años cincuenta y principios de los sesenta, "encabezaba a un grupo de operadores de líneas camioneras que pedía la mexicanización de la industria camionera, demandaba el control mexicano de la industria del transporte y el uso de equipo camionero de producción nacional siempre que fuese posible". Lo anterior, no obstante que la autora reconoce la fama desde entonces de Figueroa como "empresario político corrupto y despiadado", también afirma que era considerado como un poderoso miembro "reformista" del PRI, lo que más bien suena a daramente ligado con el grupo gobernante de Echeverría, por lo tanto, como uno de los echeverristas mejor conocidos en la política nacional". Diane E. Davis. *Op. Cit.* p. 301.

Fue en los sexenios del presidente José López Portillo (1976-1982) y Miguel de la Madrid (1982-1988) cuando ocurrió en definitiva una reorientación económica del país. En estos dos gobiernos se generaron una serie de medidas sobre las políticas públicas de las grandes urbes del país.

La reorientación económica del país, o mejor dicho, los giros ocurridos en el modelo de desarrollo económico en los ochenta, representan el fenómeno contextual de todos los cambios urbanos aquí analizados. En este periodo se inician las políticas de control de la inflación, de desincorporación de empresas públicas estratégicas, el acercamiento comercial con Norteamérica, las medidas de contención salarial, entre otras. Paradójicamente, las políticas sectoriales, en particular las políticas públicas que regularían el desarrollo urbano, no registraron mayores modificaciones. En ese sentido, el país evidenciaba la falta de una política sectorial explícita y de largo plazo para la mayor parte de los sectores de la economía y del bienestar social²⁸.

Como parte del análisis de los cambios que se registran en las últimas décadas en la política nacional, conviene detenernos en el análisis de algunos agentes políticos de carácter nacional o local.

En este entorno, ya hemos referido que Diane E. Davis distingue, en el campo de las relaciones urbanas, la diferencia entre los actores de la dinámica local y los actores de la dinámica nacional.

En la primera, se encuentran primordialmente el regente o (más recientemente el jefe de gobierno) y un amplio conjunto de políticos y administradores, que regularmente tenían conexiones con los grupos sociales, tanto locales como nacionales, y con el resto del partido dominante (PRI) y sus instituciones corporativistas. En el segundo caso, los actores de la política nacional, se encuentran la burocracia partidista y los funcionarios del gabinete, como representantes del aparato de gobierno.

También puede ubicarse a distintos agentes políticos como los empresarios (nacionales o extranjeros), el clero, los medios de comunicación, entre otros.

Una vez que admitimos la existencia de estos actores locales y reconocemos que la dinámica del estado local y su relación con las clases pueden ser diferentes a las del Estado nacional, debemos considerar la posibilidad de conflictos entre estos dos ámbitos del PRI²⁹.

Así, los conflictos urbanos, de carácter intergrupal o intrapartidista, sean de naturaleza local o nacional por la aplicación o dirección de las políticas urbanas se convirtieron en obstáculos al poder del PRI, y la legitimidad del gobierno de la ciudad. El reconocimiento de diferencias entre actores en el ámbito local y nacional, como sus conflictos recíprocos ha permitido a algunos autores adjudicar las decisiones relevantes a una rama ejecutiva relativamente autónoma y todopoderosa, a través de las operaciones de burócratas nacionales y la autoselección de sus cuadros o equipos políticos. Por lo menos hasta el final del siglo XX, las redes de los políticos y las relaciones personales de los burócratas de instituciones de gobierno o de los partidos fueron las fuerzas fundamentales de la política en México.

A partir del gobierno de Luis Echeverría se implantó local y nacionalmente la "moda" de incorporar en gran número y con mayor influencia en las decisiones, a planificadores y elaboradores de políticas técnicamente eficientes. Con estas medidas, los mecanismos tradicionales para otorgar *favores políticos* por parte de funcionarios de gobierno fueron "conducto" para el avance político en México, y muchos funcionarios de desarrollo urbano, planificadores y técnicos, consideran desde entonces su trabajo como apoyo para sus carreras políticas.

²⁸ "En países subdesarrollados como México se han postergado por decenios diversas inversiones en infraestructura básica, troncal o primaria, con lo que se han agudizado los problemas de la economía y del desarrollo de la sociedad. Ya sean los ferrocarriles, los sistemas de descarga de aguas negras y su tratamiento, los parques industriales, las telecomunicaciones, las vialidades urbanas o los sistemas de transporte urbano, entre otros, no han contado con políticas de largo plazo, por lo que los déficits y problemas se han acumulado, causando en diversos casos, como en el transporte urbano o los ferrocarriles, verdaderas limitaciones estructurales al desarrollo de la economía y la sociedad". Diane E. Davis. *Ibid.* p. 179. Las cursivas son mías.

²⁹ Diane E. Davis sostiene que "para quienes no distinguen entre la dinámica local y la nacional tales conflictos son elusivos, por lo menos hasta el punto de preguntarnos si las prevalentes concepciones de la hegemonía del partido y el Estado no estarán fundamentalmente equivocadas". *Ibid.* p. 29.

Como puede observarse, la política urbana era hasta el gobierno de Echeverría una oportunidad de trato político. En general, las decisiones sobre la materia cuando no estaban ligadas a los mecanismos de control y legitimidad política, representaron intereses de grupos empresariales vinculados al gobierno.

e) Las obras viales y Carlos Hank: gobernar para las corporaciones

Con respecto al desarrollo urbano, la administración de José López Portillo (1976-1982) emitió el *Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)*, cuyos objetivos se centraban en la necesidad de,

racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población [...] Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población [...] Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamientos urbanos [...] Mejorar y preservar el medio ambiente para los asentamientos humanos³⁰.

Para alcanzar estos objetivos se diseñaron una serie de programas colaterales como el Programa Nacional de Desconcentración de la Industria; se fortalecieron el Fondo de Garantía para la Industria (FOGAIN) y el Fideicomiso de Desarrollo Industrial (FIDEIN); además, se impulsaron líneas políticas para atender el fenómeno demográfico por parte del Consejo Nacional de Población (Conapo).

No obstante, con la evidencia que aportan los indicadores del desarrollo de las ciudades mexicanas, los esfuerzos por reestructurar el territorio pueden considerarse aún insuficientes. Los efectos del desarrollo incontrolado derivado de la migración del campo a la ciudad, por el señuelo de mejoría económica, entre otros factores, produjo que la Ciudad de México se convirtiera en un espacio crítico de concentración demográfica³¹. La concentración del aparato productivo en las ciudades principales del país indujo a la absorción de la mayor parte de las inversiones públicas. El 31 por ciento de los créditos a la industria fueron destinados a la Ciudad de México y sus alrededores conurbados³².

Con modificaciones en la estructura física de la ciudad, los asentamientos sin control y los efectos desiguales de la concentración industrial fueron lugar común en su panorama socioeconómico. Alan Gilbert y Peter Ward plantean que el presidente López Portillo trataba de superar los problemas de incapacidad para mejorar los niveles de los servicios³³. El planteamiento presidencial consistía en ampliar la base impositiva para financiar las grandes obras públicas en curso, en un contexto de crisis económica nacional y compromisos de deuda con organismos internacionales. En buena medida, López Portillo respondía a la relativa apertura gubernamental y las inconsistencias de la misma creadas por su antecesor.

Con el apoyo de empresarios se dio cauce a modificaciones del rostro urbano para agilizar su desarrollo, ya con un destacado papel de este sector en las actividades comerciales y financieras: Las acciones aunque parecían desarticuladas, ofrecían particularidades de un proceso de modernización que los sectores empresariales exigían. Estas acciones fueron la defensa de la propiedad del suelo, la construcción de los ejes viales y el proyecto del Centro Histórico. Ello cambiaría en forma rotunda *los mecanismos tradicionales de comunicación* de la ciudad.

³⁰ Gobierno de la República *Plan Nacional de Desarrollo*. Talleres Gráficos de la Nación, 1978. Para un análisis crítico de este plan véase Gustavo Garza y Sergio Puente: "Racionalidad e irracionalidad de la política urbana en México", en Garza (compilador), *Una década de planeación urbano-regional en México*. El Colegio de México, 1989.

³¹ Gerardo Sánchez Ruiz "Algunos aspectos de la modernización de la Ciudad de México" Revista *Gestión y Estrategia*, Número 3, Departamento de Investigación y Conocimiento, CyAD, UAM-Azcapotzalco, 1992

³² "El sistema de fábricas arraigó no sólo en las ciudades existentes, sino que se extendió más allá siguiendo el riguroso criterio económico de la localización más conveniente alterando así el tejido social. La concentración del capital requerido para iniciar la gran industria, provocaría necesariamente una fuerte centralización de la población obrera. Se desarrolla un efecto multiplicador activo en una única dirección: un agregado urbano caracterizado por una expansión sin límite" Véase Alejandro Nieto Enríquez "Metrópolis un fenómeno de la sociedad moderna", en el Foro *Gobernar y administrar las metrópolis: un reto del futuro*. Gobierno del Estado de México, 1999. Las cursivas son mías.

³³ Gilbert y Ward, *Op. Cit.*, p. 193.

En primer lugar, respecto de la política de defensa del suelo se intentaba detener invasiones a terrenos, y recuperar la confianza de empresarios, conectados con los negocios inmobiliarios.

En segundo lugar, la construcción de ejes viales buscaba *refuncionalizar* la ciudad con la nueva dinámica de las actividades económicas, con dos objetivos: a) disminución de tiempos y fatiga en los recorridos de trabajadores a su centro de trabajo, y b) disminución de costos en los traslados de mercancías.

La magnitud de las obras favorecería lateralmente el crecimiento de las empresas de la construcción³⁴; la ampliación del mercado automotriz, por los nuevos espacios para la circulación, y la revalorización de terrenos aledaños a los ejes viales, en un permanente ciclo de reproducción capitalista.

En contraparte, se acentuaron los procesos de “expulsiones” de habitantes por su dificultad para soportar los nuevos costos urbanos. Como *efecto metropolitano*, los desalojos crearon nuevos asentamientos irregulares, sobre todo en la parte del oriente de la ciudad, que corresponde a los municipios mexiquenses. Como veremos, en este curso destacaría el municipio de Nezahualcóyotl por los intereses empresariales del gobernador mexiquense Carlos Hank González (1969-1975)³⁵, más tarde regente del Distrito Federal (1976-1982). En el largo plazo, era tal el peso político de este personaje que en algún momento se especuló sobre cambiar la Constitución para posibilitar su elección como presidente de la República.

En tercer lugar, en relación con el proyecto del Centro Histórico, la acción gubernamental buscaba la protección, conservación y restauración de expresiones urbanas y arquitectónicas. Con este propósito fueron removidas las estaciones de autobuses foráneos hacia los cuatro puntos cardinales de la ciudad. En la actualidad, las centrales camioneras tienen un fuerte impacto en la vialidad citadina, debido a que el crecimiento de los traslados (viajes persona) continúa.

Los beneficios derivados de las transformaciones económicas del gobierno lopezportillista se concentraron en sectores que contaban ya con mejores condiciones de especialización, y en donde se tenía el poder de presionar para que los cambios se realizaran en determinado sentido. Al respecto, Horacio Capel afirma:

Las instituciones públicas y los grandes grupos empresariales privados no son entes abstractos, sino organizaciones en las que actúan directivos, funcionarios de diverso nivel y técnicos (ingenieros, juristas, economistas) con intereses diversos y a veces enfrentados y actitudes corporativas. En ocasiones con conflictos internos entre ellos (como ocurre frecuentemente entre ingenieros y arquitectos) (...) Finalmente tenemos a los usuarios, que podemos dividir en dos grandes fracciones, los grandes y los pequeños consumidores, y que desarrollan acciones individuales o colectivas (...). Todos se mueven en el marco de unas normas jurídicas y de unas reglas de juego más o menos bien establecidas, y que unas veces se cumplen y otras se vulneran como resultado de estrategias diversas y de la corrupción³⁶.

En general, para el gobierno del presidente López Portillo la Ciudad de México era ya un gigante inmanejable y con altísimos costos fiscales. El perfil y futuro incierto anunciaban la desastrosa crisis que enfrentaría México en los años siguientes.

³⁴ Convendría asentar las diversas versiones de la vinculación de intereses entre los planificadores del desarrollo urbano de la Ciudad de México y los empresarios de la industria de la construcción. Al respecto, Gerardo Sánchez afirma “Si existía un cierto dominio de los grupos financieros en las instancias económicas y políticas, las acciones del Estado en los espacios urbanos revelaban un cierto sello de aquellos” Gerardo Sánchez Ruiz *Op. Cit.*

³⁵ La suburbanización en la ZMCM se identifica con el crecimiento de la industria de la construcción y la venta de residencias, como una importante actividad de *soporte* de la economía metropolitana y de grupos políticos que estuvieron relacionados con Carlos Hank González durante y posterior a su periodo como gobernador del Estado de México. Este proceso de suburbanización tuvo distintas consecuencias económicas y políticas para la metrópolis: atracción de fuerza de trabajo migratoria de las zonas rurales; fuerte financiamiento bancario a la adquisición de vivienda que entre 1950 y 1980 que representó el 29.9 por ciento del total de dichos recursos: consumo de la mancha urbana de grandes cantidades de suelo fértil para la agricultura y para el equilibrio ambiental; creación de un “anillo suburbano” en el territorio del Estado de México, que ubicó a los grupos sociales según su estrato de ingreso (áreas “dormitorio” y zonas residenciales de lujo).

Gustavo Garza. *El proceso de industrialización de la ciudad de México 1821-1970*, El Colegio de México, México. 1985. p. 180.

³⁶ Horacio Capel “El agua como servicio público”. A propósito del Seminario Internacional “faire parler les reseaux: l’eau, europe-amérique latine”. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* Universidad de Barcelona N° 218, 22 de marzo de 2000.

Sin embargo, el regente Carlos Hank González (1976-1982)³⁷ tenía aún un amplio margen de maniobra para administrar la Ciudad de México, como para “negociar” las demandas urbanas de otros grupos, además de los residentes pobres. Inicialmente, ello satisfacía a grupos emergentes, de alta prioridad para el PRI, que afrontaba un declinante apoyo electoral.

Producto de la gran crisis de 1982, la ciudad registró un creciente movimiento urbano relacionado con la incapacidad del Estado para satisfacer las demandas de la población urbana. Para contrarrestar este fenómeno, el regente intentó “desviar” la atención de la opinión pública de su cargo hacia los delegados, al definir prioridades institucionales en la dotación de servicios, mediante una nueva asignación de funciones³⁸.

Otro mecanismo fue permitir que los ciudadanos presentaran propuestas y estimaciones de costos de los proyectos de sus comunidades, barrios o colonias, para su atención por las juntas de vecinos y de ellas a la regencia³⁹, un mecanismo parecido al propuesto años después, en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-)).

Gilbert y Ward sostienen que la reactivación del sistema de juntas tuvo un efecto *despolitizador* en la formulación de demandas, así como la reducción significativa de las oportunidades que antes ofrecía el PRI y otros partidos para la ‘movilización’ popular⁴⁰. Años después, en los primeros meses de la administración de Andrés Manuel López Obrador (2000-) al comentar medidas similares, se afirmaba que el jefe de gobierno quería *rearticular los liderazgos políticos* de distintas áreas de la ciudad⁴¹.

Después del auge del sector petrolero de 1979, los grupos que promovían el crecimiento presionaron a través del gobierno nacional y las cúpulas partidistas, así como con sus lazos con Hank González para plantear ambiciosas demandas. Estos grupos de empresarios y políticos ligados al gobierno, presentaron grandes proyectos de capital, entre los cuales se encontraban el grupo de Ingenieros Civiles Asociados (ICA) y otros. Todos ellos eran fuerzas favorables al crecimiento a partir de la construcción de grandes obras, como el Metro y los ejes viales.

Dentro de este proceso destaca una fracción de *capital propiamente territorial*, a la que genéricamente podemos llamar *capital inmobiliario*, la cual, *con apoyo directo o indirecto del Estado, es responsable no sólo de buena parte de la producción y reproducción física del espacio metropolitano sino también de procesos socio-espaciales como la segregación ecológica de las clases sociales*⁴².

Con Hank González en la regencia, arquitectos e ingenieros de ICA y de *la propia constructora* del regente (Grupo Hank),

entraron de nuevo a la administración de la Ciudad de México, a través de Covitur-Vialidad y otras dependencias, e impulsaron los proyectos de infraestructura a gran escala. Otra razón por la que [el regente] gastaba más en la gran infraestructura que en los servicios comunitarios era que las fuerzas partidarias del crecimiento tenían mayor acceso a su oficina que las organizaciones de base que utilizaban el sistema de delegados.

³⁷ Carlos Hank González era desde entonces un político tradicional ligado a grupos de interés y quien representó una modalidad de la modernización urbana, generadora a su vez de las más fuertes polémicas. Para analizar la polémica figura del “profesor” Carlos Hank González véase el libro de José Martínez *Las enseñanzas de Profesor: indagación del Carlos Hank González. Lecciones de poder, impunidad y corrupción*. Edit. Océano. México, 314 pp..

³⁸ Peter Ward, *Welfare Politics in Mexico. Papering Over the Cracks*. Allen and Unwinds. Boston, 1986. p. 98.

³⁹ Carlos Hank era un político fuertemente relacionado con la jerarquía del PRI y con la CNOP. Años antes de su nombramiento como regente de la ciudad de México había terminado su gestión como gobernador del Estado de México, la entidad con mayor colindancia con el Distrito Federal. Asimismo tenía relaciones políticas con los pobres urbanos del PRI, con los que vivían en las comunidades mexiquenses pobres. También formó fuertes lazos con el sector privado, gracias a la participación de su familia en uno de los conglomerados industriales más grandes de México. Durante su gestión como gobernador un creciente número de grandes industrias surgieron en esa entidad, pese a las tensiones naturales de la expansión industrial. De esta forma, Hank González era considerado como un vocero políticamente astuto de las fuerzas partidarias del crecimiento urbano. En esta medida, en virtud de que el Estado de México absorbía desde largo tiempo atrás gran parte de la población excedente de la Ciudad de México, Hank González apoyó la expansión del área metropolitana. Gilbert y Ward, *Housing, the State, and the Poor: Politics and Practice in the Three Latin American Cities*. Cambridge University Press. Cambridge, 1985. p.195.

Asimismo, se menciona en diversas fuentes las conexiones personales de Hank González que lo involucraron con la producción de equipo de transporte a través de su propia empresa y de sus lazos con el grupo ICA y con la Volkswagen. También sobre que las empresas constructoras bajo su dirección habían participado en la construcción del Metro y en diversas obras públicas en la capital. Estas ganancias privadas reforzaban su compromiso con una estrategia favorable para el crecimiento y la reconstrucción urbana. Diane E. Davis. *Op. Cit.* pp. 350-351.

⁴⁰ Gilbert y Ward, *Housing, the State...* *Op. Cit.* p. 195.

⁴¹ Esta ha sido común en encontrarla en la prensa que comentó las primeras acciones del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, entre los meses de diciembre de 2000 y enero del siguiente año.

⁴² Iracheta. *Op. Cit.* p. 58. Las cursivas son mías.

[...] Debido a las reformas institucionales introducidas [...] en 1977, las demandas de los grupos populares tenían que pasar por los dos canales: el sistema de las juntas y el de los delegados, mientras que las decisiones referentes a los grandes proyectos infraestructurales y los servicios para toda la ciudad iban directamente a la oficina del regente. Todo esto significaba que las fuerzas partidarias del crecimiento, económicamente poderosas, tenían capacidad para presionar en favor de sus proyectos urbanos aún después de que se eliminaron las restricciones de la estabilización [económica] en 1978⁴³.

Diane E. Davis estima que cuando la nueva administración lopezportillista resucitó el proyecto del Metro ya era devastador para el fisco de la ciudad, por la combinación con enormes gastos en la construcción de ejes viales, entre otras razones. Para 1981, el tren subterráneo se había convertido en el renglón del presupuesto del gobierno capitalino generador de la deuda más grande⁴⁴.

Como herencia de la administración anterior, Carlos Hank necesitaba desarrollar alianzas con los grupos que representaban intereses disímolos en el gobierno de la ciudad. El poder de estos grupos locales —ICA, la Alianza de Camioneros y los delegados locales del sistema de juntas—, era un obstáculo para los componentes principales de austeridad de los programas nacionales de estabilización económica⁴⁵. Pese a que, discursivamente, el regente los enfrentó (o pretendía enfrentarlos) con planes de austeridad que el gobierno federal aplicaba, en su administración se desarrollaron grandes obras.

Durante su gestión se construyeron dos líneas nuevas del Metro y se instalaron 37 kilómetros de vías del tren subterráneo. Esto duplicó la red existente, que pasó de un total de 41.3 kilómetros en 1976 (con Echeverría se añadieron sólo 1.7 kilómetros) a 78.2 kilómetros al final. La expansión de las líneas del Metro fue uno de los puntos principales del Programa General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal, bajo los auspicios del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES) del Distrito Federal, en 1976.

Para ello, el regente se valió de su experiencia de gobierno en el Estado de México. Como ningún otro funcionario hasta entonces, tuvo la posibilidad de reunir una perspectiva de la zona metropolitana y su expansión más allá del Distrito Federal. Como ningún otro quizá, Hank tuvo en su favor una extensa red de funcionarios públicos y políticas que mediaron en los conflictos que enfrentó. Quizá con más claridad que ningún otro, durante su administración se evidenció la eterna contradicción de los gobernantes de la ciudad de México cuyas decisiones o silencios estaban generalmente supeditadas a sus aspiraciones políticas y económicas.

De esta forma, la crisis de la Ciudad de México estaría relacionada con el deterioro de la situación económica del país y la incontenible ola de demandas populares, lo que generaba que el gobierno local y el gobierno federal continuaran invirtiendo en la ciudad sin aparente control.

f) Segundo tiempo: la *modernidad* metropolitana

Un segundo momento de lo que se denomina “modernidad metropolitana” se sitúa en el periodo de gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), cuya base de acciones públicas se encontraba en el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988* (PND) y durante el cual las instancias encargadas de elaborar estrategias para el desarrollo urbano tuvieron también un notable impulso.

En 1982 las obligaciones de la deuda externa mexicana parecían tener al país al borde del colapso, una situación coincidente con el cambio de gobierno. Los gobernantes de la Ciudad de México y el gobierno federal contaban con menor margen para continuar con las prácticas corporativistas tradicionales.

⁴³ Davis. *Op. Cit.* p. 360.

⁴⁴ *El Universal* “Espera el DDF”, Editorial, 3 de enero de 1981.

⁴⁵ Davis. *Op. Cit.* p. 378.

En ese entorno, no era posible que las autoridades de la Ciudad de México satisficieran las demandas de sus habitantes, lo que incrementó las protestas políticas de los moradores para con el gobierno local y el PRI.

Con Miguel de la Madrid en la presidencia, la administración de la Ciudad reinició la discusión sobre en quién recaería la responsabilidad de las políticas urbanas. Esta discusión se refirió a dos aspectos centrales: tanto en lo relativo a la participación social en la elaboración de las directrices urbanas, como en la reversión de los patrones del desarrollo de la Ciudad de México, en particular su crecimiento ilimitado.

Con el incremento de la protesta urbana, entre 1983 y 1985, el presidente De la Madrid y los líderes priistas trataron de contrarrestarla con nuevos espacios de participación política.

Sin embargo, lo que motivaba o frenaba el interés por reformas urbanas para la capital del país radicó en el giro que podían adquirir esas reformas en un gobierno que ya había aplicado medidas de estabilización económica de corte neoliberal. En el aspecto estrictamente político, se creía —como más tarde se confirmó— que esas reformas debilitarían las estructuras corporativistas y clientelares del partido oficial.

Durante esta administración se especuló igualmente sobre supuestas diferencias entre el titular del Ejecutivo Federal y el regente Ramón Aguirre Velázquez (1982-1988). Se menciona su supuesto rechazo al Plan Sexenal de Desarrollo, porque dentro de sus objetivos de descentralización, el gobierno federal propuso una reforma administrativa en la Ciudad de México, para reasignar responsabilidades en la toma de decisiones y la inversión en la capital del país sobre la base de sectores económicos.

La supuesta oposición del regente se basó en la creencia de que la reforma administrativa que propuso el gobierno federal tenía el objetivo de que “las decisiones principales [...] caerían bajo la jurisdicción de los respectivos gabinetes nacionales”, y por lo tanto el regente mismo sería marginado y disminuido su poder⁴⁶. Otra razón aparente para resistirse a la reforma propuesta por el gabinete delamadridista eran sus aspiraciones políticas, enfocadas aparentemente a la silla presidencial desde el principio⁴⁷.

En el campo de las relaciones políticas, el grupo encabezado por el presidente De la Madrid, en su mayoría de formación tecnócrata, atribuía la deuda externa del país a los crecientes gastos urbanos en la Ciudad de México, por lo que el gasto de la capital tendría que limitarse. Aún más, se sabía que esa decisión afectaría la influencia de grupos locales, los cuales enfrentarían obstáculos con la población capitalina.

En este contexto, la dependencia del gobierno federal encargada por el presidente De la Madrid de elaborar un proyecto de reforma urbana democrática fue la Secretaría de Gobernación. Como resultaba previsible, los grupos priistas fincados en el corporativismo iniciaron acciones de resistencia, aunque en ningún caso abiertamente.

Lo que en ese entonces se discutió fue el establecimiento de un organismo democrático local para la elaboración de políticas urbanas en la Ciudad de México. Se planteó también la posibilidad de crear una nueva entidad federativa y convertir las delegaciones en municipios, aunque aparentemente con nuevos trazos. Desde el principio, estas propuestas generaron la idea de que disminuirían el poder corporativo y aumentarían los riesgos de la pérdida de hegemonía priista.

Se creía que estas reformas eliminarían el sistema de juntas y delegados y, eventualmente, con ello se cuestionaría la capacidad del regente para dirigir el desarrollo urbano de la Ciudad de México. Debe decirse que los objetivos de dicha reforma para la ciudad eran, en realidad, “restablecer la legitimidad de la política local y revivir la economía nacional” y en forma indirecta “darle al PRI una nueva oportunidad en el poder nacional”⁴⁸.

⁴⁶ *Ibid.* p. 388

⁴⁷ Quizá tenemos que reconocer una especie de creencia en México, entre los círculos de funcionarios y políticos con “aspiraciones políticas”, según la cual, cada acción es ponderada por la eventual capitalización para su carrera, antes que por los resultados para la gestión pública.

⁴⁸ *Ibid.* p. 380.

La propuesta consistía también en crear lo que más tarde sería la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), como primera instancia legislativa de la ciudad⁴⁹. Esta propuesta apareció como resultado de la negociación con los líderes del PRI y era más moderada políticamente que la original, en la cual aparentemente se proponía la creación de un nuevo estado.

Los grupos que se resistieron a este proyecto fueron varios. En lo que respecta a los delegados, aunque aparentemente tenían escasa influencia en el diseño de políticas urbanas, alcanzaron un poder e influencia notorias en las colonias de la ciudad, por lo que veían con temor que una instancia de representación disminuyera su poder. Alan Gilbert y Peter Ward plantean que a través de los años varios delegados eran verdaderos “caciques urbanos”, por lo que efectivamente tendrían mucho que perder con la introducción de una nueva entidad federativa o incluso si sólo se tratara de la creación de una legislatura local⁵⁰.

La mayoría de los planificadores urbanos, técnicos y burócratas de carrera del Distrito Federal actuaron también en contra. Muchos creían que el plan invadía su autonomía y responsabilidad profesionales, porque la reforma aumentaría el acceso y la participación de los ciudadanos a la programación y la elaboración de políticas.

En cualquier caso, el equipo del presidente De la Madrid conocía desde el inicio de su mandato que estas reformas causarían controversia, por lo que tuvieron especial cuidado en confrontarse. Quizá por ello, o por las inercias burocráticas e intereses creados, la reforma tuvo tantos incidentes y rechazos.

En general, las directrices urbanas del presidente de la Madrid tuvieron un éxito relativo *fuera* de la ciudad de México, porque situar el procedimiento por encima de las políticas y reestructurar más democráticamente los procesos políticos locales dando vida a municipios era —aún en la década de los ochenta—, un tema controversial.

En este sentido, los lineamientos del PND continuaron las políticas anteriormente desarrolladas: estimular la participación social, coordinar acciones entre diversas instancias de gobierno, detener crecimientos, organizar territorios, entre otros.

De este documento matriz se derivaron el *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (PNDUV) 1984-1988*, que reunió elementos en pro de la organización territorial del país. Complementariamente, se elaboraron el Programa de la ZMCM y de la Región Centro, al que se le agregó el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal (PRUPE), de controvertida vigencia, pues sería abandonado más tarde en consulta política después de la crisis y los sismos de 1985; también el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en 1984.

Igualmente, los planificadores urbanos enfrentaron la falta de voluntad política de funcionarios de instancias ejecutoras y la notoria influencia de grupos de poder. En particular, por la resistencia política del gobierno a involucrar grupos civiles en los procesos institucionales de planeación urbana.

Durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) tenía el objetivo de ocuparse de las consecuencias ecológicas de la urbanización, la concentración demográfica y los altos costos del suelo urbano, los materiales de construcción y las tasas de interés⁵¹.

Quizá como ninguna otra administración federal, Miguel de la Madrid afrontó las consecuencias de la imprevisión urbana, las ligas de la corrupción en la expansión de la ciudad, así como las carencias institucionales ante situaciones de riesgo. La explosión de una gasera en San Juan Ixhuatepec en 1984 y los sismos de 1985 fueron sin duda los factores con mayor

⁴⁹ Fue hasta abril de 1987 cuando el Congreso de la Unión aprobó la creación de un cuerpo de representantes elegidos por los ciudadanos denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal; el 10 de agosto del mismo año se publicó el decreto de su instauración en el *Diario Oficial de la Federación*. Inició sus funciones el 14 de noviembre de 1988. La ARDF después renombrada como Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) se constituyó en un órgano local facultado para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, tendientes a mejorar la gestión pública y como respuesta a las demandas de democratización y participación ciudadana. Véase Mario Bassols Ricardez “De la Asamblea de Representantes a la Legislativa” en Gustavo Garza. *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. Coedición del Colegio de México y el Gobierno del Distrito Federal. 2000. p. 690.

⁵⁰ Alan Gilbert y Peter Ward *Housing, the State, and Poor*. p. 195.

⁵¹ Alicia Ziccardi, *Problemas urbanos: proyectos y alternativas ante las crisis*, México. 1992. pp. 58-59.

impacto político en la administración de la Ciudad de México. Estos hechos mostraron las carencias en las directrices del desarrollo urbano hasta entonces vigentes.

A partir de entonces, era evidente la vulnerabilidad urbana, lo que alteraba proyectos, ritmos productivos y la vida social en su conjunto, con las consecuentes pérdidas económicas y materiales. La situación política registraba los síntomas de una importante crisis de legitimidad. En una declaración pública de fines de 1985, algunos dirigentes de la CNOP reconocían que “el PRI seguiría perdiendo las elecciones a menos que pudiera seleccionar candidatos y reestructurar la política y las políticas de tal modo que atrajera a los pobres y la clase media insatisfechos de la ciudad”⁵².

El terremoto deterioró la reputación del regente Ramón Aguirre Velásquez y disminuyó la confianza colectiva en el gobierno, en el PRI y el sistema político mexicano, pues expuso la incapacidad de los políticos locales y nacionales para administrar los servicios a la sociedad en un momento de desastre⁵³.

Para los planificadores y los distintos sectores sociales, los sismos de septiembre de 1985 y el incendio de la gasera en San Juanico mostraron la necesidad de reestructurar la metrópolis⁵⁴. Estos hechos sugerían redefinir zonas de riesgo urbano, reubicación de industrias estratégicas, tanto como restringir la instalación de otras.

Respecto a otros factores de riesgo, en agosto de 1985, en el periódico *Unomásuno* se calculaba que en la metrópolis cerca de 120 mil familias habitaban zonas de derrumbes, hundimientos, inundaciones y de almacenamiento de productos inflamables y explosivos⁵⁵, un dato que incrementaría los constantes signos de inconformidad frente a las instituciones de gobierno.

Los fenómenos naturales ocurridos en la Ciudad de México han tenido fuerte impacto en la economía metropolitana. En este caso, el costo directo de los sismos, calculado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), fue de alrededor de 1.5 billones de pesos.

Se estimaba que la reconstrucción tendría un efecto expansivo sobre la economía, el efecto multiplicador del gasto repercutiría positivamente en el empleo, la demanda, las importaciones y los precios⁵⁶.

En este periodo, nacieron diversos organismos para enfrentar los problemas de la metrópolis, con políticas específicas (del suelo, transporte, vivienda, entre otros). Se buscó impulsar la planeación territorial en el ámbito de los municipios mexiquenses y se desarrollaron los instrumentos jurídicos, administrativos, financieros y de consulta popular. Pese a ello, la problemática urbana registraba índices dramáticos, al grado de llevar al país a una crisis urbana y especialmente metropolitana.

La reforma urbana democrática tuvo que esperar mejor momento, básicamente, hasta casi el final del sexenio, porque enfrentaba el poder de “quienes habían consolidado el control de gran parte del gasto público y de la provisión de servicios urbanos”, por lo que su éxito se veía limitado a la negociación con esos grupos, y los resultados de la reforma finalmente siguieron supeditados a los alcances de la misma⁵⁷.

Una vez más, se comprobaba que el poder de los grupos locales podían *sujetar, disminuir o afectar* las directrices de las políticas nacionales. Por lo que se concluye que los gobernantes actuaron orientados más a sus aspiraciones políticas que al ordenamiento previsor de la metrópolis.

⁵² Unomásuno “EL PRI afronta problemas y pierde elecciones cuando selecciona a malos candidatos: CNOP”, 18 de diciembre de 1985, p. 4.

⁵³ Una referencia importante puede encontrarse en las crónicas que sobre el suceso elaboró Carlos Monsiváis en su libro *A ustedes les consta*. Edit. Era. 1995.

⁵⁴ De allí que Armando Cisneros Sosa afirme que “lo que hoy llamamos crisis urbana es en gran medida una crisis de la planificación urbana, sometida a una contundente crítica intelectual” y social. Armando Cisneros Sosa “Crítica de la planeación urbana” *Nexas* 237, de septiembre de 1997.

⁵⁵ *Unomásuno*, “La vida en un hilo: los defeños en la mira de los desastres”, 25 de agosto de 1985.

⁵⁶ Cassio Luiselli “Propuesta para la reconstrucción: La capital invisible” *Nexas* Número. 96, diciembre 1985.

⁵⁷ *Ibid.* p. 377.

g) ¿Síntomas de crisis política en las urbes?

En el siguiente sexenio, el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) mantuvo la prerrogativa de la designación del regente de la ciudad, sostenida hasta finales de la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) por presiones de diversos grupos de la clase política. Durante estas últimas administraciones se hicieron públicas las posiciones de intelectuales y políticos sobre la necesidad de renovar las estructuras políticas de representación.

Así, era evidente para los estudiosos de la metrópolis que se trataba de un fenómeno de inmensas proporciones con impactos en todos los aspectos de la vida urbana. Independientemente de las políticas de descentralización del gobierno mexicano, el incremento en la concentración poblacional había continuado sin control, principalmente en el área mexicana, lo que se tradujo en fuertes movilizaciones populares por demandas de servicios⁵⁸.

Las protestas y manifestaciones ocurridas en la ciudad de México durante la primera mitad de los noventa dejan clara la existencia de un alto nivel de organización, ya que buena parte de ellas se integraron con miembros de organizaciones sociales reconocidas. Evidencia la presencia importante de los partidos políticos abanderando las protestas y al tiempo, el rebasamiento de estos organismos políticos por organizaciones independientes⁵⁹.

En coincidencia con la llegada de Carlos Salinas a la presidencia de la república, se consolidaban en la ciudad de México nuevas directrices urbanas para contrarrestar el incremento de movimientos sociales contestatarios y con mayor articulación política. El nuevo presidente designó a Manuel Camacho Solís (1988-1993) como regente de la ciudad, de quien se pensaba buscaría negociar con la oposición política que había cuestionado severamente los resultados electorales de ese año⁶⁰.

Como se ha advertido, el país vivía una intensificación de los debates sobre los grandes temas nacionales, entre los que destacaron la democracia y el problema de la democratización de la ciudad de México, que más bien se trataba del reconocimiento de los derechos políticos de los capitalinos. Además de estos temas, se discutía la paulatina reorientación del modelo económico desde el sexenio anterior.

Los resabios de la devastación de los sismos de 1985 incrementaron la influencia de los grupos de izquierda y de derecha en la ciudad capital. En 1987, la escisión del PRI de Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo y su postulación por el Frente Democrático Nacional (FDN) permitió la expresión de los capitalinos en dimensiones no vistas desde hacía décadas.

Los grupos de acción y resistencia civil y sectores de la clase media se articularon alrededor de la candidatura de Manuel J. Clouthier *Maquío*, también con una fuerte influencia. Desde entonces se fincaba la división electoral de la ciudad. Con excepción del proceso electoral de 1997, los votos de los capitalinos representaron una clara zonificación de las preferencias electorales, quizá *acorde* con la segregación espacial de sus habitantes.

⁵⁸ Como se ha visto, desde 1950 se inició la tendencia de expansión urbana, con énfasis en el estado de México. Mientras que el Distrito Federal crecía a ritmos cada vez menores, pasando de tasas anuales de crecimiento poblacional positivas entre 1950 y 1980, a una reducción absoluta del 7 por ciento de su población entre 1980 y 1990. En cambio el Estado de México mostraba tendencias opuestas, ya que durante 1950-1960 creció al 3.17 por ciento anual y para la década 1970-1980, este porcentaje fue del 6.65 por ciento, reduciéndose durante los ochenta a una tasa promedio de 2.7 por ciento. Sin embargo, en la década de los noventa, la tasa de crecimiento se elevó al 3.4 por ciento como efecto de un incremento en las migraciones. Véase al respecto INEGI, *Anuario Estadístico del Estado de México*. Aguascalientes 1993. p. 93. Asimismo, este fenómeno parece haber ocurrido particularmente entre 1970 y 1980 en el Valle de Chalco que creció durante esa década a tasas superiores al 9 por ciento mientras que mostró tasas del 13 por ciento en los ochenta, pasando de aproximadamente 360 mil habitantes a más de 875 mil en sólo 10 años. Según cifras del Censo de 1990, el Valle de Chalco habría concentrado alrededor del 60 por ciento del crecimiento poblacional de la metrópolis durante los años ochenta.

⁵⁹ Iracheta. *Op. Cit.* p. 227.

⁶⁰ Con los resultados de la elección de julio de 1988 triunfó como senador por el Distrito Federal Porfirio Muñoz Ledo, un belicoso político que sostuvo una muy notoria actividad política en tribuna, no obstante la aplastante mayoría del PRI en esa representación.

Las elecciones de 1988 dieron muestra de debilidad cíclica y la tendencia del PRI frente a situaciones críticas. Con la designación de Manuel Camacho en la regencia de la capital —un sólido cuadro técnico con experiencia anterior en el gobierno federal—, se inició un proceso para negociar con fuerzas antes excluidas.

Las directrices de la política urbana del nuevo regente se expresaron primero en las alzas de las tarifas y la privatización de servicios urbanos, las políticas de reconstrucción de la capital, y más tarde, con el fortalecimiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF). Básicamente, el nuevo regente llegó:

con ambiciosos planes para el desarrollo del centro de la Ciudad y la elevación social de varios barrios del centro antiguo, ideas que se habían formulado durante su paso por la Sedue [Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología] con De la Madrid y su participación anterior en la reconstrucción urbana de la ciudad de México después del terremoto. A pesar de la fuerte resistencia de la Asamblea, *los proyectos de reconstrucción urbana de [Manuel] Camacho trataban de restaurar y revitalizar las áreas del centro de la Ciudad a fin de atraer a visitantes y desplazar a los residentes pobres, así como impulsar la recuperación del mercado inmobiliario urbano que apenas empezaba a dar señales de vida con la transferencia de títulos de propiedad durante el remozamiento posterior al terremoto*⁶¹.

La estrategia del nuevo regente consistía en renovar las viviendas viejas en las áreas del Centro Histórico y preservar el potencial de dicha área, no solamente por el patrimonio nacional que representan, sino para alentar la construcción de viviendas para la población de altos ingresos y el desarrollo turístico, una fuente de divisas importante.

En ese periodo, se contemplaba que las delegaciones semirurales del Distrito Federal recibieran nuevos asentamientos “como unidades habitacionales multifamiliares, mediante una planeación cuidadosa de la urbanización, que respete la ecología y recupere las áreas verdes y recreativas para los habitantes”⁶².

Con los años podría apreciarse la importancia de esta exclusión social. Según datos del Banco Nacional de México, para 1998, casi una década después, los demandantes de vivienda en la Ciudad de México, que percibían ingresos de hasta un salario mínimo, eran alrededor de 406 mil, lo que representaba ya el 69 por ciento del total de la demanda de vivienda nueva.

En otro aspecto, el regente tenía un ambicioso proyecto para *el desplazamiento masivo* de los vendedores ambulantes y otros trabajadores del sector informal que *congestionaban* las calles del centro de la ciudad. Un objetivo que le costaría fuertes críticas y acusaciones de corrupción a varios de sus funcionarios. No obstante,

con estos planes (...) Camacho logró lo que ninguna otra administración municipal o presidencial había podido hacer: superó la oposición política de los residentes pobres y de clase media de las áreas centrales e introdujo la reconstrucción urbana en gran escala⁶³.

En este contexto, la ciudad presentaba un rápido deterioro de la situación social que profundizaba la crisis fiscal, y un escenario para el impresionante aumento de la oposición política en la metrópolis.

Algunas de las protestas públicas más fuertes de la Ciudad de México eran provocadas por la elevación de los precios de los alimentos derivada de la terminación de los subsidios alimentarios. Otras respondían a la elevación de los costos del transporte impuesta por las autoridades capitalinas. Y aun otras más surgían cuando los residentes urbanos veían que el gobierno prefería el desarrollo industrial o los objetivos de la austeridad a sus propias preocupaciones por los servicios urbanos⁶⁴.

Las protestas por servicios, según algunas fuentes, llegaron a reunir multitudes de cerca de 300 mil participantes⁶⁵. A partir de aquí, como resultado de las contradicciones en la aplicación de políticas urbanas acordes con el interés del capital, se podía

⁶¹ Davis. *Op. Cit.* p. 418. Las cursivas son mías.

⁶² Manuel Juárez, José. “Desarrollo social y cultura”, en el Coloquio *El Distrito Federal ante los desafíos del fin de siglo*, organizado por el Gobierno de la Ciudad de México, el Senado de la República y la UAM-Xochimilco. Semanario de la UAM Vol. V. No. 08 México, D.F. 19 de octubre de 1998.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 400.

⁶⁵ SIPRO, *Cronología e indicadores internacionales y nacionales: síntesis de prensa mensual*. Servicios de Prensa Procesados: A. C., México, D. F., 1986-1987. p. 60.

advertir un claro deterioro del dominio de las fuerzas tradicionales, para ser sustituidas por grupos emergentes, fruto de la presión política y la lentitud de los cambios.

Puede concluirse entonces que los objetivos políticos de los tres presidentes anteriores—Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid—, habían sido relativamente similares, algunos con preferencia por determinadas políticas urbanas que buscaban fortalecer al PRI en la concentración económica más grande del país entre los distintos grupos poblacionales (clases medias y trabajadores no asalariados) no representados en el sector laboral del partido. Si esto no ocurría se anunciaban nuevos movimientos sociales *autónomos* del PRI, o que apoyaban activamente a partidos de oposición, tal como ocurrió.

Cuadro 12. Presidentes de la República y alcaldes o regentes de la ciudad de México, 1915-2001

Presidente	Periodo	Alcalde, regente o jefe de gobierno	Periodo
P. Elías Calles	1924-1928	F. R. Serrano	1926-1927
		P. Villa Michel	1927-1928
E. Portes Gil	1928-1930	M. M. Puig Casauranc	1929-1930
		C. Ibáñez	1930
		Lamberto Hernández	1930-1931
P. Ortiz Rubio	1930-1932	E. Romero Courtade	1931
		Lorenzo Hernández	1931
		V. Estrada Cajigal	1932
Adolfo López Rodríguez	1932-1934	M. Padilla	1932
		J. G. Cabrai	1932
		A. Sáenz	1932-1935
Lázaro Cárdenas	1934-1940	C. Hinojosa	1935-1938
		J. Siurob	1938
		Raúl Castellanos	1938-1940
Manuel Ávila Camacho	1940-1946	Javier Rojo Gómez	1940-1946
Miguel Alemán Valdez	1946-1952	F. Casas Alemán	1946-1952
A. Ruiz Cortines	1952-1958	Ernesto P. Uruchurtu	1952-1958
A. López Mateos	1958-1964	E. P. Uruchurtu	1958-1964
Gustavo Díaz Ordaz	1964-1970	E. P. Uruchurtu	1964-1966
		Alfonso Corona del Rosal	1966-1970
Luis Echeverría Álvarez	1970-1976	Alfonso Martínez Domínguez	1970-1971
		Octavio Senties	1971-1976
J. López Portillo	1976-1982	Carlos Hank González	1976-1982
M. de la Madrid H.	1982-1988	Ramón Aguirre Velázquez	1982-1988
C. Salinas de Gortari	1988-1994	Manuel Camacho Solís	1988-1993
		Manuel Aguilera Gómez	1993-1994
Ernesto Zedillo Ponce de León	1994-2000	Oscar Espinoza Villarreal	1994-1997
		* Cuauhtémoc Cárdenas S.	1997-1998
		Rosario Robles Berlanga.	1998-2000
Vicente Fox Quezada	2000-2006	*Andrés Manuel López Obrador	2000-2006

* A partir de 1997 se denomina Jefe de Gobierno y es electo por el voto popular, salvo en el caso de Rosario Robles que fue designada como interina.

Fuente: Elaboración propia con datos de Diane E. Davis *Op. Cit.* p. 475-6.

En dicho entorno, resultaba menos factible que se considerara un riesgo “para la estabilidad” de la ciudad mantener el principio de que el presidente designara al titular del gobierno, como factor de equilibrio entre los sectores corporativistas del partido oficial frente al crecimiento de la oposición política, que los colocaba frente a otro riesgo: perder el control político de la misma⁶⁶.

⁶⁶ Como advierte Iracheta, en el Distrito Federal destacaba “la efervescencia política al ponerse en discusión su régimen político y la elección directa de sus

En buena medida, estos factores incrementaron su impacto en la vida urbana para que, en el contexto de las elecciones federales de 1997, al elegirse a las autoridades centrales de la ciudad por vez primera, triunfara un partido opositor (PRD), lo parecía anunciar profundos cambios en el ordenamiento de la ciudad.

El triunfo de la oposición en la capital del país (1997) permitiría desafíos públicos al presidente de la república por parte del jefe de gobierno, al menos en el discurso, que directa o indirectamente, tendrían consecuencias para que la oposición triunfara en varias regiones del país en los siguientes años y triunfara en la presidencia de la república en el año 2000. De este modo, quedaría pendiente para los analistas políticos definir en qué forma el triunfo de la oposición en la Ciudad de México en 1997 favoreció en el imaginario colectivo nacional la idea de la falibilidad del partido gobernante, con más de 70 años en el poder (Cuadro 1)⁶⁷.

autoridades. Las tendencias en torno a este proceso muestran la conformación de un régimen intermedio” en el que se buscaba ampliar “las atribuciones legislativas de la Asamblea de Representantes para normar el desarrollo de la fracción de la metrópolis correspondiente, creándose las condiciones para una reestructuración política y administrativa de esta entidad, por la vía de la elección de consejeros ciudadanos y para la elección de sus autoridades, transformando la Regencia del Departamento por una Jefatura del Distrito Federal”. Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta *Planeación y desarrollo, Una visión de futuro Problemas y perspectivas del desarrollo y la urbanización en México y el estado de México*. México 1997. p. 21.

⁶⁷ Entre 1997 y antes de las elecciones de 2000 se percibía con mayor claridad la necesidad de alternancia en el ámbito nacional y regional. La oposición estuvo a punto de triunfar en Guerrero, con una diferencia mínima respecto a la votación del PRI. En Veracruz, las elecciones locales de octubre de 1997 estuvieron claramente influidas por el “factor Cárdenas” con un incremento de votos por la oposición; de hecho, las posteriores elecciones de gobernador tuvieron al inicio el optimismo de la oposición para vencer al PRI. En Chiapas se preparaba el escenario con una oposición unida; y en Tabasco las elecciones darían al candidato del PRD una diferencia de apenas ocho mil votos, en lo que más tarde se denominaría “la primera vuelta”, al referirse a la primera votación, que fue anulada. En general, con la presencia de un gobernante de oposición en la capital del país la oposición nacional desarrolló algunas acciones para llegar a las elecciones presidenciales del 2000 con un candidato común. Sin embargo, argumentos de poca monta fueron obstáculos serios para este propósito, no obstante las altas expectativas que generaba entre la población. Al final, la oposición del PAN obtuvo una votación superior a la del PRI, en un hecho cuya dimensión empieza a percibirse para los analistas. Las razones que se plantean para que eso ocurriera escapan a los objetivos de esta investigación.

Capítulo 7

CONFLICTOS EN LA GOBERNACIÓN DE LA GRAN URBE

De acuerdo con lo que se sostiene en esta investigación, el desarrollo de las urbes mexicanas durante todo el siglo XX se confrontaba con los paradigmas de la modernidad: la funcionalidad urbana requería de alineación con los requisitos de la nueva “aldea global”, frente a procesos sociales cada vez más complejos y de contestación política en diversas regiones del país¹.

En este apartado se analiza la importancia histórica que tienen las ciudades en la *articulación* de factores de poder, en la *producción* y *reproducción* de las causas del conflicto urbano, así como sus *afectaciones* al sistema político en México.

También se destacan las principales características urbanas que sustentan la idea, según la cual, la expansión de las ciudades en México constituye un elemento importante para el desarrollo de conflictos sociales y políticos.

La gran urbe, las grandes ciudades, las zonas metropolitanas o la megalópolis, son espacios de concentración de masa poblacional, y por lo tanto, *concentración espacial* de relaciones sociales y políticas; espacios de contradicción entre una modernidad desarrollista y otras realidades de alta marginación. En este caso particular, resulta natural que el tipo de marginación urbana no corresponda al modelo de la marginación rural, porque entre ambas cambian los procesos de constitución, integración y desarrollo.

Entre los investigadores del fenómeno urbano existe una fuerte tradición que considera a las ciudades desde aspectos demográficos y sus implicaciones políticas. En ello estriba el punto de interés de este apartado. Como foco de atracción poblacional, generadora y productora de relaciones sociales en desigualdad, la metrópolis es productora y generadora de *conflictos, contradicciones y tensiones*.

El conflicto se presenta siempre que dos o más personas o grupos intentan poseer el mismo objeto, ocupar el mismo espacio o bien defender objetivos opuestos, al menos una parte considera que su posición se encuentra amenazada por otro actor o grupo. El conflicto así *es inherente a las congregaciones humanas y más aún a las congregaciones urbanas*. Históricamente, la humanidad ha vivido con la amenaza de las conflagraciones derivadas de la escasez de recursos naturales frente al exponencial crecimiento de la población².

¹ En el modelo ideal, “la planificación urbana desde los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial reuniría tres grandes principios. Primero, el ejercicio generalizado del Estado benefactor, un Estado que reduciría las contradicciones entre el capital y el trabajo que conmocionaron a las sociedades del siglo XIX y comienzos del XX. Fue exitoso en los países de Europa y los Estados Unidos, daría lugar a la congelación momentánea de alquileres, la construcción de edificios de departamentos de renta barata, la edificación de centros hospitalarios y la multiplicación de escuelas, mercados y redes de nuevos servicios como la electrificación, el teléfono, el tren urbano.

“El segundo principio fue la confianza casi absoluta en la intervención centralizada de los planificadores, bajo la cual las ciudades recuperarían el orden perdido en la primera etapa de la industrialización y alcanzarían por fin la modernización. Se desarrollarían sistemas de planificación espacial centralizados, fundamentalmente a cargo de los gobiernos nacionales, regionales o estatales. Este principio se sustentó en una práctica planificadora científica, que requería la apropiación de un cierto saber, elaborar el plan, resumido en muchos casos en un plano, y aplicarse sobre las ciudades. Peter Hall sintetiza ese esquema con la secuencia examen-análisis-plan. El planificador debería reunir la información relevante sobre la ciudad, analizaría los datos, haría proyecciones y finalmente daría vida a un plan para controlar las tendencias y decir cómo las actividades deberían estar ordenadas sobre el suelo. Para planificar sólo se requería encontrar un experto que pudiera comprender la situación y darle un lugar para trabajar.

“El tercer principio fue el modelo de Le Corbusier: elevar densidades con altas dosis de áreas verdes, imponer la figura geométrica y estandarizar la construcción de los espacios urbanos, simplificados por funciones, bajo el modelo industrializador de la producción en serie”. Véase Armando Cisneros Sosa “Crítica de la planeación urbana” *Nexas* 237, de septiembre de 1997.

² Alejandro Nieto Enríquez “Metrópolis un fenómeno de la sociedad moderna”, en el Foro *Gobernar y administrar las metrópolis: un reto del futuro*. Gobierno del Estado de México, 1999. p. 8.

Como espacio social de contradicciones, en ella se plantean diversos tipos de *división y segregación* social (o espacial). Con el análisis de indicadores económicos, sociales y políticos, se encontró que la constitución de la metrópolis es un fenómeno político que con la modernidad enfrenta nuevas problemáticas.

Como análisis del Estado mexicano, la configuración metropolitana de México se atribuye también a los enormes rezagos del campo y por consecuencia, la migración campesina a las ciudades. Según se desprende del análisis del modelo de desarrollo, las ciudades son polos de atracción social y económica para los intereses de la clase media rural, principalmente. La ciudad es presentada como el conjunto de oportunidades para el progreso cultural y económico.

Desde la imagen proyectada por los medios de comunicación, durante muchos años las figuras de progreso en el imaginario colectivo se vincularon con la cotidianidad urbana; en tanto, la difusión de los perfiles rurales servía para “lecciones” de valor moral y respeto a la tradición. En otro sentido, durante décadas ha sido tradicional que las imágenes rurales (o de indígenas) se usaran para el *sketch* cómico o de “entretenimiento”, en los cuales era señalada la “falta de cultura” es decir, el atraso en el medio rural.

Elo conformaría un *statu quo* urbano. Desde este punto de vista, la cultura en la globalización tiene nuevas formas de reproducción, principalmente a través de los medios masivos de comunicación que resiente profundas transformaciones de mercado, formas de producción y circulación³.

En el plano cultural, la metrópolis ha sido también ejemplo de la transformación de valores por la masificación, la *controversia* por la “falta” de moral pública o el abuso de la misma. Los sucesivos gobiernos posrevolucionarios no previeron la génesis rural a las ciudades ni sus consecuencias; tampoco tuvieron previsiones sistemáticas o institucionales sobre conflictos surgidos a partir del impresionante incremento de los asentamientos periféricos.

Por las características del Estado en México se permitió que los administradores urbanos locales, estatales o federales dieran a los nuevos pobladores los *usos* coyunturales de la tradición política: el *acarreo* para el culto a la imagen del funcionario en turno, la proyección de la obra social ante las apremiantes necesidades; el uso electoral de la población periférica.

Según plantea Emilio Pradilla, “el análisis objetivo de la naturaleza de estos conflictos lleva a la conclusión de que la responsabilidad recae sobre el gobierno federal [...] y el PRI, como partido de Estado”⁴. Tradicionalmente las investigaciones urbanas adjudican la responsabilidad del actual orden social urbano al Estado mexicano.

También se adjudica al Estado la responsabilidad de los conflictos históricos de la metrópolis. Así, se afirma que el gobierno “ejerció una peculiar presión sobre los funcionarios locales para que fuesen *políticamente sensibles* —no solo técnicamente competentes—, en la administración de la ciudad de México”⁵. Esta *sensibilidad* se explica en el contexto de incrementos notables de la conflictividad social y política. La naturaleza peculiar del sistema político permitió a líderes (nacionales o locales) desarrollar, al mismo tiempo, acuerdos políticos con las clases medias y trabajadoras, que resultaban contradictorias.

En contrario, estos grupos presentaban, a través de las instituciones del gobierno local o nacional, sus desacuerdos sobre el desarrollo de la ciudad, ante la falta de espacios de participación política.

³ Daniel Hiernaux Nicolás “Hacia una teoría de las ciudades mundiales: un estado de la cuestión”. En Rocío Rosales Ortega Globalización y regiones en México. Coed. FCPYS--PUEC, Miguel Ángel Porrúa, 2000. pp. 125.

⁴ Emilio Pradilla Cobos. “Gobierno federal, PRI y caos urbano” *La Jornada*, 24 de mayo de 2000. El estudioso fue también funcionario del Gobierno del Distrito Federal, como director del Fideicomiso de Estudios sobre la Ciudad, durante la administración de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles.

⁵ Davis. *Op. Cit.* p. 428.

En este acotado terreno social y espacial [la ciudad de México], donde el partido gobernante trataba de equilibrar diversos intereses (...) y promover el desarrollo industrial en la capital (...) los funcionarios de la Ciudad de México implantaban políticas de servicios urbanos y de administración urbana que les permitieran mantener mejor la lealtad de un amplio espectro de fuerzas⁶.

Es decir, con la carencia de espacios de representación política, la metrópolis fue uno de los primeros espacios sociales que registró la disputa ciudadana por participar en la política local, como individuos y no como miembros de instituciones corporativas. Desde su aparición, este hecho resultó desafiante.

Otro aspecto de la investigación sobre el sistema político es el establecimiento de vínculos entre el fenómeno de urbanización acelerada, con las transformaciones del país en las últimas décadas. De este modo, la naturaleza de los estudios de la vida urbana en México destaca la contradicción entre los dominios local y nacional, en la formulación de políticas urbanas, así como las *tensiones* generadas entre diversos grupos y sectores sociales.

Resaltan aquí los *entrecruzamientos* frecuentes de la dinámica urbana y la dinámica política, aunque son analíticamente diferentes. Dichos ámbitos tienen un tratamiento particular y a veces separado en las investigaciones sobre el tema. Es preciso tener presentes ambos planos para entender el desarrollo urbano y político de la Ciudad de México.

Cualquier estudio sobre el impacto de la política en el desarrollo urbano no está completo cuando excluye la incursión de actores nacionales en las luchas locales y los actores locales en las luchas nacionales. Adicionalmente, la política urbana es comprensible a partir del análisis de la *multiplicidad de factores de poder e intereses* que se vinculan contradictoriamente en la Ciudad de México a través de los años. Así es como se estructura la *compleja totalidad urbana* que ahora se intenta discernir.

El análisis del proceso de cambio urbano requiere desagregar los factores endógenos o exógenos que lo constituyen. Es necesario plantear ¿Qué ha cambiado en el espacio urbano en los últimos años, tanto en los factores que los alteran o modifican, lo producen o reproducen? ¿De qué forma, o con qué condiciones, la urbanización incide sobre las transiciones mexicanas, particularmente la transición política?

a) ¿Cómo distinguir el conflicto político?

La acelerada configuración urbana del país plantea retos específicos a los organismos responsables de la planificación y a la sociedad en su conjunto. Por esto, es posible afirmar —en forma no conclusiva—, que resulta altamente probable la aparición de nuevas tensiones y conflictos que, en potencia, se incuban en el escenario urbano del país, en el espacio de las grandes ciudades y metrópolis mexicanas. Lo anterior, por los constantes ejemplos de exclusión que la vida urbana genera, como dice Düssel Ambrosi,

La exclusión es una desventaja de los sistemas políticos, los cuales, para ser considerados bajo un principio democrático amplio, requieren, antes que la participación política, ser sustentadores de vida, en tanto que se preocupen por el hecho de que los miembros de la sociedad tengan cubiertas sus necesidades básicas y puedan *promover la vida como posibilidad de participación política*. Sin embargo, cuando esto no es así, los sujetos de exclusión constituyen un problema debido a que tienden a organizarse para impulsar cambios en su modo de vida⁷.

Como fenómeno reconocido, el proceso de urbanización “está cargado de *sentido político* en la medida que *condensa, concentra y polariza* las contradicciones sociales en el espacio de la gran Metrópolis”, cuyos indicios en la realidad se encuentran aparentemente aislados, por lo que es labor de los analistas su estructuración objetiva.

En el análisis del conflicto urbano y los procesos que implica se identifican los datos socioeconómicos, que reflejan desigualdades sociales contenidas en el proceso de cambio demográfico. A esta información se agregan los contextos problemáticos: fenómenos de *segregación*, privatización del espacio, degradación y agotamiento de recursos naturales,

⁶ *Ibidem*.

⁷ Enrique Düssel Ambrosi. “El coloquio Ética, Política y Exclusión”. *Semanario de la UAM* Vol. IV N°. 40, México, Distrito Federal, 22 de junio de 1998.

escasa planeación urbana, problemas de coordinación intergubernamental, así como la insuficiencia institucional para la coordinación urbana y metropolitana, entre otros. Todos ellos son temas clave para entender la intensidad y complejidad características del fenómeno político de la urbe.

Hoy las grandes metrópolis del mundo subdesarrollado, y entre ellas la ciudad de México *son espacios de segregación más que de interacción.*

La *fragmentación metropolitana a nivel espacial y social* nos habla de un conglomerado heterogéneo de ciudades [...] donde se aprecian varios fenómenos críticos: La *baja movilidad* de buena parte de su población por la ausencia de transporte público adecuado y suficiente o por los altos costos que involucra, lo que obliga a los pobres de la ciudad a resolver sus necesidades económicas a través de actividades locales o cercanas [...] de residencia en condiciones por demás deplorables (...)

El costo relativamente bajo de algunos transportes facilita cierta movilidad, sin embargo, la *desintegración* de los sistemas y *la preeminencia del transporte individual*, terminan por hacer demasiado tortuosos y lentos los trayectos y en muchos casos altamente costosos debido a los transbordos y a la necesidad de acudir al centro metropolitano para trabajar o a distritos industriales alejados de los habitacionales⁸.

Los orígenes y las causas de conflicto en la metrópolis son múltiples. Quizá el más estudiado se relaciona con la confrontación entre lo público y lo privado, referente a la problemática urbana: de servicios y mantenimiento de la imagen urbana: calles y pavimentación, urbanización pública y privada, gas, agua potable, localización y abastecimiento, entre otros. En este ámbito se reflejan la mayoría de los indicadores sobre la conflictividad de la historia urbana, social, institucional y política en México. Aquí Alfonso Iracheta destaca el concepto de *negatividad de la valorización del espacio*.

La interrefleja de los procesos productivos sobre la naturaleza reflejada en cambios climáticos, destrucción de la capa vegetal, la emisión de contaminantes sobre el suelo, los cuerpos de agua y la atmósfera, haciendo más aparente la contradicción del uso del espacio y generando nuevas reivindicaciones sociales que confirman a la metrópolis como arena de la lucha entre clases sociales, *y haciendo también más aparente el papel contradictorio del Estado que, teniendo que enfrentar el deterioro ambiental, difícilmente confronta a las fracciones de capital (básicamente industrial y del transporte) que provocan tal deterioro*⁹.

b) ¿Hacia dónde va el conflicto en las grandes urbes?

Con un propósito esquemático, a continuación se exponen someramente cinco características de las modalidades políticas que adquiere el conflicto y los rostros de la política en el espacio urbano del país. En primer lugar, se enfoca la importancia de las ciudades por la concentración poblacional y con ello, la concentración del voto que representan para el mercado político.

En segundo lugar, la tradicional oposición al PRI del voto urbano, que adquirieron desde hace años las zonas urbanas y notoriamente la ciudad de México. En el devenir del sistema político, la declinación política del PRI estuvo asociada, primero, con la pérdida de influencia en las zonas urbanas; y con ello, la afirmación de su predominio en las zonas rurales, hecho que confirmaron aún las elecciones presidenciales de julio de 2000.

En tercer término, destaca la *importancia político-electoral alcanzada por las zonas urbanas*, que no es reciente. Por lo menos desde la década de los setenta y ochenta se ha reconocido la importancia política-estratégica de las ciudades, cuyo ejemplo representativo ha sido la ciudad de México.

Si tiene presente que la consolidación política posrevolucionaria y la legitimidad corporativa del Estado mexicano dependió de la prosperidad y el crecimiento económico registrado en la ciudad de México, a lo cual se agrega la lealtad política de los trabajadores, que proporcionaban los servicios urbanos; esta lealtad era obtenida a través de accesos privilegiados a espacios

⁸ Iracheta. *Op. Cit.* p. 13.

⁹ Iracheta. *Op. Cit.* p. 63. Las cursivas son mías.

de poder y mediante políticas sociales, cuya eficacia se reflejaba como éxitos de políticas nacionales¹⁰. De esta manera, la Ciudad de México fue punto de concentración de poderes nacionales, cuya tranquilidad local confirmaba la legitimidad del sistema político en su conjunto.

Durante los gobiernos de José López Portillo y Miguel de la Madrid, que implantaron reformas fiscales profundas, “muchos miembros del PRI estaban preocupados por la posibilidad de que el incremento de los gastos urbanos en la capital generara un mayor endeudamiento nacional”¹¹. No obstante, sabían que si “se reducía o aun se cortaba por completo el gasto público para los servicios urbanos de la ciudad de México, *el sitio más populoso y movilizad*o de la nación, podrían agravarse los movimientos sociales urbanos rápidamente crecientes en la ciudad, lo que alimentaría una oposición política mayor entre la ciudadanía en general”¹². No estaban lejos de tener razón.

Los gobiernos de la ciudad enfrentaron el dilema por equilibrar las prioridades macroeconómicas nacionales apremiantes del partido gobernante con los antiguos objetivos políticos y fiscales. Esta mención a la política urbana tiene relevancia porque, en ese periodo, la insatisfacción política alcanzó notoriedad. Se refería a problemas por las carencias en el transporte, los servicios y las crecientes fallas en el control político. Ello provocó, en 1982, movilizaciones de creciente descontento y generalizadas, pese a que las acciones gubernamentales crearon diversas instituciones de política urbana. Sin embargo, dichas instituciones hicieron evidente la *desconexión* entre la política local y la nacional.

En cuarto lugar, con *el incremento de la conflictiva urbana se hizo evidente el ingreso de México a una nueva fase política*, en la que se planteó la *posibilidad de la alternancia*, y por lo tanto, la sustitución del partido gobernante (PRI). En ese periodo, los mecanismos que permitían la legitimación política en la urbe agotaron paulatinamente su eficacia en las prácticas institucionales hasta entonces vigentes. Para la vida de la metrópolis, se tocaban puntos finales o puntos de inicio en las formas tradicionales de su gobernabilidad.

La sensibilidad política (o la carencia de ella) de los gobernantes nacionales a las demandas de los habitantes de la ciudad de México, resultó en la creación de un sinnúmero de *conexiones institucionales* entre dependencias nacionales con dependencias locales, para la aplicación de políticas urbanas y la asignación dispersa de recursos al desarrollo urbano.

En último aspecto, en las tres últimas décadas, según Emilio Pradilla, la economía de la metrópolis perdió su dinamismo anterior, lo que dio lugar a procesos de *desindustrialización*, contracción de la producción agropecuaria periférica, pérdida de empleo productivo y estable, y terciarización informal¹³. Igualmente, una contracción salarial unida a factores económicos generó ciclos de empobrecimiento de la población, no obstante las políticas compensatorias de combate a la pobreza aplicadas en este periodo.

El resultado fue una inclusión social y clasista de base amplia que hacia del corporativismo mexicano algo distinto de casi todas las demás variantes del corporativismo de América Latina. Un subproducto infortunado de esta inclusión era un aparato estatal más extenso y controlador; otro era una *mezcla conflictiva de la política y la elaboración de políticas locales y nacionales*¹⁴.

Puede confirmarse que no obstante la agudización de los conflictos de la urbe, ello no permitió un desarrollo institucional coherente; o bien, se evidenció la incapacidad gubernamental para atender estratégicamente el crecimiento extensivo de la ciudad y la baja densidad en el uso del suelo, entre otros aspectos.

¹⁰ Diane E. Davis. *Op. Cit.* p. 440.

¹¹ *Ibid.* p. 368.

¹² *Ibidem.*

¹³ Emilio Pradilla Cobos et. al. *La ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico. Los límites del desarrollo urbano metropolitano.* (Resumen) Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México. GDF. Noviembre de 2000. p. 23.

¹⁴ Diane E. Davis. *Ibid.* p. 440. Las cursivas son mías.

c) Una aproximación a las configuraciones de la urbe política

Con el triunfo de un candidato opositor en las elecciones para presidente de la República (julio de 2000), pueden explicarse tendencias de acontecimientos políticos nacionales y regionales de las últimas tres décadas del siglo XX, que modificaron las bases de sustentación política y los puntos de interconexión entre la legitimidad y la gobernabilidad en México.

Es posible también que en dichas tendencias, tenga un papel primordial la “alteración” del espacio urbano, la “proyección” del conflicto de las urbes mexicanas a la agenda nacional; en fin, la plena dimensión del espacio urbano como espacio conflictivo. Habrían reconfigurado también al Estado mexicano. Tienen lugar desde entonces nuevos espacios y nuevas interconexiones entre ellos.

Así, con la intención específica de destacar el papel de las ciudades mexicanas y en particular, el papel de la ciudad de México en los procesos de transición política, se presentan algunos rasgos de esta nueva configuración:

1. El proceso de metropolización en México igualmente que en el resto de América Latina, no es resultado del desarrollo, sino del subdesarrollo; surgido de la dependencia y de la acumulación en cada país o al interior de la misma. Por lo tanto,
2. La expansión urbana constituida en proceso metropolitano, no es producto del progreso técnico y la industrialización o de la concentración de las actividades modernas, sino de la creciente migración campo-ciudad, con la generación de esquemas de deterioro del empleo y el surgimiento extensivo del subempleo.
3. La alta concentración institucional (y burocrática) en la ciudad de México, producto del centralismo vigente durante décadas, es generadora de alta densidad problemática. En ese sentido, contrasta la *falta de voluntad política* de las administraciones de la metrópolis para enfrentar los problemas socio-espaciales con la firmeza que, por ejemplo, se asume en los problemas económicos de la política nacional.

En México existe una fuerte desigualdad en la distribución de funciones, jurisdicciones y recursos institucionales. Ello se advierte en el manejo de recursos de los gobiernos locales o el gobierno federal, para tratar con el vasto campo problemático de las medianas y grandes concentraciones poblacionales. Otro argumento se ha planteado como la simple falta de conocimiento de los asuntos relativos al Estado.

En este sentido, como derivación del centralismo, el Estado mexicano mantuvo (o *indirectamente* fomentó) los conflictos entre regiones atrasadas y regiones centrales (o metropolitanas), por encima de otros conflictos entre clases poseedoras y clases desposeídas. En consecuencia, “las políticas posteriores de descentralización, la creación de polos que [hicieran] contrapeso a las áreas metropolitanas y al mejoramiento en la distribución del ingreso entre regiones”, subestimaron “las políticas de reducción de las desigualdades entre estratos sociales ubicados en un mismo espacio”¹⁵.

4. El crecimiento de las estructuras administrativas de forma escalonada aumentó la *potestad burocrática*, que mediatiza la acción gubernamental frente a la ágil evolución de los conflictos urbanos y que resulta como fenómeno paralizador¹⁶.
5. La ‘burocratización’ de la planeación urbana, limitaría sus acciones al cumplimiento del trámite relativo a la elaboración de planes, sin mediar intención, ni elementos técnico-políticos y financieros reales, para su ejecución y cumplimiento. No obstante, el aparato burocrático no ha sido por tradición uniforme ni homogéneo, lo que hace suponer que en su interior se generan conflictos por oposición de intereses.
6. Debilidad de las instituciones y políticas públicas, para enfrentar los problemas de carácter metropolitano. Se puede encontrar en los giros ideológicos del Estado en las últimas décadas —fenómeno generalizado en América Latina—, con el cambio hacia el sector privado y la redefinición de las funciones del Estado. Puede ubicarse también en los magros resultados respecto al manejo del conflicto social.

En la medida que las demandas de la metrópolis crecieron y los recursos públicos y capacidades fueron insuficientes, el Estado evolucionó de ser un proveedor de servicios dependiente a uno independiente, y recientemente a un regulador débil de servicios brindados por el sector privado. “La tendencia hacia la privatización se dio antes de la globalización, pero el intercambio de experiencias en el ámbito global entre países probablemente haya acelerado la privatización”¹⁷.

¹⁵ *Ibid.*, p. 53.

¹⁶ Sin duda, el mayor reto será darles viabilidad a las ciudades a pesar de que en ellas se mantenga el conflicto como motor del cambio, un reto mayúsculo tan proporcional como sea el tamaño de las ciudades. Evitar que esos retos configuren amenazas depende entre otras cosas de una adecuada administración de los conflictos, de gobernar y administrar las metrópolis. Alejandro Nieto Enríquez. *Op. Cit.* p. 5.

¹⁷ Michael Cohen “El Impacto de la economía Global sobre las ciudades: El Reto de las Soluciones Metropolitanas” Conferencia del consultor del Banco Mundial. Enero de 2000.

7. Tensiones frecuentes por la oposición entre funcionarios federales con funcionarios locales, por obtener mayores atribuciones (estatales, municipales o delegacionales). Existen evidencias de la concentración de recursos, en el manejo y la asignación en el plano nacional, respecto a los gobiernos locales o de las ciudades. Se trata de un precepto que ha dificultado la formulación de políticas públicas con mayor alcance y sentido estratégico.

Quizá porque la Ciudad de México es gobernada actualmente por un partido de oposición, en la escena político-institucional aparecieron “enfrentamientos” entre autoridades del Gobierno del Distrito Federal con las autoridades federales (v. gr. Rosario Robles - Ernesto Zedillo) o con autoridades de otras entidades (Rosario Robles – Arturo Montiel, sobre el caso de la inundación en Chalco; o el “silencio” que hay entre el gobernador mexiquense y el actual jefe de Gobierno del Distrito Federal).

8. La conjunción de intereses creados o generados que favorecieron el crecimiento de los espacios urbanos metropolitanos sin previsión, el libre flujo de la concentración poblacional por atracción de economías urbanas florecientes.
9. La formulación genérica o coyuntural de estrategias de ordenamiento (planes o programas, acuerdos o convenios) obedece, en su mayoría, a la *potencialidad conflictiva* de los fenómenos urbanos. Generalmente, son esquemas de previsión frente a situaciones de catástrofes inmediatas o acciones posteriores a ellas¹⁸.
10. La planeación urbana se impuso, tanto por la necesidad evidente como por la renovación de cuadros gubernamentales. Esto es coincidente con el acceso de la oposición al poder. En este sentido, es preciso resolver la hipótesis sobre si la paulatina eficacia de la gestión urbana en México tiene relación con el incremento de la competitividad política y los cambios culturales de la población y de la cultura política.
11. Los procesos de descentralización urbana o desconcentración metropolitana, en distinta medida, tienden a *activar* procesos sociales de mayor participación ciudadana. En Latinoamérica, “también ha fortalecido los procesos de participación locales” y esto “ha permitido mayores niveles de responsabilidad y transparencia” en algunas ciudades¹⁹.

Con lo expuesto puede concluirse que para el Estado mexicano la política de desarrollo urbano es producto, directo o indirecto, de la presión que ejercen fuerzas políticas y de la confluencia de factores de poder. Igualmente se concluye que como problema estratégico, la formulación y aplicación de políticas públicas para el desarrollo urbano no han sido relevantes en realidad, acercándose más a un papel ideológico desde el Estado, que a la búsqueda *per se* de eficacia en la función pública.

De esta forma, se requiere adaptar las políticas públicas de las ciudades a nuevas condiciones de diversidad y pluralidad política; considerar la colaboración entre los distintos agentes sociales. Los titulares de gobierno de las ciudades, como administradores de conflictos, están obligados a *transformar y transformarse*, en clara atención a los fenómenos de metropolización.

La eficiencia de las instituciones políticas, la eficacia de gobierno y la optimización de la representación política en las ciudades, tienen un impacto claro en los niveles de bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos. En contrario, la improvisación gubernamental mantendría a generaciones futuras ligadas al subdesarrollo y al agravamiento paulatino de los conflictos sociales, con alto riesgo de ingobernabilidad.

En el ámbito económico, los modelos aplicados hasta ahora resultan de éxito relativo. Sin embargo, los gobernantes del espacio urbano deberán ofrecer más crecimiento y empleo, como contrapartida al crecimiento de la economía informal, con lo que podría mejorarse la capacidad de los gobiernos en las ciudades para captar ingresos, como factor de atenuación del conflicto social.

¹⁸ Existe una gran diversidad frente a la contradicción entre la urgencia impuesta por los problemas y la falta de previsión. Por ejemplo, después de la fuerte inundación por las lluvias torrenciales en la Zona Metropolitana que causaron el desborde de aguas negras en el municipio de Chalco de Solidaridad, el gobernador mexiquense, Arturo Montiel Rojas, ante cuestionamientos sobre la falta de previsión, afirmaba: “No somos dioses para prevenir los fenómenos naturales”, no obstante señalamientos anteriores sobre el posible desborde del canal de Chalco. Reportaje de Patricia Sotelo, CNI Noticias, Canal 40. 2 de junio de 2000, 22 horas.

¹⁹ Michael Cohen “El Impacto de la economía Global sobre las ciudades: El Reto de las Soluciones Metropolitanas” Conferencia del consultor del Banco Mundial. Enero de 2000. p. 17.

Finalmente, los gobernantes de las urbes requieren estrategias para disminuir las tensiones derivadas de fuertes diferencias en la calidad de vida, tanto por la segregación social que representa, como por el contraste con el nivel de vida rural, en condiciones de extrema pobreza.

La interrelación de la vida urbana con la movilidad política del país, adquiere mayor complejidad en la dinámica metropolitana. El punto de confluencia puede ubicarse en la importancia estratégica del mercado político y del mercado electoral. En este apartado se analizan hechos relativos al espacio urbano y su correlación con el cambio político, en el contexto de la formulación de las políticas públicas para la metrópolis. En un aspecto igualmente relacionado, se analizan algunos significados políticos y “urbanos” del triunfo de la oposición en el gobierno en la Ciudad de México.

En forma paralela, se destacan los impactos en la legitimidad del sistema político y en qué forma las medidas de ordenamiento urbano o ausencia de las mismas habrían repercutido en la dinámica electoral o en las coyunturas políticas en el ámbito federal o local.

En general, se buscan elementos en la actual ordenación urbana; rasgos del diagnóstico político a partir de su sinrazón; las implicaciones de la descomposición institucional o falta de directriz institucional en las políticas metropolitanas, por la subordinación a intereses locales o nacionales evidentes durante décadas.

Es necesario aclarar que el proceso de apertura política ha sido lento y entrecortado en la metrópolis. En particular, el Distrito Federal aún está sometido a un estatuto político de excepción que limita los derechos políticos de sus habitantes, por lo que su forma de gobierno difiere de las demás entidades. Así, el avance en la coordinación de la planeación, las políticas y las acciones de los gobiernos que comparten el espacio metropolitano y megalopolitano es aún limitado e insuficiente frente a los retos que impone la realidad de estas dos formas de estructuración urbanoregionales¹.

Se apreciará que las estructuraciones metropolitanas en México (institucionales o socioespaciales) no parecen enfocarse a la constitución de lo que Jordi Borja llama *ciudades informacionales* o de desarrollo tecnológico².

Entre todos los fenómenos sociales que generan movilidad, efervescencia o cambio político, los procesos electorales impactan a veces directa, pero también en forma indirecta el desarrollo de movimientos sociales urbanos con demandas específicas o dinámicas de carácter político.

Como primer ejercicio, recuperamos algunos elementos del documento de análisis “Demandas ciudadanas en el proceso electoral” del estado de México, en la coyuntura del proceso electoral para la gubernatura en 1999³, en el cual fueron identificados ejemplos de movilización política urbana con el objeto de capitalizar la atención del proceso electoral.

En esta zona conurbada, los puntos principales de movilidad social estuvieron centrados en la satisfacción de demandas de servicios. Entre las cuales trascendieron las peticiones de mayor seguridad pública, más unidades de transporte público o su mejoramiento, suministro de agua, obras públicas, necesidad de vivienda, mejoramiento del medio ambiente, entre otros.

¹ Emilio Pradilla Cobos et. al. *La ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico. Los límites del desarrollo urbano metropolitano*. Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México. GDF. Noviembre de 2000.

² Jordi Borja y Manuel Castells. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Edit. Taurus. España, 1997. 418 pp.

³ Felipe de Alba y Eliana Prudencio “Demandas ciudadanas en el proceso electoral” Seguimiento periodístico del 1° de febrero al 27 de junio de 1999. Periódicos como *Valle de México* y otros impresos regionales. Mayo de 1999. El trabajo constituye un aporte parcial a la comprensión de los factores políticos en los procesos estructurantes de la problemática metropolitana, tanto desde el ángulo de la movilización social como actuación institucional.

En un primer periodo (1° de febrero al 15 de abril), los registros de demandas ciudadanas se presentaron en municipios con la mayor importancia poblacional o política electoral: Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Lerma, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, San Mateo Oxtitlán, Toluca, Valle de Chalco Solidaridad y La Paz.

En un orden distinto, pero igualmente con intencionalidad, la acción gubernamental representa un factor de legitimidad política cuyo trasfondo de *uso* electoral resulta coincidente. En el mismo periodo, se registró una clara promoción a la obra pública realizada o en ejecución (36 trabajos), que concernía a la instalación de guarniciones, pavimentación, banquetas, drenaje sanitario, edificación de vivienda, etcétera.

En segundo lugar de importancia, se identificaron demandas relacionadas con el transporte urbano, sea por declaraciones o acciones concretas. En menor medida la seguridad pública, el empleo, servicios de salud, educación y dotación de recursos materiales y financieros. En los municipios donde se presentaron estos casos fueron: Caputitlán, Chalco, Ecatepec, Ixtapaluca, La Paz, Naucalpan, Nicolás Romero, Nezahualcóyotl, Metepec, Toluca y Tlalnepantla.

En un segundo periodo (16 de abril al 11 de mayo) en los medios de comunicación se registraron problemáticas y demandas como falta de agua potable y contaminación de la misma, principalmente en los municipios de Calimaya y Tecámac; asimismo, la solicitud de un relleno sanitario para los residuos sólidos.

En este lapso las acciones realizadas por el Gobierno del Estado de México se orientaron a la ejecución de obras públicas y educación. En el primer caso, fueron un promedio de 20 acciones distribuidas en 12 municipios, en cuatro de ellos fueron recurrentes, Ecatepec, Toluca, Nicolás Romero y Nezahualcóyotl.

Respecto a la educación, se registraron nueve acciones distribuidas en siete municipios, en los cuales se entregó mobiliario, equipo de cómputo, becas, aulas, talleres, laboratorios, entre otros. Lo anterior permitió constatar que en Ecatepec y Toluca principalmente, existió mayor atención gubernamental a las necesidades básicas de la población, por parte de las autoridades estatales.

Todo ello resulta relevante para plantear, ¿Qué factores influyen para la mayor o menor atención gubernamental a la sociedad urbana? Asimismo, ¿Qué factores influyen para el incremento de las demandas urbanas y la movilidad política? ¿Qué aspectos sugieren la *atracción política* de las metrópolis?

Un segundo elemento nos permite distinguir que las metrópolis muestran desfases en sus mecanismos tradicionales de control y legitimidad política. *En las metrópolis se configuran, articulan, producen y reproducen nuevos dominios políticos regionales, fundados en el espacio y la territorialidad, obturadores de los sistemas patrimonialistas y corporativos vigentes.* Desde este ángulo puede deducirse la influencia espacial sobre los procesos de cambio político.

Así, en los años recientes, la complejidad urbana, como articulación de esfuerzos institucionales y de coordinación sectorial, parece agudizarse con el triunfo de partidos de oposición en las ciudades. De igual forma, como plantea Alicia Ziccardi, “en Toluca, municipio priista que nunca conoció la alternancia política, existen desde hace más de dos décadas equipos de planeación territorial que han desarrollado actividades profesionales pioneras y que incluso fueron incorporados al gobierno federal, principalmente cuando, en 1976, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.”⁴

En conjunto, el poder Ejecutivo de todos los niveles de gobierno es “presionado” para renovar sus estructuras y promover las adecuaciones al marco normativo de la estructuración metropolitana; a partir de lo cual, los congresos locales o el congreso federal promueven mecanismos reguladores para fomentar relaciones interinstitucionales, lo que en ocasiones evita el enfrentamiento permanente entre poderes.

⁴ Alicia Ziccardi (Coord). “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad” En *La tarea de Gobernar: Gobiernos locales y participación ciudadana*. IIS-UNAM y Miguel Ángel Porrúa. 1995. p. 17.

En cualquier caso, los grupos políticos, liderazgos sociales o representaciones apoyan o no “el establecimiento de cauces de participación cívica y de diálogo” para el desarrollo de soluciones a los problemas colectivos. Mientras que, los liderazgos políticos más retardatarios “ven en ese diálogo un peligro contra su libertad de decisión”⁵.

Así, en el plano general, en el conjunto de las decisiones gubernamentales sobre el orden urbano, los liderazgos políticos o sociales tendrían que incorporar opiniones diversas para fortalecer los sentidos sociales y la legitimidad de sus decisiones⁶. En ese sentido, los procesos de desarrollo y conflictividad urbana influyen positivamente en la diversidad política que se registra en el gobierno en México, en sus distintos niveles.

a) Signos de competencia política en las grandes urbes

Antes, para promover cambios bastaba con los usos de los instrumentos corporativos, la disuasión o la compra de voluntades; era posible el consenso a partir de avances previstos, delimitados. Ahora, otros instrumentos han alcanzado notoriedad en la generación de consensos, voluntades colectivas, competencias electorales o religiosas, un proceso de constitución de las preferencias y del gusto social y político, identificado con el análisis de las opiniones políticas o la aplicación de avanzadas técnicas de mercadotecnia.

Este apartado se funda centralmente en el análisis y el impacto de los medios y los recursos políticos de uso actual en la configuración de la sociedad urbana. Se pretende despejar algunas hipótesis sobre la ciudad como *masificación* de voluntades y la *ciudad como espacio natural* de las modernas vías de legitimación política.

En la sociedad contemporánea, ocupa un lugar predominante el uso político de la publicidad y la mercadotecnia, *a través* de los medios de comunicación. Estos instrumentos tienen un papel mayor en las decisiones políticas, en la transformación de los sentidos sociales (dar sentido, orientar, manipular y convocar), de las propuestas de agentes sociales o de sus líderes hacia la masa.

Según el esquema weberiano, antes, “la publicidad políticamente activa llevaba la impronta del partido de notables”; actualmente “se ha operado un cambio estructural en la publicidad [...] que tiene que ver con las instituciones del intercambio social [las cuales] se encuentran disgregadas o desvalorizadas; la prensa se ha convertido en comercial; el partido de notables ha devenido en partido de masas”⁷.

En la actualidad, se considera a la mercadotecnia como la propaganda moderna, con un público cautivo y al que, con la eficacia del mensaje instantáneo, se le disuade y convence. Para los analistas, estos nuevos procesos y sistemas plantean la actualización de las modalidades de la política social, y con ello, el diseño de nuevos escenarios políticos.

En el rediseño del espacio público y político, la *institucionalización* de la opinión pública a partir de los medios de comunicación y los espacios de representación (Ejecutivo, congresos, gubernaturas, presidencias municipales), ya no puede ser vista como expresión de una voluntad general sujeta a razón, sino como una *masa cuantificada de opiniones particulares y contradictorias*. Esta *masa cuantificada actúa como tendencia* en momentos coyunturales (procesos electorales, validación de opiniones sobre conflictos en coyunturas específicas, crisis de legitimidad por escándalos en corrupción, etcétera).

⁵ Para una propuesta de los posibles elementos y mecanismos que se requieren en la zona metropolitana para la participación ciudadana véase Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta *Planeación y desarrollo, Una visión de futuro Problemas y perspectivas del desarrollo y la urbanización en México y el estado de México*. México 1997. p. 236-242.

⁶ José Luis Ramírez González *La participación ciudadana en los países nórdicos: experiencias de Suecia. Análisis y conclusiones con miras al futuro*. Conferencia Europea sobre Participación Ciudadana en los Municipios, Córdoba 4-7 de noviembre de 1992. Madrid: Comunidad de Madrid, 1992.

⁷ Sandra Valdetaro “Opinión Pública y Escenarios Mundiales” Anuario del Depto de Ciencias de la Comunicación. Universidad N. de Rosario, Argentina. Volumen 1. p.

La sociedad mediatizada tiene en la opinión pública su representación colectiva; como espacio colectivo propio y recreado, sin aparente articulación pero “conducida” por los factores de poder y los agentes de la reproducción social, lo que permite a la opinión pública conservar ciertas aptitudes de control e imposición de límites al escenario político.

En ello, se advierten riesgos: que la sociedad urbana registre signos de “despolitización” y riesgo que los procesos electorales se conviertan en mayor medida en manifestaciones de una *sociedad de consumo*.

Desde este punto de vista, la participación actual de los públicos, como espectadores y actores de la vida política se constituye en *simulacro* de participación. El incremento de la participación social tiene usos políticos en la televisión y en general, en los medios de comunicación.

Así, lo que transmite la televisión es *conocida*, lo que excluye tiende a *desaparecer* de la escena política. En este sentido, la televisión se convierte en *aceleradora* de la identidad urbana (individualismo y materialismo) y, por oposición, de la desintegración de proyectos sociales, que exige una sociedad de consumidores políticos. En el nuevo Estado,

Reside una parte del poder, pero sólo una parte. El poder lo tiene también la empresa privada. No se sabe bien dónde terminan las corporaciones y dónde comienza el gobierno. Por tanto, cuando se habla de iniciativa privada parece una broma, ya que no existe, lo que hay es la posibilidad de utilizar los medios comunes de producción creados por el Estado⁸.

En ese aspecto, son diversas las opiniones que sostienen que las elecciones del 2000, por citar un ejemplo reciente, corresponden a un modelo de campañas a partir del uso del mensaje *mediático* en forma predominante, con los instrumentos y los recursos que proporciona la publicidad en los medios.

De allí se deriva la afirmación sobre si el triunfo o fracaso de los candidatos a la presidencia de la república en el 2000 estuvo fundado en el uso de dichos recursos. Igual que en otras ocasiones, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Acción Nacional (PAN) fueron puntos opuestos en el uso de la publicidad y mercadotecnia.

El candidato Vicente Fox, candidato del PAN, surgió triunfador como producto —entre otras posibles razones—, de una impresionante y eficiente campaña en los medios electrónicos. Más allá de las tradicionales propuestas de programa o de gobierno, fue intenso el recurso de la imagen, la proyección de la personalidad optimista y una imagen de “candidato del cambio”, el candidato *que podía* vencer electoralmente al PRI, lo cual finalmente ocurrió. Aparentemente, “la ausencia de credibilidad en los partidos políticos fue propicia para ello y nos puso ante la posibilidad de un novedoso estilo de caudillismo” que permanecería en los próximos años⁹.

Asimismo, la pérdida de la mayoría absoluta en el Congreso por parte del PRI en 1997 y el triunfo de la oposición en algunos gobiernos locales, habrían motivado a los electores para el triunfo opositor. Se consideró que el régimen enfrentaba condiciones propicias para la alternancia en el poder, lo que parece haber sido claramente comprendido por los estrategas de la candidatura de Vicente Fox. Varios analistas políticos han señalado que la elección del 2000 se convirtió en un “movimiento” de referéndum para quitar al PRI de la Presidencia, como parte central del discurso de la campaña foxista.

Desde este ángulo, se coincide que este fenómeno de cambio estuvo dirigido a la población urbana como objetivo principal. Desde años más o menos recientes, la masa electoral del país —en correspondencia con los movimientos poblacionales y económicos—, se ha ido trasladando del campo a las ciudades con su respectivo impacto en las preferencias políticas. Así, los cambios urbanos del país tienen alto impacto en la configuración territorial del país y ésta configuración depende fuertemente del nivel de las pugnas políticas.

⁸ Milton Santos “Crisis y desintegración de la metrópolis”. En *Urbanización, Subdesarrollo y Crisis de América Latina* Miguel Panadero (Coord.). Seminario de Geografía, Albacete, España, 1988. p. 54.

⁹ Algunas de las principales reflexiones y datos que se presentan a continuación están fundadas en la lectura del documento Fundación Rosenblueth “Lecturas del 2 de julio”. Sestra. Agosto de 2000. 25 pp.

La pugna por democracia colocó a la ciudad de México en el núcleo de los debates y confrontaciones. Diversos investigadores consideran que la alta urbanización metropolitana es una consecuencia política de la estructura territorial del país y de sus regiones. Para analizar estos cambios en los mapas electorales del país se utilizan aquí los conceptos de “realineamiento” y “desalineamiento” electoral¹⁰.

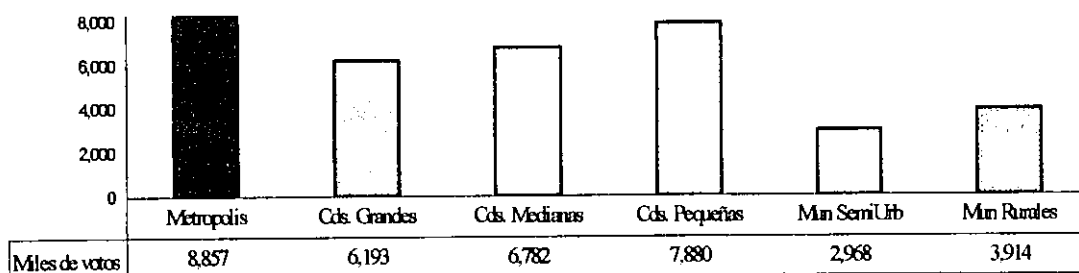
En el primer caso, se trata de un “cambio duradero de las preferencias partidarias, en el apoyo que diferentes grupos sociales dan a los partidos, cambio que a su vez es provocado por modificaciones en los procesos y factores que intervienen en la socialización política de los ciudadanos”¹¹. Este concepto comprende los reajustes que se “determinan ya sea en función de grupos definidos por sus *variables sociodemográficas* o ya por modificaciones importantes en la *distribución geográfica* de las preferencias partidarias (por regiones o por el *criterio de campo-ciudad*)”¹².

El segundo concepto, el “desalineamiento”, ocurre por “un alejamiento del electorado respecto a los partidos” a partir de lo cual se incrementa la abstención, desciende la participación en las elecciones de cargos medianos o menores; asimismo, “se debilita la identificación del individuo con un mismo partido” con cambios frecuentes de una elección a otra, o bien en una misma elección, con combinaciones de su voto por partidos diferentes.

Años atrás, los municipios rurales fueron la clave del control político y continuidad del dominio electoral del PRI; posteriormente, al perder dominio sobre la población urbana e incrementar la oposición en esas zonas, ocurrieron gradualmente procesos de cambio político en el país.

De este ángulo, pueden identificarse procesos de “realineamiento” político electoral en el país que ocurren en las principales metrópolis mexicanas (Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey), en las grandes ciudades y en las ciudades medias, en detrimento de las zonas rurales del país (Gráfico 8).

Gráfico 8. Elección de 2000. Distribución de los votos en zonas urbanas y rurales



Fuente: Fundación Rosenblueth, agosto de 2000.

b) ¿Cuál es la importancia urbana de los partidos políticos?

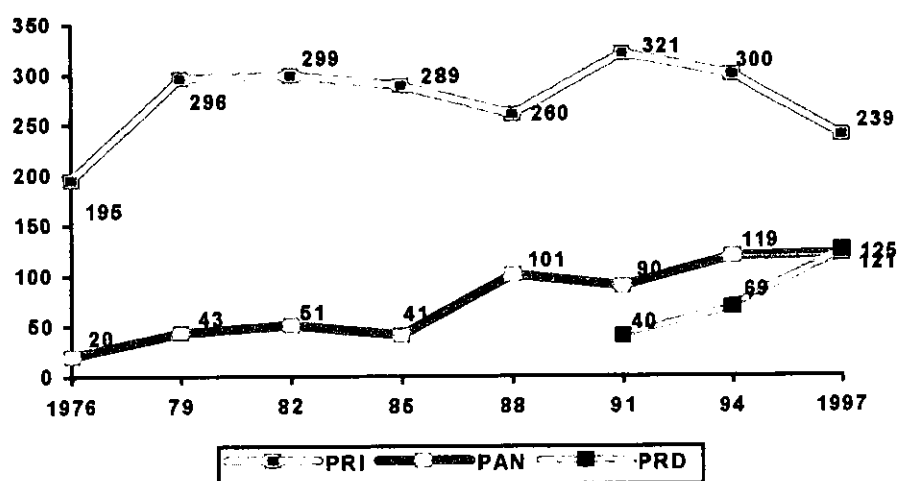
Como ya se ha dicho, en México se observan una serie de cambios políticos que pueden ubicarse en distintas facetas de la vida social del país. En este caso particular, desde los resultados electorales, espacio que permitirá analizar los cambios ocurridos en la representación política nacional y local de los últimos tiempos, según los tipos de asentamientos humanos.

¹⁰ Guadalupe Pacheco Méndez “1994: hacia un realineamiento electoral. Del voto corporativo a la volatilidad electoral” en Germán Pérez Fernández del Castillo et al (Coords) *La Voz de los Votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*. Coed. FLACSO y Miguel Ángel Porrúa. México, 1995. p 209-232. Este texto tiene valor para un análisis detallado de los cambios en las preferencias electorales en México, hasta la elección de 1994.

¹¹ *Ibid.* p. 209-210.

¹² Sin embargo, debe entenderse que en el realineamiento, “también pueden concurrir factores de carácter institucional, como cuando se introducen reformas al sistema electoral que estimulan o aceleran dichos reajustes”. *Ibid.* p. 210.

Grafico 9. Numero de diputados por partido y año (1976-1997)



Nota: en el caso de la composición de la Cámara en 1997, faltan agregar los ocho diputados del PVEM y siete del PT, con los que se conformó el llamado Bloque opositor.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados.

También por la presencia de fenómenos recurrentes de alternancia en los gobiernos locales y recientemente en el gobierno nacional, inclusive fenómenos de combinación de gobiernos de diferente partido, como suceden en algunas ciudades mexicanas.

En este sentido, un fenómeno relevante ocurrido en México durante los últimos cuarenta años es la declinación de la hegemonía política tradicional. En el periodo de los años sesenta hasta finales del siglo XX, la votación por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el partido que conservó el poder de 1929 hasta el final del siglo, sufrió una paulatina disminución de sus porcentajes electorales (Gráfico 9 y 10).

Asimismo, los grandes cambios del perfil poblacional parecen concurrir con los cambios de preferencias electorales. Mientras que el PRI mantuvo un claro predominio en las zonas rurales, los partidos de oposición incrementaron su influencia en los pequeños, medianos y grandes centros urbanos.

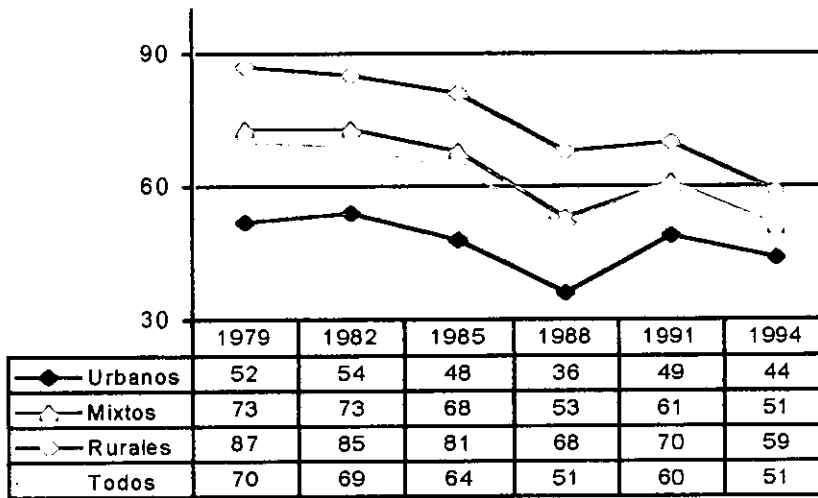
Con base en resultados de elecciones para diputados federales, en 1961 el PRI alcanzaba porcentajes de 90 por ciento, mientras que en 1970 ya había disminuido diez puntos (79.9); en tanto que en los inicios de los ochenta disminuyó otro tanto (69.2), en 1982.

Seis años más tarde en 1988, en el año de las elecciones más cuestionadas en la historia del país, el PRI registró una fuerte caída en sus preferencias hasta alcanzar apenas arriba de la mitad de los votos totales (51.1).

Finalmente, en las elecciones federales de 1997 obtuvo la votación más baja registrada hasta entonces, con 37.4 puntos porcentuales. Esta información apuntaba a escenarios de alternancia regional y nacional. Un elemento central en estos cambios es la preponderancia del voto urbano sobre el voto de las zonas rurales para el cambio político.

Las características particulares del cambio de simpatías que enfrentó el PRI, el principal partido en México hasta finales del siglo XX, tuvieron algunos rasgos necesarios de destacar. En distintos ámbitos se registraron "movimientos" de tipo institucional y político para "abrir" los controles políticos.

Gráfico 10. Votación por el PRI entre 1979-1994 según tipo de distrito (promedios)



Fuente: Elaboración propia con datos de Guadalupe Pacheco. *Op. Cit.* p. 213.

Desde la oposición, la reforma del Estado “adquirió un tono más político y se dirigió hacia las bases jurídicas y las instituciones vinculadas con los procesos electorales principalmente”, derivado de las experiencias que dejarían las elecciones nacionales de 1988, que acentuaron la crisis del sistema político y colocaron en primer plano la agenda democrática de las ciudades y del país¹³.

Para una mejor comprensión cuantitativa de los fenómenos de cambio político en México puede contrastarse este decrecimiento con el crecimiento de las expectativas electorales de otros dos partidos nacionales: el PAN y el PRD.

Una secuela natural del incremento de las preferencias electorales para los partidos de oposición fue evidente en las últimas décadas, en la nueva composición partidista de la Cámara de Diputados.

Puede advertirse que a partir del año 1976 y hasta 1979, en el entorno de la Reforma Política y la consecuente incorporación de nuevos partidos a la contienda electoral, la oposición incrementaría su número de curules de 20 a 43. Esta proporción se mantendría sin mayores cambios hasta 1985.

El retroceso sostenido de la votación por el PRI desde 1979 puede explicarse por el “desalineamiento” de sus electores,

Una parte de esta base desalineada se refugió en la abstención en 1985 y 1988; otra optó por votar en favor de una candidatura de oposición en 1988, el FDN, pero sin identificarse de manera permanente con alguno de los partidos de oposición. Este factor puso de manifiesto que el desgaste de las tradicionales maquinarias de movilización del PRI para reunir a sus mayorías hegemónicas había llegado a un punto crítico, y que las preferencias electorales de una porción significativa del electorado habían adquirido gran volatilidad y afectado al PRI¹⁴.

En este periodo se asentaban los signos de nuevos mapas electorales del país, por una redistribución de las preferencias partidistas de los votantes. Lo anterior, se traduciría en signos de alta competencia en el ámbito regional y nacional, lo que iniciaría una larga travesía de reacomodos y nuevas configuraciones políticas.

¹³ Iracheta. *Op. Cit.* p. 14.

¹⁴ Guadalupe Pacheco. *Op. Cit.* p. 210.

En ese año, el PAN tendría 101 posiciones en la Cámara. Los partidos agrupados en el Frente Democrático Nacional no tuvieron la previsión suficiente para aliarse también en la postulación de diputados federales. Es posible que con ese hecho, las transformaciones políticas que desde entonces necesitaba el país hoy tendrían otro caiz¹⁵.

En el año de 1991, la oposición en conjunto, el PAN y el PRD recién fundado, reuniría ya 130 diputados, mientras que el PRI tendría un repunte de 260 a 321 posiciones, nunca antes y aparentemente nunca después el PRI obtendría ese número. Entre 1994 y 1997 el PRI nuevamente descendió de 300 a 239 posiciones legislativas.

Por lo que se refiere a los partidos de oposición, entre 1991 y 1997 el PAN y el PRD registraron incrementos históricos en el número de posiciones en la cámara legislativa. En el primer año, 1991, la oposición tuvo en conjunto 130 diputados; en 1994 obtuvieron 188 diputaciones. En 1997, sin embargo, reunieron la cifra récord de 246 diputaciones. Si a esta cifra agregamos los 15 diputados que alcanzaron los partidos Verde Ecologista de México (PVEM) y del Trabajo (PT), resultaban 261 diputados de los partidos de oposición.

Este hecho permitió la integración de un bloque que conformó una nueva mayoría frente a sorprendidos diputados priistas y que mantuvo literalmente en jaque a la Cámara durante alrededor de un año.

No obstante, las distancias que existen entre causas sociales y partidos políticos son confirmadas por el elevado abstencionismo que se registra en la sociedad urbana actual. Los diversos grupos sociales generan interlocutores propios que evidencian la emergencia de una sociedad civil organizada, que se encuentran en la disputa por espacios de poder. Igualmente, la gestión gubernamental, responsable de encauzar las demandas sociales, enfrenta una relativa incapacidad para renovar sus cuadros técnicos y políticos, que cuenten con una visión estratégica de la fenomenología metropolitana.

Los grupos emergentes u organizaciones ciudadanas representan ahora una fuerza importante, a veces independiente de los partidos, a veces subordinadas, pero siempre con dinámica propia; con reivindicaciones que han cubierto demandas de servicios públicos elementales como el agua potable hasta la defensa del medio ambiente o los derechos humanos.

Los partidos políticos y las organizaciones ciudadanas con presencia en el ámbito urbano son los motores de los cambios sociales, que "sin estar reguladas en el circuito de lo público, contrastan con frecuencia (sus) visiones de poder que prevalecen [...] (entre) los distintos ámbitos de gobierno. La participación de esas organizaciones contribuye notablemente a impedir una mayor erosión en el pacto social"¹⁶.

En este sentido, se presenta a continuación una breve exposición de cada uno de los tres principales partidos políticos con presencia en México: el PRI, el PAN y el PRD. El objetivo es ubicar los rasgos principales del cambio político, desde el enfoque de los cambios urbanos en los últimos años, sus vinculaciones con el desarrollo de las ciudades en México; asimismo, encontrar los nexos entre el desarrollo político y el incremento de la conflictividad urbana en el país, particularmente en la ciudad de México.

El PRI o el paulatino deterioro

El Partido Revolucionario Institucional (PRI)¹⁷ es uno de los fenómenos de poder de mayor importancia del siglo XX. Dos rasgos esenciales de su eficacia política fueron la estabilidad y paz social para el país y el sistema político mexicano, entre otros. El análisis de su influencia rebasa los objetivos de este trabajo, por lo que se aborda en forma lateral con las preguntas: ¿La

¹⁵ Por la imprevisión de hechos, los diputados federales del FDN no alcanzaron a conformar una fracción legislativa en la Cámara, ni tampoco lograron establecer alianzas con las otras oposiciones. Este último hecho ocurriría hasta 1997, con el denominado bloque opositor en la Cámara de Diputados.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Como es sabido, antes fue el Partido Nacional Revolucionario, luego el Partido de la Revolución Mexicana y como se denomina en la actualidad. Un análisis pormenorizado y ya clásico de este partido se encuentra en Luis Javier Garrido *El Partido de la Revolución Institucionalizada*. Siglo XXI. 1992.

estructura unipartidista y corporativa influyó en las directrices de las políticas urbanas en México? ¿Qué consecuencias tuvo la conformación de grandes ciudades en el sistema político, particularmente en la ciudad de México?

El conjunto de intereses que representó fue una mezcla heterogénea de grupos, clases sociales y facciones políticas. En su trayectoria histórica, algunos de sus conflictos intrapartidistas más graves —estrictamente políticos o derivados de nuevas limitaciones de recursos para sostener sus mecanismos corporativos—, repercutían en las orientaciones de los servicios urbanos o la administración de la ciudad de México. Como se ha visto, a partir de los años sesenta los conflictos internos del PRI, aceleraron su incapacidad de renovación, producto del descontrol político que representó la expansión urbana.

Los conflictos también favorecieron inercias burocráticas en los aparatos de gobierno; incapacidades para actuar en procesos de reforma urbana para mejorar los modelos de solución o atención ciudadana; las características de su representación política o las demandas de los crecientes movimientos sociales, de tal forma que la metrópolis se convirtió para el PRI en el ejemplo del verdadero “Leviatán” de México, la ciudad capital de su influencia, tanto como su Estado burocrático en expansión¹⁸

Desde los años treinta, este partido fue factor de resolución de las disputas entre los grupos de poder y canal de expresión e inclusión de grupos sociales en los beneficios sociales. En ese sentido, se formulan ocho rasgos políticos de esta interconexión:

1. El partido de Estado fue la principal instancia de mediación de controversias entre los grupos regionales, estatales o nacionales que disputaban posiciones políticas, de gobierno y de representación popular.

Por derivación, en los conflictos urbanos, la garantía de su eficacia y legitimidad política, durante mucho tiempo fue el *instrumento* idóneo para canalizar las demandas de grupos marginales a través de sus vínculos con el gobierno.

2. Antes de las reformas al Estatuto de Gobierno en el Distrito Federal, el presidente de la república designaba directamente al regente de la ciudad, cuyos vínculos con grupos de poder nacional o relaciones políticas locales favorecieron fuertes contradicciones en la formulación de políticas urbanas de largo plazo.
3. Con el advenimiento de los grupos neoliberales al gobierno federal, las sucesiones gubernamentales generaron un cambio radical de grupos políticos dirigentes; con ello, cambiaron paulatinamente el perfil de las dirigencias priistas. Una larga lista de políticos profesionales fueron desplazados de las posiciones de decisión, para sustituirse por equipos conocedores de las “técnicas” de gobierno.
4. Las repercusiones en la ciudad de México fueron que los gobernantes aplicaron directrices macroeconómicas, con el criterio de la alta concentración del gasto que representaba la expansión urbana para el gobierno de la ciudad; y por consecuencia, afectando la estructura corporativa del partido gobernante y su legitimidad política.
5. Como factor decisivo de la estabilidad, las eventuales diferencias entre el gobierno nacional o el gobierno local fueron resueltas *naturalmente* a favor de los intereses de los primeros.
6. Desde sus inicios, el desarrollo del PRI fue concomitante al sistema político mexicano y el ejercicio de gobierno con prácticas corporativas. El PRI resultó un importante factor cohesionador de la diversidad de grupos urbanos.
7. Las políticas de contención de la expansión urbana con el incremento de demandas sociales, fortalecieron las posiciones de “radicalismo” popular; fomentaron la organización independiente y contestataria, que paulatinamente escapó de los controles del aparato partidista.

¹⁸ Davis. *Op. Cit.* p. 458.

Diversos analistas del sistema político mexicano consideran que un rasgo fundamental de su actualidad estribaba —por lo menos hasta la década de los noventa— en las crisis sucesivas del PRI y su relación corporativa con los grupos sociales.

El PRI experimentó momentos de fuertes crisis internas que en consecuencia generaron diversidad “disciplinaria” de la clase política tradicional. Derivado de esa ética disciplinaria ortodoxa, la existencia de algunos momentos de crisis condujeron a deserciones importantes: Juan Andrew Almazán, en 1940; Ezequiel Padilla, en 1946, y Miguel Henríquez Guzmán, en 1952, así como Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, en 1987, quizá la última escisión más importante antes que la presidencia de la república fuera ocupada por otro partido.

En la década de los setenta iniciaban con claridad nuevos problemas y crisis del sistema político: los generados en la administración de Gustavo Díaz Ordaz. El debilitamiento paulatino de la hegemonía del PRI se expresaría con la creciente oposición electoral.

A partir de 1970, el apoyo electoral del PRI cayó con fuerza en la capital del país. Tras alcanzar niveles sin precedente, que fluctuaba entre 64 y 69 por ciento durante la administración de Uruchurtu, el apoyo electoral bajo 20 por ciento (o 10 puntos), para llegar a 55.41 por ciento en 1970. Esto contrasta con una tasa de apoyo de 80 por ciento en el ámbito nacional.

Cerca de 80% de la población de la ciudad de México votó en las elecciones locales de 1960; pero en las elecciones locales de 1967 esta cifra había bajado a 64.5%, y a 59.7% en las elecciones nacionales de 1970¹⁹.

La ciudad de México registró desde los años setenta un paulatino abstencionismo y crecimiento relativo del voto opositor. Con el incremento del voto opositor, el abstencionismo encontraba una opción política definida (Cuadro 13). Las características cuasi-monolíticas del sistema político mexicano mostrarían una de sus más importantes crisis, en la década de los ochenta. Y se convirtieron en regla en la década siguiente, cada vez que los grupos políticos querían manifestar signos de inconformidad.

Desde las elecciones presidenciales de 1970, mientras que el PRI recibía un poco más de 80 por ciento de la votación nacional, su apoyo en la ciudad de México apenas llegaba a 55 por ciento. En el caso de Cuauhtémoc Cárdenas, algunos autores valoran el apoyo que les fue otorgado por las masas urbanas de la ciudad de México, inconformes por las consecuencias de la crisis económica de 1982, los recortes al gasto social y la incapacidad del gobierno local y federal para atender a los damnificados del sismo de 1985.

En vísperas de la campaña presidencial de 1988, las demandas de servicios urbanos eran piedra angular de los síntomas de cambio político en la ciudad de México: “los movimientos sociales de la ciudad continuaban con sus demandas acerca de la declinación de los servicios básicos, los crecientes costos del transporte y la electricidad, los efectos negativos de la austeridad, y su limitada participación política en la gobernación de la Ciudad de México”²⁰.

En un acto de oportunidad política, Cárdenas recuperó las demandas locales de los habitantes de la ciudad de México, que exigían el pleno ejercicio de sus derechos políticos²¹. Los seguidores de Cuauhtémoc Cárdenas constituyeron un movimiento social que atrajo el imaginario colectivo de la ciudad de México y conmocionaron al régimen priista en las elecciones presidenciales de 1988, en buena medida por el apoyo de dirigentes del movimiento urbano de la ciudad.

Como se confirmaría en elecciones posteriores, Cárdenas tomó la decisión de salir del PRI en parte porque contaba con un amplio apoyo ciudadano y de organizaciones sociales, inconformes por las carencias de servicios urbanos provocadas por la austeridad y la falta de derechos democráticos en la capital del país.

¹⁹ *Ibid.* p. 278.

²⁰ *Ibid.* p. 411.

²¹ Cuauhtémoc Cárdenas. *Nuestra lucha apenas comienza*. Documentos de campaña. CEN-PRD, 1988, p. 146.

Cuadro 13. Índice de elecciones para diputados federales, 1946-1988
Porcentaje de votos emitidos a favor del PRI y de los partidos de oposición

Año	En todo el país		Distrito Federal	
	PRI	Oposición	PRI	Oposición
1946*	73.52	26.48	50.34	49.66
1949	89.32	10.67	61.90	38.10
1952*	74.31	25.69	49.01	50.99
1955	87.27	12.73	56.05	43.81
1958*	88.33	11.67	68.59	31.27
1961	90.23	9.32	63.94	35.45
1964*	86.26	13.60	65.98	33.71
1967	83.32	16.49	65.34	34.02
1970*	80.07	15.74	55.41	33.40
1973	69.66	30.44	43.74	40.27
1976*	80.09	19.91	55.62	28.97
1979	69.74	30.26	46.71	41.64
1982*	69.25	30.75	48.35	51.65
1985	64.81	35.19	42.63	57.37
1988*	51.11	48.89	27.61	72.39

*Año de la elección presidencial

Fuente: Tomado de Diane E. Davis Op. Cit. p. 473.

En décadas anteriores, la relativa prosperidad económica había logrado una estabilidad política favorable al éxito del PRI. En los años sesenta se manejaron los indicadores económicos con resultados positivos, relativamente. Sin embargo, la crisis de 1982 fue la culminación de una serie de crisis que a su vez, iniciaron una larga transición de cambios políticos que concluirían (o iniciarían) en el año 2000, con el triunfo del PAN en la presidencia.

Desde la década de los ochenta, varios mecanismos funcionales al sistema político mexicano mostraron signos de ineficacia y altos costos políticos: el fraude y la corrupción en las elecciones de 1986 en la zona norte del país lo hicieron evidente. Estos hechos se convirtieron en "un augurio de lo que podría ocurrir en la capital si los residentes seguían desafiando abierta y activamente al partido gobernante"²². Muchas de las decisiones políticas tomadas en el sexenio siguiente para mantener los márgenes de gobernabilidad, contemplaron el riesgo del crecimiento de la oposición en varias regiones del país.

En las elecciones de 1988, por primera vez el partido oficial contó con menos apoyo electoral (39%) que la oposición en conjunto (59%). Si se ve como una línea tendencial, desde entonces se fraguaba el arribo de la oposición al gobierno de la ciudad de México, si se excluyen las elecciones federales de 1991.

La participación de Cárdenas en la elección [de 1988] no solo restó apoyo al candidato del partido gobernante en las elecciones presidenciales, sino que también afectó las elecciones para diputados del Distrito Federal, lo que demuestra más aún la extensión de la oposición al PRI, existente en la ciudad²³.

Esta elección enfrentó al PRI con su nivel de votos más bajo y evidenció una fuerte crisis en los mecanismos de control político y captación de apoyos.

²² *Ibid.* p. 410.

²³ Davis. *Op. Cit.* p. 416-417.

El apoyo de 27% para el PRI en la ciudad de México en 1988, se compara con el 68% de 1958, durante el apogeo del periodo de Uruchurtu, y con el 48% de apenas seis años atrás. Así pues, la *casi victoria* de Cárdenas en la elección nacional de 1988 *se basó casi por completo en su éxito aplastante en la capital, la que albergaba a cerca de la cuarta parte de la población nacional*²⁴.

Las razones que explican el apoyo urbano a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas fueron elementos de consideración para sus correligionarios, dados los resultados obtenidos por el PRD al postular de nuevo a Cárdenas en distintas elecciones posteriores (1994, 1997 y 2000) y la legitimidad de su gobierno en el Distrito Federal.

En todo ello, conviene detenerse en la pregunta que hace Diane E. Davis respecto a porqué los pobres urbanos apoyaron a Cárdenas en 1988. La autora sostiene que, con la crisis del corporativismo y de los conflictos intrapartidistas, las masas urbanas inconformes encontraron en Cárdenas mayor identidad política.

Posterior a las elecciones de 1988, con la ratificación del triunfo del PRI en el ámbito nacional, nuevamente las expectativas locales se subordinarían a los proyectos macroeconómicos del nuevo gobierno.

El sexenio del presidente Carlos Salinas marcó un acento pronunciado en las directrices neoliberales de la economía, lo que generó conflictos políticos entre los grupos priistas. Se manifestaron con mayor claridad algunas tendencias de reposicionamiento electoral, nuevas alianzas políticas y cambios en el PRI, adicional a los signos de descomposición política de final del sexenio.

Aunque el PRI en 1988 obtuvo 50.7 por ciento de la votación, en las siguientes elecciones federales de 1991, paso a 58.9 por ciento. Esto es, en números absolutos el PRI incrementó en más de 5 millones su votación. Este “ascenso” electoral entre 1988 y 1991 se atribuyó a estrategias impulsadas por el entonces Presidente de la República y en el caso de la ciudad de México, por el entonces regente Manuel Camacho Solís. También debe notarse que durante este sexenio se registraron importantes manifestaciones de protesta poselectoral en todo el país.

En general, los hechos políticos más destacados —aunque no los únicos— del sexenio salinista fueron los ocurridos al final de su administración: los asesinatos del candidato presidencial Luis Donald Colosio Murrieta y el dirigente priista José Francisco Ruiz Massieu; así como la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Todos estos sucesos generarían altos niveles de incertidumbre política en 1994, año de cambio de poderes federales. Aún así, el candidato priista resultó triunfador para la presidencia de la república en 1994.

Más tarde, el ascenso de Ernesto Zedillo como el nuevo presidente marcó el inicio de una serie de polémicas políticas, en particular la relativa a los casos de corrupción del gobierno anterior, lo que aparentemente afectó la imagen pública del PRI entre la población.

Finalmente, ello marcaría los resultados de las elecciones federales siguientes, en 1997. Al parecer, uno de los factores de mayor impacto en los resultados de este año fue el denominado “error de diciembre” que representó al país una fuerte devaluación y fuga de capitales. Otra posible influencia en los resultados electorales habría sido la actuación del regente Oscar Espinoza Villarreal, a quien se le atribuía participación en los escándalos financieros en la campaña de Ernesto Zedillo a la presidencia de la República.

Años más tarde, la oposición política ya en el gobierno, haría de este personaje, el último regente de la ciudad designado por el Ejecutivo Federal, un caso ejemplar de corrupción gubernamental, a partir de supuestas pruebas encontradas por el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles y más tarde por Andrés Manuel López Obrador.

En 1997, la oposición obtuvo triunfos en elecciones locales para las gubernaturas de Nuevo León, Querétaro (PAN) y el Distrito Federal (PRD), así como en conjunto, obtuvo la mayoría en la Cámara de Diputados. Los resultados de 1997 ubicaron al PRD en cifras cercanas a las registradas en 1988. Sin embargo, tres años

²⁴ *Ibidem*. Las cursivas son nuestras.

después (2000) los resultados electorales ubicarían al PRD en una derrota catastrófica, aún cuando mantuvo el gobierno del Distrito Federal. En una afirmación simple, las elecciones federales de 1997 y 2000 confirmaron un ciclo definitivo de derrotas del PRI que marcaban el final de una hegemonía de más de siete décadas.

No es posible ignorar el *efecto multiplicador* que representó para ese organismo político [el PRI] la pérdida de la mayoría absoluta en el Congreso, así como de los espacios electorales que a partir de ese momento parecieron volverse repelentes a su oferta política, por lo menos al pasar de un proceso federal a otro²⁵.

En las elecciones federales del año 2000 se expresaron la relativa incapacidad orgánica del PRI y la ineficacia de sus estrategias para remontar este fenómeno adverso, que lo colocó frente al hecho de terminar con su hegemonía.

La confusión habría sido inducida por algunos triunfos en elecciones locales como Chihuahua —que más tarde fue “recuperado” del panismo— y el incremento en sus porcentajes electorales en entidades como Veracruz, Oaxaca, Guerrero, Estado de México y Coahuila. Otra explicación señala la subestimación de los triunfos de la oposición en las gubernaturas de los estados de Guanajuato, Aguascalientes, Baja California, Morelos, Zacatecas, Tlaxcala, Nayarit y Baja California Sur, que representan un porcentaje electoral menor del total nacional.

En este entorno, es importante plantearse la siguiente pregunta ¿Era posible saber con certeza la cercanía de la derrota, la dimensión definitiva de la declinación priista en las preferencias ciudadanas? La respuesta es difícil aunque muchas encuestas ya señalaban claramente la preferencia, en conjunto, por opciones diferentes al PRI. También podría sostenerse quizá un “factor emocional” en los triunfos opositores, que multiplicarían los efectos políticos-electorales. Y este factor no siempre puede encontrarse en las encuestas.

Vistas bajo la perspectiva de la tesis desalineamiento/relineamiento, las elecciones federales de 1988 (50 por ciento de los sufragios) constituyeron una coyuntura crítica en que el desalineamiento electoral afectó severamente al PRI. En la elección de 1991 (63 por ciento de los votos), este partido logró un importante repunte electoral, *sobre todo en las ciudades, como producto de la buena opinión que los electores tenían de la gestión gubernamental del presidente de la República y de una reorganización profunda de sus métodos y mecanismos de movilización electoral*. Sin embargo, 3 años después retrocedió de nueva cuenta al nivel de 1988, al perder 13 puntos, lo cual habla de una recuperación que no se consolidó y sugiere la idea de un desalineamiento electoral de 1988²⁶.

No obstante, en 1999 el PRI aún gobernaba mil 382 municipios que representan el 51.22 por ciento de la población del país. En términos generales, puede estimarse que la inconformidad interna y las deserciones en ese partido respondieron a dos razones posibles: el predominio, en los espacios de poder, de grupos “tecnócratas” con el consecuente desplazamiento de “políticos de carrera”; así como la alta movilidad política que registraron en los últimos años, nuevos grupos ciudadanos y, con ellos, los partidos de oposición.

Un tercer elemento es la configuración urbana predominante en el país, que favoreció una cultura de mayor diversidad y tolerancia políticas. Una explicación adicional de la crisis del PRI que derivó en una caída inercial de sus índices electorales fue “determinada por la parálisis” de ese partido, “la falta de identidad con la población y la escasa penetración de su oferta política” frente a una población cambiante²⁷.

En una larga lista de factores que influyeron en la declinación política del PRI, se podrían enunciar: los escándalos de corrupción por el encarcelamiento de Raúl Salinas de Gortari, hermano del expresidente; las contradictorias investigaciones del asesinato del Luis Donaldo Colosio y Francisco Ruiz Massieu; la responsabilidad política del “error de diciembre”; el desgaste por el encubrimiento del escándalo de Fobaproa; los casos de narcotráfico en altas esferas del gobierno y los relacionados con la corrupción, hasta las diversas acusaciones contra Oscar Espinosa Villarreal y Roberto Madrazo Pintado, el regente de la capital

²⁵ Fundación Rosenblueth “Lecturas del 2 de julio”. Sestra. Agosto de 2000.

²⁶ Guadalupe Pacheco Op. Cit. p. 210.

²⁷ Fundación Rosenblueth. Op. Cit. p. 3.

del país y el gobernador de Tabasco, respectivamente, a quienes se les señaló por supuestas ayudas ilegales al PRI desde las elecciones de 1994.

¿De qué manera afectaron estos cambios a la nueva configuración política nacional? Si esto pertenece a un conjunto de cambios que nos refieren a la llamada transición política del país ¿Cómo se expresa en el perfil político del mexicano? ¿Cuánto de ello se debe a las migraciones a las ciudades, las crisis económicas cíclicas, los cambios en los niveles de acceso a los medios culturales y educativos del país? Finalmente ¿Cuántos de estos cambios son producto de la inconformidad urbana derivada de la ausencia de planeación, la corrupción en las ciudades y los intereses de grupo en las políticas públicas para las urbes mexicanas? Por supuesto, son preguntas que requieren amplio análisis. Lo anterior ha permitido a diversos autores a reconocer en el PRI signos de una fuerza ya conclusiva.

Otros elementos que sustentarían esta interpretación son: la paulatina incapacidad para incorporar nuevas fuerzas sociales, políticas y económicas, “mediante la creación de nuevas instituciones partidistas o el desarrollo de nuevos mecanismos políticos de *administración gubernamental*”, como es el caso de los espacios urbanos, que no obstante, le permitieron “mantener un grado increíble de legitimidad y apoyo electoral” particularmente en las grandes ciudades, incluida la metrópolis más grandes del país²⁸.

Con los resultados del 2 de julio de 2000, se abrió un nuevo ciclo para el sistema político mexicano: con el triunfo del Partido Acción Nacional, el PRI iniciaría lo que se considera su fase final. En general, convendría analizar sobre las consecuencias que este hecho tendrá para la vida nacional y los equilibrios políticos de futuro.

Uno de los factores que garantizaron durante décadas la estabilidad política del país fue la capacidad corporativa del PRI por su estructura partidista y sus ejes de apoyo gubernamental. Así, cuando esta antigua capacidad fue disminuida por escisiones políticas o por el incremento en las demandas de grupos urbanos, la legitimidad priista declinaba. En buena medida, la ola de cambios ocurridos en el país se inició en las zonas metropolitanas y los grupos de raíz urbana, arena de las mayores contradicciones del México de fin de siglo.

El PAN o el crecimiento acumulativo

En los últimos quince años □prácticamente desde 1985□□ el Partido Acción Nacional (PAN) registró importantes avances electorales en algunas regiones clave del país. Una generación de políticos panistas ascendió a las posiciones de poder en distintas entidades, algunos de origen empresarial, otros aliados con organizaciones de derecha.

La presencia electoral y política panista se registró principalmente en el norte del país, aunque trascendió primero a las principales ciudades de la república, como antecedente a su triunfo en la presidencia de la República en el año 2000. Conocidos como los “bárbaros” del Norte, hijos políticos de Manuel J. Clouthier, los nuevos liderazgos panistas constituyeron evidencias de renovación de la estrategia política de este partido.

Desde la década de los ochenta, en la metrópolis se percibía simpatía política por el PAN, principalmente después de 1986 y de sus triunfos en el norte. Por eso, grupos del PRI eran reacios a reformar la vida política de la ciudad, porque parecía probable una victoria del PAN en algunos distritos de la ciudad parecía mayor (Cuadro 14)²⁹.

En 1989 este partido triunfó en Baja California, con Ernesto Ruffo Appel. Fue el primer triunfo en una gubernatura de un partido de oposición en México. En un acto histórico, el anuncio lo hizo el presidente del CEN del PRI de ese entonces, Luis Donaldo Colosio Murrieta, quien sería asesinado cinco años después.

²⁸ Diane E. Davis. *Op. Cit.* p. 461.

²⁹ Diane E. Davis. *Op. Cit.* p. 411.

En 1991 el PAN disputó la gubernatura en Guanajuato, con Vicente Fox como candidato, un carismático personaje que logró movilizar amplios sectores de la población, principalmente de áreas urbanizadas. Aunque oficialmente el triunfo correspondió al candidato del PRI, Ramón Aguirre Velázquez³⁰, el cargo fue ocupado por el panista Carlos Medina Plascencia, después de serios cuestionamientos a la transparencia de los resultados. No obstante, este fue el pretexto para que en círculos políticos se especulara frecuentemente sobre un acuerdo entre el gobierno del entonces presidente Carlos Salinas y el PAN, para favorecer a éste último con espacios de poder.

Años después Vicente Fox Quezada, en un nuevo intento por la gubernatura de Guanajuato, triunfó con amplio margen, una campaña que tendría características similares a la desarrollada para la presidencia de la República en el año 2000. En los círculos políticos, tradicionalmente reacios a las posturas del panismo, se mostró un relativo desdén a este candidato, y se especulaba que con su ascenso al poder llegarían los grupos de derecha y empresariales. Se apreció poco que el candidato tendría por virtuosa esta eficaz estrategia: apoyarse en grupos empresariales y al mismo tiempo, desarrollar algunas políticas de atención a sectores marginados.

En 1992, Francisco Barrio Terrazas triunfó en la contienda por la gubernatura de Chihuahua, también después del segundo intento³¹. Su porcentaje electoral fue arrollador, aunque su administración sería cuestionada por los propios electores en 1998, cuando el PRI "recuperó" la entidad. No obstante, por su representatividad en la ola de triunfos panistas, entre otras razones posibles, Barrio Terrazas fue incorporado al gabinete federal del gobierno de Vicente Fox.

Cuadro 14. Diputaciones obtenidas por el Partido Acción Nacional (1940- 1994)

Años	Mayoría	Representación Proporcional	Total
1940	0		0
1943	0		0
1946	4		4
1946	4		4
1952	5		5
1955	6		6
1958	6*		0
1961	5		5
1964	2	18	20
1967	1	19	20
1970	0	20	20
1973			25
			20
1979	4	39	43
1982	1	50	51
1985	9	32	41
1988	38	63	101
1991	10	79	89
1994	18	101	119

* Como protesta ante lo que consideró fraude electoral, el PAN renunció a estas diputaciones. Los diputados que no acataron esta decisión fueron expulsados del partido.

Fuentes: Datos seleccionados con información de Víctor Manuel Reynoso "El primer quinquenio de la segunda cincuentena (Identidad y eficacia del PAN a cincuenta y cinco años de su fundación)". En Germán Pérez del Castillo *et. al.* *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*. Coed. FLACSO y Miguel Ángel Porrúa. 1995. p. 237.

Asimismo, en 1994 Alberto Cárdenas Jiménez, candidato panista, triunfó en las elecciones para gobernador en Jalisco, también con amplio margen. En 1995 el PAN refrendó su mayoría en Baja California con Héctor Terán Terán. Finalmente, en 1997, este partido logró triunfos en las gubernaturas de Nuevo León y Querétaro.

³⁰ En los círculos políticos se mencionó que la candidatura de Ramón Aguirre Velázquez había sido una concesión por presiones de Miguel de la Madrid al entonces presidente de la república, Carlos Salinas de Gortari.

³¹ El fenómeno de Chihuahua fue similar al de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988. En su primer intento para obtener la gubernatura el PAN "ganó" las elecciones en 1986 sin ser reconocido. Fue hasta 1992 cuando se le reconoció el triunfo de Barrio Terrazas.

Desde años atrás, el PAN ya se encontraba en una fuerte disputa por obtener el predominio en las preferencias electorales en México. La estrategia panista estuvo generalmente vinculada a la promoción electoral en las grandes concentraciones urbanas, con objeto de generar un proceso acumulativo en preparación a las elecciones federales del año 2000.

Hasta antes de julio del año 2000, el PAN gobernaba un total de 288 municipios, es decir, 32.13 por ciento de los mexicanos. Lo anterior destacaba particularmente por su fuerte influencia en las grandes ciudades. El hecho es que este partido cubría cada vez más las expectativas de la población urbana en México, aunque no exclusivamente por las preferencias de la clase media, como se ha afirmado comúnmente.

De lo anterior puede concluirse que, con la atención estratégica en las grandes concentraciones poblacionales y el acelerado incremento de la población urbana en el país, el PAN pudo captar amplios márgenes de preferencias en forma acumulativa, hasta obtener su triunfo en la Presidencia de la República.

El PRD o la marcha a la conflictiva capital nacional

En 1988 el Frente Democrático Nacional (FDN), organismo multipartidista que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano para la Presidencia de la República, obtuvo el 30.59 por ciento de la votación nacional.

En términos electorales, el FDN fue el antecedente del Partido de la Revolución Democrática (PRD), fundado el 5 de mayo de 1989. El PRD, un partido con orígenes diversos, integró a excomunistas, socialistas y ex priistas, así como un mosaico de dirigentes sociales con tendencias tanto conciliadoras como radicales³².

En la elección presidencial de 1988, por ejemplo, el candidato de la oposición, Cuauhtémoc Cárdenas, ganó en la ciudad de México e hizo temblar al PRI al disputar su hegemonía política en la capital y en toda la nación. *Aunque Cárdenas repudió al PRI debido a deficiencias de la más diversa índole, los problemas urbanos y la incapacidad de los residentes locales para tomar decisiones fundamentales sobre los servicios urbanos de la Ciudad de México, en virtud de la ausencia de instituciones democráticas locales, fueron algunos de los temas más importantes y más ampliamente discutidos en su campaña.* Desde entonces, el PRI [se apresuró] a ocuparse de las consecuencias políticas del desafío de Cárdenas³³.

En 1991, participó por primera ocasión como tal en un proceso electoral, cuando registró un fuerte descenso en su votación (7.9 por ciento), en relación con la elección federal anterior. No obstante, entre las elecciones de 1994 y 1997, el PRD pasó de un porcentaje del 16 por ciento a casi el 25 por ciento de la votación nacional. En 1997, el PRD desarrolló una *novedosa estrategia* de comunicación electoral, en su campaña por el gobierno del Distrito Federal. Se puede afirmar que el “efecto Cárdenas” □ como fue conocido el fenómeno del crecimiento de las preferencias electorales por este partido □, incrementó su votación en el ámbito nacional con algunas cuotas del voto urbano.

En los años noventa, algunos triunfos del PRD se adjudicaron a esta nueva estrategia de amplias alianzas que mediatizaron temporalmente posturas radicales de sus organizaciones y grupos de influencia. Esta estrategia estaría orientada a una mayor inclusión de grupos sociales, aún cuando se tratasen de desertiones de su “enemigo histórico”, el PRI.

Desde 1994, aún con una fuerte controversia entre sus principales dirigentes nacionales, el Consejo Nacional de este partido aprobó que 50 por ciento de sus candidaturas fueran “externas”. Asimismo, se creó la figura de “candidatos ciudadanos”, como estrategia de inclusión de nuevos liderazgos en diversas regiones, como representantes de movimientos urbanos o como expresiones de sectores sociales en las grandes ciudades. Ello representaba una tática

³² El otro gran afluente ideológico y político era el Partido Mexicano Socialista (PMS), organismo que aglutinaba a una variedad de facciones y grupúsculos de tradición socialista y comunista. El PMS fue el antecedente directo del Partido Socialista Unificado de México (PSUM), y éste a su vez del Partido Comunista de México (PCM), fundado en 1919.

³³ Diane E. Davis *El Leviatán Urbano*. Edit. FCE. México, 1999. p. 17. Las cursivas son mías.

aceptación de la necesidad de este partido para representar intereses de grupos sociales emergentes. En 1999, el PRD gobernaba 274 municipios que representaban 12.9 por ciento de la población del país. En el ámbito nacional, el PRD desarrolló una política de alianzas con líderes sociales y regionales en las diversas entidades del país.

Con esta definición, el PRD obtuvo un importante triunfo en Tlaxcala, en el cual postuló junto con el Partido del Trabajo (PT) a un expriista inconforme, Alfonso Sánchez Anaya, un político vinculado con la ex gobernadora Beatriz Paredes. Esta misma estrategia daría resultado en el estado de Zacatecas, cuando en la contienda por la gubernatura fue postulado Ricardo Monreal Ávila, un expriista y anteriormente crítico severo del PRD. Este acercamiento fue atribuido a una hábil táctica de acercamientos de Amalia García Medina, a la postre dirigente nacional de ese partido y cuya capacidad como dirigente del partido fue duramente cuestionada a partir de los resultados de la elección presidencial del 2000. Un caso con algunas características similares fue el triunfo del PRD en la gubernatura de Baja California Sur, con Leonel Efraín Cota Montaña un expriista, postulado en alianza con el PT. Asimismo, en el caso del estado de Nayarit, el gobernador Antonio Echevarría resultaría electo por la postulación de una alianza de todos los partidos de oposición.

Un último caso fue Guerrero, entidad en la que durante su elección para gobernador en 1998, el candidato del PRD, Félix Salgado Macedonio, representó una fuerte competencia para el candidato del PRI, Joaquín Juárez Cisneros. Meses después, el PRD obtendría un rotundo triunfo en la elección para el ayuntamiento de Acapulco, con el empresario Zeferino Torreblanca. Esta ciudad y puerto de turismo internacional, concentra la mayor población del estado³⁴.

De esta manera, salvo el gobierno del Distrito Federal, el PRD triunfó en varias entidades y ciudades con menor importancia electoral, económica y política. Con esto, podría confirmarse la influencia que tiene el PRD sobre grupos o sectores poblacionales de escasos recursos y de regiones o entidades con esas características.

En el mediano plazo, puede afirmarse que el PRD ha enfrentado serias dificultades para ampliar su oferta política para adentrarse a nuevos círculos poblacionales, particularmente en los centros urbanos. Posiblemente, si se centrara en los grupos tradicionales de influencia (campesinos y movimientos populares), le representará una seria limitación en el futuro, como el revés electoral que sufrió en el año 2000.

En esta última ocasión, el PRD redujo su margen de votación al 16 por ciento nacional. Respecto al Distrito Federal, mantuvo la jefatura de gobierno, pero le significó adicionalmente la pérdida de cinco delegaciones políticas (en 1997 ganó las 16), y una reducción a niveles críticos tanto en su representación en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), como en la Cámara de Diputados.

c) ¿Qué papel tienen las organizaciones sociales en la urbe política?

Desde la década de los setenta, la organización social de las grandes ciudades experimentó un notable crecimiento y expansión. Las condiciones de deterioro de la vida social y económica tuvieron un papel primordial en este desarrollo.

Desde que en los equipos del gobierno local (de la ciudad de México) fueron claras las repercusiones del caos urbano y la constante dispersión de los asentamientos humanos y la incapacidad de los agentes de poder para solventar las demandas sociales, por lo que se registró un notorio incremento de la participación social. Así, las acciones gubernamentales para la ciudad de México tuvieron en la mayoría de los casos la impronta de la movilización social. Al mismo tiempo, el desarrollo de

³⁴ Acapulco es la ciudad con mayor población en Guerrero. De un total de 593 mil 212 guerrerenses, según el Censo de 1990, Acapulco tenía 515 mil 374 habitantes (86.8 por ciento). En ese Censo se consideraba que la población urbana del estado era de 530 mil 78 habitantes, mientras que la rural era apenas de 63 mil 134 guerrerenses. Lo anterior era más claro cuando se observaba el número de habitantes según tamaño de las localidades guerrerenses. Así vivían 63 mil 134 habitantes en localidades con menos de 2 mil 500; Ocho mil 947 personas en localidades de entre 2 mil 500 y cinco mil; 5 mil 757 habitantes en localidades de entre cinco mil y 10 mil; finalmente, 515 mil 374 habitantes en localidades de más de 500 mil habitantes. Asimismo, el Consejo Nacional de Población (Conapo) estimaba que para el año 2000 serían 732 mil 243 habitantes en el estado. Véase *Los Municipios de México*. Centro Nacional de Desarrollo Municipal (Cedemun), Secretaría de Gobernación, 1998.

estos movimientos sociales tuvieron como contexto la aplicación de una u otras medidas consideradas en algunos casos lesivas al interés ciudadano.

El Estado no es más el gran actor ni mucho menos el único con capacidad de transformar la sociedad. El crecimiento de las organizaciones sociales y su ascendente papel en los procesos sociopolíticos *muestra la necesidad de renovar el papel del gobierno como un agente social más, si bien importante, pero no omnipotente, responsable de entregar cuentas de sus actos y ser eficiente en el cumplimiento de su papel*.³⁵

De esta forma, los movimientos sociales urbanos crecieron de manera importante durante toda la década de los ochenta. Anteriormente, los habitantes canalizaron sus demandas por conductos partidistas o las propias autoridades, no sólo los pobres urbanos, los "paracaidistas" y los inquilinos, sino también los comerciantes y los transportistas. Con la expansión urbana incontrolada, las reformas para el desarrollo de la ciudad y los conflictos de intereses que generaron, resultaba imposible detener la movilización popular cada vez más alejadas de la estructura partidista tradicional³⁶.

Según Juan Manuel Ramírez, en 1982 había 87 movimientos urbanos con actividad en la zona metropolitana de la ciudad de México. Aunque con amplia influencia y una membresía de alrededor de dos mil personas³⁷. En estos años, era notoria la influencia de grupos en el control del gasto público y la provisión de servicios urbanos en la ciudad. Con la demanda de servicios públicos y de los limitados recursos fiscales del gobierno, algunos servicios como la electricidad, el agua, la vivienda y el transporte público se volvieron demasiado costosos para que el gobierno los administrara o proveyera, por lo menos al ritmo exigido por esta metrópolis en constante expansión.

Al parecer, la década de los ochenta registra el más importante crecimiento de movimientos sociales urbanos en la ciudad de México, un factor que impulsó el nacimiento de la llamada Coordinadora Nacional de Movimientos Urbanos Populares (Conamup). Este organismo encabezó fuertes movilizaciones contra las políticas urbanas del regente Carlos Hank González y el presidente José López Portillo³⁸.

La crisis de recursos y la crisis de capacidades institucionales; como la limitada experiencia para canalizar singulares actos de protesta, favoreció que algunas redes de movimientos sociales urbanos cuestionaran al partido gobernante (el PRI) y su monopolio sobre las decisiones de política urbana.

Frente a los procesos institucionales inconexos o contradictorios que se hicieron presentes en la ciudad de México entre las dependencias locales y nacionales, el PRI enfrentó conflictos con repercusiones para la urbanización, la industrialización; así como con consecuencias para sus estructuras corporativas. Este fenómeno puede ubicarse a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, cuando,

Los habitantes de la ciudad de México *empezaron a relacionar cada vez más el deterioro de las condiciones urbanas, el carácter de la vida urbana y los problemas del gobierno unipartidista, con la naturaleza de la elaboración de políticas urbanas y con la ausencia de estructuras locales de participación política en la capital*³⁹.

El notorio crecimiento de los organismos civiles demandantes favoreció el deterioro político del PRI en sus apoyos sociales o electorales en la metrópolis, lo que repercutió en la vinculación de las demandas urbanas con las exigencias nacionales de democracia, así como el crecimiento de la competencia entre partidos políticos en los procesos electorales posteriores. Igualmente, este proceso de diversificación de los movimientos sociales contribuiría al desarrollo de un sistema político más competitivo.

³⁵ Iracheta. *Op. Cit.* p. 16. Las cursivas son mías.

³⁶ Véase Juan Manuel Ramírez, *El movimiento urbano popular en México*, pp. 62-66.

³⁷ *Ibid.* p. 141.

³⁸ Manuel Perió Cohen y Marta Scheingart Kaplan. "Movimientos sociales urbanos en México". *Revista Mexicana de Sociología* número 46, 1984, p. 120.

³⁹ Davis. *Op. Cit.* p. 441. Las cursivas son mías

Ello se haría evidente en los resultados electorales de la elección presidencial de 1988. Cuauhtémoc Cárdenas ganó en la Ciudad, entre otras razones, porque en sus discursos se refería a “los problemas urbanos y la incapacidad de los residentes locales para tomar decisiones fundamentales sobre los servicios urbanos de la ciudad de México, en virtud de la ausencia de instituciones democráticas locales”⁴⁰. Con el acercamiento de gran número de habitantes de la metrópolis a los movimientos sociales emergentes, se desafiaba la capacidad gubernamental para diseñar políticas urbanas y patrones de desarrollo sustentables.

Lo anterior, confirmaría una causalidad de las crisis cíclicas por carencia de servicios o equipamiento urbano; o bien, por cuestionamientos a la capacidad del Estado para elevar los niveles de bienestar. En las metrópolis, el *uso y consumo* de los equipamientos urbanos colectivos es diferenciado y discriminatorio. Derivado de ello, en los espacios metropolitanos se expresa de manera aguda la disputa social y el conflicto político entre los grupos sociales. Ello era evidente,

En las invasiones de predios, en los movimientos reivindicativos por el suelo, la vivienda, los transportes y el medio ambiente, y fundamentalmente, por la segregación de grandes masas de pobladores hacia las áreas con peores condiciones ecológicas⁴¹.

Al igual que la legitimidad priista era afectada en los resultados electorales, las dependencias o instituciones creadas *ex profeso* para la atención ciudadana de la urbe mostraban signos de incapacidad en la atención de las demandas sociales y con ello, claros indicios de deterioro político.

En la zona metropolitana de la ciudad de México, como en otras metrópolis latinoamericanas, los movimientos y organizaciones de características populares con base territorial, reivindicadoras del *derecho a la ciudad* tuvieron un resurgimiento durante los años noventa, después de haber perdido presencia relativa en la década anterior.

Según medios de comunicación, el activismo de organizaciones sociales ha registrado con frecuencia ciclos de incremento y reflujo⁴². En 1993 en el Distrito Federal se realizaron 608 movilizaciones sociales, es decir, un promedio de 1.7 manifestaciones por día. En enero del siguiente año se realizaron 92, es decir, 3 diarias, en el mes siguiente 200, lo que representa un promedio diario de casi 7 movilizaciones (*La Jornada*, 9 de marzo de 1994)⁴³.

Asimismo, en 1995 se realizaron un total de 2 mil 522 manifestaciones (marchas, mítines, plantones y huelgas de hambre), en las que participaron alrededor de un millón 205 mil habitantes según cálculos de ese mismo periódico (*La Jornada*, 9 de enero de 1996).

Por el número de participantes, el mes de marzo del mismo año se registró la mayor frecuencia de este tipo de actos (aproximadamente 178 mil manifestantes estimados en 306 eventos), con un promedio de más de 580 personas por manifestación. En el mismo año pero en el mes de julio, fue el de menor frecuencia (28 mil manifestantes en 179 eventos), con un promedio de 157 personas por manifestación. La tendencia ascendente de actos de protesta en los años noventa provocó mayor penetración de la sociedad en decisiones políticas; y en el diseño de las políticas públicas para la metrópolis, aún por mecanismos no formales.

Así, en 1993 el promedio diario era 1.7 manifestaciones en la ciudad de México, mientras que en 1995 alcanzó 6.9 por día. En detalle, puede apreciarse la diversidad de las expresiones de protesta, con predominio (más de la mitad del conjunto) de demandas de vivienda y tenencia de la tierra (35 y 22 por ciento, respectivamente)⁴⁴.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 441.

⁴¹ Iracheta. *Op. Cit.* p. 63.

⁴² Datos citados por Alfonso X. Iracheta. *Op. Cit.* p. 63.

⁴³ Desde su fundación, el periódico *La Jornada* representó un canal para la expresión de organismos y movimientos sociales. Desde entonces hasta ahora, el periódico se ha convertido en un medio con perfil de izquierda y promotor de causas sociales y políticas identificadas con estos principios.

⁴⁴ De un total de 608 movilizaciones, las de vivienda eran 215 y 134 sobre tenencia de la tierra. El resto se distribuyó de la siguiente manera: 11 por ciento (68) se relacionaban con el comercio en la vía pública; el 9 por ciento (56) con servicios públicos; el 7 por ciento (41) con conflictos laborales, y el 15 por ciento restante (94) se refirió a problemas ecológicos, del transporte, a dificultades de locatarios de mercados públicos y otras. Véase el periódico *La Jornada* 9 de marzo de 1994. Los analistas de este fenómeno coinciden en que la actividad de las organizaciones sociales y políticas mostraron un claro reflujo con el ascenso del PRD al

En cambio, durante el año de 1995, el 60 por ciento de las manifestaciones sociales ocurridas correspondía exclusivamente con problemas relativos a la vivienda, y le seguían en importancia las movilizaciones en demanda de empleo, regularización de la tenencia de la tierra, transporte, problemas de ambulantes y servicios básicos (agua, basura, electrificación).

Como puede notarse, la movilización social adquirió importancia creciente en la gestión y negociación de las acciones públicas, sobre todo en lo que respecta al consumo colectivo⁴⁵. En contrapartida, en el Estado de México estaban registrados 150 grupos sociales (1993), integrados en aproximadamente en 30 organizaciones populares, con influencia en alrededor de 3 millones de habitantes de bajos ingresos, localizados principalmente en el espacio metropolitano de la entidad⁴⁶.

En el primer trimestre de 1994, esos grupos plantearon cerca de 600 demandas al gobierno estatal, con un promedio de 200 por mes, de las que la mayoría correspondieron a acciones y obras para el consumo colectivo.

Este promedio superó al índice registrado entre 1990 y 1993, cuando se recibieron dos mil demandas (41.7 promedio mensual). Igual que en 1994, se centraron mayoritariamente en necesidades de consumo colectivo (agua, drenaje, vivienda o suelo, entre otras).

El notorio aumento de demandas urbanas limitó la capacidad de respuesta institucional, por ello los grupos urbanos tomaron distancia de las estructuras formales, a veces acercándose a partidos de oposición o afiliándose a movimientos sociales autónomos. Puede decirse que con su fuerte activismo en los noventa, estas organizaciones marcaron una época dentro de las políticas urbanas de la zona metropolitana.

Dicha época pudo generar en el imaginario colectivo la idea, aún en potencia, de la renovación de sus liderazgos políticos y la necesidad de rotación de la clase política tradicional. Lo anterior podría fundarse en que las reivindicaciones urbanas incorporaban indistintamente a grupos de obreros como de clase media.

Es conclusivo que durante la última década del siglo XX la intensa actividad política y la mayor influencia en las decisiones públicas de las organizaciones sociales fue evidente para todo el sistema político, particularmente en la ciudad de México, como centro institucional importante del gobierno federal y centro político de la estructura corporativa tradicional.

De allí que la planeación metropolitana tiene dos elementos productores de conflicto: por un lado, beneficia a los sectores susceptibles de innovación (altos ingresos); mientras que por otro, exige de los trabajadores y pobladores de bajos ingresos mayor organización y politización, así como capacidad de movilización para reivindicar sus necesidades más importantes.

d) Algunos indicadores de la nueva competencia política en la urbe

Se ha advertido que la creciente inconformidad de los habitantes de la metrópolis influyó en la paulatina sustitución de las organizaciones corporativistas del PRI, por las instancias gubernamentales que prestaban atención ciudadana; o favorecían el nacimiento de organizaciones sociales emergentes. Así, cuando los funcionarios o dependencias gubernamentales locales y

Gobierno del Distrito Federal, tres años después, con lo que continuamente se ha señalado a los dirigentes de este partido como los responsables indirectos de los conflictos viales generados por estas movilizaciones.

⁴⁵ Según información del periódico *La Jornada*, del 9 de enero de 1996, las autoridades del Distrito Federal tenían registrados al término de 1995, mil 400 grupos sociales, destacando 150 grupos populares. Para analizar las movilizaciones sociales no existen aún fuentes especializadas que permitan consultas de plazos históricos largos. Parece que salvo por estudios particulares, en el estudio de los movimientos sociales aún no se dispone de bases de datos con metodologías sistemáticas que representen datos sistemáticos confiables. Cfr. La bibliografía al final de este trabajo.

⁴⁶ Iracheta. *Op. Cit.* p. 226.

nacionales aplicaban políticas restrictivas, la organización social crecía y se convertía en nuevos organismos demandantes, un círculo vicioso o afortunado que no parecía tener fin.

En este esquema, los habitantes de la metrópolis acudían con mayor frecuencia a organizaciones sociales independientes en lugar de la CNOP o los organismos corporativistas tradicionales, para resolver sus demandas de vivienda, transporte, mantenimiento de calles, agua y demandas de renovación urbana.

Desde finales de los setenta, la metrópolis contaba con residentes altamente movilizados y bien organizados “que estaban preparados para cuestionar seriamente las políticas y las prioridades urbanas del PRI; y entre sus principales preocupaciones se encontraba la escasez y el alto costo de los servicios urbanos”⁴⁷.

Al igual que con otros aspectos de la política centralista en México, la metrópolis de la Ciudad de México se convirtió en canal de los “sentimientos” encontrados e intereses sociales contradictorios; en nódulo de los manejos arbitrarios del poder, a veces producto del interés político del gobernante en turno; en la concentración de orientaciones, a veces caprichosas y eficiente en otras, que grupos políticos asignaron a su ejercicio del poder.

La continuidad de los cambios en la ciudad de México permitió el afianzamiento de la oposición, particularmente en 1997, al obtener Cuauhtémoc Cárdenas el triunfo como jefe de gobierno, cargo por primera vez sujeto a elección. Por otra parte, las elecciones presidenciales del 2000, en las cuales ganó el candidato de la Alianza por el Cambio, Vicente Fox Quesada, coincidieron con el proceso para jefe de gobierno de la ciudad de México. En esta última ganó el candidato de la Alianza por la Ciudad, Andrés Manuel López Obrador, y con ello el PRD confirmó en el gobierno para el periodo 2000-2006.

El triunfo del candidato del PAN en el gobierno federal y la ratificación del gobierno del PRD en la ciudad de México posiblemente favorecerá nuevas políticas públicas para las urbes. Antes de esto, se presentan a continuación elementos característicos del significado de este hecho histórico: el triunfo de la oposición en el país después de más de 70 años del PRI en el poder y su vinculación con la estructuración política de la metrópolis.

En un estudio de la Fundación Rosenblueth, “Lecciones del 2 de julio” se presentaron las características principales de esta elección y algunos de sus significados regionales, a partir del contraste con los resultados de las elecciones de 1997 y 1994⁴⁸. En primer lugar, es preciso señalar que el voto diferenciado (desalineamiento) y la importancia relativa del voto urbano está relacionado con la derrota del PRI en la última elección. Aunque en general el PRI obtuvo mejores resultados en 1994 que en el 2000, destaca que en casi todas las concentraciones urbanas importantes del país, Ernesto Zedillo obtuvo mejores resultados que Francisco Labastida, en la contienda por la presidencia de la república (Gráfico 11).

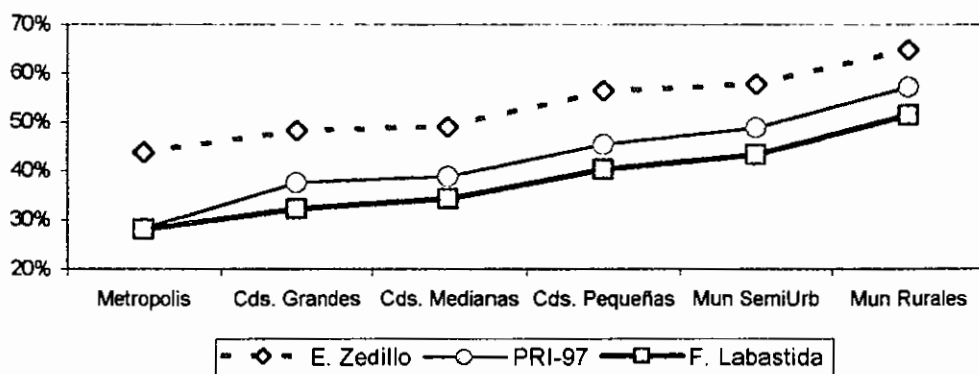
Puede afirmarse lo mismo en la votación de la población rural. En conjunto, el PRI recibe mayor porcentaje electoral nacional en las comunidades rurales que entre la población de las zonas urbanas durante las tres últimas elecciones federales, incluida la elección de 1997. De otra manera, comparando la elección de 1997 con la elección de 1994, el PRI mantuvo una votación similar en las metrópolis del país. Sin embargo, en la elección de 2000, la votación del PRI fue *acentuadamente* menor que los porcentajes obtenidos en 1994 en todos los rangos de población.

Es difícil proponer esto como el único motivo de la derrota del candidato del PRI. Se pueden agregar las necesidades de un discurso nuevo y los pesos de la inercia política sobre este partido —cuyas identidades fueron durante años la corrupción de sus dirigentes y la burocratización del gobierno nacional, así como abandono de sus principales postulados—. Todas eran razones con fuerte ascendencia sobre el electorado para cambiar su orientación.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 343-344.

⁴⁸ Fundación Rosenblueth “Lecturas del 2 de julio”. Servicios de Tecnología e Información Estratégica (Sestra). Agosto de 2000. p. 2. Los datos básicos que a continuación se presentan son tomados de este trabajo.

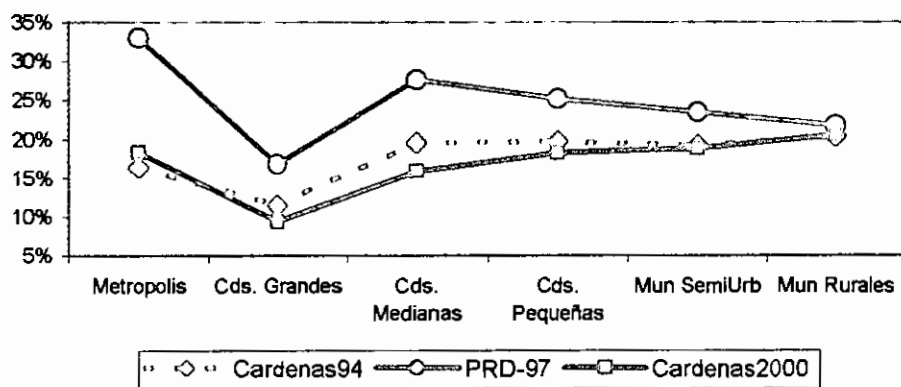
Gráfico 11. Preferencias por el PRI en las elecciones 1994 y 2000



Fuente: *Atlas Electoral 2000*. Fundación Rosenblueth, agosto de 2000.

En el caso del PRD, el contraste es más significativo, las variantes y el reposicionamiento en el voto que este partido tuvo en el mismo periodo hacen suponer serias dificultades de consolidación futura. En el comparativo de las elecciones federales de 1994, 1997 y 2000, el proceso intermedio fue significativamente mejor para el PRD si se tiene presente el “efecto Cárdenas”. Mientras que, entre 1994 y el 2000 aparecen pocas diferencias en su voto urbano o rural, la pérdida de votantes en las principales concentraciones urbanas se observa cuando se comparan los resultados de esas dos elecciones presidenciales (1994 y 2000) con sus resultados obtenidos en 1997 (Gráfico 12).

Gráfico 12. Preferencias por el PRD entre 1994 y el 2000



Fuente: *Atlas Electoral 2000*. Fundación Rosenblueth, agosto de 2000.

Una primera interpretación indicaría la “veleidad del voto” (desalineamiento): las tendencias electorales por cada partido son producto de coyunturas políticas significativas como la catarsis por las crisis económicas, o pugnas entre grupos en disputa interna⁴⁹, el ineficiente uso mercadotécnico en las campañas políticas, principalmente.

En todo ello y sin pretender simplificar, resulta al menos sorprendente que después de una experiencia exitosa, la de 1997, el PRD y sus aliados no cubrieran en el 2000 las expectativas electorales que obtuvieron la elección de 1997. ¿Las razones? Seguramente son muchas, pero aquí se estima que radicó en no contar con un análisis estratégico de los cambios en los votantes mexicanos y el peso específico de los votantes urbanos.

⁴⁹ En octubre de 2000, tres meses después de su derrota, Cárdenas reconocería que este hecho se debió en parte por la exhibición de sus pugnas internas. *Milenio Diario*, 23 de septiembre de 2000.

En este último aspecto, las elecciones del 2000 son una oportunidad para el análisis de coyuntura del peso electoral urbano. Por ello, establecer las relaciones de un desarrollo particular de los procesos electorales con las características urbanas o rurales de los electores permite algunas clarificaciones importantes.

Como implicación de esto, quizá como en ninguna otra ocasión, el PRD —y no sólo la derrota de la Alianza por México— fue el partido político que tuvo una derrota “histórica” profunda, de la cual no podrá salir sin una revisión de proyecto y estrategias en este ámbito: la *conquista* del sector urbano como punto estratégico de los pesos electorales reales en el país⁵⁰.

Esta derrota fue marcada por fuertes diferencias en su votación regional y por entidad federativa. Gráficamente se observa la pérdida de su votación —en contraste con la obtenida en 1997—, en entidades como el Distrito Federal, Morelos, Campeche, estado de México, Tamaulipas y Sonora. En cambio, registró incrementos en entidades donde obtuvo recientes triunfos, en las gubernaturas de Baja California Sur y Zacatecas, u otras con alguna variación positiva, aunque mínima, en los estados de Nuevo León, Durango y Tlaxcala. No podría mejorarse demasiado el argumento en beneficio del PRD si se aclara que en las elecciones del 2000 participó como Alianza por México en el ámbito nacional, con varios partidos (Gráfico 7 y Gráfico 8).

Los resultados electorales de ese partido en 1997 y 2000 permiten advertir la importancia de un margen de electores indecisos o “volátiles” (desalineamiento) que en el primer año fue para el perredismo y en la última elección fueron atraídos por el candidato de la Alianza por el Cambio, Vicente Fox Quezada.

Elo fue posible a partir del crecimiento de esta franja de electores indecisos en los grandes centros urbanos, con alta susceptibilidad a los contenidos de los medios de comunicación (pugnas internas, campañas objetivo), entre otras características. Por ello, no es difícil suponer que esta modalidad de electores represente un voto significativo que decidirá tendencias electorales en próximos comicios.

Con la caída de los votantes perredistas en las grandes ciudades su participación en los votos totales de ese segmento se reduce a menos del 10 por ciento, debajo del porcentaje electoral obtenido en las metrópolis y menores a su media nacional. La única similitud de la votación de Cuauhtémoc Cárdenas con Vicente Fox es la votación obtenida por ambos candidatos en las zonas rurales. Esto más bien le habría garantizado al candidato de la Alianza por el Cambio una cobertura de los votantes rurales, mientras buscaba y lograba mayor penetración entre los votantes de las grandes ciudades y metrópolis, con una estrategia de medios claramente enfocada⁵¹.

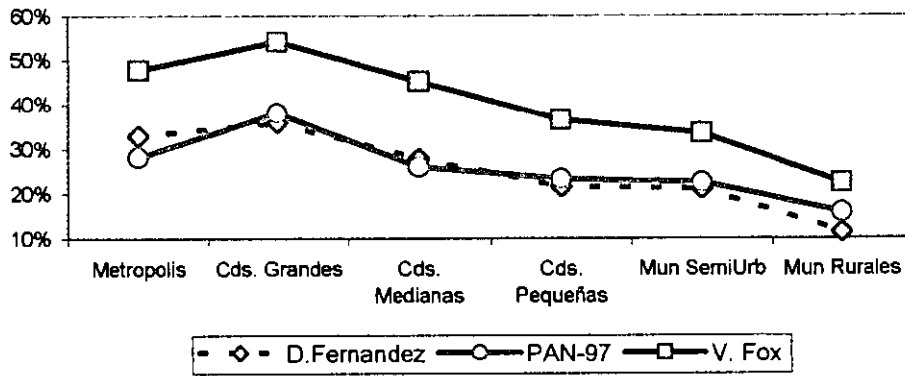
En conclusión, en el nuevo escenario electoral en México, puede identificarse el peso electoral de la población urbana y semiurbana, en las grandes ciudades y en las metrópolis, como sustento estratégico de la comunicación política y propaganda de los partidos políticos. Se distingue que la masa de electores que corresponde a los municipios con poblaciones semiurbanas y rurales representan una cifra menor a siete millones de votantes, mientras que los electores de centros urbanos medianos y grandes, comprende cerca de 30 millones de votos.

El PAN tiene una relativa uniformidad de atención sobre la población de las grandes urbes, porque mantuvo en las últimas tres elecciones federales—1994, 1997 y 2000—, una mayor presencia en las zonas electorales estratégicas; es decir, las que reúnen a la población urbana, particularmente en la última elección presidencial. En contraste, apenas fue notorio su crecimiento de votantes en áreas rurales (Gráfico 13).

⁵⁰ Muchos son los argumentos que se pueden aportar al respecto, aunque escapan a los objetivos de este trabajo. Sin embargo, lo que parecía el inicio de la crítica sobre este tema puede encontrarse en la entrevista a Amalia García en la revista *Milenio Semanal* del mes de octubre de 2000.

⁵¹ Fundación Rosenbluth *Op. Cit.* p. 4. Los sucesivos informes del Instituto Federal Electoral (IFE) sobre la cobertura de medios electrónicos a las campañas presidenciales son un medio importante para explicar este supuesto. Asimismo, el periódico *Reforma* destacó sistemáticamente la cobertura gratuita y la publicidad pagada para cada uno de los candidatos presidenciales que contendieron en la elección de julio de 2000 y también para los candidatos a la jefatura de gobierno del Distrito Federal.

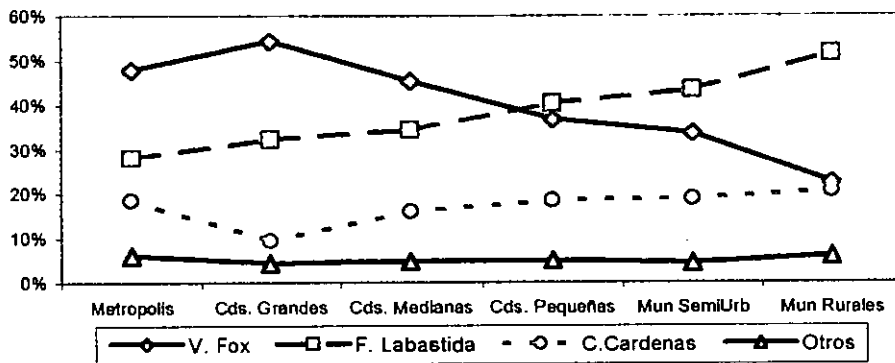
Grafico 13. Preferencias electorales para el PAN entre 1994 y el 2000



Fuente: *Atlas Electoral 2000*. Fundación Rosenblueth, agosto de 2000.

En contrario a la estrategia electoral del PRD, el triunfo electoral de la Alianza por el Cambio, no sólo habría representado un triunfo por el carisma de su candidato, sino que se advirtió una directriz orientada a captar específicamente el voto de la población urbana (Gráfico 14).

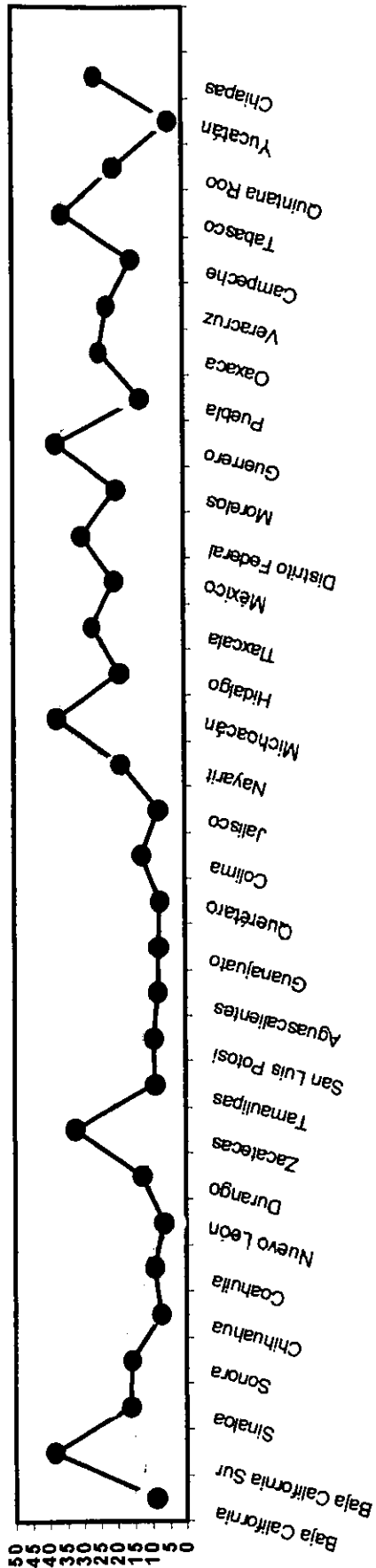
Gráfico 14. Preferencias rurales y urbanas en las elecciones presidenciales del 2000



Fuente: *Atlas Electoral 2000*. Fundación Rosenblueth, agosto de 2000.

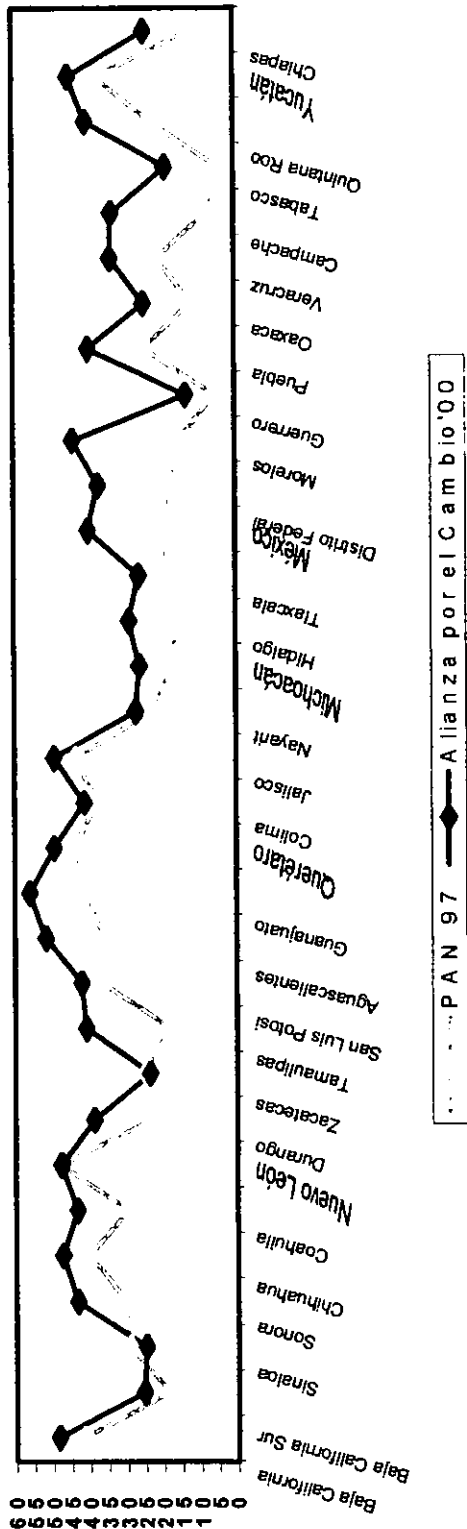
Alrededor del 50 por ciento de la votación total obtenida por Vicente Fox provino de las metrópolis y ciudades grandes, un porcentaje que disminuye en las concentraciones poblaciones de menor tamaño, particularmente en municipios rurales, en los cuales su votación apenas rebasó el 20 por ciento. Es natural suponer que existirán argumentos diferentes para definir el triunfo del candidato Vicente Fox en el ámbito nacional. Con los elementos enunciados, es factible pensar que la objetividad de dichas explicaciones estará fundada en el reconocimiento estratégico de la captación del voto urbano para definir su triunfo.

Gráfico 15. Comparativo de tendencias electorales entre PRD 1997 y Alianza por México 2000



PRD 97 —●— Alianza por México '00

Gráfico 16. Comparativo de la votación del PAN en 1997 y la votación por Alianza por el Cambio en 2000



PAN 97 —●— Alianza por el Cambio '00

Fuente: *Alias Electoral 2000*. Fundación Rosenblueth, agosto de 2000.

Una argumentación sobre el carisma del candidato Vicente Fox, de la Alianza por el Cambio, para atraer el voto indeciso o volátil supondría un análisis cuya profundidad escapa a los objetivos de este trabajo. Asimismo, puede suponerse que la estrategia de la Alianza por el Cambio valoró objetivamente los antecedentes electorales de 1997 y su estrategia fue mejorar esos resultados y otorgar atención al peso electoral estratégico de las concentraciones urbanas. Salvo el estado de Sinaloa, en casi todas las demás entidades del país la Alianza por el Cambio logró en estas últimas elecciones superar sensiblemente los índices de votación obtenidos por el PAN en 1997 (Gráfico 16).

Desde cualquier ángulo, el triunfo de Vicente Fox representa para el sistema político mexicano nuevas condiciones para la contienda política, así como nuevas reglas que prevalecerán en el escenario político en los próximos años, lo que supondría un proceso de renovación de las tradiciones políticas. Así, las estimaciones o previsiones sobre posibles cambios en el largo plazo y los beneficiarios de este proceso estarán sujetas a la capacidad de los nuevos grupos dirigentes para redimensionarse en el escenario político nacional.

En el caso de la ciudad de México, el deterioro de la legitimidad electoral o las crisis políticas e institucionales fueron característica del centro geográfico y político de la nación, por lo que pueden suponerse también consecuencias en las formas institucionales para la ordenación metropolitana.

De este modo, la “liberalización” de los controles políticos (institucionales y partidistas) y de los mecanismos de cooptación del sistema político registraron crisis recurrentes en el espacio urbano, principalmente; y menos en los organismos obreros o campesinos, por citar dos casos. Ello contradice —aunque fuera parcialmente— la presunción común entre analistas sobre que los cambios políticos ocurrirían entre los sectores partidistas, ya fueran obreros o campesinos, sujetos a controles específicos en el trabajo o por la tenencia de la tierra. Esto, en lugar de evidenciarse —como ocurrió—, primero en la ciudad y los grupos sociales sin una clara adscripción partidista, separados de ella o de una preferencia partidista volátil.

Este planteamiento sobre la alta competitividad resulta de interés porque la comprensión de la condición estratégica de la ciudad de México, con un peso electoral fundamental, influiría en el diseño de su gobernabilidad futura. Por lo que se refiere al gobierno de la ciudad, no parece desdeñable considerar que si bien en las elecciones del 2000 los capitalinos ratificaron el triunfo del PRD, sus márgenes de triunfo fueron estrechos con la votación del PAN, por ejemplo. De esta forma, aunque aún es pronto para estimarlo, las condiciones para un revés electoral podrían ocurrir tan pronto la población acuse insuficiencias en el gobierno perredista o, en su caso, los partidos ahora opositores al PRD en la ciudad puedan articular estrategias de fuerte impacto ciudadano.

En general, un desafío particular para los investigadores será imaginar lo que vendrá enseguida, tanto en la configuración política de la ciudad de México como en relación con las regiones del país, frente a este nuevo mapa político electoral de las fuerzas partidistas.

Como se ilustró, los signos de transformación del país se iniciaron cuando el partido gobernante abandonó a las clases medias y el llamado “sector popular”, lo que condujo a que sus demandas influyeran en las políticas y las reformas institucionales de las últimas décadas, incluidos las que respondieron más directamente a las demandas de mecanismos de participación democrática. La alternancia en el poder y un verdadero pluripartidismo son fenómenos presentes en la realidad actual. Las evidencias de esta situación si bien aparecen en 1988, fue durante los años noventa y al final del siglo cuando se han materializado.

Con el triunfo de partidos de oposición en entidades federativas se incrementó su presencia legislativa, que favoreció la confrontación entre varios partidos nacionales, situación que prefiguraba claramente las posibilidades de una transformación en el panorama político del país¹.

En particular, con la elección de autoridades del Distrito Federal en 1997 y el triunfo de un partido de oposición en la capital del país, se evidenciaron signos de un cambio político de mayor envergadura; se abrían nuevas oportunidades para los sectores sociales y grupos que pugnarón por la democratización del sistema político desde décadas atrás (Gráfico 17); se incrementaron las expectativas de mejoramiento en la calidad y eficiencia de las políticas públicas para la urbe más grande del país²; un fenómeno diferenciado al enfrentado electoralmente en el Estado de México (Gráfico 18).

¹ Otros rasgos generales de la nueva competencia política fueron: a) el abierto reconocimiento de la necesidad de transformar el partido en el poder; b) la paulatina prevalescencia de figuras carismáticas en la política nacional o que fundaron su capital político en este tipo de liderazgos (el presidente Carlos Salinas y Cuauhtémoc Cárdenas) incluso sobre sus propias organizaciones o partidos; c) el incremento de la competencia partidaria en diversas regiones del país, aún en escenarios de crisis social o política nacional; d) el efecto de la rebelión armada del EZLN en Chiapas, que con una estrategia que evitó el enfrentamiento directo y el uso de los medios de comunicación, desgastó la legitimidad del sistema político al hacer evidentes las injusticias seculares que padecen los indígenas; finalmente, e) la pérdida de credibilidad social y política a partir de la incertidumbre generada por los magnicidios de 1994.

² Al referirse a la expectativa democrática del país creada por los nuevos acontecimientos en la ciudad de México, Alberto Székely lo planteó de la siguiente manera: "En 1997, la celebración de las primeras elecciones federales con un semblante de democracia y limpieza que arrojó por primera vez un nuevo Congreso con posibilidades de independencia en su Cámara de Diputados, así como el primer gobierno electo para la capital del país, que llegó con una plataforma política que, en buena medida, *incluía como banderas la restitución del estado de derecho, la reforma política, la reforma a la administración de la justicia y la apertura a la participación ciudadana*", demandas sociales con alta aceptación en la población urbana. Así, el nuevo gobierno de la Ciudad convocó a una reforma política que incluiría entre otros temas principales "la adopción de una ley de participación ciudadana, que de concretarse induciría un progreso significativo en la participación social en la gestión del medio ambiente urbano en la Ciudad de México, lo que deberá ir aparejado de una reforma a la legislación ambiental. *Tal legislación dispondría derechos inherentes al de participación, así como los instrumentos y mecanismos específicos para dar cabida a su ejercicio y ampliar las oportunidades del mismo, como serían el plebiscito, el referéndum, la consulta ciudadana, la audiencia pública, los procedimientos de revocación de mandato y de separación del cargo, la iniciativa popular, la colaboración ciudadana, la instancia de quejas y denuncias, el derecho a la transparencia de la función pública, el derecho a la información, el derecho a la difusión pública, el derecho de consulta documental, el derecho a exigir la rendición de cuentas, el derecho a impugnar los actos emanados de las autoridades para asegurar su constitucionalidad y legalidad, el derecho al reconocimiento de suficiente interés jurídico en la interposición de recursos administrativos y judiciales, el derecho a la exacta observancia de la ley, el derecho a integrar auténticos mecanismos de participación ciudadana y el establecimiento de un órgano independiente de contraloría ciudadana*". Alberto Székely "Desafío del nuevo escenario político para una participación social en la gestión del medio ambiente urbano en México". UAM-X 1998. p. 2. Las cursivas son mías.

Gráfico 17. Distrito Federal: Primera, segunda y tercera fuerza en la elección de diputados 1994-2000
(división delegacional)

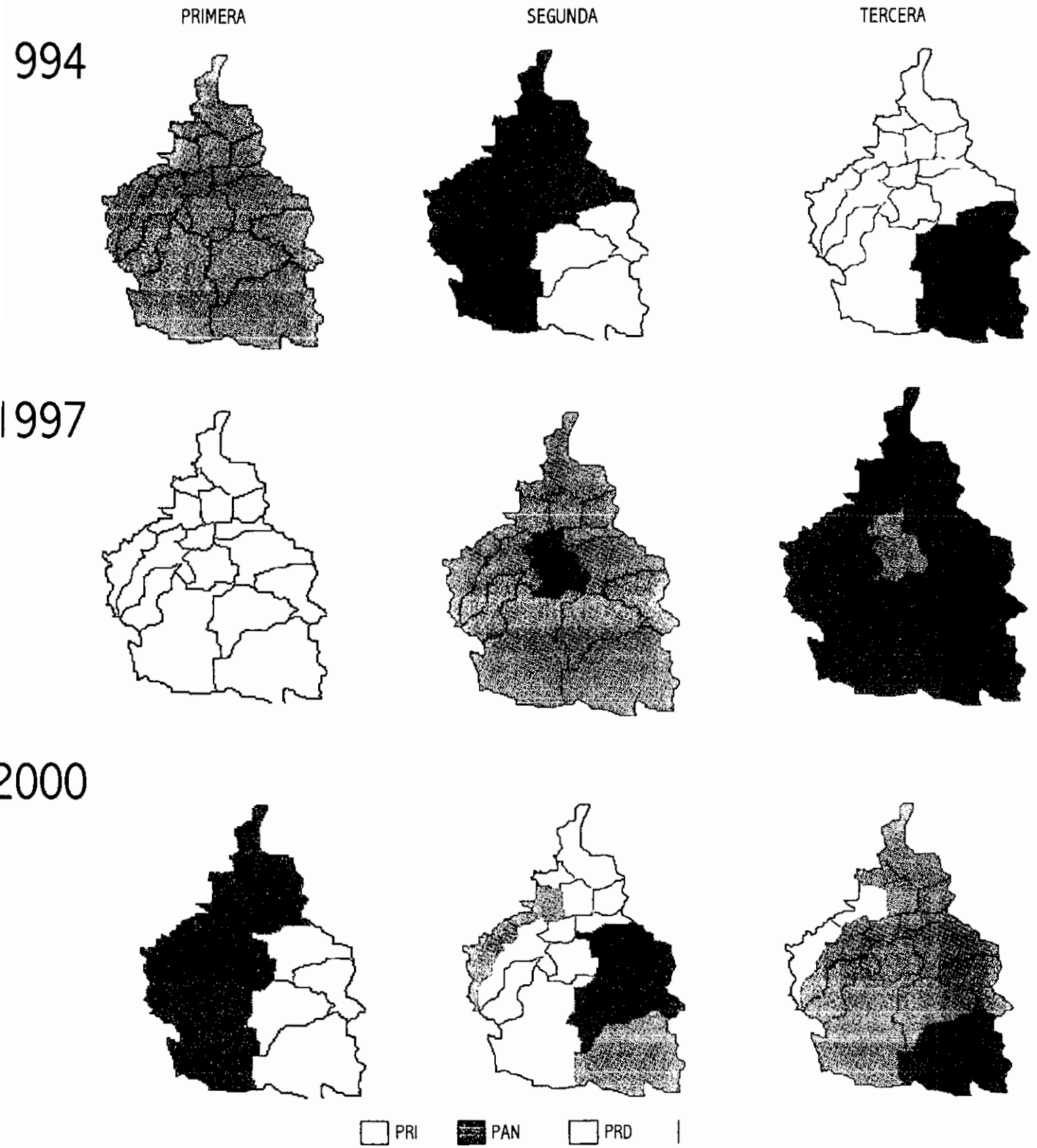


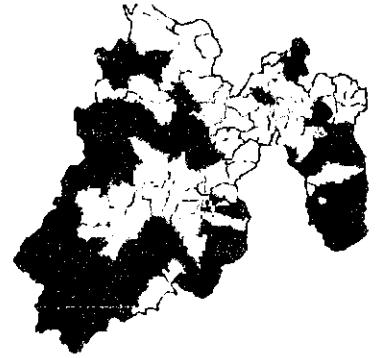
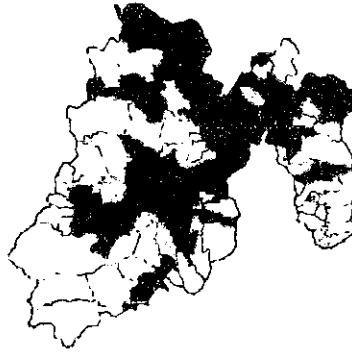
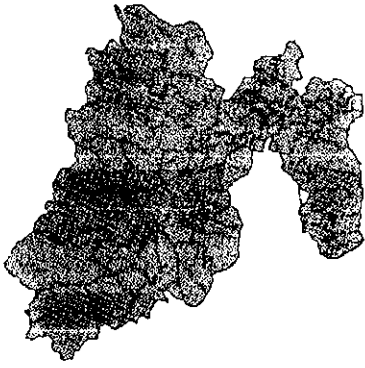
Gráfico 18. Estado de México: primera, segunda y tercera fuerza en la elección de diputados 1994-2000
(división municipal)

PRIMERA

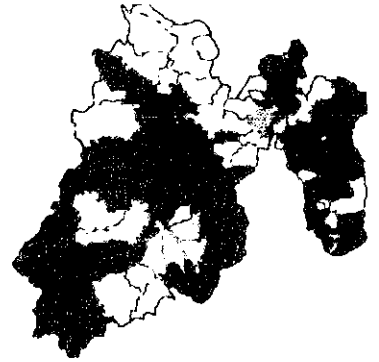
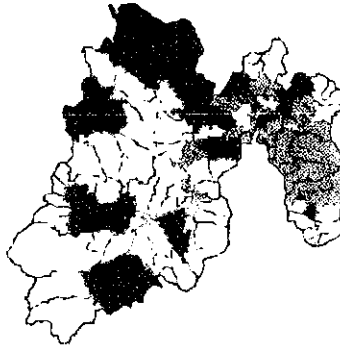
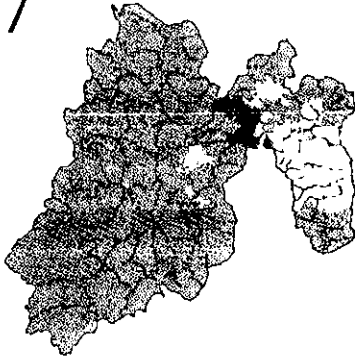
SEGUNDA

TERCERA

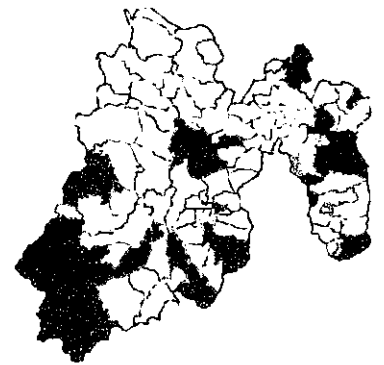
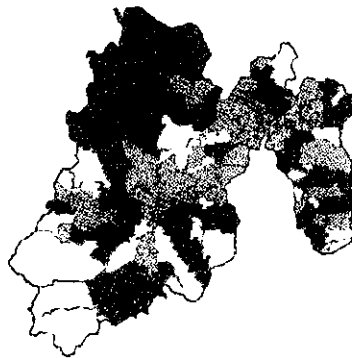
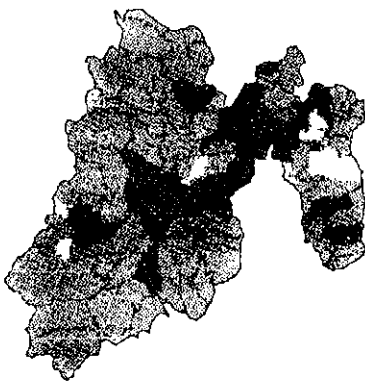
1994



1997



2000



□ PRI ■ PAN □ PRD □ PT

e) ¿Hacia un gobierno metropolitano? La complejidad de las representaciones políticas

Los distintos niveles de gobierno que se incluyen en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) configuran una complejidad político-institucional a partir de la cual pueden desprenderse las dificultades actuales para la coordinación metropolitana y para la formación de un gobierno metropolitano.

A continuación distinguen con claridad la composición actual de los órganos de gobierno y/o de representación política involucrados en esta zona metropolitana. Es propicio ubicar la integración de la actual Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), la Cámara de Diputados del Estado de México, los 58 gobiernos municipales del estado de México con sus respectivos cabildos y las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal¹. En números totales, son 217 las autoridades electas que participan directamente en la gobernación de Zona Metropolitana la ciudad de México (Cuadro 15)².

Cuadro 15. Niveles de gobierno, número de autoridades y distribución política de las autoridades locales electas involucradas en el gobierno de la ZMCM, 2001.

Distrito Federal

Autoridades	Número	PAN	PRD	OTROS
Jefatura de Gobierno	1 titular		1	1
ALDF	66 diputados	17	16	19
Delegaciones	16 jefes delegacionales	6		10
Subtotal	83 autoridades	23	16	30

Estado de México

Autoridades	Número	PAN	PRD	OTROS
Gobierno del Estado	1 gobernador			
Cámara de Diputados	75 diputados	29	25	16
Ayuntamientos	58 presidentes municipales	20	24	13
Subtotal	134 autoridades	49	50	29

Total	217 autoridades	72	44	21
--------------	------------------------	-----------	-----------	-----------

Fuente: Elaboración propia con datos de los cuadros siguientes.

Puede apreciarse que respecto a la distribución total de posiciones, sin importar nivel de gobierno, el PRI y el PAN se disputan muy claramente la mayoría (80 y 72 respectivamente), un elemento al que se le agrega que el PRI cuenta con la gubernatura de una de las dos entidades federativas (estado de México). En este caso, el PRD tiene el tercer lugar (44) con alrededor de la mitad de posiciones que tienen las otras dos fuerzas principales.

Sin embargo, no debe olvidarse que el PRD triunfó en la jefatura de gobierno del Distrito Federal por segunda ocasión (1997-2000 y 2000-2006) y tiene el mayor número de posiciones políticas en dicha entidad, con una distancia relativa (30, respecto a 23 del PAN y 16 del PRI) de las otras fuerzas.

Destaca que, en el conjunto de posiciones por entidad, en el Distrito Federal el PRI sólo cuenta con posiciones en la ALDF (16) y ninguna en otros niveles de gobierno y este subtotal apenas rebasa el número de posiciones de otros partidos minoritarios (15). En cambio, en el estado de México existe un virtual empate entre el PRI y el PAN; con 50 y 49

¹ Como se advierte más adelante, no se consideran los síndicos y regidores, aunque se tiene en cuenta que también son autoridades electas. Asimismo, tampoco se incluyen las autoridades del gobierno federal y del legislativo federal (senadores y diputados) que tiene clara instrucción en la legislación en la materia.

² Hay que agregar el municipio de Hidalgo, Tizayuca, gobernado por Juan Núñez Perea; del PRI.

posiciones, respectivamente. El PRD se encuentra en un distante tercer lugar (29), aunque claramente diferenciado de otros partidos minoritarios (6). A continuación se desglosan con detalle.

1. DISTRITO FEDERAL

Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Los grupos parlamentarios (diputados pertenecientes a un mismo partido y se coordinan para actuar en forma orgánica en los trabajos de la misma) que integran la II Legislatura (2000-2003) de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), comprende la representación de siete partidos políticos; distribuidos en 40 diputados de mayoría relativa y 26 de representación proporcional. Como resultado de la elección local del año 2000 (coincidente con la elección federal) tiene la siguiente distribución:

Cuadro 16. Distribución de diputados por partido en la II ALDF (2000-2003).

Partido de la Revolución Democrática:	19.
Partido Acción Nacional:	17.
Partido Revolucionario Institucional:	16
Partido Verde Ecologista de México:	8
Democracia Social:	3
Partido Convergencia por la Democracia:	2
Partido del Trabajo:	1
Total:	66 Diputados

Fuente: Página electrónica de la ALDF, 2001

Cuadro 17. Lista de diputados de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (2000-2003)

	PAN	PRI
Quintero Martínez Raúl Armando *		Moreno Uriegas María de los Ángeles *
Anguiano Flores Dione		Barajas Ruíz Arturo
Brugada Molina Clara Marina	Garduño Morales Patricia*	Castillo Mota Juan José
Chávez Contreras Ricardo	Abascal Carranza Salvador	Del Castillo Negrete y Barrera Alicia Irina
Ensástiga Santiago Gilberto	Bonilla Cedillo Jacobo Mamfredo	Delgado Ramírez Edmundo
López Villanueva Adolfo	Diez Barroso Repizo Alejandro	Díaz González Juan
Manzanares Córdova Susana	Doring Casar Federico	Espino Arévalo Fernando
Martínez Meza Horacio	Escudero Álvarez Hiram	González Compean Miguel Medardo
Morales Torres Marcos	Gutiérrez Yáñez Víctor Hugo	González Gamio Margarita Cleofas
Ortiz Chávez Carlos	Herrera Tovar Ernesto	Gutiérrez De Alba Héctor
Pacheco Gamiño María del Carmen	López García Tomás	Gutiérrez De la Torre Cuauhtémoc
Ramos Iturbide Bernardino	López Granados Eleazar Roberto	López Nájera Edgar Rolando
Robles Colín Leticia	Manjarrez Meneses Iván Reynaldo	Michel Díaz Marco Antonio
Sánchez Camacho Alejandro	Mora Martínez Federico	Moreno Garavilla Jaime Miguel
Santacruz Fabila Iris Edith	Ríos Martínez Lorena	Serrano Pérez Humberto
Serrano Jiménez Emilio	Solís Obregón Rolando Alfonso	Téllez Sánchez Alicia Virginia
Torres Baltazar Edgar	Solís Peón Francisco Fernando	
Torres Tello Yolanda de las Mercedes	Toscano Velasco Miguel Ángel	
Zavaleta Salgado Ruth	Widmer López Walter Alberto	

	PDS	Nava Vega Raúl Antonio
García Noriega María Guadalupe J. *	Buendía Hegewisch José Luis *	PT
Agundis Arias Alejandro	Guerrero Vázquez Jaime	Flores Hernández Eugenia *
Argüelles Guzmán J. Guadalupe	Uranga Muñoz Enoe Margarita	
Campos López Camilo	PCD	
Fernández Ávila Maximino Alejandro		
León Aveleyra Santiago	Velasco Oliva Jesús Cuauhtémoc *	
Luna Coria Ana Laura		

Fuente: página electrónica de la ALDF, junio de 2001.

Entre sus comisiones destaca la comisión de Desarrollo Metropolitano que ha buscado aplicar la iniciativa de legislaturas anteriores de celebrar un encuentro interparlamentario con estados circunvecinos (Hidalgo, Estado de México, Tlaxcala, Morelos y Puebla). La idea de la coordinación metropolitana para la zona les plantea el reto de homologar las leyes y la actuación coordinada entre diferentes instancias de gobierno. Hasta la fecha (mediados del 2001), sólo se han aprobado los contactos con el congreso del Estado de México.

La posible división territorial de las dos delegaciones más grandes para hacer eficiente su operación se encuentra entre las materias de discusión actual de este órgano legislativo. Igualmente, está pendiente la propuesta de diversas fuerzas políticas de convertir en el Estado 32 al Distrito Federal, opción que ha sido abordada por distintas fuerzas políticas en la últimas décadas.

Las delegaciones políticas

A partir de las elecciones del 2 julio de 2000, la población del Distrito Federal pudo elegir a a los titulares de las 16 demarcaciones políticas que lo integran. Debe recordarse que en las elecciones locales del 6 de julio de 1997, el jefe de gobierno, por primera vez electo, designó directamente a los 16 titulares, lo que facilitó relativamente la homogeneidad política de los delegados. Sin embargo, al ser electos, los jefes delegacionales muestran con mayor claridad la complejidad política que existe en la entidad.

Del total de las 16 demarcaciones, en seis delegaciones triunfó el Partido Acción Nacional (PAN) y en las 10 restantes el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Como puede constatarse, en este nivel de gobierno, el Partido Revolucionario Institucional no obtuvo ningún triunfo (Cuadro 18).

Cuadro 18. Lista de delegados electos y partido de origen (2000-2003)

Delegación	Titular	Partido
ÁLVARO OBREGÓN	Luis Eduardo Zuno Chavira	PAN
ATCAPOTZALCO	Margarita Saldaña Hernández	PAN
BENITO JUAREZ	José Espina Von Roehrich	PAN
COYOACAN	María de Lourdes Rojo Inchaustegui	
CUAJIMALPA	Francisco de Souza Mayo M	PAN
CUAUHTÉMOC	María de los Dolores Padierna Luna	
GUSTAVO A. MADERO	Adolfo Joél Ortega Cuevas	
IZTACALCO	Margarita Elena Tapia Fonllem	
IZTAPALAPA	René Arce Islas	
MAGDALENA CONTRERAS	Carlos Rosales Eslava	
MIGUEL HIDALGO	Arne aus den Ruthen Haag	PAN
MILPA ALTA	María Guadalupe Chavira de la Rosa	
TLÁHUAC	Francisco Martínez Rojo	
VENUSTIANO CARRANZA	María Guadalupe Morales Rubio	PAN
XOCHIMILCO	Juan González Romero	

Nota: en los casos de los delegados provenientes del PAN, fueron postulados por la *Alianza por México* (PAN-PVEM) en los casos de los delegados del PRD por la *Alianza por la Ciudad* (PRD, PT, PCpID, PAS, PSM)

Fuente: Elaboración propia con datos de las páginas electrónicas de cada una de las delegaciones políticas del Distrito Federal. Junio de 2001.

ESTADO DE MEXICO

Congreso del Estado de México

El Congreso del Estado de México tiene un total de 75 diputados de distintos partidos, 40 de mayoría relativa y 35 de representación proporcional. Por supuesto, se habla del total de diputados que corresponden a la LIV Legislatura ya que cualquier negociación con otras instancias de gobierno sobre el tema de la metrópolis de la Ciudad de México participan como órgano legislativo de la entidad, no como representación distrital.

La distribución de la representación partidista, resultado de la elección local del año 2000 quedó como sigue:

Cuadro 19. Distribución de diputados por partido en el Congreso del Estado de México (2000-2003).

Partido Acción Nacional:	29
Partido Revolucionario Institucional:	25
Partido de la Revolución Democrática:	16
Partido Verde Ecologista de México:	2
Partido del Trabajo:	2
Partido Democracia Social:	1
Total:	75 Diputados

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados del Estado de México, julio de 2001.

Presidencias municipales

Un conjunto de 58 municipios que comprenden la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) han resentido importantes cambios políticos en las últimas décadas. Las preferencias electorales muestran signos importantes de movilidad y reacomodos políticos. De estos 58 municipios considerados dentro de la ZMCM, en las actuales administraciones municipales (2000-2003) un total de 24 titulares fueron postulados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), 20 por el Partido Acción Nacional (PAN), 13 por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y uno por el Partido Centro Democrático.

Cuadro 21. Lista de titulares de las presidencias municipales mexiquenses de la ZMCM y partido de origen.

MUNICIPIO	TITULAR	PARTIDO
ACOLMAN	RIGOBERTO CORTES MELGOZA	
AMECAMECA	JOSE FEDERICO DEL VALLE MIRANDA	
APAXCO	JORGE ALBERTO ROMERO MARTINEZ	PAN
ATENCO	MARGARITO YAÑEZ RAMOS	PRI
ATIZAPAN DE ZARAGOZA	JUAN ANTONIO DOMINGUEZ ZAMBRANO	PAN
ATLAUTLA	FRANCISCO JAVIER TORRES BAUTISTA	PRI
AXAPUSCO	FLORENCIO AMAYO PEREZ	PAN
AYAPANGO	J. GUADALUPE ARMANDO FALSTINOS GONZALEZ	PRI
CHALCO	EULALIO ESPARZA NIETO	PRI
CHIAUTLA	RICARDO BOJORJES CASTRO	PCD
CHICOLAPAN	JUAN MANUEL SAN MARTIN HERNANDEZ	
CHICONCUAC	GABRIEL DE LA CRUZ SORIANO	PRI
CHIMALHUACAN	JESUS TOLENTINO ROMAN BOJORQUEZ	PRI
COACALCO	AUGUSTO ALEJANDRO SANCHEZ DOMINGUEZ	PAN
COCOTITLAN	LUIS CHAVARRIA GUADARRAMA	
COYOTEPEC	IGNACIO ANGUIANO MARTINEZ	PRI
CUAUTITLAN	EDELMIRA GUTIERREZ RIOS	PAN
CUAUTITLAN IZCALLI	FERNANDO COVARRUBIAS ZAVALA	PAN
ECATEPEC	AGUSTIN HERNANDEZ PASTRANA	PAN
ECATZINGO	CIRO VICTOR YAÑEZ BARRAGAN	PRI
HUEHUETOCA	RAMIRO MARTINEZ ORTEGA	PRI
HUEYOXTLA	HECTOR RIVERO ESTRADA	
HUIXQUILUCAN	GUILLERMO ESPINOZA CRUZ	PAN
ISIDRO FABELA	FRANCISCO ARANA LOPEZ	
IXTAPALUCA	ALBERTO MALDONADO RUIZ	PRI
JALTENCO	RAFAEL VARELA ZAMORA	PRI
JILOZINGO	MIGUEL GONZALEZ MAYEN	PRI
JUCHITEPEC	ALFONSO NAVA BURGOS	PRI
LA PAZ	DINO ORTIZ RODRIGUEZ	
MELCHOR OCAMPO	JUAN BOSCO RIVERO ROMERO	PAN
NAUCALPAN	EDUARDO ALFREDO CONTRERAS Y FERNANDEZ	PAN
NEXTLALPAN	JOEL GONZALEZ CERVANTES	PRI
NEZAHUALCOYOTL	HECTOR MIGUEL BAUTISTA LOPEZ	
NICOLAS ROMERO	GABINO JASSO AGUIRRE	PAN
NOPALTEPEC	JOSE ARTURO GARCIA GONZALEZ	PRI
OTUMBA	DARIO FRANCO ESPEJEL	
OZUMBA	ALEJANDRO SILVA ROSALES	PRI
PAPALOTLA	JOSE GIL ISLAS AGUIRRE	PRI
SAN MARTIN DE LAS PIRAMIDES	JULIO CESAR MARTINEZ AGUIRRE	PAN
TECAMAC	FELIX ISMAEL GERMAN OLIVARES	PAN
TEMAMATLA	JOSE LUIS ABUD SANCHEZ	PRI

MUNICIPIO	TITULAR	PARTIDO
TEMASCALAPA	LUCIO SOSA FERNANDEZ	PAN
TENANGO DEL AIRE	ABRAHAM HERNANDEZ CONTRERAS	PRI
TEOLOYUCAN	ROBERTO LICEAGA GARCIA	PAN
TEOTIHUACAN	HUMBERTO PEÑA GALICIA	
TEPETLAOXTOC	HERIBERTO BLANCAS R.	
TEPETLIXPA	JACINTO PEREZ PEREZ	PRI
TEPOTZOTLAN	ABEL GABRIEL VILLEGAS FALCON	PAN
TEQUIXQUIAC	JOSE RAFAEL PEREZ MARTINEZ	PAN
TEXCOCO	HORACIO DUARTE OLIVARES	
TEZOYUCA	MAXIMILIANO FIDEL PERALTA DELGADILLO	
TLALMANALCO	OSCAR JIMENEZ RAYON	PRI
TLALNEPANTLA	RUBEN MENDOZA AYALA	PAN
TULTEPEC	SALOMON PEDRO FLORES PIMENTEL	PRI
TULTITLÁN	JOSE ANTONIO RIOS GRANADOS	PAN
VALLE DE CHALCO S.	LUIS ENRIQUE MARTINEZ VENTURA	PRI
VILLA DEL CARBON	URBANO TINOCO MANCILLA	PAN
ZUMPANGO	ROGELIO MUÑOZ SERNA	PRI

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Municipal. Cedemun. 2001.

En general, puede anotarse la compleja diversidad política que alberga actualmente la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, un fenómeno que posiblemente influye e influirá en la agudización de las dificultades institucionales para la aplicación de directrices política de ordenación metropolitana o en materia de colaboración intergubernamental.

Este hecho retrata con claridad las dificultades que los gobernantes de distintos niveles de gobierno enfrentan en el despliegue de actividad institucional. También permite suponer que en el mediano plazo, continuarán los roces, las diferencias, las pugnas y los desacuerdos entre los distintos niveles de gobierno al momento de tomar decisiones en la materia, tanto como la constante generación de problemáticas urbanas y metropolitanas cuya agudización persiste.

De aquí puede derivarse la necesidad de contar con instrumentos institucionales o jurídicos más eficaces que prevengan escenarios de aún mayor diversidad política o alternancia, o en su caso, de lo que ello tendría para la vida social metropolitana: incremento de los indicadores de conflictividad social o política.

En ese sentido, se ubicarían las discusiones sobre la posibilidad de convertir al Distrito Federal en Estado 32, opinión que tiene ya largo tiempo de estar presente en las discusiones sobre la capital del país y que presumiblemente favorecería las dinámicas institucionales de coordinación metropolitana, entre otros aspectos.

En otro lugar, también se encuentra la opinión, aún más polémica, respecto a la posibilidad de conformar un gobierno metropolitano, que incluiría el Distrito Federal (o algunas de sus delegaciones) y algunos municipios que comprende la ZMCM, sin que exista hasta ahora una propuesta específica al respecto. Sin embargo, esta propuesta también ha tenido impulsores institucionales y/o políticos, sin que hasta ahora tenga concretamente acciones concretas¹.

¹ Estas propuestas pudieron apreciarse en la parte final del mandato de Rosario Robles Berlanga, quien proponía la necesidad de formar "un instancia mayor de coordinación metropolitana" ("anuncian la propuesta de un gobierno metropolitano" periódico *Reforma*, 5 de noviembre de 2000). Sin embargo, no parece haber tenido mucho eco en la administración de Andrés Manuel López Obrador (2000-) En otro orden, salvo el delegado Arne aus den Ruthen Haag, de Miguel Hidalgo, quien afirmó que la propuesta de crear un estado 32 para el Distrito Federal era obsoleta (*Reforma* 27 de agosto de 2000 y en entrevista con Dense Maerker y Ciro Gómez Leyva, en el noticiero televisivo CNI Canal 40 de los días siguientes), no existen opiniones hechas públicas que sugieran un tratamiento actual en esa dirección.

Capítulo 9

ALGUNOS INDICADORES DE LA PROBLEMÁTICA URBANA

La complejidad de las metrópolis en el mundo actual es generadora de conflicto social y político. De cada aspecto, área de la vida social o práctica productiva se derivan modos urbanos en crisis actualmente; sea por el encuentro de intereses disímolos, sea por la insatisfacción social, o por la carencia de acciones estratégicas del lado gubernamental; en fin, por distintos ángulos, la vida metropolitana enfrenta condiciones de *polarización*.

En el caso de los riesgos derivados de la economía, diversos analistas advierten la correlación de éstos con diversas problemáticas como la “crisis de la cohesión social (...) el crimen, violencia en las calles, violencia familiar y abuso, drogas, inestabilidad juvenil, y un desplome de las estructuras y valores tradicionales familiares y comunales”¹. Aunque ha sido significativo el esfuerzo por determinar las causas precisas o delimitar las fuentes de la inseguridad, los estudiosos aún contemplan dificultades de largo plazo².

Los grupos sociales tienen poca actividad de promoción para el cuidado de los recursos naturales y la concientización sobre su escasez cada vez mayor. En particular, la iniciativa privada poca atención presta al interés público ecológico, más bien sujeto al concepto de utilidades—pérdidas cuando se factorizan los costos ambientales en el largo plazo.

En ello se encuentran los rasgos principales de la denominada “segregación ecológica”, por los contrastes entre los grupos sociales y entre los espacios que ocupan; por los extremos en la calidad de servicios, equipamientos y viviendas entre ricos y pobres.

En este entorno, existe un sinnúmero de problemáticas relevantes que configuran la actualidad del fenómeno urbano de la metrópolis de la ciudad de México: el transporte, el agua potable y las áreas de riesgo, éste último aspecto con poco tiempo de ser abordado en la agenda urbana y metropolitana.

El emplazamiento geográfico de la metrópolis (y sus características geohidrológicas y atmosféricas), plantean condiciones a la ocupación del territorio, particularmente cuando se trata de resolver los severos problemas cotidianos como la vulnerabilidad ante desastres, contaminación atmosférica, congestión vial, inundaciones, hundimiento, contaminación por desechos sólidos, ocupación irregular de la tierra, inequidad en el acceso los servicios públicos, entre otros.

En este apartado se presentan algunas aproximaciones a los temas principales del fenómeno urbano y metropolitano. Este intento no es una exploración especializada, por lo que se limita a señalar aquellos aspectos donde se evidencian puntos de inflexión de las políticas públicas con el conflicto social, político e institucional.

¹ Michael Cohen “El Impacto de la economía Global sobre las ciudades: El Reto de las Soluciones Metropolitanas” Conferencia del consultor del Banco Mundial. Enero de 2000. p. 8.

² “No existe una razón en particular del porqué la economía global en sí es responsable de estos patrones de comportamiento, pero es cierto que una degradación económica en aumento brinda motivación para la violencia, el crimen y otras manifestaciones sociales de estrés económico”. *Ibidem*.

a) Seguridad pública

Uno de los problemas sociales de mayor impacto en la imagen de la eficacia gubernamental es la inseguridad³. Existen hoy análisis serios respecto a la capacidad gubernamental para manejar la seguridad pública. En este apartado no se pretende ser exhaustivo. Más bien, se considera necesario establecer las perspectivas que aquejan a la ZMVM en lo referente a este ámbito, como un sector crucial en su desarrollo.

La seguridad pública es hoy una fuerte problemática social ligada a la “percepción” y la legitimidad del sistema político y sus instituciones. En México, la seguridad pública no radica sólo en la capacidad de contención, disuasión y represión que tiene el gobierno para hacer prevalecer el Estado de Derecho, o la aplicación de la ley. En un sentido contrario, la “cultura de la inseguridad” es una cultura cotidiana también, es parte del manejo de relaciones sociales, de tratos institucionales y *fuera* de ellos y de una cultura arraigada en ciertas regiones⁴. Diversos análisis y autores lo consideran en buena parte insoluble, dada la dimensión que ha adquirido en los últimos años⁵.

El manejo de la seguridad pública registra fuertes cuestionamientos por los distintos grupos sociales y afecta todas las ramas del Estado y de la actividad social. En la opinión social, o tendencia de opinión, la inseguridad pública se liga con el desprestigio de algunas instituciones del Estado mexicano, como las relativas a la impartición de justicia.

De esta forma, se tienen varias aristas de la seguridad pública: a) el manejo (equivoco o acertado) de la seguridad pública no parece exclusivo de gobiernos con un solo origen partidista, ni es una problemática reciente; más bien, b) escapa a las dinámicas políticas aunque las implica; c) este problema se agudiza con el incremento de otros indicadores sociales, como la pobreza, por ejemplo⁶; finalmente, como resultado de todo ello, d) es un problema de alta prioridad, por lo que se destinan importantes partidas presupuestales, federales, estatales y municipales, no obstante los magros resultados alcanzados.

Como problema derivado (o causal), uno de los fenómenos de mayor impacto en la conciencia colectiva, particularmente en las grandes concentraciones urbanas, la corrupción es producto también de la falta de vigilancia social sobre el ejercicio del poder⁷.

³ Reforma “México, uno de los países más corruptos del mundo: *Transparencia Internacional*”. 21 de enero del 2000.

⁴ Según Jorge Fernández Menéndez, algunos funcionarios del gobierno foxista han reconocido recientemente en público el “factor social y cultural” de la delincuencia y más precisamente, del narcotráfico. Según el columnista, “para muchos jóvenes, particularmente de la sierra de Sinaloa, pero ello se aplica a muchas otras regiones del país, el ser un narcotraficante es un objetivo social, es una demostración de *status*, de ascenso en la pirámide social. Un objetivo que además, ha generado ya su propia cultura, desde los dientes de narcocorridos que siguen siendo los discos más vendidos en la República mexicana, hasta el culto a Jesús Malverde, el santo de los narcotraficantes y las causas difíciles, cuya capilla está ubicada a pocas cuadras de la propia casa de gobierno y es visitada por miles de fieles. En Sinaloa, como en otros estados [...] el narcotráfico es un fenómeno socialmente aceptado, y las “buenas familias” en ocasiones aceptan a los narcotraficantes como amigos, socios, vecinos y terminan convirtiéndose en sus cómplices. Y eso tampoco tiene mucho que ver con la marginación y la pobreza”. Jorge Fernández Menéndez Razones “Una extraña cruzada” *Milenio Diario*, 25 de enero de 2001.

⁵ Paco Ignacio Taibo II afirmó “lo último que cambiará en esta larga transición política es la moralización de la policía”. Entrevista a Paco Ignacio Taibo II por Denise Maerker en el Noticiero CNI Canal 40, 28 de abril de 2000.

⁶ La relación entre las “causas sociales” de la violencia es argumento frecuente entre los analistas no obstante que se aporta poca claridad al respecto. “las experiencias internacionales muestran como un caso notable en ese sentido, lo ocurrido en Nueva York que, de ser la ciudad más insegura de Estados Unidos, en el curso de menos de una década pasó a ser una de las cuatro grandes ciudades más seguras de la Unión Americana, con una reducción de los delitos graves de más de 50 por ciento en siete años y de 68 por ciento en el número de homicidios. La reducción del robo de automóviles (en 1993 llegaron a robarse 112 mil automóviles sólo en Queens) fue de 61 por ciento. Como efecto de esa estrategia, el descenso del crimen en Nueva York provocó, al romperse redes y fuentes del crimen organizado y desorganizado, una reducción a la mitad del crimen en buena parte del resto de Estados Unidos. Y como dicen los hombres que estuvieron encargados de esa estrategia, sobre todo William Bratton, ex comisionado de Policía de Nueva York, eso se pudo hacer utilizando los recursos locales e independientemente de la tesis que planteaban muchos especialistas de que una derrota de las tasas de criminalidad sólo podría lograrse mediante un desarrollo social arrollador en las zonas marginadas”. Jorge Fernández Menéndez “La seguridad, más allá de la tolerancia cero” Columna Razones *Milenio Diario* 30 de enero de 2001. En ese texto, el analista destaca la opinión de William Bratton sobre la situación delictiva en nuestro país. En México, no se decide aún entre “determinar en diferentes barrios de la ciudad o en diferentes ciudades del interior si es mejor usar una presencia más enérgica de la policía o usar más servicios de inteligencia. Pero una idea es recurrente en Bratton: el tema es recuperar las calles y los barrios que están en poder de los delincuentes”. *Ibidem*.

⁷ Carlos Pereyra “Democratizar al DF: Urnas para la urbe” Revista *Nexas* número 99, marzo de 1986.

En este sentido, estudios en el ámbito mundial establecen parámetros para la medición de la eficiencia gubernamental o de la presencia de prácticas que la afecten. En el caso de las “prácticas nocivas”, se destaca con particular frecuencia a la corrupción (Cuadro 22)⁸.

Peter Eigen, presidente de *Transparencia Internacional*, refiere que la modestia en las acciones contra la corrupción es motivo de “un persistente socavamiento de las instituciones democráticas y distorsiones cada vez mayores en el comercio internacional”, además de generar mayor pobreza en los países subdesarrollados⁹.

En 1995, se estimó que los costos directos e indirectos derivados de la violencia e inseguridad pública en el Distrito Federal alcanzaron un monto aproximado de 22 mil millones de pesos, según estimaciones de organismos independientes.

Las tendencias delictivas en el Distrito Federal han mostrado un incremento sostenido desde la década de los ochenta, en contraste con indicadores bajos desde los años cuarenta¹⁰. Este argumento es contrario a la percepción que aportan las cifras oficiales recientes sobre índices delictivos en la ciudad de México (Cuadro 23). Debe destacarse que no se cuenta con información sobre este punto de los municipios metropolitanos del área mexiquense.

⁸ Respecto de la corrupción, William Braxton, excomisionado de la Policía en Nueva York, citado por Fernández Menéndez, destaca: “siempre habrá corrupción en la policía... lo que se puede hacer es reducirla notablemente para que no sea algo sistemático y generalizado, para que no parezca que se está tolerando y condonando tanto a los líderes como a la tropa”. Para ello, dice, no se necesita automáticamente a nuevos policías pero sí a unidades especializadas, con integridad, autoridad y recursos, para enfrentarse a la corrupción. “porque eliminar a la corrupción llevará años, no es algo que se logre de la noche a la mañana”. El mensaje para los policías es que “necesitan entender claramente que se acabaron los días de la corrupción y que o cambian o los van a reformar y el mensaje debe ser articulado de forma clara y fuerte” e insiste: “En Estados Unidos nos tardamos muchos años y se requirió de muchos recursos, pero el punto es que no se puede tener una democracia efectiva con una policía corrupta, por eso la primera obligación de un gobierno democrático es la seguridad pública y no va a haber seguridad con una policía corrupta. La gente, continúa Braxton, no coopera con una policía en la que no confía y que no es efectiva”. Jorge Fernández Menéndez *Ibid.* “Eso —continúa— se dio en dos niveles: mejorando la calidad de vida de las colonias con mayor índice de crímenes, combatiendo directamente esos delitos pequeños que las afectan y, al mismo tiempo dedicándose, en lugar de “resolver crímenes, desmantelando las empresas criminales y los sistemas de apoyo. El departamento de Policía de Nueva York ha eliminado lo que los criminales necesitan para operar: sus pistolas, sus vendedores de artículos ilegales, sus talleres de desmantelamiento y exportadores de autos robados, sus dientes para la prostitución y compra de drogas, sus edificios y departamentos”. *Ibidem*.

⁹ Declaración de Peter Eigen, presidente de *Transparencia Internacional*. Además, el funcionario destacó que el estudio mostró la disposición de muchas empresas a sobornar a altos funcionarios de gobierno en todo el mundo. *Reforma* 27 de junio de 2000.

¹⁰ Declaración de José Luis Torres, presidente de la Fundación Mexicana para la Salud. “La violencia, un problema insoslayable”. *La Jornada*. Nota del 17 febrero de 2000. Pág. 36.

Cuadro 22. Índice de corrupción en países del mundo, 1999.

Índice	Países americanos	Puntaje	Encuestas utilizadas	Desviación estándar
5	Canadá	9.2	10	0.5
18	Estados Unidos	7.5	10	0.8
19	Chile	6.9	9	1.0
32	Costa Rica	5.1	7	1.5
40	Perú	4.5	6	0.8
41	Uruguay	4.4	3	0.9
45	Brasil	4.1	11	0.8
49	El Salvador	3.9	4	1.9
50	Jamaica	3.8	3	0.4
58	México	3.4	9	0.5
68	Guatemala	3.2	3	2.5
70	Nicaragua	3.1	3	2.5
71	Argentina	3.0	10	0.8
72	Colombia	2.9	11	0.5
75	Venezuela	2.6	9	0.8
80	Bolivia	2.5	6	1.1
82	Ecuador	2.4	4	1.3
90	Paraguay	2.0	4	0.8
94	Honduras	1.8	3	0.5

Fuente: *Transparencia internacional*, 1999.

Cuadro 23. Comportamiento de los principales delitos (promedio diario) en el Distrito Federal (desde 1993 al 1 de abril del año 2001)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Promedio diario	366.35	442.45	598.90	679.14	700.09	651.51	622.50	482.54	446.78
Variación %		20.77	35.36	13.40	3.08	-6.94	-4.45	-22.48	-7.41

Fuente: GDF, enero de 2001.

Cuadro 24. Comportamiento de los principales delitos en el periodo actual (comparativo).

Delitos	Periodo anterior		Periodo actual		Comparativo	
	Dic 5 de 1999 a Ene 12 de 2000	Promedio diario	Dic 5 de 2000 a Ene 12 de 2001	Promedio diario	Actual vs Aumentó	Anterior Disminuyó
Robo a Transeúntes	6,492	92.74	3,857	55.10		-41
Robo a transporte	2,310	33.00	2,324	33.20	1	
Robo de vehículo	8,692	124.17	7,440	106.29		-14
Robo a casa habitación	1,229	17.56	1,293	18.47	5	
Robo a negocio	2,485	35.50	2,350	33.57		-5
Homicidio Doloso	181	2.59	149	2.13		-18
Violación	228	3.26	223	3.19		-2
Lesiones dolosas	3,633	51.90	2,683	38.33		-26

Fuente: GDF, enero de 2001.

En este caso, puede apreciarse un descenso relativo en los últimos años, coincidente con el arribo de la oposición al Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, es preciso dejar constancia de la relativa suspicacia que despiertan estos datos en diversos sectores de la población (Cuadro 24).

b) Transporte y vialidad

Quizá como ningún tema, el transporte urbano y la vialidad es el “sistema nervioso” de las ciudades, que cobra especial importancia cuando presenta deficiencias en su desarrollo. La ciudad de México tiene una superficie total de 18 millones de metros cuadrados de rodamiento en vialidades primarias. En 1997 tenía apenas 29 por ciento de la red vial en condiciones aceptables para el servicio.

Tan sólo en el Distrito Federal circulaban hasta 1999, alrededor de 3 millones de vehículos. Estas cifras se modificaron, al menos en el caso del estado de la red primaria, en la gestión capitalina reciente (1997-2000).

Después de un intenso programa de repavimentación, para finales de agosto de 1998, el Gobierno del Distrito Federal informaba que el índice sobre el estado de la red se elevó a 45 por ciento en condiciones favorables¹¹.

En esa administración y hasta principios del año 2000, se renovaron 4 millones 807 mil 704 metros cuadrados de carpeta asfáltica en avenidas principales y ejes viales. Asimismo, el informe agregaba que, sumado a las vialidades secundarias se alcanzaba un total de 7 millones 871 mil 500 metros cuadrados repavimentados.

Con un amplio espacio urbano común (área conurbada) entre el Distrito Federal y el estado de México, los municipios que conforman la zona metropolitana de la Ciudad de México son un territorio propicio para fenómenos sociales con afectación directa o indirecta a la metrópolis en su conjunto, entre ellos el transporte urbano.

Como ocurre en otros aspectos, se plantea la necesidad de impulsar estrategias de mayor profundidad e impacto en la calidad de vida de sus habitantes.

En materia de transporte, las carencias en la planeación metropolitana han generado, entre otros, los siguientes problemas: crecimiento desmesurado del parque vehicular; signos de anarquía en la prestación del servicio; alta participación en corredores troncales; insuficiente integración con otros modos¹² de transporte (Metro, Tren Ligero); altas tarifas y múltiples trasbordos; con consecuente afectación del tiempo y comodidad de los usuarios.

No obstante, son múltiples las argumentaciones respecto a que en el estado actual del transporte público en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México existen condiciones para cubrir la demanda del servicio, un caso particular es el “inmenso” ejército de combis y microbuses¹³.

¹¹ Informe de la Dirección General de Obras, Gobierno del Distrito Federal (GDF) Página oficial, diciembre de 2000. En esta información se mencionaba el mantenimiento a 656 puentes vehiculares y peatonales; la colocación de protecciones viales frente a escuelas, mercados, unidades médicas y sitios de alta confluencia peatonal; eliminación de barreras para personas con discapacidad; 2 mil 946 rampas construidas en banquetas; construcción de 41 nuevos puentes peatonales; construcción de 23 mil 540 metros cuadrados de banquetas y guarniciones; 666 mil 336 metros cuadrados de baches reparados; retiro de dos millones 200 mil piezas de propaganda comercial; eliminación de 124 mil metros cuadrados de pintas y *graffitis*; mantenimiento de 80 mil piezas de mobiliario urbano, aproximadamente; lavado anual de más de 700 mil metros cuadrados de puentes peatonales y vehiculares; entre otras acciones.

¹² Existen tres modos de transporte: alta capacidad (incluye el Sistema de Transporte Colectivo-Metro y Tren Ligero), que deberían representar entre el 30 o 40 por ciento del total de viajes realizados; mediana capacidad (autobuses y trolebuses), que cubrirían del 50 al 60 por ciento; y baja capacidad (microbuses, combis y taxis), con una cuota aproximada de 10 al 20 por ciento del total de viajes. En contraste, existe un estimado según el cual, en el modo de alta capacidad (exceptuando trasbordos) se realizan cerca del 17 por ciento del total de viajes; en el modo de mediana capacidad se realizan entre el 10 y 13 por ciento; finalmente, en el modo de baja capacidad se concentra el 68 por ciento del total de viajes. Para mayor información véase Felipe de Alba. *Op. Cit.* p. 26

¹³ Se considera al servicio de combis y microbuses dentro del modo de baja capacidad. Respecto a las condiciones en las que se encuentra este servicio, según análisis interno del Gobierno del Distrito Federal algunas características relevantes son: a) largos tiempos de traslado y costo elevado; b) inseguridad e incomodidad en el servicio; c) conflictos viales por el enorme parque vehicular con circulación desordenada; d) sobreoferta en algunas regiones y cobertura insuficiente en otras; y e) contaminación directa e indirecta. Cfr. Felipe de Alba *et al. Agenda Metropolitana*. CGPDyM. GDF. 1999.

Una de las más poderosas razones para la generación de obras de infraestructura vial o de redes de transporte en la parte mexiquense de la zona metropolitana son quizá los altos costos de la infraestructura y material rodante.

El transporte de la Zona metropolitana sufre distorsiones en su operación con relación a dos aspectos principales: el reparto modal de los viajes, y la organización de los prestadores de servicio. Algunos especialistas consideran como problemas centrales la saturación de rutas, costos elevados y desorden en la distribución de concesiones. De allí se ha derivado que, en un contexto de desorden del transporte urbano, el servicio se encarezca y exista deterioro en su calidad.

Aún cuando determinar con precisión la responsabilidad en la materia de las autoridades de ambas entidades es una tarea difícil, en algunas instancias de gobierno se adjudica mayor responsabilidad a las autoridades mexiquenses. Como resultaría evidente, esta apreciación es más notoria entre las autoridades y mandos directivos del Gobierno del Distrito Federal¹⁴.

Entre especialistas, existe una relativa coincidencia respecto a la anarquía prevaleciente tanto en el estado de México en general, como en el área conurbada. Las razones que se aducen son: a) los mecanismos de control y verificación del funcionamiento de las unidades y sus conductores; b) la corrupción entre autoridades y dirigentes transportistas; c) la insuficiencia de los programas rectores del transporte, con las consecuentes dificultades de planeación; d) la falta de control y supervisión del funcionamiento y dirigencia de las redes de transportistas; entre otros.

Derivado de ello, puede afirmarse que el desorden del transporte en la entidad mexiquense afecta los flujos vehiculares entre ambas entidades¹⁵, dadas algunas disfuncionalidades de los aparatos y burocracias de ambos gobiernos.

En otro orden, para determinar la *influencia* metropolitana en el transporte se ha identificado a la oferta de empleo como un *movimiento poblacional constante* mismo. La población realiza recorridos pendulares o alternantes y diarios que trazan mapas de las áreas de influencia y de la extensión económica de la zona metropolitana. De ello se sigue la importancia de estos sistemas en el fenómeno de conurbación y metropolización, al integrarse o absorberse antiguas comunidades, pueblos o ciudades.

Se afirma que la estructura urbana de las zonas metropolitanas depende en gran medida del o los sistemas de transporte dominante: el ferrocarril en Buenos Aires, el automóvil en Caracas, Ciudad de México o Río de Janeiro, o sistemas mixtos como en Sao Paulo.

En el aspecto de obras estratégicas que pueden contribuir al reordenamiento del transporte, con excepción de las líneas "A" y "B" del Metro cuyas iniciativas partieron del antiguo Departamento del Distrito Federal, en el estado de México los *modos* de alta capacidad (o transporte masivo) presentan un gran rezago.

En cuanto a la perspectiva de nuevas directrices para la ordenación de este sector, teniendo como fondo la problemática mexiquense, en documentos internos del GDF se consideró necesario: a) una profunda revisión de la estructura y liderazgo de las organizaciones transportistas; b) fusiones entre permisionarios incentivando a los que demuestren eficiencia en la operación y calidad del servicio; c) favorecer la rentabilidad financiera para atraer nuevos inversionistas, al mismo tiempo,

¹⁴ Esta opinión y la mayoría de las verdades en este apartado fueron recogidas por el autor en múltiples reuniones entre funcionarios del GDF y del Estado de México sobre distintos aspectos problemáticos de la metrópolis. Además, en la *Agenda Metropolitana* se afirma, en el capítulo referente al transporte: "se dará particular atención a la problemática ubicada en la parte del estado de México, sin tocar lo referente al Distrito Federal, derivado de la estimación de que la mayor responsabilidad reside en las autoridades de aquella entidad". Felipe de Alba M. *et. al. Agenda Metropolitana*. CGPDyM. GDF. 2000. pp. 21-31.

¹⁵ En la *Agenda Metropolitana* se citan otras razones que forman parte de la problemática del transporte de carácter metropolitano. Pueden enunciarse: a) falta de *decisión política* para la aplicación de medidas de control y reorganización del transporte, entre otras razones, porque en procesos electorales es tradicional que los transportistas participaran en operativos electorales ("acarreo"), para favorecer al PRI; b) aplicación de políticas de empleo con base en la generación de ocupación en el transporte concesionado de pasajeros en detrimento de la eficiencia del sector; c) líderes transportistas cuya función central es el usufructo de la entrada de nuevos transportistas a las rutas y sus empresas gremiales, lo que genera sobreexplotación de las mismas e incremento del parque vehicular. Felipe de Alba, *et. al. Op. Cit.*

d) desincentivar la expansión del Servicio Público Concesionado de Transporte Colectivo de Pasajeros con las actuales características; e) cambiar el esquema gremial de rutas (modo de baja capacidad) por otro de empresas de autobuses y/o trolebuses (modos de mediana capacidad); finalmente, f) estrategias de supervisión en el ámbito de la operación y la calidad del servicio en beneficio de la ciudadanía¹⁶.

Puede considerarse lógico que, con la aplicación de políticas rigurosas de reordenamiento del transporte, se generen en el gremio cuestionamientos a los liderazgos e influencias tradicionales. No obstante, se cree posible incrementar estas políticas a partir de nuevos consensos entre directivos, líderes y bases de transportistas, así como desarrollar medidas anticorrupción en la concesión de permisos y disminuir actitudes clientelares de los dirigentes, entre otros.

Una estrategia para la implantación de nuevos esquemas de transporte buscaría revalorar condiciones negativas de operación y organización del sector, así como prevenir futuros cuestionamientos.

Dicha estrategia tendría que considerar que la reordenación del transporte, al sustituir modos de alta capacidad por modos de baja capacidad, generaría reducción en los actuales empleos que aporta el sector; además, una importante disminución (temporal) de la cobertura del servicio, con la consecuente inconformidad de los usuarios; eventuales conflictos intraorganizacionales para disputar antiguas prebendas; o presiones para obtener las nuevas concesiones (bloques de vialidad, quema de unidades, vandalismo), entre otros.

Debe destacarse por el monto de vehículos en circulación, el número de viajes diarios realizados y la infraestructura existente, tan sólo en el Distrito Federal (18 millones de metros cuadrados de superficie de rodamiento), resultaría explosivo aplicar un plan de ordenamiento del transporte si no conlleva medidas para la generación de consensos adecuados entre la población susceptible¹⁷. La alta circulación de vehículos por las vialidades del Distrito Federal contribuye más que ningún otro factor a la contaminación crítica, al ruido, a la destrucción de zonas verdes, etcétera.

En el mismo sentido que otros problemas de la Ciudad, algunos especialistas consideran que el manejo sin control del parque vehicular nos aproxima a situaciones no menos que de catástrofe ecológica. Cassio Luiselli, afirmaba en 1985: “La automovilización apenas comienza en nuestro país. Un escenario conservador, esto es, suponiendo un crecimiento de la economía del 4 por ciento, inferior a lo histórico, arroja que para el año 2010 el número de automóviles en la ciudad será superior a 7 millones. ¿Qué hacer con el triple de autos, si ya con los niveles actuales estamos en condiciones críticas?”¹⁸.

En el contexto de estas necesidades, se generó el Proyecto de Tren Elevado o Ecotren, un modo de transporte de alta capacidad¹⁹. Resultado de un acuerdo entre ambas entidades federativas, este proyecto es una concesión de los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal a la iniciativa privada. Con una duración de 30 años, el Tren Elevado tendría una tarifa indexada a la inflación del país y una capacidad de traslado de 350 mil pasajeros diarios, según estimaciones²⁰.

¹⁶ Cfr. Felipe de Alba M. et. al. *Agenda Metropolitana*. CGPDyM. GDF. 2000.

¹⁷ Aunque hasta 1999 no era una posición oficial, en el ámbito gubernamental, se consideró necesario: a) desarrollar campañas de “sensibilización” a la población de la necesidad de cambios, para destacar deficiencias e irregularidades en la operación y funcionamiento del sector; establecer plazos para presentar resultados con el considerando de generar los apoyos necesarios de la ciudadanía con las autoridades, no obstante la advertencia de que no es posible lograr resultados en el corto y mediano plazo; que la necesidad de reordenamiento del sector procuraría a los usuarios mayor comodidad, seguridad, así como la mayor eficiencia en los tiempos de traslado y disminución de los índices de contaminación. Finalmente, estas líneas de intervención consideraban también la realización de debates entre autoridades y permisionarios para conocer posturas y avances de los programas de ordenamiento. Cfr. Felipe de Alba et. al. *Agenda Metropolitana*. CGPDyM. Gobierno del Distrito Federal, 1999.

¹⁸ Cassio Luiselli “Propuesta para la reconstrucción La capital invisible”. Revista *Nexas* número 96, Diciembre 1985.

¹⁹ Dentro de las recomendaciones que se encontraban en la *Agenda Metropolitana*, en el mediano plazo, estaba el alentar la construcción del Ecotren, así como encontrar fórmulas que permitieran extender las redes de Metro al territorio conurbado del estado de México, para aumentar su participación en la *distribución modal* del transporte. Cfr. Felipe de Alba et. al. *Agenda Metropolitana*. CGPDyM. Gobierno del Distrito Federal, 1999.

²⁰ Este proyecto fue “adjudicado” en 1994 al Grupo Concesionario Metropolitano, consorcio formado las empresas Tribasa, Riobo, Bombardier y Grupo Mexicano de Desarrollo. Inicialmente, pese a contar con los estudios que determinaron la viabilidad técnico financiera del trazo del Tren Elevado, éste fue abandonado por la oposición de vecinos de Polanco, lo cual paralizó la constitución del Comité Metropolitano, órgano intergubernamental creado para la supervisión y control del Ecotren. En 1998 las autoridades de ambas entidades se reunieron para reactivar el proyecto. La acción inmediata fue analizar la nueva propuesta de trazo del Ecotren, presentada por el Grupo Concesionario Metropolitano. Con este propósito se constituyeron tres grupos: Técnico, Financiero y Jurídico. Los primeros dos fueron coordinados por la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (Cometravi) y la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (Cometah). El

En cuanto a infraestructura de transporte en la Ciudad de México, tiene papel central el Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC). En 1989 el STC contaba con 8 líneas y 115 kilómetros en operación. Para 1997, se agregaron 37 kilómetros y funcionaban ya 10 líneas.

El Metro transporta 4.2 millones de pasajeros por día laboral, más de la mitad de la población del Distrito Federal. Por su eficiencia, bajo costo para los usuarios y buena respuesta a los programas de control de contaminación en la ciudad, es un medio de transporte al que se le han asignado importantes partidas presupuestales para hacerlo crecer continuamente.

La importancia de tener una red vial adecuada optimiza el tránsito vehicular, disminuye el deterioro de las unidades y favorece la mayor rapidez en su movilidad. El propósito de contar con una red vial en óptimas condiciones complementaría las labores de planeación urbana que requiere la Ciudad de México, dentro del conjunto de sus necesidades actuales.

c) Agua potable

La dinámica de crecimiento explosivo genera un consistente incremento en la demanda de servicios metropolitanos, particularmente, de agua potable, así como un aumento considerable del caudal de aguas residuales y pluviales a desalojar por los sistemas de drenaje. El abastecimiento de agua potable es uno de los principales problemas de toda urbe en el mundo, y que ha causado preocupación entre estudiosos de la materia²¹.

A ello hay que agregar que en México la casi totalidad de las cuencas hidrológicas están contaminadas y apenas el 20 por ciento de las aguas residuales municipales reciben algún tipo de tratamiento²².

El abastecimiento de agua es considerado un servicio al que tienen derecho *todos* los habitantes. Sin embargo, las afirmaciones políticas sobre la exigencia de dotación universal del servicio están afectadas por la fragmentación o segmentación de la oferta, "De hecho, en las ciudades de los países en desarrollo lo que existe es un 'servicio plural', diferenciado para los distintos grupos sociales"²³. Asimismo, se destaca que la desigualdad en la distribución del agua en las ciudades de América Latina es resultado de relaciones sociales. Los niveles de los servicios del agua corresponden a la posición de los individuos en la jerarquía social.

A partir de los años ochenta, las políticas llamadas neoliberales han conducido a que en algunos países se optara por la privatización de muchos servicios públicos, y la creciente intervención de empresas multinacionales²⁴. En el sector del agua y desagüe esa privatización y globalización se intentó especialmente a partir de 1990.

tercero fue encargado a la entonces Subsecretaría de Coordinación Delegacional y Metropolitana del Gobierno del Distrito Federal y a la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos del Estado de México. Cfr. Felipe de Alba *et. al. Op. Cit.*

²¹ Al respecto, Gabriel Quadri se plantea: "¿Puede ser viable ('sustentable' diríamos los ambientalistas) la Ciudad de México en el largo plazo en aspectos que se refieren a su manejo hidrológico y de abastecimiento de agua?". Gabriel Quadri "Agua: ¿Puede ser sustentable la Ciudad de México?". Periódico *Reforma* 21 de enero del 2001.

²² Adicionalmente, México tiene una disposición de casi 5 mil metros cúbicos por habitante por año, "menos agua que Canadá, Brasil, Argentina, Indonesia o Estados Unidos, pero más que Japón, Turquía, Francia, China, India, Egipto y Arabia Saudita". Periódico *Reforma* "Urge mejorar la calidad del agua" 21 de enero del 2001..

²³ Horacio Capel "El agua como servicio público". a propósito del seminario internacional "faire parler les reseaux: l'eau, europe-amérique latine". *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* Universidad de Barcelona número 218 del 22 de marzo de 2000.

²⁴ Al respecto, las condiciones actuales de la polarización social y altos contrastes en la metrópolis del país, y en particular la de la Ciudad de México, la eventualidad de la privatización de los servicios y el equipamiento urbano así como la tendencia a la desaparición de la concurrencia económica en favor de la corporativización de grupos empresariales, pueden convertirse en factores de riesgo para la gobernabilidad metropolitana o de las grandes ciudades, debido a que en "los grupos sociales más necesitados se generarían nuevas disparidades y desigualdades espaciales y sociales". Ocurriría lo que Milton Santos denomina la "ciudadanía mutilada", "no sólo en el sentido de pérdida real de derechos ciudadanos a la vivienda, la alimentación, la salud y la seguridad, sino por el trastocamiento de los valores humanos más elementales". Milton Santos. *Metrópolis corporativa fragmentada: o caso de Sao Paulo*. Novel Secretaría de Estado da Cultura, Sao Paulo, 1990. p. 15.

En los países iberoamericanos el Banco Mundial estimuló la transferencia de servicios al sector privado para reducir el gasto público, y la separación de la función de gestión y de regulación, como parte de una reforma del Estado.

La Comisión Nacional del Agua fue creada en 1982 como organismo gubernamental, casi en coincidencia con los procesos nacionales que condujeron a la privatización de diversas empresas paraestatales. Casos de privatización directa o indirecta han ocurrido en varias entidades federativas del interior del país, como en Aguascalientes y Cancún, aunque no se cuenta con información para determinar el éxito de estas medidas.

En la Ciudad de México, la dotación del agua potable aún es producto de los recursos y de la obra gubernamental, en su planeación, abastecimiento y distribución.

Ha sido frecuente considerar que la privatización (o delegación de servicio) permitirá mejoras a los servicios de agua y desagüe. Sin embargo, el aumento de tarifas genera problemas sociales adicionales. Aunque con situaciones diferentes en cada ciudad, no existe registro de procesos de aprendizaje entre ciudades a partir de experiencias de este tipo.

En conjunto, el agua es un bien de distribución *desigual* en las urbes. Existe una cultura ampliamente extendida sin práctica de medidas de ahorro del líquido, con muestras frecuentes de despilfarro. En casos extremos, de escasez o nula distribución, los habitantes se ven obligados a abastecerse con camiones cisternas o en fuentes lejanas o contaminadas (Cuadro 25). Por otra parte, las estadísticas muestran que aumenta el número de familias que tienen problemas para pagar el abastecimiento de agua y desagüe, quizá derivado del incremento de la pobreza urbana.

Cuadro 25. Emisión de contaminantes por giro industrial en las tres principales zonas metropolitanas, 1997 (porcentajes)

<i>Giro industrial</i>	<i>Ciudad de México</i> ¹		<i>Ciudad de Guadalajara</i> ²		<i>Ciudad de Monterrey</i> ³	
	<i>Emisiones</i>	<i>Empresas</i>	<i>Emisiones</i>	<i>Empresas</i>	<i>Emisiones</i>	<i>Empresas</i>
Generación de energía eléctrica	17.9	0.1	n.d.	n.d.	15.6	1.6
Refinación de petróleo	0.3	0.4	n.d.	n.d.	1.1	1.6
Industria química	18.1	20.3	4.4	18.9	8.7	23.4
Minerales metálicos	3.4	4.5	10.4	5.7	1.1	6.4
Minerales no metálicos	20.1	5.4	19.8	7.3	67.2	20.2
Productos vegetales y animales	1.4	1.2	2.3	5.4	0.4	0.5
Madera y derivados	7.4	5.2	0.6	0.5	0.9	3.2
Productos de consumo alimenticio	4.4	7.6	24.7	18.3	0	0
Industria del vestido	4.9	9.2	0.7	3	0	0
Productos de consumo vario	1.1	5.4	11.4	5.7	1.5	2.7
Productos de impresión	5.4	8.3	12.4	1.1	n.d.	n.d.
Productos metálicos	3.2	17.3	0.7	12.4	1.1	7.4
Productos de consumo de vida media	0.8	6.6	0.7	14.8	1.5	17
Productos de consumo de vida larga	3.6	6	0.2	1.9	0.9	11.7
Artes gráficas	8.1	8.1	0	0	n.d.	n.d.
Otros	0.1	2.5	0.5	5.1	n.d.	n.d.

¹ Se refiere a la zona metropolitana. Total de emisiones industriales 108,723.85 toneladas anuales.

² Total de emisiones industriales 15,839.93 toneladas anuales.

³ Total de emisiones industriales 101,351 toneladas anuales.

n.d. No disponible.

Fuente: Semarnap, INE, Sistema nacional de fuentes fijas, Internet, México, 1997. *México Social. Cifras seleccionadas 1996-1998* Banamex, 1998.

Es conveniente destacar que las dificultades gubernamentales en la distribución o la incapacidad para cubrir las necesidades urbanas derivan en menores de niveles de legitimidad política o bien, en la generación de conflictos del orden urbano²⁵ y de integración económica. Tanto es así, que Horacio Capel considera que a partir de ahora “el análisis de los actores de la ciudad debe incorporar (a) las empresas de servicios públicos y en concreto las de agua” para conocer los niveles de *mundialización* urbana²⁶.

La dinámica de crecimiento poblacional generó una demanda de abastecimiento que diversos especialistas consideran ha rebasado la capacidad de la Cuenca del Valle de México, por lo que se han iniciado grandes obras para importar el líquido.

A mediados del siglo XX, se construyeron pozos en la zona de la Laguna del Valle de Lerma, con lo cual se incrementó en cinco metros cúbicos por segundo (m³/seg.) la dotación al Valle de México. En la mitad de los años setenta, fue necesario incrementar las extracciones al Acuífero del Valle de México, que ya desde entonces se le consideraba sobreexplotado.

Además, se iniciaron obras para importar agua del sistema Cutzamala. En forma paralela, se construyó la infraestructura necesaria para su distribución a toda la Zona Metropolitana, básicamente, a través de grandes acueductos de distribución, tanques de almacenamiento y de regulación. La demanda de agua para la población metropolitana significa un desafío formidable para los responsables de su abastecimiento.

Como existe escasez del agua superficial en la Cuenca de México, la principal fuente de abastecimiento es el Acuífero de la Ciudad de México, localizado en el subsuelo del área metropolitana. Aunque el volumen de agua almacenada es muy grande, su calidad es susceptible de sufrir un serio deterioro, debido a la permanente actividad que tiene lugar sobre el mismo. La falta de tratamiento a las aguas residuales y el control insuficiente de los desechos peligrosos presentan riesgos de contaminación microbiológica y química del acuífero y de todo el sistema de distribución de agua²⁷.

Además, el uso del acuífero se ve restringido debido a una serie de problemas relacionados con el hundimiento del suelo. El constante descenso en los niveles de agua subterránea ha provocado un hundimiento cercano a los 7.5 metros en el centro de la Ciudad de México. Este hundimiento ha aumentado la propensión natural de la ciudad a las inundaciones, al tiempo que ha dañado la infraestructura urbana²⁸.

Cuadro 26. Suministro de agua en la Zona Metropolitana 1994.

Entidad	Población (mill. hab.) ¹	Agua Potable Suministrada (m ³ /seg.) ²	Suministro Promedio de Agua Potable (lts/hab/día)
Distrito Federal	8.489	35.4	360.3
Estado de México ³	8.769.	24.6	242.4
Total	17.258	60.0	300.4

Fuentes: ¹ INEGI Censo de población y vivienda 1995.

² Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGCOH), 1994

³ Para el estado de México, los datos corresponden únicamente al área conurbada que se integra en la Zona Metropolitana del Valle de México.

²⁵ “Por ello [los gobiernos de ciudades] establecen mecanismos diversos para tratar de paliar el problema: tarifas sociales, que suponen subvenciones a los grupos de bajos recursos; se facilitan gratuitamente algunos metros cúbicos; se proporciona ayuda personalizada a familias con problemas; se diseñan nuevos tipos de facturas, con pagos a plazos, etc. Horacio Capel *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Al respecto, destaca que “el marco jurídico complementario se encuentra en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que divide el territorio de la entidad en dos partes, una de las cuales (57% del territorio) declara como ‘Área de Conservación Ecológica’, que constituye la zona de recarga de los acuíferos de los que depende en su mayor parte la población pero que ha sido continuamente transgredida e invadida por asentamientos humanos irregulares. Por ello, el marco legal en el Distrito Federal sobre esta materia es más que *insuficiente*. Alberto Székely “Desafío del nuevo escenario político para una participación social en la gestión del medio ambiente urbano en México”. *La Jornada*, 8 de enero de 2001.

²⁸ Academia de la Investigación Científica, A.C. “El suministro de agua de la Ciudad de México. Mejorando la Sustentabilidad”. Comité de Academias para el Estudio de Suministro de Agua de la Ciudad de México. 1995. p. 31.

No obstante la intensa actividad gubernamental, existe un diagnóstico crudo respecto a la infraestructura hidráulica de la metrópolis: los sistemas de agua potable, drenaje y de tratamiento de aguas negras que integran el sistema hidráulico presentan problemas agudos por falta de mantenimiento, infraestructura incompleta, medición precaria y demanda creciente del servicio.

En 1980, de los 56 metros cúbicos por segundo que se utilizaban en la zona metropolitana del Valle de México en conjunto, 38.2 metros cúbicos por segundo entraban a la Ciudad de México; de éstos, 28.1 metros cúbicos provenían de fuentes propias y 10.1 eran suministrados en bloque por la Comisión de Aguas del Valle de México.

Estos porcentajes tienen variaciones casi una década y media después. En 1994 de 56 pasó a 60 metros cúbicos por segundo de los cuales el 64 por ciento provenía del acuífero del propio Valle; 20 por ciento del Sistema Cutzamala; 14 por ciento del Valle de Lerma y un dos por ciento de otras fuentes.

Según información del Gobierno del Distrito Federal, con datos de 1998, el agua de la Cuenca de Cutzamala que se suministran a la Ciudad es transportada desde una distancia de 127 kilómetros y bombeada a una altura de más de mil metros, para introducirla al Valle de México.

Cuadro 27. Procedencia y equipamiento del agua

<i>PROCEDENCIA</i>	<i>Porcentaje²</i>
Valle de México	64
Valle de Lerma	14
Sistema Cutzamala	30
Otras fuentes	2

<i>EQUIPAMIENTO</i>	<i>Distancia (Km.)</i>
Longitud de las conducciones	959
Longitud de redes de distribución	11,954

	<i>Unidades</i>
Tanques de almacenamiento	299
Plantas de Bombeo	295
Plantas potabilizadoras	28

Fuente: Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGCOH) 1999 y 2000.

Según cifras oficiales, sin tomar en cuenta a los municipios conurbados del Estado de México, el Distrito Federal consume un promedio de 35 mil litros de agua por segundo, que resultan insuficientes para brindar un oportuno abasto a las 16 delegaciones de la ciudad (Cuadro 26 y 27).

Por otra parte, funcionarios de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGCOH) señalaron en el primer semestre del año 2000, que “existe un déficit de 3 mil litros por segundo, sin tomar en cuenta que la población del Distrito Federal y de la zona conurbada sigue creciendo”²⁹

La calidad del agua es un elemento adicional a la escasez, al agotamiento del manto acuífero y la cada vez mayor distancia para abastecer de agua a esta Ciudad. No obstante, desde 1988 México ha llevado a cabo reformas enfocadas a la localización de nuevas fuentes de agua y al mejoramiento de los servicios de abastecimiento.

²⁹ Tatiana Adalid, “Se ‘empantana’ plan hidráulico” *Reforma*, 12 de Marzo de 2000.

Alrededor de la falta de calidad del agua se generan problemas de salud e higiene, un elemento cada vez más notorio entre ciertos grupos de población.

La mayoría de las epidemias han aparecido en épocas de deterioro repentino de la higiene y la alimentación; por otro lado, también se acepta que una forma segura de elevar la salud y cambiar la naturaleza de las enfermedades en una comunidad es mejorar sus condiciones de higiene general, como habitación, dieta y agua potable. *También se ha establecido que a diversos niveles socio-económicos corresponden ciertas características de la patología* (de la pobreza); los extremos mejor conocidos son la elevada mortalidad infantil y la prevalencia de enfermedades infecciosas en los sujetos económicamente más débiles, así como la abundancia de cáncer, arteroesclerosis y otros padecimientos degenerativos entre las clases acomodadas o ricas.³⁰

En la zona oriente y norte y parte del sur de la ciudad existen colonias con los mayores problemas de escasez de agua. Con lo anterior se desprende la prioridad que todo proyecto de gobierno o de bienestar social debe otorgar al agua como elemento fundamental en el orden social.

Cuadro 28. Delegaciones con mayor número de pozos de extracción (1998)

Tlalpan	76
Coyoacán	69
Xochimilco	62
Iztapalapa	45
Azcapotzalco	28
Distrito Federal	390

En sentido contrario, escenarios de escasez y mala calidad propician pauperización o detección de conflictos de salud entre diversos grupos poblacionales³¹. En este entorno, el agua es un recurso que genera demandas sociales y políticas, o por escasez o por "exceso".

El agua nunca ha sido un recurso natural al que se le preste, en términos de opinión pública, demasiada atención, por lo menos cuando se cuenta con ella o cuando no inunda campos y ciudades. Pero las luchas, de todo tipo, que se han dado por el agua en México, son proporcionalmente directas a su recurrente escasez, a lo disparaje de su distribución, a lo difícil y complejo que es llevarla a la mayoría de los centros urbanos y rurales (...). *El agua es objeto de innumerables disputas políticas: su control es un objetivo del poder y es utilizada en uno u otro sentido, para intentar favorecer carreras, proyectos, modelos*³².

³⁰ Ruy Pérez Tamayo. La patología de la pobreza. Nexos 68, agosto de 1983. Las cursivas son nuestras.

³¹ Al respecto, ha sido común encontrar relaciones entre las demandas de grupos poblacionales por recursos o servicios con movimientos de carácter político o social. Así se estableció con el movimiento ecologista, un fenómeno de los sectores medios urbanos que ha contado con el apoyo económico de un sector empresarial (Grupo Monterrey y Fundación Domeq), que por su limitación a reproducir el mismo discurso (denuncias contra la contaminación y las diversas problemáticas ecológicas) pasó desapercibido durante varios años. Estos movimientos incluyeron desde luchas indígenas en Oaxaca y Michoacán, en defensa de los recursos forestales, hasta luchas campesinas por el agua en Puebla y el estado de México o contra la contaminación por petróleo en Tabasco (Pacto Ribereño), contra la contaminación y la deforestación en la provincia (Ciudad Valles), y toma de posiciones de diversos sindicatos urbanos (Nudeares, Pesca, Salubridad) y rurales (Plan de Ayala). Véase Ruy Pérez Tamayo. "La patología de la pobreza". Revista Nexos número 68, agosto de 1983.

³² Jorge Fernández Menéndez "Las guerras del agua". Revista Milenio número 127, 14 de febrero del año 2000. Respecto a las "guerras" por el agua, el autor afirma "Hace unos meses, en septiembre, octubre y noviembre [de 1999], cuando las inundaciones asolaron buena parte del país, sobre todo el sureste, hombres de primer nivel en Tabasco, como el ex gobernador Manuel Murria y los dirigentes de la Fundación Carlos A. Madrazo, llegaron a denunciar que las inundaciones en Villahermosa y otras zonas de Tabasco habían sido provocadas por el gobierno federal para afectar la candidatura de Roberto Madrazo en la primaria priista. De poco sirvió que se demostrara como funciona todo el sistema hidráulico de la región y explicar que, en buena medida, los desastres en la capital tabasqueña devienen de permisos de construcción y obras realizadas en la zona que rompieron todos los equilibrios hidráulicos en la capital. Se utilizó, simplemente, una tragedia para tratar de sacar partido político.

"Poco antes, durante la fuerte sequía que azotó a varios estados de la República, entre ellos a Guanajuato, el entonces gobernador Vicente Fox, acusó a las autoridades federales de no haber otorgado los recursos federales suficientes para hacerle frente a ese desastre natural, y por supuesto, detrás de ello se ocultarían intenciones políticas (...).

La sequía, destaca el analista "ya se ha iniciado en algunos puntos del país en estos días [primer semestre de 2000] será, por lo menos, tan intensa como la del año pasado [1999]. La lista de los estados que serán azotados por la sequía ya se conoce: Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, todo el norte de Tamaulipas, Durango y Zacatecas. También tendrán afectaciones graves los estados de Guanajuato, Querétaro y Aguascalientes. *No hay que ser un genio de la política para*

En este entorno destaca un importante proyecto para el abastecimiento del agua. El Proyecto Temascaltepec, que hasta principios del año 2000 se encontraba en sus dos primeras fases, aún tenía pendiente la construcción de una presa de almacenamiento para aprovechar las aguas del Río Temascaltepec y la construcción del acueducto necesario para su conducción.

Según estimaciones de organismos oficiales, con esta obra se obtendrían, adicionalmente, cinco metros cúbicos de agua por segundo. Sin embargo, la ejecución del Proyecto Temascaltepec se ha retrasado por dos razones fundamentales: falta de presupuesto y resistencias de los pobladores de la región, quienes aparentemente se oponen por la creencia de que estos caudales se destinarían al Distrito Federal³³.

Sin embargo, los planeadores y desarrolladores urbanos tienen contemplado fuertes necesidades de agua para la zona metropolitana, y en particular, para abastecer a los habitantes de las zonas de alto crecimiento, ubicados en los municipios mexiquenses.

Las cifras oficiales estiman en 60 metros cúbicos por segundo la dotación total de agua para la zona metropolitana, cantidad que, al ser distribuida tiene una alta proporción en fugas (entre el 30 y 40 por ciento), y una demanda desigual, además de que ser desigual el cobro de consumo por litro.

El consumo de 300 o 350 litros diarios por habitante para la metrópolis es, comparativamente, uno de los más altos del mundo, por lo que existe una fuerte necesidad de crear una "cultura" para el uso y ahorro del agua, con el fin de minimizar los desperdicios.

Dice Manuel Perló que "tenemos que hacer cambios que van desde lo institucional hasta la infraestructura pasando por lo social, lo político, lo cultural. Necesitamos cambiar nuestra manera de consumir el agua en la Ciudad de México"³⁴.

Existe un déficit de equipamiento hidráulico en la zona conurbada, *principalmente en los municipios con alto crecimiento poblacional*. Las redes de conducción y de distribución no son suficientes, tanto redes primarias como secundarias. El desorden del crecimiento urbano afecta la construcción de la infraestructura necesaria con la previsión debida. Como consecuencia, se genera un mayor costo en la infraestructura necesaria y se aumentan los plazos en la construcción de obras de dotación.

Las redes de distribución registran un importante porcentaje de fugas, estimada en 30 por ciento del total de agua disponible. En la administración correspondiente a los años 1997-2000 se mantuvo una estrategia importante para la detección y eliminación de fugas.

Quizá el principal problema en el abastecimiento en el presente y el futuro se deba a la sobreexplotación del acuífero. Como añade Manuel Perló "Sin una política hidráulica de largo plazo y con un inequitativo sistema de distribución de agua, la Ciudad de México se prepara para enfrentar la crisis por desabasto del líquido y las consecuencias ecológicas de continuar la extracción del acuífero del subsuelo"³⁵ Con el crecimiento poblacional las zonas de recarga natural disminuyen, al sustituirse terreno natural por urbanizaciones. De esta forma, la extracción es cada vez a mayor profundidad.

comprender como podría ser utilizado el tema de la sequía, en plena recta final del proceso electoral (esta ha comenzado en estas semanas y continuara, por lo menos hasta junio o julio en estos estados), cuando estamos hablando de entidades con fuerte presencia del PAN y el PRD". Ibidem. Las cursivas son del autor.

³³ Cfr. Tatiana Adalid, "Se 'empantana' plan hidráulico" *Reforma*, 12 de Marzo de 2000. En dicho reportaje se señala que los trabajadores afirmaron que "la obra se ha detenido en varias ocasiones no sólo por la oposición de los pobladores, sino también por fallas en la maquinaria". En la comunidad de San Pedro Tenayac, Noel Ugarte encabeza la oposición al proyecto Temascaltepec. Ugarte buscó la candidatura para la Presidencia Municipal. Este ejido es el que ha presentado la oposición más fuerte contra el proyecto. Todas las demás comunidades, como Cerro Pelón, Potrero de Tenayac, La finca y El Salitre, han daudicado a cambio de obras de mejoramiento social, según pobladores de San Pedro Tenayac. *Ibidem*.

³⁴ Tatiana Adalid "Agua, 'poca' y en riesgo". Entrevista a Manuel Perló *Reforma* 19 de Marzo de 2000.

³⁵ *Ibidem*.

Al 31 de agosto de 1999, cifras oficiales del Gobierno del Distrito Federal informaban que, con la rehabilitación de 69 pozos, se incorporó a la red un caudal adicional neto de 2 mil 530 litros por segundo. Además, se puso en marcha el “Programa de Detección y Supresión de Fugas no visibles en la red”, para recuperar agua que se pierde en las redes de distribución y en las tomas domiciliarias.

Esta información destacaba que, con el uso de tecnologías de punta fue posible detectar y eliminar fugas, lográndose, en el año anterior, la recuperación permanente de un caudal de 500 litros por segundo. En 1999 se habían recuperado otros 400. Este total de 900 litros recuperados era suficiente para cubrir la dotación a 400 mil personas³⁶, según el mismo informe.

Existe una importante desigualdad en la distribución del agua en el Distrito Federal, con un consumo promedio diario superior al consumo registrado en el estado de México. En la Ciudad de México y su área metropolitana se ubican zonas de alto contraste económico y social. En las cifras de consumo del agua igualmente se manifiestan estas diferencias. El consumo de agua al día por habitante es de 400 litros diarios en las zonas residenciales, 350 litros por cada ciudadano del Valle de México y 80 en las zonas populares.

El consumo total de agua en el Valle de México es de 65 mil litros por segundo. De ello se distingue que para el consumo urbano se destinan 43 mil 350 litros por segundo, mientras que para consumo industrial se destinan 11 mil 150 litros; y al consumo comercial y de servicios 10 mil 500.

Esta misma desigualdad se puede identificar entre los propios municipios mexiquenses. Mientras que Nezahualcóyotl, Chimalhuacán y Ecatepec, principalmente, presentan carencias graves de tipo estacional, tienen un abasto promedio inferior al de los municipios del poniente, Atizapán, Naucalpan y Tlanepantla, entre los cuales se ubican zonas poblacionales de alto ingreso. En este sentido, como plantea Manuel Perló “El tema más apremiante ya no es traer más agua al Valle, sino mejorar la calidad y la distribución entre los habitantes de la metrópolis”³⁷.

Otra característica se encuentra en el costo del líquido, objetivo institucional que se fijó —en el ámbito federal— para contar con recursos y crear la infraestructura suficiente³⁸. Las diferencias de costos están relacionadas también con la distribución, particularmente en las zonas donde el agua llega por tandeo (pipas), por ejemplo. Este problema requiere inversiones locales o regionales muy importantes; requiere redes, obras como el Acuaférico para distribuir el agua de manera más eficiente. En este mismo aspecto, está la frecuencia de distribución, quienes reciben el servicio 24 horas, 12 horas, o en horarios específicos. Existe una gran variedad de situaciones en términos de la frecuencia con que se otorga el servicio.

En este entorno, es posible crear programas alternativos para el ahorro y recuperación del líquido. Uno de ellos es la reutilización de aguas negras. Se estima que con el tratamiento del agua y su utilización en la industria y en el de parques y jardines se liberarían volúmenes de agua potable equivalentes. Esta técnica tiene actualmente un uso limitado. Otra técnica para una más adecuada utilización del agua es el establecimiento de un sistema de cuotas diferenciadas en el pago del líquido, según zonas económicas y nivel de ingreso.

En conjunto, los gobiernos y sus planificadores deben tener la suficiente previsión para anticiparse a la demanda. En consecuencia, se entiende que sin planificación de los volúmenes de distribución en muy corto plazo existirán problemas de

³⁶ Información destacada en la página electrónica oficial del Gobierno del Distrito Federal, con apoyo de la Secretaría de Obras y Servicios, abril de 2000

³⁷ Tatiana Adalid. *Op. Cit.* Al respecto, agrega que existen “diferencias en el servicio de agua potable en una ciudad donde es incomparable el agua transparente de las colonias del poniente con el líquido amarillento que sale de la llave en las zonas más pobres de Iztapalapa”.

³⁸ Recientemente el Gobierno Federal se planteó modificar las tarifas del agua, para que su cobro se acerque más a su costo, señaló un funcionario del sector, Casio Luiselli, con experiencia en la investigación. El funcionario planteaba: “Cuando una población llega a 100 millones y crece más o menos en un millón y medio al año, y la disposición por definición es la misma, estamos inmediatamente obligados a racionalizar el agua”. Señaló la urgencia de descontaminar las cuencas hidrológicas —entre las más contaminadas se señaló a las de Lerma, Papaloapan, Chapala y Bravo—, “a través de diversos mecanismos entre los que se cuentan el cobro por el saneamiento a los usuarios”. *Reforma* 23 de febrero de 2001.

escasez. En un texto de 1987, Héctor Aguilar Camín, respecto a los temas que contendría un proyecto nacional de largo plazo, incorporaba el tema del agua como parte de los asuntos de interés estratégico:

Al ritmo de la demanda urbana y agrícola de los últimos años, antes de que termine el siglo habrá escasez crónica de agua. Disciplina ciudadana, encarecimiento radical del líquido y reciclaje del agua, con sus altas demandas de inversión para las plantas limpiadoras y rebombadoras, son una urgencia inaplazable ya no sólo de la modernidad, sino de la viabilidad física de la nación. (...) Sin agua, energía y comida, la modernidad mexicana de fin de siglo será una ilusión estructural. Sin inversiones cuantiosas que aseguren sistemas modernos de reciclaje y uso del agua, producción masiva de energía y alimentos para los 120 millones de mexicanos que habrá en nuestro territorio en el año 2010, no habrá agua, energía ni comida³⁹.

De esta forma, se considera conveniente continuar con la obra de infraestructura hidráulica. En particular, continuar con el proyecto Temascaltepec, suspendido actualmente pero con alta prioridad. Asimismo, desarrollar esfuerzos para la recarga artificial del acuífero con aguas tratadas.

En el caso de la infraestructura hidráulica, sería necesario una serie de obras para su mantenimiento y óptima operación, tanto en zonas cuyas nuevas urbanizaciones son deficitarias del líquido. En este aspecto existe un importante programa de identificación y reparación de fugas en las redes de distribución, ya señalado. El éxito de este programa se observaría en los volúmenes de agua recuperados, en otro caso, se trae con costos elevados.

Finalmente, con una política de disminución de extracciones del acuífero pueden disminuirse su nivel actual de sobreexplotación, mediante la conservación de las áreas de recarga natural o con la construcción de represas o bordos de contención que incrementen la recarga. Con ciertas coincidencias con lo anterior, Gabriel Quadri distingue cinco ámbitos (hidrológico, ambiental, financiero, institucional y social / político) atendibles si se pretende una visión de viabilidad o sustentabilidad del agua para los procesos metropolitanos que ocurren en el Valle de México⁴⁰.

El futuro del agua en la ZMVM, al igual que en muchas ciudades del mundo, es incierto. El caso de esta zona metropolitana plantea una *situación extrema* que podría presentarse en muchos otros lugares⁴¹.

d) Áreas de riesgo

Como hemos advertido en otra parte, la conformación y el crecimiento de la ciudad de México o la zona metropolitana de la Ciudad de México no ha sido planeada adecuadamente, cuyas consecuencias son múltiples riesgos actuales y futuros.

³⁹ Héctor Aguilar Camín. "México y su modernidad". *Nexos* número 119, noviembre de 1987.

⁴⁰ En primer lugar, "revertir la sobreexplotación de los acuíferos y evitar el hundimiento del subsuelo, disminuir las fugas en la red de distribución, así como de asegurar la operación eficaz de los sistemas de drenaje del Valle de México (Tajo de Nochistongo, Túneles de Tequisquiác, Gran Canal del Desagüe, Dren General del Valle e Interceptor y Emisor Poniente) (...) Por otra parte, "transferir agua potable de usos agrícolas a usos urbanos dentro del Valle de México, reinyectar al acuífero de agua residual tratada para evitar hundimientos y permitir su reuso, recidar el agua residual a partir de procesos avanzados de tratamiento, y recuperar el agua subterránea del acuífero del valle del Mezquital (recargado con las aguas residuales de la Ciudad usadas en este distrito de riego).

En segundo lugar, "cubrir el aspecto ambiental implicaría garantizar el tratamiento de las aguas residuales desalojadas del Valle de México, y lograr la restauración lacustre en los vasos de Texcoco, Tláhuac y Zumpango". El tercer lugar, el ámbito financiero significa hacer valer el principio de recuperación total de costos en los sistemas de explotación, almacenamiento, potabilización, distribución, administración, drenaje y tratamiento, y, llevar a cabo las inversiones necesarias en la rehabilitación de la infraestructura, especialmente de distribución, y tratamiento de aguas residuales con el concurso de la iniciativa privada". En cuarto lugar, en materia institucional urge una nueva estructura de operación a través de un organismo consolidado que integre funciones hoy dispersas en la Comisión Nacional del Agua (CNA), Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica del DF (DGCOH), delegaciones, Comisión de Aguas del DF y Tesorería. Se requeriría un nuevo esquema de incentivos, de rendición de cuentas y de eficiencia, con una participación adecuada de empresas privadas en el catastro de redes, facturación, cobranza, medidores, detección y reparación de fugas, y operación de redes y de sistemas de tratamiento. La consolidación institucional debe evolucionar con el tiempo hasta lograr la integración de un sólo organismo operador para el Valle de México". Finalmente, en quinto lugar, "el ámbito social y político incluye el desarrollo de una cultura de pago entre la población, de un sistema transparente y directo de subsidios cruzados a favor de los sectores de menores ingresos, y la promoción de nuevos patrones de consumo". Gabriel Quadri "Agua: ¿Puede ser sustentable la Ciudad de México?" En *Reforma*. 21 de enero del 2001.

⁴¹ Academia de la Investigación Científica, A.C. "El suministro de agua de la Ciudad de México. Mejorando la Sustentabilidad". Comité de Academias para el Estudio de Suministro de Agua de la Ciudad de México. 1995. p. 14.

Algunas consecuencias de la falta de planificación metropolitana son: aprovechamiento deficiente del espacio; desperdicio de importantes recursos naturales sin estrategias de regeneración; precariedad e inseguridad de asentamientos humanos; y deterioro de la calidad de vida de la población en algunas zonas. “El crecimiento de la metrópolis ha influido en la reducción de las fronteras agrícolas y forestales de tierras fértiles y en la disminución de importantes mantos acuíferos, entre otros impactos ecológicos”⁴².

También, debido a la falta de planificación han ocurrido diversos desastres en la zona metropolitana que, en forma indirecta, favorecieron algunas iniciativas institucionales para la identificación de zonas de riesgo. En el Distrito Federal, este proceso se ha acelerado en la última década, en parte por la aparición de conflictos urbanos o inconformidades por la construcción de obras sin la adecuada consulta a la población.

Algunos incidentes de este tipo son: asentamientos irregulares en zonas de preservación, en terrenos de deslave o de inundación; la cercanía con instalaciones estratégicas de PEMEX; con industrias contaminantes o de riesgo a la salud por los desechos que manejan, entre otros. Las razones por las cuales la población o las familias habitan zonas de riesgo quizá puedan encontrarse, entre otros, en los precios de los bienes inmuebles en zonas en donde los niveles de urbanización son más altos.

Aquí cabe señalar lo absurdo de sostener que la gente vive en áreas peligrosas *porque quiere*, ¿A quién le agrada cohabitar con el amago de la naturaleza, al soportar en las distintas estaciones del año vientos, inundaciones, deslaves, hundimientos, etcétera?, ¿Quién disfruta las presiones de las autoridades que amenazan con los desalojos?, O tan sólo ¿A quién le agrada sufrir las paupérrimas condiciones en que se encuentran muchos de esos asentamientos?⁴³

Posterior a los sismos de 1985, con una planta industrial afectada, edificios de oficinas gubernamentales y vías de comunicación dañadas, se plantearon diversos cuestionamientos sobre las vulnerabilidades metropolitanas: no existía completa capacidad ni ciudadana, ni gubernamental para enfrentar desastres; era evidente la ausencia de sistemas asistenciales, de construcción provisional o de procesos ágiles de construcción.

Un elemento adicional a las evidencias de la corrupción en las normas de construcción, evidente a partir de los sismos de 1985, fue que existía poco cuidado en la construcción sobre suelo inestable. Para los planificadores gubernamentales se precisaba continuar con la descentralización de muchas de las actividades realizadas en la metrópolis.

Los inversionistas del sector formal privado no producen casas para los pobres y no están interesados en los alojamientos informales. El sector público a nivel local y central a menudo los ve como “ilegales” y rechaza el otorgamiento de los servicios básicos. La rápida y creciente degradación del medio ambiente físico de los asentamientos informales colocan a sus moradores en serio riesgo, especialmente cuando están situados en lugares peligrosos o inadecuados, que son precisamente donde los promotores y constructores formales no están interesados en invertir⁴⁴.

No obstante, frente a la apremiante necesidad de reformar el territorio urbano de la metrópolis, en algunos casos la crisis económica favoreció procesos de redensificación de zonas del Centro de la Ciudad principalmente, por la atención urgente de los damnificados.

⁴² INEGI “el Censo del año 2000 muestra que se conforma en México una importante ‘megalópolis’”. Reporte del 29 de enero de 2001. Aguascalientes, 2001

⁴³ Gerardo Sánchez Ruiz *Op Cit.* p. 9. El fenómeno de la urbanización “como la hidra de las mil cabezas, genera más conflictos: asentamientos humanos irregulares; insuficiente dotación de servicios públicos; inseguridad pública; incremento del desempleo; inseguridad jurídica en la posesión de bienes inmuebles generados por las disputas de una escasa oferta territorial y de una incesante demanda social que hace de este círculo una perversión del desarrollo urbano”. Alejandro Nieto Enríquez “Metrópolis un fenómeno de la sociedad moderna”, en el Foro *Gobernar y administrar las metrópolis: un reto del futuro*. Gobierno del Estado de México, 1999.

⁴⁴ ONU “Foro Internacional sobre Pobreza Urbana” (FIPU) “Tercera Conferencia Internacional sobre Integración Social y Seguridad de los Pobres de la Ciudad *hacia ciudades para todos*” Nairobi – Kenya. Realizado del 12 al 14 de octubre de 1999. Memoria. Organizado por la Comisión de la Naciones Unidas en Asentamientos Humanos (*Hábitat*).

e) Áreas de problemática limítrofe

Enseguida se analizan aspectos principales de las relaciones limítrofes entre el Gobierno del Distrito Federal y el Estado de México, por considerarla esencial en el diagnóstico de las políticas públicas para la zona metropolitana.

Producto de la convivencia diaria entre sus habitantes y un relativo abandono de la jurisdicción entre los gobiernos locales del área conurbada (municipios o delegaciones), la zona limítrofe entre el Distrito Federal y el estado de México ha sido considerada “tierra de nadie”.

El área limítrofe representa asuntos pendientes con escasa atención institucional hasta hace poco. En general, son o eran espacios en los cuales no se reconoce la responsabilidad de ningún gobierno por confusiones en la definición de límites, principalmente.

Esta zona de “autonomía indefinida” provocó desatención en los conflictos de conurbación (definición legal de terrenos o propiedades), o por la dotación de servicios (vivienda, agua, inclusión en programas de ordenamiento urbano, entre otros), porque resultaron materia útil de las promesas electorales. Todo ello, indica la escasez relativa de actividad institucional sobre la materia. Ahora se exponen algunos aspectos de ello. El 24 de agosto de 1993, fue suscrito por los titulares de los gobiernos del Distrito Federal y el estado de México, el Convenio Amistoso de Límites entre el Distrito Federal y el Estado de México⁴⁵, que en su Cláusula Novena preveía:

El estado de México y el Departamento del Distrito Federal a través de la Comisión de Límites, de ambas entidades, continuarán realizando los trabajos de amojonamiento y de rehabilitación que se requiera en su línea limítrofe.

El 4 de agosto de 1998 se retomó esta problemática en la Primera Sesión del Pleno de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana con el propósito de definir claramente las líneas divisorias y la “problemática limítrofe” (servicios y jurisdicción administrativa, principalmente) entre ambas entidades. La Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana fue creada como un instrumento de acuerdos en el primer nivel de gobierno de ambas entidades⁴⁶. Dicha Comisión acordó —entre otros temas—, instruir a la Comisión de Límites de ambas entidades, para que presentaran un estudio de amojonamiento y señalización en las zonas limítrofes del estado de México con el Distrito Federal.

Entre otras problemáticas, prevalecen la necesidad de señalización y amojonamiento a lo largo de la línea limítrofe, que genera confusiones entre los habitantes o en los prestadores de servicios de la zona. Esta problemática fue recuperada —en distinta documentación y con diversos enfoques—, por el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) en el marco de la organización de las elecciones federales y locales de julio de 2000, organismo que identificó distintos puntos de conflicto limítrofe. En dichos puntos había expresiones de colonos y pobladores con demandas por la falta de servicios (agua, drenaje, recolección de basura, seguridad, etcétera), hacia el gobierno estatal y municipal (como delegacional y central).

En ciertas ocasiones, los colonos o habitantes al darse cuenta de su adscripción a la jurisdicción mexiquense, demandaban modificar los actuales límites para integrarse al territorio del Distrito Federal. Una característica de estos grupos de colonos es que su asociación, a veces independiente, otras incorporadas a dinámicas partidarias, tiene un activismo que registra incrementos en periodos electorales.

⁴⁵ Este documento posteriormente sería publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de julio de 1994.

⁴⁶ La Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana es la primera instancia de carácter bilateral, constituida por los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México, el 13 de marzo de 1998 “para fortalecer la colaboración en áreas de interés común; coordinar, evaluar y dar seguimiento a los planes, programas, proyectos y acciones conjuntamente acordados, y coadyuvar al fortalecimiento de las Comisiones Metropolitanas respectivas. Véase el “Glosario Metropolitano”, en Felipe de Alba *et al.* *Agenda Metropolitana*. Coordinación General de Programas Delegacionales y Metropolitanos. GDF, 1999.

En este entorno, destaca que la intervención institucional en la zona ha tenido objetivos limitados, es decir, ha buscado atenuar, apoyar, persuadir o conciliar a las partes inconformes, para posteriormente dar cauce a largos procedimientos jurídicos de definición o redefinición de límites en los casos necesarios. Finalmente, conviene advertir que existe una Comisión de Límites “instalada” (sin operación práctica) entre las áreas centrales del Gobierno del Distrito Federal el 13 de abril de 1999. Dicha comisión tiene el objetivo de desarrollar los trabajos de señalización, construcción o reconstrucción de las mojoneras; además, de delinear los límites existentes disponiendo de los mayores recursos de información con los colonos o partes inconformes. En el discurso al menos, cumple también la función de convocar —cuando es necesario— a las áreas responsables de la prestación de servicios de ambas entidades, para desarrollar estrategias conjuntas.

Por considerarlo de relevancia en la problemática de la zona metropolitana, se presentan algunos puntos de la conflictividad de límites entre el Distrito Federal y el Estado de México (Cuadro 29), detectados entre los años de 1998 y 2000. En el conjunto de problemas se puede apreciar una tendencia general, la insuficiencia de recursos institucionales para el tratamiento de problemas de coyuntura o de problemas de largo plazo.

Cuadro 29. Principales problemas de Límites entre el Distrito Federal y el Estado de México.

<i>Delegación Cuajimalpa con el municipio de Huixquilucan</i>
Los vecinos de la delegación consideraron que los habitantes de la colonia de Chimalapa del municipio, tenían un mayor número de mojoneras de las que legalmente les correspondían. Entre autoridades de Cuajimalpa y Huixquilucan existían diferencias por la administración y mantenimiento del deportivo “Año Internacional de la Mujer”, conocido popularmente por el “Cacalote”, ubicado en la colonia del mismo nombre.
<i>Delegación Iztapalapa con el municipio La Paz</i>
La Asociación 6 de octubre A.C. que integra a los habitantes de la colonia Emiliano Zapata y Ampliación Los Reyes, (alrededor de 40 o 50 familias) solicitaron ser adscritos al Distrito Federal. Tenían desacuerdos por la modificación de límites realizada en 1993.
<i>Delegación Milpa Alta con el municipio de Chalco</i>
Los colonos de la Conchita (Emiliano Zapata 1ª y 2ª secciones), estaban descontentos por el cambio de límites que los adscribió al municipio de Chalco. En algún momento realizarían una consulta a sus habitantes con la idea de que ello les presionaría para modificar estos límites.
<i>Delegación de Tláhuac con el municipio de Chalco</i>
Los ejidatarios de Mixquic (Tabla 8) de la delegación tienen inconformidad por la intención de autoridades municipales de permitir fraccionar cerca de 10 parcelas del ejido, de la zona agrícola y de la reserva ecológica, consideradas como zona de recarga de acuíferos para el Valle de México, fundamentalmente.
<i>Valle de Chalco Solidaridad - Tláhuac</i>
Habitantes del Barrio de la Concepción, colonia Ampliación Santa Catarina 2ª y 3ª sección deseaban adscribirse al Distrito Federal.
<i>Delegación Tlalpan con el municipio de Jalatlaco</i>
Pobladores de ese municipio destruyeron algunas mojoneras, por lo que los policías municipales y judiciales aparentemente intimidaron a ejidatarios de la zona. Se pretendió que algunas autoridades municipales “recorrieran” tres metros los límites “hacia dentro” del Distrito Federal. El objetivo era construir un Centro Turístico cerca de la placa de los límites desde la mojonera de Tres Cruces.
<i>Delegación Gustavo A. Madero con el municipio de Nezahualcóyotl</i>
Los habitantes de la Unidad San Juan de Aragón CTM, promovían un “deslinde” territorial para incorporarse al Distrito Federal. El argumento era la falta de interés de las autoridades municipales y estatales para la atención y solución de los problemas de servicios en la zona. Debe destacarse que los promotores de la comunidad estaban integrados a la Asociación de Colonos San Juan de Aragón Unidad CTM, A.C., adscrita tradicionalmente al PRI.

La alta concentración de la población y de las actividades económicas son factores que contribuyen a la urbanización expansiva que a su vez, produce desfases en la capacidad financiera de los gobiernos de las metrópolis para hacer frente a las demandas sociales y políticas. De lo anterior se deriva la importancia de los instrumentos y políticas indispensables de coordinación gubernamental con visión metropolitana, donde se dé atención y solución a sus problemas. Así, atendiendo a la recomendación de Iracheta:

En la delimitación de un área urbana se trata de construir teóricamente espacios sobre los que actuará la práctica planificadora. No serán agregados arbitrarios sino unidades de análisis en función de los procesos que efectivamente se realizan sobre un determinado territorio, los cuales pueden, a su vez, ser definidos por criterios particulares. Se llega así a un nivel de especificación de dicha práctica según la identificación y adopción de criterios capaces de calificar las formas y grado de urbanización que adquiere cierta parcela del territorio.

Si nos quedamos exclusivamente en el interior de las particularidades que asume lo urbano, es posible reconocer la existencia de distintas "formas urbanas", entre las cuales la "metrópolis" y la "megalópolis" constituyen objetos de análisis para la investigación social y más recientemente para la planeación gubernamental.

[...] La cantidad y tipos de problemas que por lo general encierran estas formas urbanas justifican la preocupación expresada tanto por los analistas e investigadores, como por los responsables de las políticas públicas¹.

Los intentos de solución de la problemática metropolitana ocurren generalmente por las instancias intergubernamentales, donde participan varios distintos niveles de gobierno, ya sean municipales o estatales y los niveles correspondientes a la Federación, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, así como de equilibrar las cargas y beneficios de los gobiernos involucrados.

En esta materia, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece la posibilidad de crear, entre entidades vecinas con la participación correspondiente del gobierno federal, comisiones metropolitanas de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, siempre con apego estricto a la legislación de cada entidad involucrada.

Con el objetivo de establecer instrumentos de coordinación intergubernamental y agilizar los trabajos que inciden en las zonas metropolitanas se consideran regularmente tres aspectos básicos de coordinación:

- Convenios y acuerdos de coordinación.
- Comisiones o consejos metropolitanos.
- Actualización y adecuación del marco jurídico.

En general, se reconoce que, en lo que respecta a las cuatro principales zonas metropolitanas, hace falta crear o mejorar, en su caso, instancias intergubernamentales que permitan establecer mecanismos para la atención global a la problemática de las metrópolis (Cuadro 30).

¹ Iracheta. *Op. Cit.* p. 43.

Como se ha dicho, el fenómeno de metropolización desborda límites establecidos, por lo que su atención exige acotarlo, en los hechos, mediante la coordinación intergubernamental. Para ello, se busca involucrar los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal) con la participación de la sociedad.

Los fenómenos de saturación urbana generan deterioros continuos de los niveles de satisfacción; deterioro de los indicadores básicos de la vida urbana y disminución de los recursos financieros de la ciudad, lo cual hace más difícil la solución de los problemas y multiplica sus impactos².

Cuadro 30. Instancias intergubernamentales en las cuatro metrópolis más grandes del país

Zona Metropolitana	Instancias intergubernamentales
Guadalajara	Consejo Metropolitano de Guadalajara.
Monterrey	Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano de Nuevo León.
Puebla	Se promueve coordinadamente entre los gobiernos de Puebla y Tlaxcala, con la participación de la Sedesol, la creación de un Consejo Metropolitano Interestatal.
Ciudad de México	Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana. Comisiones Metropolitanas de: Medio Ambiente, Asentamientos Humanos, Agua y Drenaje, Transporte y Vialidad, Residuos Sólidos y Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

Fuente: Elaboración propia con datos de Banamex. *México Social, Cifras seleccionadas, 1996-1998*, CGPDyM, GDF. 1999.

En la actualidad, ante la presión del crecimiento demográfico sobre los recursos de las ciudades, se generan nuevas valoraciones sociales,

Que se reflejan en numerosos campos que regulan la interacción social, tales como sistemas normativos y legislativos, políticas públicas, esquemas de participación y representación ciudadana, discusión de las propuestas tecnológicas y sus consecuencias, relaciones múltiples de la sociedad con el medio ambiente. Todas estas transformaciones están arraigadas en los cambios de mentalidad, en una secuencia de cambios de orden cultural³.

En las últimas tres décadas del siglo XX, el sistema político en México recibió distintas presiones derivadas del crecimiento poblacional en la ciudad capital del país, para favorecer u obstruir las conexiones entre la política urbana, las políticas para el desarrollo nacional y las políticas públicas para la metrópolis. Estas presiones intentaron atender durante años las demandas de las movilizaciones por servicios y nuevos espacios de participación política.

En el proceso, el país experimenta una transformación lenta pero continua de la articulación de la política local y la nacional, una transformación que se manifiesta en cambios fundamentales de la estructura y la operación institucionales del sistema político corporativista de México⁴.

La atención del fenómeno de metropolización en México se refleja en la voluntad política de los gobiernos, traducida en procesos administrativos, que incluye programas, decisiones y acciones conjugadas que afectan, positiva o negativamente, al territorio metropolitano. En este sentido, es relevante plantear que,

en tanto existe una demanda insatisfecha que se expresa ante la autoridad local, ésta se ve en la obligación de dar una respuesta (la cual no necesariamente es una solución) aún cuando no existan competencias legales ni recursos para hacerlo. Esto es así porque es la autoridad que tiene una mayor e inmediata visibilidad social en el espacio local. El corolario es que esto contribuye a fortalecerla en tanto pueda atender las demandas sin afectar otros intereses o a debilitarla cuando no pueda hacerse cargo de las mismas⁵.

² Cassio Luiselli "Propuesta para la reconstrucción La capital invisible" *Nexus* número 96. Diciembre 1985.

³ Claudia Cirelli y Roberto Melville "La crisis del agua. Sus dimensiones ecológica, cultural y política. Revista *Memoria* número 134. abril de 2000.

⁴ Diane E. Davis. *EL Leviatán Urbano. La Ciudad de México en el siglo XX* Edt. FCE. México 1998. p. 441.

⁵ Alicia Ziccardi (Coord). "La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad" En *La tarea de Gobernar: Gobiernos locales y participación ciudadana*. IIS-UNAM y Miguel Ángel Porrúa. 1995. p. 18.

La gestión política debe considerar la configuración del país según criterios de mayor eficiencia y eficacia. Por tanto, la distribución poblacional existente enfrenta a los gobernantes a las exigencias de la planeación y ordenamiento urbano, como a las demandas de la población dispersa y los cambios culturales y de orientación política de sus habitantes.

La racionalidad política y la racionalidad administrativa son caminos que requieren equilibrio a partir de la atención gubernamental en cada tipo poblacional, particularmente en el aspecto de los servicios. La eficacia de la gestión pública, como tarea de largo plazo, considerará la modificación de los patrones de distribución poblacional sin alterar el desarrollo regional o mejorándolo. En las estructuras gubernamentales, es necesario incorporar enfoques con criterios *regionales* que superen *tendencias sectoriales* que caracterizan en la actualidad a muchas de las políticas públicas de las metrópolis.

Las características del aparato público de ordenación para las zonas metropolitanas requiere de visiones de largo plazo, de dimensión histórica y sensibilidad política⁶. En general, es pertinente recordar la necesidad de análisis específicos de cada uno de los procesos metropolitanos, con sus implicaciones regionales y nacionales, para hacer productiva la búsqueda de alternativas y soluciones.

Con la caracterización problemática de la metrópolis y el planteamiento sobre el sentido histórico y político del desfase de la coordinación metropolitana, es evidente la necesidad de diseñar y adoptar las formas institucionales acordes con los objetivos de las políticas públicas. Estas formas institucionales deben ser dinámicas, como respuesta a necesidades y retos cambiantes.

En la estructuración de nuevos mecanismos de ordenación es necesario introducir enfoques regionales que faciliten la tradicional *sectorialización* que caracterizan la actualidad de muchas de las políticas en la materia.

Asimismo, se requieren enfoques que permitan entretejer y cohesionar programas y acciones de una manera integral; que en conjunto fomenten la conciencia sobre algunas limitaciones institucionales, en particular, sobre los patrones actuales de consumo de los recursos naturales. En general, en el transcurso de esta investigación, se ha logrado establecer que la organización de la metrópolis es *una forma social* con obligaciones y restricciones. Para hablar de ello se formula regularmente el concepto de "cultura metropolitana", sin definiciones adicionales⁷.

La infraestructura urbana, las instituciones y los recursos naturales disponibles de la zona metropolitana resultan insuficientes para responder a las necesidades de los nuevos asentamientos. Derivado de ello, se plantea una pregunta central: ¿Cómo integrar los principios del desarrollo sostenido en circunstancias de esta naturaleza?⁸

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) está asentada sobre entidades político-administrativas diferentes (Distrito Federal y Estado de México y recientemente se incorporó al estado de Hidalgo); está sujeta a instancias, autoridades y formas de planeación y gestión distintas, con diversos intereses⁹.

⁶ Al respecto: "La información sobre los procesos de participación social en la planificación de las ciudades es prácticamente desconocida, ya sea en cuanto a acciones concretas como con relación a mecanismos y procesos, lo que limita seriamente la acción del Estado para legitimar sus propuestas de desarrollo urbano, especialmente en los tiempos que corren, en los que tiende a predominar lo local y lo concreto y con ello un mayor involucramiento de la sociedad". Iracheta. *Op. Cit.* p. XXV.

⁷ Alejandro Nieto Enríquez "Metrópolis un fenómeno de la sociedad moderna", en el Foro *Gobernar y administrar las metrópolis: un reto del futuro*. Gobierno del Estado de México, 1999, p. 31. El concepto de la "cultura metropolitana" no ha sido abordado con profundidad, aunque, según la experiencia del autor, algunos funcionarios mexiquenses como del Distrito Federal han hecho uso del mismo para referir la necesidad de ideas comunes sobre la convivencia social e institucional. Debe decirse que, no obstante, parece más un intento de convencimiento para disminuir resistencias burocráticas que un claro objetivo de ordenación metropolitana.

⁸ Academia de la Investigación Científica, A.C. "El suministro de agua de la Ciudad de México. Mejorando la Sustentabilidad". Comité de Academias para el Estudio de Suministro de Agua de la Ciudad de México, 1995.

⁹ En general podrían mencionarse trabajos de distintos autores sobre este tema. Algunos de ellos reconocen la necesidad de ordenar la metrópolis y de la insuficiencia estructural de los actuales procedimientos normativos e institucionales. En algunos de ellos se caracteriza de "erráticas" y "coyunturales" a las políticas urbanas para la región, que contradicen al discurso gubernamental de la realidad que enfrenta. No obstante, "en los últimos años se han puesto en prácticas políticas de alguna manera distintas, derivadas de un enfoque aperturista en el que se han privilegiado las exportaciones y el libre comercio como producto de la globalización de la economía". Esto no necesariamente responde a directrices de ordenación urbana de largo plazo, más bien "el problema central de estas

En una época de fuertes transformaciones en el *tiempo de los procesos de cambio*, en ciencia y tecnología, conciencia y cultura, las comunicaciones actuales fortalecen nuevas configuraciones geoeconómicas y geoestratégicas de las naciones. Ello explica que no resulte fácil readecuar las dinámicas institucionales a procesos sobre el ordenamiento de las metrópolis.

Con los procesos de interdependencia en el ámbito mundial, en la que la economía se integra todos los procesos sociales, los gobiernos locales y regionales, tal como se conciben hasta ahora son menos capaces de actuar sobre los mecanismos básicos que condicionan la existencia diaria de sus ciudadanos¹⁰.

Se entiende también la ausencia de *linealidad* en los procesos sociales, de lo cual se deriva una mayor comprensión de las *discontinuidades* políticas e institucionales que interactúan y se refuerzan mutuamente, creando nuevos puntos de conflicto. Por eso el proceso de cambio que vive el país impone desafíos a los gobiernos locales. Estos retos se matizan según las condiciones que ocurrirán en las metrópolis, como centro estratégico de la toma de decisiones.

Por ello, quizá ningún tema sobre las ciudades genera tantas “suspicias” y resistencias institucionales como la *necesidad de la articulación intergubernamental* para la atención de la problemática metropolitana. Esta *resistencia* puede observarse relativamente también en casos internacionales donde la planeación urbana está supeditada a intereses de carácter político o de grupo, así como los distintos niveles de gobierno involucrados. Horacio Capel, al referirse a la instalación de redes de abasto del agua y las redes de desagüe, afirma:

La organización y la extensión de las redes se han visto influida por la diversidad de instituciones territoriales. En el Gran Buenos Aires: los niveles federal, provincial y local; en Brasil: solamente Provincial y Local, ya que lo federal no actúa en lo referente a estos servicios públicos. *En los últimos veinte años existe una política diseñada por los gobiernos de derecha para dividir las áreas metropolitanas*—de fuerte peso electoral de izquierda— y destruir estos órganos de gestión. Algunas veces sólo la necesidad de gestionar las redes hace que existan instituciones de coordinación.

(...) Respecto a Buenos Aires, la planificación de la red es una referencia importante en el urbanismo de la ciudad; y en ocasiones, ante la falta [en] la coordinación en la gestión metropolitana, la red de abastecimiento de agua y desagüe es el aspecto fundamental del urbanismo de la aglomeración.

Especial interés tiene los problemas de la financiación de la construcción de las redes, la cuestión de la procedencia de los fondos para financiarlas. A veces son fondos privados, obtenidos por los grupos empresariales. Pero otras son obtenidos del mismo Estado, o con el aval del Estado, o de bancos nacionales.

Como las ciudades crecen mucho, y la puesta en marcha de un servicio de agua y desagüe no puede hacerse de forma instantánea, sino que requiere cierto tiempo, para obtener los capitales, diseñar los proyectos y realizar las obras, el número de personas sin servicio de agua y desagüe puede crecer. Desde luego en términos absolutos, aunque no siempre en términos relativos (...) Algo similar ocurre en el suministro de electricidad tras los procesos de privatización que se han realizado¹¹.

La atención de la problemática metropolitana ocurre directamente a veces y otras a través de organismos reguladores. Por ello es indispensable la existencia de diferentes instancias de regulación, desde lo local a lo supranacional. Se comprende también que todo proceso de regulación implica una serie de arbitrajes entre intereses disímolos, debido a la diversidad de los actores y a las escalas temporales posibles (a corto o largo plazo).

De esta forma, toda práctica de *ordenación metropolitana*, a cualquier escala, consiste en establecer cinco elementos iniciales: un *espacio* determinado (municipal, delegacional o entre entidades federativas); un *ámbito* a definir (la unidad de actuación de un plan parcial de desarrollo urbano, un área de conservación ecológica, una delegación o municipio, una zona limítrofe); la *distribución* de los usos del suelo (asentamientos industriales y zonas obreras, centros comerciales y

políticas no parece haber sido el de los desequilibrios regionales sino el de la transformación del modelo económico. Por ello, *se enfatizó la planeación económica global y no la territorial*”. Iracheta. *Op. Cit.* p. 27.

¹⁰ J. Friedmann. “The world city hypothesis”, en Paul L. Knox y Peter J. Taylor (ed.), *World Cities in a World System*, Cambridge University Press, 1996, p. 25.

¹¹ Horacio Capel “El agua como servicio público”. A propósito del Seminario Internacional “faire parler les reseaux: l'eau, europe-amérique latine”. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* Universidad de Barcelona N° 218, 22 de marzo de 2000, p. 42. Las cursivas son nuestras

unidades residenciales, centro histórico o asentamientos irregulares); la *localización* de las estructuras metropolitanas; y los *sistemas* que posibilitan mayor integración funcional del territorio sujeto a planificación.

En dicho entorno, se ha podido concluir que no existe una “regla universal” para la división o distribución de responsabilidades entre diferentes niveles de intermediación gubernamental para el ámbito metropolitano, sea en el nivel comunitario, municipal, nacional o global.

En lo funcional, las áreas metropolitanas rebasan los umbrales convencionales para la solución de problemas de abastecimiento de bienes y servicios, transportación, disposición de desechos, etc., requiriendo de tecnologías cada vez más complejas y acordes con la escala de los problemas y con la diversidad de condiciones y sistemas político-administrativos de sus partes¹².

La convergencia de acciones civiles, públicas o privadas de ordenación metropolitana significa algo más que simple colaboración; exige establecer resultados en lugar de medios o insumos empleados; como criterio de evaluación de las políticas públicas; así como establecer “la distribución de responsabilidades de una manera pragmática y de mutuo acuerdo entre todas las partes”¹³.

Se relaciona comúnmente los problemas de desarrollo, planificación y administración del espacio en metrópolis de América Latina, con la pérdida de capacidad para mantener el Estado de derecho, o para resolver desde el Estado y con la sociedad dichos problemas. Se cita regularmente el problema de la seguridad pública para destacar extremos de falta de control en combinación,

Con las persistentes crisis económicas y sus secuelas de desempleo e inflación, con la corrupción e insuficiencia de los sistemas de procuración y administración de justicia y con el crecimiento del crimen organizado, [que han] puesto en situación de verdadero riesgo social a estas grandes ciudades¹⁴.

En este orden, cobran relevancia las insuficiencias de la coordinación institucional, porque su reconocimiento o determinación práctica aún no está precisada con claridad dentro de las prioridades estatales, como una prioridad estratégica, por lo que la dinámica de cambios institucionales no está acorde con los ritmos de la expansión metropolitana. En este sentido, “resulta sorprendente que la provisión y administración de los servicios públicos y el equipamiento, así como las tareas de planeación no consideren una escala metropolitana-regional, no obstante las claras demandas surgidas de la agudización de los propios problemas y carencias”¹⁵.

Es necesario insistir que la acción gubernamental se encuentra en un fuerte desfase, por cuanto se refiere al crecimiento de la incontrollable “mancha urbana”, como sinónimo del proceso de expansión urbana de la ciudad de México hacia territorio conurbado; en este desfase se ubican las responsabilidades de la configuración metropolitana; así como de las dispanidades socio-espaciales. En particular, de la modificación del suelo ejidal¹⁶ por suelo urbano, entre otros.

Se precisa destacar que los esfuerzos de funcionarios gubernamentales, con orientación a las tareas de planificación urbana y metropolitana tienen un carácter *político*, por cuando reflejan o promueven cambios en la configuración espacial que benefician a la mayoría de la población.

Así, los documentos institucionales albergan el objetivo general de subsanar deficiencias y establecer lineamientos básicos para la acción pública y privada en el ámbito territorial del Valle de México. Por ello conviene advertir que los contenidos de

¹² *Ibid.* p. 50.

¹³ CNUAH Encuentro Internacional de Recife sobre la Pobreza Urbana Recife, Brasil, 17 -21 de marzo de 1996 Declaración de Recife, marzo de 1996. HABITAT II

¹⁴ Iracheta. *Op. Cit.* p. 75.

¹⁵ *Ibidem.* También puede revisarse al respecto Emilio Pradilla Cobos. *La ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico. Los límites del desarrollo urbano metropolitano.* Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México. GDF. Noviembre de 2000. 370 pp.

¹⁶ Armando Sánchez Albarrán *Actores y Mercado de Tierras en una Zona Conurbada de la Ciudad de México: La Región Zumpango.* p. 39.

los planes de ordenación de cualquier territorio “deben respetar las competencias de la ordenación municipal y dar cabida a las actuaciones de las administraciones superiores justificadas en el interés general supralocal”¹⁷.

En general, puede referirse que la problemática metropolitana con origen en el consumo colectivo, tiene un nivel de complejidad que las soluciones tradicionales son insuficientes. Los programas de suelo, vivienda y de servicios públicos y sociales para pueblo, barrios y colonias populares con distintas jurisdicciones tienen un alto grado de volatilidad. Frente a la agudización de la problemática metropolitana (pauperización, destrucción ecológica, segregación socio-espacial etcétera), el Estado aplica continuamente programas con carencias y administra el espacio metropolitano con criterios de parcialidad.

En realidad, como se ha advertido, esta acción tiene por objeto “ampliar” los márgenes de maniobra del capital, al crear condiciones para que los agentes económicos privados actúen a través de reglamentos y normas con el menor número de obstáculos. En conjunto, se encontraron cinco razones generales que fundamentan la actuación política del Estado en el espacio metropolitano y que definen su singularidad actual:

1. Falta de voluntad política para enfrentar la problemática metropolitana. Pareciera que la formulación de planes y programas tiene el prurito de “no se ejecuten”, porque con ello los gobernantes y los partidos políticos parecen cumplir con expedientes políticos e ideológicos, además de sus tareas jurídicas y sociales.
2. El interés de reproducción del capital, o mejor aún, la lógica del modelo de desarrollo económico en México no considera la reducción *real* o atenuación de las desigualdades sociales. Así, la planeación metropolitana está más orientada a la preeminencia del capital y los grupos que representa.
3. Existe una incapacidad del Estado para cubrir las necesidades actuales de servicios metropolitanos. Esta incapacidad ha sido agudizada por las crisis económicas cíclicas, que reducen cualquier posibilidad de hacer frente a los problemas socio-espaciales.
4. Desde el Estado, se cuenta con limitado conocimiento e información para enfrentar los problemas metropolitanos en forma integral. Igualmente, los métodos y las tecnologías no corresponden a los utilizados en otros ámbitos de su interés. Finalmente,
5. Los gobiernos actuales que iniciaron con alta expectativa política por su origen de oposición aún no enfrentan esta problemática en su conjunto, por lo que su acción aún parece limitarse a la jurisdicción político-administrativa, con lo que se repetiría el problema de los antiguos gobiernos del PRI. Asimismo, criterios ideológico-políticos aún rigen la conducta en los primeros niveles de gobierno (*v. gr.* la distancia política Andrés Manuel López Obrador con Arturo Montiel).

En este contexto, se puede especular que los cambios políticos ocurridos en México en los últimos años —particularmente, el triunfo de Vicente Fox a la presidencia de la República en julio de 2000—, afecten positivamente la trama interinstitucional y la coordinación intergubernamental en el periodo próximo. Ha sido advertida la posibilidad de que planes y programas gubernamentales en materia urbana puedan ser revisados sus postulados y hacerlos consistentes con las ideas básicas de descentralización. Sin embargo, desde 1985, Casio Luiselli ya prefiguraba: “Lo que falta; lo que sigue, son

¹⁷ Florencio Zoido Naranjo “Geografía y ordenación del territorio”. Publicado en Barcelona: *Iber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia* N° 16, abril 1998, Nuevas fronteras de los contenidos geográficos, p. 19-31. En este sentido, puede señalarse que en los documentos institucionales sobre ordenación metropolitana se advierte que si bien tienen sus peculiaridades, por su ausencia relativa de directrices definidas, no contemplan los fenómenos de manera completa, tengan rasgos descriptivos y no análisis. Igualmente, por tratarse de documentos gubernamentales, regularmente no inducen posiciones políticas *divergentes*, contienen lagunas en sus mecanismos de aplicación, evaluación y seguimiento, por lo que puede dudarse de su confiabilidad. En general, por su rigidez, estos documentos son rebasados por la realidad social rápidamente.

las realizaciones concretas y eso —ya lo vimos— depende sobre todo de la voluntad política y del coraje de todos los mexicanos”¹⁸.

El diseño de nuevas políticas públicas para las metrópolis debe descansar en premisas que partan de la comprensión de las nuevas dinámicas democráticas, existentes en las zonas metropolitanas como en el país. Estas dinámicas “rebasan lo cuantitativo y generan, por su propia naturaleza, la confrontación de intereses, en buena medida ocasionados por las expectativas que crean nuevos patrones de conducta social”¹⁹.

Este enfoque permitiría cohesionar programas y acciones de una manera integral “fomentando una conciencia general sobre las limitaciones que intrínsecamente contiene la vida en las metrópolis porque, de continuar con los patrones actuales de consumo particularmente de recursos tan escasos como el agua, habremos de cruzar el umbral y la frontera de una realidad cada vez más cercana: el agotamiento de nuestros recursos naturales. Por ello debemos interpretar la metrópolis como un modelo de vida que también obliga a restricciones y a la adecuación de patrones de consumo”²⁰.

En dicho entorno, debe reconocerse que existen múltiples documentos más o menos recientes de carácter intergubernamental, como parte de los esfuerzos de dependencias del Gobierno Federal y de los gobiernos del Distrito Federal y del estado de México, con la adición del estado de Hidalgo, algunos integrados a la actividad de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (16 marzo de 1998). En las líneas siguientes se especifican algunos. Por su complejidad y dinamismo, la ZMVM es de interés para estudiosos, instituciones de investigación y, por supuesto, responsabilidad gubernamental en el aspecto de su ordenación.

Diversas definiciones de su complejidad tienen como singularidad la atribución que destacan, la característica o dimensión a la que le dan importancia particular. Entre los estudios de organismos gubernamentales resaltan los elaborados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Consejo Nacional de Población (Conapo), así como dependencias de los gobiernos del Distrito Federal²¹ y del Estado de México²², entre otros.

Con frecuencia, las tres entidades federativas comprendidas en la ZMVM, los diferentes niveles de gobierno involucrados (delegaciones y municipios, gobiernos estatales y el gobierno federal), recurren a su experiencia administrativa e institucional para elaborar diagnósticos, informes y estudios sobre la zona metropolitana. Acuden a su experiencia según la problemática correspondiente.

a) *Programa de Ordenación Metropolitana de la ZMVM.*

Uno de los documentos de importancia en la planeación de las metrópolis mexicanas es el *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, cuyo propósito es formular estrategias de ordenación para la zona²³. Su principal cualidad radica en la convergencia de opiniones y estrategias institucionales que participaron en su elaboración.

¹⁸ Cassio Luiselli. “Propuesta para la reconstrucción La capital invisible”. Revista *Nexas* diciembre 1985; No. 96

¹⁹ Alejandro Nieto. *Op. Cit.* p. 8.

²⁰ *Ibid.* p. 9.

²¹ En el caso de los documentos oficiales del Gobierno del Distrito Federal que abordan algún aspecto metropolitano, sea explícito o implícitamente, se encuentran los programas parciales de desarrollo urbano, de carácter delegacional, así como los diversos programas e instrumentos de planeación sectorial. En cualquier caso, sobre ellos puede colocarse el *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, que se toca en este inóso.

²² En el caso del Gobierno del Estado de México existe un área directamente involucrada en esta materia, la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos, el rango de relevancia que tiene su titular es de acuerdo directo con el Gobernador del Estado. En esta área existe una Dirección General de Asuntos Metropolitanos que toca las relaciones con el Distrito Federal, entre municipios y delegaciones y entre las áreas centrales de cada uno; asimismo, otra Dirección General que se avoca al estudio del fenómeno metropolitano y diseñó trimestralmente una revista sobre el tema (al menos así era antes de tomar posesión los titulares designados por el Gobernador Arturo Montiel). además de articular los esfuerzos de los municipios mexiquenses conurbados al Distrito Federal.

²³ Una síntesis de este programa puede encontrarse en Alfonso Iracheta Cenecorta “Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México”. En Gustavo Garza (coord.). *La Ciudad de México en el fin del milenio*. Coed. del GDF y el Colmes. 2000. pp. 723-727.

Como iniciativa institucional, este documento cuenta con perspectivas de largo plazo en la definición de proyectos metropolitanos. Si bien no están plenamente definidos la dimensión y los procedimientos, como tampoco la obligatoriedad del mismo, diversas áreas del gobierno defenó y mexiquense han tomado la iniciativa para desarrollar algunos de los objetivos que contiene.

Algunas estrategias contempladas en el *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México* buscan dar “sentido” al crecimiento, adecuar el desarrollo a criterios de distribución y armonizar la capacidad gubernamental de respuesta a las demandas sociales fruto de la concentración poblacional. A continuación se enumeran algunos de sus objetivos básicos²⁴:

1. Concentración en *nodos de servicios metropolitanos* los servicios especializados de apoyo a la industria y su vinculación con centros de investigación y de educación superior, como complemento a las áreas de nuevo desarrollo.
2. Que las actividades económicas contengan ligas a centros industriales, a los *nodos de servicios metropolitanos* y a las áreas de nuevo desarrollo aplicadas en el norponiente, nororiente y oriente del Valle de México. En el caso del desarrollo urbano de la zona nordeste, se propuso vincular este *Programa de Ordenación* con el programa PRORIENTE del Gobierno del Estado de México.
3. Que las actividades industriales competitivas (maquila o producción de insumos para las industrias de ensamble) cuenten con acceso a las principales plataformas de transferencia de carga existentes o en proyecto. Asimismo, consoliden actividades productivas locales, principalmente en las áreas de nuevo desarrollo. Igualmente, reubicación de las industrias del Centro Histórico de la Ciudad de México.
4. Control del crecimiento en áreas ecológicas (áreas forestales, zonas de riego o recarga del manto acuífero). Además, ubicar la población *específicamente* en territorio del estado de México. Asimismo, fortalecer los mecanismos de saturación y densificación de las áreas ya urbanizadas según aptitudes de suelo y desarrollo económico.
5. Como elemento *estructurador* del desarrollo urbano, en relación con el transporte, se precisa dotar de accesibilidad y ordenar la oferta existente, así como liberar a la metrópolis de flujos interregionales y movimientos de largo recorrido, tanto de personas como de mercancías.
6. En materia de poblamiento, se busca reducir las tendencias actuales y el ritmo de crecimiento, mayor retención de la población del Distrito Federal y disminución del crecimiento de los municipios metropolitanos.
7. En materia de equipamiento urbano, a través de la creación de los llamados *nodos de servicios metropolitanos*, para que cuenten con suficientes servicios de salud, educación, oferta educativa y recreativa para aprovechar la inversión histórica acumulada y la capacidad de la infraestructura instalada.

En el *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)* se destacan algunas proyecciones demográficas, según las cuales, en el año 2020 en el Distrito Federal habrá 9 millones de habitantes. En tanto que en el área conurbada (58 municipios) tendrían 17.2 millones de personas. En suma, la ZMVM reuniría una población de alrededor de 26.2 millones²⁵, cifra preocupante si se considera que la infraestructura urbana necesaria y las políticas públicas orientadas a mantener los actuales niveles de bienestar o para mejorarlos.

b) El peso de la relaciones intergubernamentales

La complejidad urbana de México ha generado durante décadas que distintas áreas y dependencias gubernamentales desarrollan con actividad en el ámbito jurídico y con propósitos de ordenación metropolitana.

²⁴ La información y los datos que aparecen a continuación sobre este programa se detallan en Felipe de Alba et al. *Agenda Metropolitana*, CGPDyM, GDF, 1999. pp. 55-60

²⁵ Las cifras anteriores son coincidentes con lo establecido el *Programa de Población del Distrito Federal 1997-2000*. Sin embargo, para el caso de la Corona de Ciudades el *Programa de Población* prevé, para el año 2020, 9.6 millones y para la megalópolis de la Región Centro, 35.8 millones de habitantes, en tanto que las estimaciones del *Programa de Ordenación* proyectan para la Corona de Ciudades 9.7 millones, y para la megalópolis 35.9.

De las cuatro metrópolis del país, la de la Ciudad de México es la que cuenta con mayor instrumental jurídico de ordenación. No puede afirmarse que sea la experiencia más exitosa, aunque sí la que reúne a su alrededor la mayor experiencia institucional.

En conjunto, estos avances plantean al mismo tiempo, un esfuerzo institucional o de colaboración, con perspectivas limitadas, sobre todo si se consideran los conflictos de intereses que destacan, casi siempre tras bambalinas. La complejidad urbana enfrenta dificultades de *continuidad* y *actualidad* derivado de que, desde hace cuarenta años —al menos— *no se contemplaron posibilidades de futuro para la ciudad*, sino que obedecían a términos o necesidades espaciales. Por ello, la ZMCM escapa aún a muchas de las consideraciones de ordenamiento institucional y político actuales.

Durante las últimas tres décadas las relaciones entre el Distrito Federal y el Estado de México para enfrentar la problemática común de la zona metropolitana evidenciaron encuentros y desencuentros; falta de voluntad política para cooperar y centralismo; tanto dificultades de la planeación institucional como de decisiones personales de sus gobernantes.

Pueden señalarse las actitudes, acciones y relaciones concretas entre los políticos y servidores públicos de ambas entidades, basadas en situaciones reales o supuestas; las tensiones o desencuentros que reflejan el grado de avance político e histórico de la vinculación, coordinación y concertación metropolitana.

Como ya se ha advertido, si bien los resultados son magros, podrían enunciarse algunos acuerdos y diversos esfuerzos que se han concretado en proyectos comunes de interés metropolitano.

Inicialmente puede referirse la creación de la Comisión de Conurbación de la Zona Centro del País en 1976, cuando la zona conurbada fue definida dentro de un radio 30 kilómetros, cuyos centros estarían localizados en los puntos de convergencia las fronteras entre el Distrito Federal, con los estados de México y Morelos. En 1982 esta Comisión aprobó el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada. Esta Comisión era un organismo descentralizado, característica que fue eliminada en 1988, ahora con el objeto de coordinar y concertar acciones y sus funciones se trasladaron a las dependencias federales respectivas.

Más tarde, en 1988, fue creada la Comisión del Área Metropolitana entre los gobiernos del Estado de México, el Distrito Federal y el Gobierno Federal, con el objetivo de planificar su desarrollo, reordenar los usos del suelo, controlar su crecimiento y realizar programas y acciones conjuntas para atenderla coordinadamente. Sus resultados estuvieron ligados a la disposición política de los responsables de áreas específicas de ambas entidades, lo que limitó sus alcances.

Al año siguiente se integró el Consejo del Transporte del Área Metropolitana con labores de planeación definidas, coordinación de acciones incluso obras importantes como una línea del Metro. Sin autoridad claramente definida sus decisiones no podían ser definitivas.

En 1992 se creó la Comisión para la Prevención y Control la Contaminación Ambiental, con el propósito de atender el creciente problema del deterioro del aire, sobre todo de la metrópolis y en el largo plazo, quizá la comisión que más eficacia ha tenido desde entonces²⁶.

Entre 1992 y hasta 1995 fueron creadas otras comisiones de carácter metropolitano (seguridad pública y procuración de justicia; manejo del agua y del drenaje; asentamientos humanos, y se sustituyó la del transporte por la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad) aunque su instalación ocurrió en algunos casos hasta el trienio 1997-2000 y aún adolecen de deficiencias notorias²⁷.

²⁶ Al respecto, pueden señalarse que aún son vigentes algunos programas surgidos de esta Comisión: el programa "Hoy no Circula", un complejo sistema para la medición de partículas contaminantes, creación de programas de saneamiento del suelo y de reforestación, la aplicación de un "impuesto" al consumo de combustibles, controles a la industria contaminante y en general, una serie de programas para el control de la contaminación con resultados positivos. Véase además DDF-Gobierno del Estado de México-SEMARNAP *Programa Para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México 1995-2000*. México, 1996.

²⁷ En la experiencia institucional del autor pudo advertirse algunos problemas en el funcionamiento de dichas comisiones: la inasistencia de funcionarios o la baja

Puede concluirse en general que hasta el periodo reciente (2000), los gobiernos federales, locales y municipales aún carecían de estructuras y recursos para proyectos metropolitanos compartidos en forma integral.

En coyunturas políticas específicas se ha intentado alcanzar acuerdos amplios incluyendo al poder legislativo, por medio de las Reuniones Interparlamentarias entre el Estado de México y el Distrito Federal, o la integración de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (1998). No obstante, los acuerdos aún están fijados de acuerdo a conveniencias inmediatas con poca articulación institucional.

Las instancias de coordinación intergubernamental vigentes (diciembre de 2000) entre los gobiernos de Distrito Federal y el Estado de México con la participación del Gobierno Federal son las Comisiones Metropolitanas de: Agua y Drenaje, Transporte y Vialidad, Medio Ambiente y Asentamientos Humanos.

Estos organismos tienen el propósito de mejorar la actuación operativa, hacer más ágil, transparente y eficaz los trabajos desarrollados y establecer formas de coordinación que den mayor certidumbre a las entidades involucradas.

En el trienio 1997-2000 fue creado un órgano superior, de coordinación en el primer nivel que hiciera evidente la voluntad política de atención a la metrópolis. Se trata de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana que funciona como Consejo Consultivo, integrado por cada Comisión Metropolitana y presidido conjuntamente por los titulares del gobierno estatal.

El secretariado técnico es conjunto, integrado por las áreas centrales de gobierno encargadas de los asuntos metropolitanos²⁸ tanto al interior como al exterior de cada entidad. En el año 2000 fueron integrados los jefes delegacionales y los presidentes municipales de 22 municipios conurbados, únicamente.

Es importante mencionar que esta metrópolis, integrada por delegaciones del Distrito Federal y municipios del estado de México, enfrenta también problemas específicos; esto es, entre municipios mexiquenses y entre delegaciones del Distrito Federal.

En el caso del estado de México se creó la Coordinación para el Desarrollo Metropolitano, en la que se resuelven los problemas entre los municipios mexiquenses que inciden en la Zona Metropolitana del Valle de México. Para el Distrito Federal esta problemática se ha tratado de resolver a través de las instancias centrales de gobierno (Coordinación General de Programas Delegacionales y Metropolitanos, entre otras).

Con estas acciones, se pretendía establecer el mecanismo de coordinación delegacional, ya sea redefiniendo las funciones y atribuciones de las instancias centrales de gobierno, o en la creación de una Comisión o Consejo interdelegacional. Ésta última coordinaría las relaciones entre delegaciones y de éstas con el gobierno central, en el marco de la renovación de jefes delegacionales por el proceso electoral del 2 de julio del 2000.

Dada la complejidad de los instrumentos institucionales frente a una compleja problemática social, económica y política, que genera una fuerte actividad institucional, se consideró necesario elaborar una lista general de los mismos. Esta relación

jerarquía de los mismos, diferencias por criterios patrimonialistas de la burocracia; constantes cambios de los funcionarios por coyunturas institucionales o políticas de cada entidad, así como una particular mecánica de acuerdos cuya aplicación resultaba aún difícil controlar. Pueden consultarse Felipe de Alba *et al* *Agenda Metropolitana*. CGPDyM, Gobierno del Distrito Federal, diciembre de 2000. También las evaluaciones periódicas que se elaboraban en la Dirección de Comisiones Metropolitanas de esa misma dependencia. En este caso, para Alfonso X. Iracheta "los esfuerzos conjuntos para planificar, administrar y coordinar acciones de desarrollo metropolitano se han centrado en la integración de órganos colegiados para diseñar, discutir y acordar medidas que, en la práctica, deben ser ejecutadas por otras entidades públicas que no necesariamente cumplen con las recomendaciones y propuestas de las comisiones y que no cuentan con estructuras para crear proyectos integrados con enfoque metropolitano, ni con recursos dedicados a ellos". Iracheta. *Op. Cit.* p. 87.

²⁸ El Gobierno del Distrito Federal contaba, para la atención de la problemática metropolitana, hasta diciembre de 2000, con la Coordinación General de Programas Delegacionales y Metropolitanos; y el Gobierno Estado de México con la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos, como instancias responsables en cada caso.

contiene instrumentos jurídicos principales en las materias de carácter estratégico para la atención problemática de la zona metropolitana, según ámbitos de gobierno distintos y claramente señalados (Cuadro 31). En cada materia se plantean los instrumentos jurídicos de los tres ámbitos de interés: ámbito federal y de las entidades federativas (Distrito Federal o Estado de México) que integran la metrópolis. Es preciso advertir que no es una lista exhaustiva, pero contiene los que se consideran aquí instrumentos principales de coordinación metropolitana.

Cuadro 31. Instrumentos jurídicos de coordinación metropolitana en los tres ámbitos involucrados¹

ÁMBITO	LEY O REGLAMENTO	DESGLOSE
PLANEACIÓN		
Gobierno Federal	Ley de Planeación	Reformas publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 5 de agosto de 1994. Contempla que en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), se formularían programas regionales cuando se considere la planeación estratégica de una extensión territorial que rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.
Distrito Federal	No existía una ley en esta materia (1999).	Sin embargo, se creó el Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal (<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 27 de octubre de 1983) y el Reglamento Interno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal (<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 6 de enero de 1984).
	Ley de Planeación del Desarrollo Económico del Distrito Federal.	<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 26 de diciembre de 1996.
Estado de México	Ley de Planeación del Estado de México	<i>Gaceta del Estado</i> de 17 de enero de 1984. Esta ley dispone la formulación del Plan de Desarrollo del Estado, de programas regionales y de planes de desarrollo Municipal. En ella se establece que la planeación del desarrollo y la regulación de actividades de los núcleos urbanos colindantes con otras entidades federativas, se realice de acuerdo con lo que dispongan las leyes correlativas en la materia. Art. 5, art. 10 (fracción II) y art. 37. Contempla que los convenios entre las diferentes instancias de gobierno sean congruentes con el desarrollo nacional. Asimismo, que los convenios con la Federación se apoyen en criterios de planeación nacional y estatal; así como en los instrumentos de desarrollo de los tres niveles de gobierno, cuando ello se oponga a las leyes y al interés general de la entidad (Art. 38). Acuerdo del Poder Ejecutivo por el que se crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (<i>Gaceta del Gobierno</i>). (<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 21 de julio 1993). Dispone que las atribuciones en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano sean ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, para la ordenación y regulación de las zonas conurbadas. Asimismo, contempla la creación de Comisiones de Conurbación (Arts. 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 26).
Gobierno Federal	Ley General de Asentamientos Humanos	<i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> , 29 de enero de 1996; y <i>Diario Oficial de la Federación</i> , 7 de febrero de 1996. Decreto de Reformas y Adiciones, 29 de febrero de 1999.
Distrito Federal	Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	En congruencia con lo dispuesto por los artículos 115 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General en la materia, esta Ley reconoce la necesidad de planear y regular las áreas de integración metropolitana del Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México; y en su caso con el Estado de Morelos, a través de comisiones de Conurbación, comisiones Metropolitanas y Megalopolitanas. <ul style="list-style-type: none"> ■ Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal. <i>Diario Oficial de la Federación</i>, 3 de junio de 1987). ■ Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. <i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i>, 7 de Noviembre de 1994. ● Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (<i>Diario Oficial de la Federación</i>, 4 de junio de 1997).
Estado de México	Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México	<i>Gaceta del Estado</i> , 7 de febrero de 1997. En los convenios de los municipios con el Estado y de éste con la Federación para la realización de obras e inversiones destinadas al desarrollo urbano en el territorio del Estado, se establecerán bases que determinen la congruencia de dichas acciones e inversiones con el Plan Nacional de Desarrollo, con el Plan Estatal de Desarrollo y con otros instrumentos de planeación (Art. 6). Asimismo, puntualiza sobre la importancia de la celebración de convenios con los gobiernos de

¹ Para un complemento de este cuadro véase Gustavo Garza. "La normatividad urbanística". En Gustavo Garza (Coord). *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. Coed. GDF y Colmes. 2000. pp. 697-704.

AMBITO	LEY O REGLAMENTO	DESGLOSE
		los municipios, de las entidades federativas, del Distrito Federal y de la Federación, con el objeto de coordinar y operar los respectivos planes de Desarrollo Urbano y Programas (Art. 12-V). Sin ser muy explícita respecto a las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, la ley del estado de México prevé la formulación de planes regionales metropolitanos, con el fin de establecer un Sistema Urbano y Ecológico Municipal Integral, para el desarrollo de zonas conurbadas.
TRANSPORTE Y VIALIDAD		
Gobierno Federal	Ley General de Vías de Comunicación.	Establece que el Gobierno Federal tiene la facultad para construir o establecer vías generales de comunicación, por sí mismo o en cooperación con autoridades locales (Art.10).
	Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal	<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 22 de diciembre de 1992. Faculta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para convenir con los municipios la construcción de vías de comunicación, dejando la vigilancia y regulación del tránsito dentro de la zona urbana a las autoridades locales. Asimismo, para convenir con los estados y municipios, la conservación, reconstrucción y ampliación de tramos federales; y en su caso, otorgar concesiones para construir, mantener, conservar y explotar caminos y puentes federales (Arts.25 y 30). Dispone que la SCT expedirá permisos a los transportistas autorizados por autoridades estatales o municipales para el uso de caminos de jurisdicción federal que no excedan los 30 kilómetros (Art. 41).
Distrito Federal	Ley de Transporte del Distrito Federal	<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 20 de diciembre de 1995; y <i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> , 21 de diciembre de 1995; se realizaron Reformas: <i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> , 17 de junio de 1997; y <i>Diario Oficial de la Federación</i> , 18 de junio de 1997. Finalmente, reformas en la <i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> , 19 de mayo de 1999. Contempla la conversión de los sistemas de transporte masivo a su carácter metropolitano; y que el servicio particular de transporte de carga se integre en el sistema de transporte metropolitano, Asimismo, prevé la coordinación de acciones en materia de educación vial (Arts. 6, 14 y 19).
	Reglamento de Tránsito del Distrito Federal	<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 2 de diciembre de 1997, reformado el 23 de diciembre de 1997. y <i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> 30 de noviembre de 1999. No prevé acciones de coordinación metropolitana.
	Reglamento para el Servicio de Transporte de Carga para el Distrito Federal	<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 3 de diciembre de 1997. Considera la celebración de convenios con la Federación y los municipios conurbados, con la finalidad de regular la penetración del servicio de transporte de carga foránea, y el establecimiento de rutas de penetración (Art. 3).
	Reglamento para el Servicio de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal	<i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> , 3 de diciembre de 1997; y reformas el 30 de marzo de 1998 y <i>Diario Oficial de la Federación</i> , 23 de agosto de 1999. Establece la celebración de Convenios específicos con la Federación y los municipios conurbados, con el fin de homologar las políticas para la operación del servicio de transporte de pasajeros y fijar las reglas para la operación del servicio metropolitano de transporte (Art. 3).
	Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo	<i>Gaceta Oficial de la Federación</i> , 19 de enero de 1998. Establece que en el Consejo de Administración del Sistema de Transporte Colectivo, participará un representante del Estado de México (Art. 6). Asimismo se plantea definir el ámbito de cobertura del Programa Maestro del Metro (Art. 36).
Estado de México	Ley de Tránsito y Transporte del Estado de México Reglamento de Tránsito del Estado de México.	<i>Gaceta del Gobierno del Estado</i> , junio, 1992.

SEGURIDAD PÚBLICA

Gobierno Federal	Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 30 de diciembre de 1995. Esta Ley crea el Consejo Nacional de Seguridad Pública como la instancia superior del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Dentro del Consejo participan representantes de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios del país (Arts. 9,12,13,15 y 18). Señala que en el Distrito Federal y los estados se establecerán Consejos Locales, y cuando se
------------------	---	---

AMBITO	LEY O REGLAMENTO	DESGLOSE
		requiera la participación de dos o más entidades se formarán instancias regionales de carácter temporal o permanente (Arts. 18-20). El Ejecutivo Federal envió una iniciativa de reforma a la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
Distrito Federal	Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal	<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 19 de julio de 1993. Dispone la coordinación de acciones con la Federación, las entidades federativas, y en especial la coordinación con los estados y municipios conurbados al Distrito Federal. Asimismo, crea el Servicio Metropolitano de Asistencia Telefónica, a través del cual la ciudadanía podrá establecer contacto rápido con los cuerpos de seguridad pública o de protección civil, en casos de emergencia (Arts. 60 y 62).
	Código Civil para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero Federal	<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 3 de enero de 1989.
	Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal	<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 6 de julio de 1989. Dispone la coordinación de actividades policíacas con entidades federativas, en los términos de los convenios suscritos (Art.15)

PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Ámbito Federal	Ley Federal contra la Delincuencia Organizada	<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 7 de diciembre de 1996. Faculta al Ministerio Público Federal para ejercer la atracción, en los casos de asalto, secuestro, tráfico de menores y robo de vehículos de conformidad con las legislaciones penales estatales.
Distrito Federal	Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal	<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 14 de agosto de 1931, reformado el 13 de mayo de 1996.
	Código Penal del Distrito Federal y el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal	<i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> , 1999.
	Código Civil para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero Federal,	<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 3 de enero de 1989.
Estado de México	Código Penal del Estado de México	<i>Gaceta del Gobierno del Estado de México</i> , 24 de junio de 1997. No prevé acciones de coordinación metropolitana.
	Código de Procedimientos Penales del Estado de México	<i>Gaceta del Gobierno del Estado de México</i> , 24 de junio de 1997. Establece que cuando se practique una diligencia por el Ministerio Público fuera del Estado, la Procuraduría General de Justicia de la entidad correspondiente se encargará de darle cumplimiento conforme al Convenio de Colaboración respectivo; lo mismo acontecerá para la entrega de inculcados o sentenciados, así como para el aseguramiento y entrega de objetos productos del delito, sujetándose al Párrafo Segundo del Artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los Convenios que suscriban las procuradurías.

AGUA Y DRENAJE

Ámbito Federal	Ley de Aguas Nacionales	<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 1993. Esta Ley prevé la coordinación con autoridades estatales y municipales, a través de la Comisión Nacional del Agua. Asimismo, establece la creación de Consejos de Cuenca para la regulación de la explotación y suministro del agua, dentro de un territorio determinado.
Distrito Federal	Reglamento para el Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal,	<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 6 de agosto de 1993, y reformas el 25 de enero de 1990 y 21 de octubre de 1997 Establece la celebración de acuerdos y convenios de coordinación con autoridades estatales y municipales de la zona conurbada.

AMBITO	LEY O REGLAMENTO	DESGLOSE
Estado de México	Ley sobre la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en el Estado de México	<i>Gaceta del Gobierno del Estado</i> , 7 de febrero de 1997. No prevé acciones de coordinación metropolitana.
	Ley de Organismos Públicos Descentralizados de Carácter Municipal para la prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento	<i>Gaceta del Gobierno del Estado</i> , 9 y 22 de octubre de 1991. Prevé la participación de autoridades federales, estatales competentes para concretar acciones que eviten la contaminación del agua Igualmente, prevé convenir con las autoridades federales, estatales o municipales; con otros organismos de uno o varios municipios; con organizaciones comunitarias y particulares; la realización conjunta de acciones y obras para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento; la asunción y operación de los sistemas. (Art. 10). También se prevé la celebración de contratos y convenios con los usuarios para la prestación del servicio, así como con autoridades Federales, estatales y municipales, organismos públicos o privados, y particulares con el objeto de cumplir con los fines que les recomienda esta Ley (Art. 18).

MEDIO AMBIENTE

Ámbito federal	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	<i>Diano Oficial de la Federación</i> , diciembre 1996. Establece la concurrencia del Gobierno Federal, entidades federativas y municipios en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente (Arts. 1, 4, 5 y 6). Asimismo, esta Ley se complementa con la Ley Federal de Caza, en lo relativo a la protección de flora y fauna silvestre; así como con la Ley de Aguas Nacionales, en lo referente al aprovechamiento racional y la prevención y control de la contaminación de aguas de jurisdicción federal.
Distrito Federal	Ley Ambiental del Distrito Federal	<i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> , 8 de julio de 1996 y reformas el 13 de enero de 2000. Lo referente a la colaboración y coordinación con las autoridades competentes para la conservación y manejo de áreas verdes, flora, fauna, recursos naturales y del equilibrio ecológico en general se establece en los artículos 20 fracción VIII, 24, 58 y 60.
	Reglamento para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal	<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 27 de julio de 1984. No hace ninguna acotación en materia de coordinación con otras entidades. Requiere de actualización para planificar la disposición de residuos sólidos en la zona metropolitana. En 1999 se había presentado una iniciativa en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal En ese año se presentó una iniciativa de reformas a la Ley Ambiental, que incluiría entre otras, la triplicación de penas a delitos ecológicos como los desmontes y depósitos de cascajo en zonas de reserva ecológica. La iniciativa fue presentada por el Dip. Alejandro Rojas Díaz-Durán, y turnada para su análisis y dictamen a la y fue turnada a la Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica.
Estado de México	Ley de Protección al Ambiente del Estado de México	<i>Gaceta Oficial del Estado de México</i> , 12 de noviembre de 1991. Establece la celebración de convenios de coordinación y ejecución con la Federación, estados, municipios, organizaciones sociales y particulares, para realizar acciones ambientales, en el cumplimiento el Programa de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas).
	Reglamento de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México, en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera	Artículos 5 (fracciones I, II y XIX), 6 (fracciones I y I), y 7 (fracción I).
	Reglamento de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México para la Prevención y Control de la Contaminación del Agua.	Arts. 6 (fracción I, II y III) y 7 (fracción I y II).

AMBITO	LEY O REGLAMENTO	DESGLOSE
	Reglamento de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México en materia de Prevención y Control de la Contaminación del suelo.	Artículos 2, 5 (fracciones I, II y III) y 6 (fracciones I, II, III y XIX).
PROTECCIÓN CIVIL		
Ámbito federal	Decreto por el que se establece el Sistema Nacional de Protección Civil	<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 6 de mayo de 1986.
Distrito Federal	Ley de Protección Civil del Distrito Federal	<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 2 de febrero de 1996; Reformas <i>Diario Oficial de la Federación</i> , 29 de marzo de 1996 y 29 de diciembre de 1998. Prevé la celebración de convenios de colaboración con los estados e instituciones públicas y privadas. Asimismo, la creación del Consejo de Protección Civil del Distrito Federal y la elaboración del Programa General y de programas delegacionales (Arts.8, 11, 12 y 19).
Estado de México	Ley de Protección Civil del Estado de México.	<i>Gaceta de Gobierno del Estado</i> . Resulta imperativo homologar las disposiciones reglamentarias del Distrito Federal y del Estado de México, por tratarse de una materia en la que podría impulsarse la creación de la "Comisión Metropolitana de Protección Civil". Una iniciativa de reformas a esta ley fue presentada por la fracción del PAN, en abril de 1998, turnándose para su análisis y dictamen a la Comisión de Protección Civil.
SALUD		
Ámbito federal	Ley General de Salud	<i>Diario Oficial de la Federación</i> . Una iniciativa de reformas a esta ley fue presentada por la fracción del PRI en abril de 1998, turnándose para su estudio y dictamen a las Comisiones de Atención Especial a Grupos Vulnerables; de Derechos Humanos; y de Salud y Asistencia Social.
Distrito Federal	Ley de Salud del Distrito Federal	<i>Diario Oficial de la Federación</i> , el 15 de enero de 1987. Dispone la celebración de bases de coordinación sanitarias con los gobiernos de los estados circunvecinos (Art.15).
Estado de México	Ley de Salud del Estado de México	(<i>Gaceta del Gobierno del Estado</i>).
POBLACIÓN		
Ámbito Federal	Ley General de Población	<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 1997. Faculta a la Secretaría de Gobernación para coordinar ante las dependencias competentes federales, estatales y municipales, la planeación demográfica, en relación con el volumen, estructura, distribución y dinámica de la población, a través del Consejo Nacional de Población (Arts.3 y 5). Asimismo, señala que las autoridades de la Federación, de los estados y municipios, auxiliarán a la Secretaría en lo relativo a la integración del registro de población (Art.9).
	Reglamento de la Ley General de Población	<i>Diario Oficial de la Federación</i> , el 31 de agosto de 1992. Le corresponde a la Secretaría de Gobernación la aplicación de la Ley General de población y este Reglamento. De esta dependencia son auxiliares las demás dependencias federales, los ejecutivos locales y los ayuntamientos. Asimismo, para los fines de la política de población, el Reglamento dispone que la Secretaría celebrará acuerdos o bases de coordinación con los Ejecutivos Locales y la concertación de los sectores, sociales y privados.
Distrito Federal	Acuerdo por el que se crea el Consejo de Población del Distrito Federal	<i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> , 12 de abril de 1996. En materia demográfica, el Consejo de Población del Distrito Federal será el órgano de concertación con los tres niveles de gobierno que concurren en la coordinación metropolitana. Las acciones serán impulsadas a través de la Comisión de Dinámica, Estructura, Distribución y Migración interna del Consejo, de la que la Presidencia corresponde al Director General de Coordinación Metropolitana del Gobierno del Distrito Federal. El Programa de Población del Distrito Federal 1997-2000 prevé la creación de una Comisión Metropolitana de Población, la cual se integraría con la concurrencia de los tres órdenes de gobierno que intervienen en la Zona Metropolitana.

AMBITO	LEY O REGLAMENTO	DESGLOSE
	Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal	<i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> , 27 de enero de 2000. Es un importante marco legal para la actividad ordenadora de la entidad, aprobada en enero del 2000, que fija criterios y estructuras para avanzar en la integralidad de la planeación y superar su carácter sectorial.
Estado de México	Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se crea el Consejo Estatal de Población	<i>Gaceta del Gobierno</i> , 8 de junio de 1990. Dispone en su Punto Segundo que "el Consejo tendrá como objetivo fundamental coordinar, apoyar, evaluar, promover y ejecutar las acciones específicas en materia de población, a fin de que el ritmo de crecimiento y distribución de la población dentro del Estado sean acordes con los programas de población regionales y nacional". Así como con los programas de desarrollo socioeconómico y que éstos respondan a las necesidades de la dinámica demográfica estatal. No es explícito en lo referente a las acciones de coordinación con otras entidades federativas. No hace referencia al ámbito de la conurbación del Estado con el Distrito Federal:

DESARROLLO ECONÓMICO

Distrito Federal	Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal	<i>Diario Oficial de la Federación</i> , 26 de diciembre de 1996.
Estado de México	Ley de Fomento Económico del Estado de México	<i>Gaceta de Gobierno del Estado</i> .

OBRAS PÚBLICAS

Distrito Federal	Ley de Obras Públicas del Distrito Federal	<i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> , 29 de diciembre de 1998
Estado de México	Ley de Obras Públicas del Estado de México	<i>Gaceta del Gobierno del Estado</i> , 26 de septiembre de 1984; Reforma y Adiciones <i>Gaceta del Gobierno del Estado</i> , 21 de abril de 1992.
	Reglamento de la Ley de Obras Públicas	<i>Gaceta del Gobierno</i> , 5 de junio de 1987

Fuente: Elaboración con datos propios y de la página electrónica del Gobierno del Distrito Federal, Gustavo Garza. La Ciudad de México en el fin del segundo milenio, Colmex-GDF. 2000.

c) Experiencias nacionales e internacionales

Al analizar las posibilidades que brinda el desarrollo metropolitano en México y las diversas formas de coordinación metropolitana, es posible considerar experiencias nacionales e internacionales, aunque sea lateralmente, para ilustrar el estado actual de la cuestión y los contrastes con la Zona Metropolitana de la Ciudad de México¹.

En diversos estudios se presentan los casos de la abolición de instituciones o gobiernos metropolitanos como la Comisión Tri-estatal de Nueva York (1960), para exponer las dificultades de dicha coordinación en la ciudad cosmopolita por excelencia.

Otros casos de referencia común son el Consejo del Gran Londres (1986), la Corporación Metropolitana de Barcelona (1987), el Consejo del Gran Copenhague (1990), y la reticencia a la institucionalización metropolitana de áreas como París, Milán o Moscú.

Son ejemplos de las dificultades y problemas metropolitanos, la dificultad de concreción de sus estructuras o mecanismos, o por su sujeción a decisiones políticas de carácter central, principalmente en el caso de ciudades al mismo tiempo capitales nacionales.

Otro caso es la llamada Comunidad Urbana de Montreal, Canadá, con autoridad metropolitana específica, creada por estatuto, lo que obliga a los municipios que la integran a actuar en forma conjunta, aunque algunos de ellos tienen funciones globales de coordinación administración y gestión.

Un ejemplo adicional es la Mancomunidad Urbanística del Área Metropolitana de Caracas, Venezuela, como organización gubernamental superior, que permite que los municipios compartan competencias y funciones entre municipios. En este último ejemplo se presentan casos de superposición de varios niveles administrativos, con incidencia en una misma demarcación.

Iracheta destaca ejemplos de diferencias entre algunas metrópolis del mundo: la ciudad de México, Sao Paulo y Calcuta y sus características de crecimiento desordenado; mientras que otras ciudades como Estocolmo, París, Tokio y Los Ángeles desarrollan procesos de ordenación al caos urbano, "por medio de la reconstrucción de sus ciudades centrales y la estructuración de un desarrollo regional"; por la incorporación de procesos de desarrollo cívico y social y no sólo urbanístico; o sea, corresponder a la urbe como obra arquitectónica con la "sicología cultural" de la gente².

Las metrópolis del mundo subdesarrollado tienen algunas características similares a las modernas metrópolis de países industrializados (gran tamaño, polarización del espacio económico, alta concentración, crecimiento poblacional, rebasamiento de los límites administrativos originales, etc.). Sin embargo, eso no conduce a la creencia de que tengan que trasladarse mecánicamente sus conclusiones a este país u otro país latinoamericano.

Es importante señalar que no obstante la diversidad de experiencias de crecimiento o integración de grandes zonas metropolitanas en América Latina, Brasil es el único país que elevó la administración metropolitana a rango constitucional a partir de lo cual se crearon nueve regiones metropolitanas³.

¹ Algunos datos sobre las experiencias internacionales fueron tomados de Rubén Ramírez (coord) *Estudio comparado sobre Formas de Administración en Grandes Ciudades*. GDF. Noviembre de 2000. 141 pp.

² Iracheta. Op. Cit. p. 38.

³ Se refiere al Título III, Art. 164 de la Constitución de la República Federativa del Brasil.

En el ámbito nacional, destaca la Zona Metropolitana de Guadalajara en la cual se creó un organismo de coordinación gubernamental para el desarrollo urbano de la Zona Conurbada de Guadalajara; a partir del cual se asumen las funciones de Comisión de Conurbación.

Este organismo se integra por el titular del Poder Ejecutivo del Estado y los presidentes municipales que conforman el área metropolitana. Cuenta además con la participación de las dependencias estatales y federales relacionadas con los programas de seguridad, agua potable, vialidad y transporte, ecología y reglamentación. Finalmente, la Secretaría de Desarrollo Urbano del estado asume las funciones de Secretariado Técnico.

Como se ha advertido en los diversos apartados de este trabajo, tres son los aspectos de mayor complejidad en materia de coordinación metropolitana: la *naturaleza* de las funciones institucionales enfocadas al control del crecimiento de la población, la planeación de la ciudad y la ordenación de la zona metropolitana en conjunto, así como la experiencia institucional o aplicación práctica, relativamente reciente, a través del diseño de políticas públicas en la materia.

En dicho entorno no es claro por qué los gobiernos y jurisdicciones que conforman la Zona Metropolitana de la Ciudad de México apenas inician este proceso, aún sin claridad o con características de una planeación integral y de largo plazo.

Queda asentado que las decisiones de la autoridad para planificar, normar, regular, controlar y resolver la problemática urbana y metropolitana requiere de una dinámica continua de colaboración interinstitucional e intergubernamental.

Adicionalmente, la capacidad de acción podría incrementarse si su instrumentación es acompañada de “campañas de persuasión informada en la opinión pública, y, si se reconoce y aprovecha el enorme potencial de alianzas con el sector privado, con universidades, medios de comunicación y sectores amplios de la población”⁴.

Igualmente, como plantea Alicia Ziccardi, “es de fundamental importancia la existencia de un sistema legal que establezca la dimensión pública de la relaciones privadas entre los ciudadanos y el acceso a los bienes básicos, tales como la educación, la salud, la vivienda. Es precisamente en el nivel local, ámbito de lo cotidiano, donde se ejercen los derechos ciudadanos, donde la gestión de los bienes y servicios urbanos implica una relación directa entre la burocracia local y los usuarios, donde se pone a prueba la democracia territorial, donde la participación social puede incidir en el diseño e implementación de las políticas públicas”⁵.

⁴ Gabriel Quadri “Agua: ¿Puede ser sustentable la Ciudad de México?”. *Reforma* 21 de enero del 2001

⁵ Alicia Ziccardi (Coord). “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad” En *La tarea de Gobernar: Gobiernos locales y participación ciudadana*. IIS-UNAM y Miguel Angel Porrúa. 1995. p. 15

CONCLUSIONES

¿QUÉ POLÍTICAS, PARA QUÉ METRÓPOLIS? LAS DECISIONES DIFÍCILES

En parte como una *integración* del conjunto expuesto a lo largo de este trabajo, en parte como un esfuerzo de *recuperación* de sus aspectos principales, según se ha creído pertinente, se desarrollará a continuación una serie de conclusiones y algunas propuestas.

¿Por qué estudiar a la urbe? La vida urbana tiene un papel central en la definición de las sociedades actuales. Por su papel primigenio, es sin duda un referente obligado de los estudios sobre las relaciones sociales, las relaciones de poder y, en general, la configuración social contemporánea.

En primer lugar, por lo que se refiere a su influencia, o “exterioridad”, la ciudad es a un mismo tiempo atracción y rechazo, simboliza en el imaginario colectivo el señuelo de la prosperidad, aunque *segrega* a la masa rural al momento de su incorporación. Como un todo social, en la “internalidad” de la vida urbana, el individuo se sujeta a la estratificación, a través de su actividad social y productiva, la vida urbana distribuye, produce y reproduce un modelo dominante. En la ciudad ocurren la mayoría de las modalidades contemporáneas del ejercicio del poder político.

Como fenómeno articulador es la figura atractiva de los pueblos rurales y las masas campesinas; como fenómeno *desestructurante*, *segrega* y margina, integra y posibilita al sujeto social, según origen y condición; según su calidad productiva o su ignorancia en el manejo o posesión de determinados roles sociales. Allí se vive la *integración por condición* y la *marginación por origen*. Las causalidades sociales que hacen a la sociedad capitalista una masa estratificada de individuos y clases sociales, tiene en la ciudad, a un mismo tiempo, la oportunidad y la confirmación.

Se expresan en la ciudad con mayor claridad, más que en ninguna otra concepción social del territorio, los fenómenos del capitalismo y la sociedad contemporánea. Es el espacio de confluencia de masas diversas (social, política, económica y culturalmente); es el ámbito de la concurrencia de fenómenos culturales y económicos más avanzados, últimos de la tecnología y la información, de la economía y de los procesos políticos vigentes; es la condición (la “condición urbana”) en la cual tienen lugar las oportunidades del progreso capitalista, y el progreso en general, sea individual o colectivo. Como espacio múltiple de opciones y modelos de vida, la ciudad tiene un papel central en el diseño de las opciones de futuro político y económico del país.

Se reconoce la existencia de fenómenos de *fragmentación* metropolitana en el plano espacial y social entre los habitantes de la urbe, con baja movilidad poblacional por las carencias o insuficiencias de los servicios públicos. Los pobres de la ciudad realizan actividades locales o cercanas a su colonia en condiciones deplorables, que en su mayoría consisten en comercio informal.

Al respecto, con el deterioro de los servicios urbanos y la escasez de los recursos naturales, las tendencias a la privatización de los servicios públicos o su integración a esquemas de funcionamiento empresarial, pueden conducir, sin un adecuado manejo del consenso social, a incrementar los riesgos de aún mayor polarización política y económica de las sociedades urbanas. No obstante, parecen opciones posibles si se consideran las tendencias que impone la globalización mundial.

A través de procesos de estratificación social, se advierten fuertes contrastes entre los niveles de segregación, marginación o fragmentación social en el espacio urbano, y un incremento de los predomios culturales de la televisión y en general, de los medios de comunicación.

La ciudad representa el espacio idóneo de la reestructuración del sistema político mexicano, conformado inicialmente con grupos sociales integrados a estamentos partidistas o gubernamentales; y por tanto, las relaciones de poder y los grupos sociales emergentes estuvieron supeditados históricamente a las estructuras corporativas y el discurso ideológico del Estado mexicano. En general, la masa contaba por su “inclusión” o “exclusión” en la política partidista. Con relación al gobierno, el vínculo de éste con el partido de Estado representó el mecanismo idóneo para la atención social y política.

Al analizar la expansión de la metrópolis se encontraron los *usos* políticos de los asentamientos irregulares a partir de intereses de grupos ligados o no a las burocracias gubernamentales y las organizaciones corporativas durante décadas.

De esta forma, se encontraron correlaciones entre el desarrollo de los movimientos sociales y políticos en las grandes ciudades mexicanas, con el crecimiento de las oposiciones en la ciudad, con el desarrollo de grupos políticos de presión, y las características de gobernabilidad urbana en coyunturas históricas que permitieron nuevas configuraciones políticas en el mundo urbano, durante las últimas décadas.

Así, un primer síntoma de deterioro del modelo político fue el surgimiento de nuevos movimientos sociales que rebasaban las estructuras de participación social. Un segundo factor fue la urbanización que registró la población mexicana en los últimos 50 años, lo que se reflejó paulatinamente en la *conversión* de las características políticas de la masa rural en habitantes urbanos, una categoría social que representó menor susceptibilidad a los controles políticos tradicionales.

La *ciudadanización* a partir de la vida urbana es un fenómeno que incorporó nuevos tipos de lucha política y social a los grupos en pugna. Los partidos, principalmente, tuvieron que adaptarse a nuevos mercados electorales, porque el peso urbano ha sido definitivo en su consolidación.

Asimismo, el *ciudadano de los medios de información*, o bien, el ciudadano de la cultura mediática, fue producto de una conciencia colectiva definida por los medios de comunicación en coyunturas y por popularidades; por carismas y situaciones de crisis que potenciaron o “finalizaron” carreras políticas, resolvieron o enrarecieron climas sociales a favor o en contra de personajes u organizaciones; aceleraron procesos políticos o detuvieron reformas retardatarias. Todo ello, por la carencia de contrapesos de la sociedad civil y de la gradual integración de la sociedad política a estos mecanismos mediáticos.

El gobierno mexicano, incapaz de movilizar fuerzas sociales sin los aparatos corporativos, enfrentó un proceso de cambio en la correlación de fuerzas y la aparición de grupos emergentes con su dosis de presión y participación en la esfera de la política. En particular, la sociedad movilizadora estructuró mecanismos de lucha política a partir de los cuales nacieron movimientos en cuyo trasfondo estaba la agudización de los problemas urbanos.

El gobierno también reflejaba intereses específicos. Para el crecimiento de la urbe por la notable incorporación de masas rurales, dispuso en la mayoría de las veces de conveniencias económicas o políticas. Aparecía con frecuencia la figura del corporativismo y la corrupción gubernamental para definir los asentamientos populares. También, a través de asociaciones con intereses empresariales se benefició la expansión urbana sin una adecuada regulación. Dicha asociación era producto de un virtual “abandono” de la responsabilidad estatal en el ordenamiento urbano. En ese sentido, puede afirmarse que la crisis del corporativismo y el predominio de la vida urbana favoreció la reestructuración del sistema político mexicano.

En el conjunto de rasgos de la urbe política, se encontraron líneas de comportamiento y conducta política de los actores urbanos que conllevan a definir a las ciudades como un *espacio multidimensional del conflicto social*, característica aplicable a la Ciudad de México o en general, a las zonas metropolitanas en México.

En el aspecto territorial se concluye que con la agudización de la problemática metropolitana, las metrópolis del mundo subdesarrollado son actualmente *espacios de segregación más que de interacción*, y entre ellas, la ciudad de México ocupa un lugar preponderante.

En este sentido, se ha creído lógico suponer que la agudización de la problemática urbana conduzca a mayores niveles de participación social y política, a nuevas estructuraciones sociales y políticas. Sin embargo, algunos ejemplos permiten suponer que hay una tendencia a la “despolitización” de los grupos marginales en parte por la influencia de la cultura mediática, por lo que se apunta más hacia una sociedad de consumo, que hacia una sociedad de participación política. Quizá por ello tengan cada vez más éxito los esquemas proempresariales en la formulación de proyectos políticos.

Adicionalmente, como distingue Alicia Ziccardi, “se advierte un perfil empresarial en los alcaldes, rasgo que parecen compartir tanto los que pertenecen al PAN como al PRI. Esto debe atribuirse al dinamismo que poseen las actividades privadas que han estimulado el intenso crecimiento poblacional (...) y a la cultura política local que se ha nutrido con la incorporación, a los partidos políticos existentes, de sectores empresariales modernos”, porque “ejercen un liderazgo personal y a la vez muestran gran capacidad política para gobernar a la sociedad local”¹.

En otro sentido, el modelo de control político se “benefició” a través de la instalación (o concentración) de complejos industriales en las metrópolis, con la consecuente afectación de la calidad de la vida urbana: centralismo económico y productivo en detrimento de otras regiones, deterioro ambiental, corrupción y la consecuente agudización de los indicadores demográficos. Más tarde, con el deterioro de los índices de productividad industrial de la metrópolis y los planes de desconcentración, resultó aún más difícil promover criterios de mejora ambiental o reordenamiento urbano dadas las consecuencias de la etapa inicial.

El fenómeno del centralismo político en México, del cual la ciudad de México ha sido el ejemplo característico, tiene varias aristas para el análisis urbano. En primer lugar, la formación de criterios políticos que produjeron conductas de dominio del centro nacional sobre las regiones. Todo lo que escapara a la ciudad capital era *provincianismo*. En segundo término, la compleja red de intereses y conveniencias que dotaban a los funcionarios y políticos de un capital político con altos réditos: las masas rurales recién llegadas a la ciudad. También la práctica institucional de resolver los problemas desde “el centro”, antes que dotar de autonomía o mayores recursos a los gobiernos de los estados o municipios, “la provincia”.

Esta creación del centralismo mexicano, la Ciudad de México, dotó durante años a la conciencia colectiva de máximo poder a los gobernantes locales o nacionales. Existía una tradición histórica que suponía a la Ciudad de México como la *vértebra* del sistema político mexicano, por lo que los intentos de reformarla u otorgar derechos políticos a sus habitantes enfrentaron resistencias de diverso orden.

También puede concluirse que estos gobernantes se “obnubilaron” con la abundancia de recursos federales con que se proveía a la capital del país, cada vez más costosa a las arcas públicas. En ese sentido, la relativa independencia financiera actual es posible también gracias a la imposibilidad federal de sostener sus políticas de control sobre la Ciudad de México. Es decir, hasta que el gobierno federal enfrentó crisis económicas severas fue cuando las voces que demandaban mayor participación política tuvieron eco.

Así, la gobernabilidad de la ciudad más grande del país estuvo sujeta a los vaivenes económicos del país durante años. En la actualidad, la controversia de los recursos locales para la infinidad problemática de la metrópolis está sujeta también a la capacidad gubernamental y social para articular nuevas respuestas y consensuar soluciones. Esta capacidad, aún con gobiernos de oposición, no parece estar completamente utilizada debido a intereses políticos o ideológicos, lo que limita, relativamente, las iniciativas de largo plazo en la ordenación metropolitana.

En este sentido, es concluyente que la conformación de la metrópolis de la Ciudad de México esta relacionada con los procesos de desarrollo político. La expresión más reciente—después de un largo proceso de deterioro de las bases de sustentación del sistema político— fue con la elección de jefe de Gobierno en 1997, cuando un partido de oposición

¹ Alicia Ziccardi (Coord). “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad” En *La tarea de Gobernar: Gobiernos locales y participación ciudadana*. IIS-UNAM y Miguel Ángel Porrúa. 1995. p. 16.

obtuvo el triunfo, lo que representó un importante capital electoral para estas fuerzas, que hacía años disputaban el gobierno de las ciudades más importantes del país.

Asimismo, la oposición encontraba símbolos políticos muy claros al aspirar al gobierno de la capital del país. Se creía que quien gobernara el Distrito Federal tendría ventajas comparativas en la contienda presidencial del 2000. Sin embargo, otros factores políticos y quizá también el resultado de la experiencia de gobernarla, mostraron que esta creencia no era exacta.

En la primera campaña política para obtener la jefatura de gobierno de la ciudad, la oposición despertaba fuertes expectativas populares, no obstante que su conocimiento de los problemas era aún incipiente y los cuadros políticos de los partidos de oposición estuvieron siempre en desventaja frente a los cuadros institucionales formados durante años. En cambio, entre círculos de funcionarios y políticos, la *democratización* del Distrito Federal también se debió a la creencia de que podría convertirse en la “tumba” política de la oposición, porque se le atribuía incapacidad para manejar esta impresionante complejidad urbana.

En los últimos 30 o 40 años el país vive una serie de procesos nuevos que iniciaron las tendencias del cambio social y político ocurrido concretamente el 2 de julio de 2000, cuando un candidato de oposición al PRI obtuvo el triunfo para la Presidencia de la República. En buena medida este hecho se debió a los cambios poblacionales, con el incremento del peso relativo de las urbes sobre el mercado electoral. Un elemento característico de este proceso lo aportan la paulatina ganancia de espacios regionales que tienen los partidos de oposición, incluso actualmente con el gobierno de Vicente Fox.

En las ciudades se focalizan los procesos políticos de cambio, cuando se evidenciaron con claridad los signos de crisis política y deterioro de la credibilidad en el propio régimen.

En esta línea, se considera que los recientes cambios políticos del país podrían presionar hacia la reformulación del pacto social urbano: mejorar los sistemas de seguridad pública y la procuración de justicia; la reestructuración del pacto federal y descentralización efectiva, funciones públicas y recursos a los niveles estatal y municipal de gobierno; y la reevaluación del peso de las ciudades como espacios de la nueva configuración del país.

En todo ello, existe la necesidad de estructurar procesos imaginativos de gobierno metropolitano. Se hace pertinente articularlos dadas las características de una crisis estructural de la vida nacional, por lo que parece requisito indispensable la *inclusión* de la metrópolis en los procesos de globalización en desmedro de las desigualdades sociales acumuladas. Así, queda pendiente resolver la pregunta sobre por qué el gobierno del Distrito Federal no ha iniciado este proceso, que incluso dentro de las ventajas políticas, podría significarle un importante aporte a su influencia regional y política en el futuro.

En ese sentido, durante años fue evidente que la complejidad urbana y metropolitana rebasó todas las expectativas. En la actualidad, a casi cuatro años de electas las autoridades del Distrito Federal, sería posible especular en este trabajo sobre la eventual incapacidad del gobierno perredista a formular propuestas radicales que generen el consenso suficiente, por lo menos hasta ahora (inicios del año 2001). En parte también porque el tiempo político-electoral y las pugnas ideológicas aún marcan las dinámicas gubernamentales y sus acciones de ordenación metropolitana.

No sería objetivo tampoco afirmar que la problemática metropolitana es irresoluble. Se trata de un proceso cuya complejidad aún tienen aspectos por definir o estudiar, pero sobre todo, resolver. Esas soluciones tendrán mayor eficacia con la *articulación* de todos los niveles de gobierno, así como la *voluntad política* para sobreponerse a intereses de grupo o sectoriales. Serán posibles a partir de planes regionales tal como es actualmente la condición metropolitana; a partir de concepciones integradoras de territorio y expansión, jurisdicción y realidad política, cadena productiva e interrelación económica; en fin, con la consideración ecológica y los procesos descentralizadores que tienen lugar en el país. Más aún, será conveniente integrar el concepto de Megalópolis de la Región Centro para estructurar soluciones intergubernamentales e interrelacionales.

En este trabajo se han mostrado algunas aristas de dicho proceso. Sin embargo, es necesario destacar que esta problemática tiene factores que sólo una dinámica institucional consistente y la planeación *en el largo plazo* podrán disminuir o eventualmente solucionar lo que, en forma alarmante muestran algunos indicadores sociales de la metrópolis.

Se considera también que a la pregunta sobre la existencia de una política de ordenación urbana en México (en amplio sentido) para la creación, el nacimiento y el desarrollo de nuevas ciudades tenía hasta hace poco tiempo una respuesta negativa. Lo que induce a plantear la necesidad de diseñar nuevas formas institucionales en relación con los objetivos generales y particulares de políticas públicas metropolitanas, que tendrían que ser dinámicas y temporales, por las propias características del fenómeno. Recientemente, el Fideicomiso de Estudios Estratégicos de la Ciudad de México, adscrita al Gobierno del Distrito Federal llegaba a una tesis igualmente concluyente:

Hasta ahora, la ciudad de México carece de un proyecto totalizador, integrado, de largo plazo, de una visión o imagen de referencia de su desarrollo futuro y de un conjunto de políticas públicas estratégicas para orientar la acción gubernamental concreta, más allá del periodo 1997-2000, y para consensuar en torno a ellas la participación de los diferentes actores y sectores sociales hacia el logro de este proyecto. Igualmente, no se dispone de un conjunto sistematizado de grandes intervenciones, proyectos integrados de desarrollo urbano que el gobierno considere fundamental impulsar; como opciones a las de la iniciativa privada o que le puedan ser propuestas como iniciativas públicas, para su desarrollo conjunto o autónomo².

A lo largo de este trabajo se intentó aportar una visión de las políticas públicas en relación con la política de grupos de poder, para la aplicación de directrices en la planeación metropolitana de la Ciudad de México. Con la interpretación de hechos relativos al fenómeno urbano destacaron las carencias en la planeación urbana en el largo plazo, y la carencia de un *desarrollo de calidad* en los sucesivos gobiernos de esta metrópolis. Se encontró que las políticas públicas adquirieron nuevos “significados urbanos” al llegar partidos de oposición al gobierno de las grandes ciudades, en particular a la Ciudad de México.

Es concluyente también que factores como la alta densidad y el crecimiento poblacional en entidades que han rebasado sus límites político-administrativos, ya sean municipales o estatales, contribuyen a las formaciones metropolitanas. Por lo anterior, se considera relevante atender factores *integrales* que estructuren una organización espacial equilibrada. También, la formulación de programas para impulsar el ordenamiento territorial, en combinación con la gestión de todos los niveles de gobierno involucrados, para elevar la calidad de la vida urbana.

Se apreció que la formación de zonas metropolitanas ha impulsado relativamente el desarrollo nacional. En ellas se registró la mayor población, las principales actividades económicas y políticas, con sus consecuentes conexiones periféricas; por lo que deben elaborarse programas para dotar de mejores instrumentos, métodos y marcos jurídicos a los gobiernos locales involucrados en el proceso de metropolización, así como promover intercambios en la gestión metropolitana, en vistas de alcanzar el *status* global para las ciudades mexicanas.

No obstante, se concluye que si continuara la “modernización” preferente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en detrimento de otras regiones, se favorece más la concentración de poder (en cualquier modalidad) y se alejan las posibilidades de descentralizar la economía, la población y el desarrollo de capacidades políticas institucionales. El tiempo en que estos procesos predominen disminuye las posibilidades de integrar a las ciudades mexicanas a la corriente de la globalización.

En conjunto puede afirmarse que por el abandono que padecieron las ciudades mexicanas durante décadas, se tendrán que pagar en el futuro inmediato altos costos, lo que constituye un factor desfavorable en el contexto de la competencia por los mercados globales donde las ciudades son el centro de los movimientos del mercado mundial.

² Emilio Pradilla Cobos *et. al.* *La ciudad de México hoy. bases para un diagnóstico. Los límites del desarrollo urbano metropolitano.* Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México. GDF. Noviembre de 2000. Las cursivas son mías.

Finalmente, al contestar a la pregunta sobre por qué no se resuelven los problemas metropolitanos es pertinente considerar entre todas las respuestas posibles una razón sencilla: no existe aún el sentido o la conciencia que los problemas metropolitanos exigen, de allí parece derivarse la parcialidad o lo contradictorio de las respuestas formuladas en la mayoría de los casos. Queda pendiente determinar las características futuras de la gobernabilidad urbana, teniendo en cuenta la responsabilidad de cada uno de los agentes sociales que participan en ella.

En el conjunto de este trabajo, podemos concluir con las palabras de Asit K. Biswas:

Predecir el futuro es un hecho sumamente incierto. Sin embargo, puede afirmarse con certeza que el mundo en 2025 será muy diferente de lo que es en la actualidad. Entre las distintas fuerzas que contribuirán a estos cambios, están las *condiciones demográficas* que evolucionan rápidamente, *avances tecnológicos* en todos los campos de la ciencia, velocidad y alcances de la *globalización*, mejoras en el capital humano y *políticas* nacionales e internacionales³.

Propuestas

Para comprender algunos de los elementos del proceso de poblamiento y en consecuencia, del fenómeno de urbanización en las zonas metropolitanas del país, se consideran seis líneas generales⁴:

1. Fortalecer el desarrollo económico y la infraestructura de comunicación e interrelación productiva de las ciudades medias y pequeñas en contraste con las grandes metrópolis, para equilibrar la estructura de la organización espacial y estimular el desarrollo en localidades con características rurales.
2. Disminuir costos del desarrollo urbano en zonas metropolitanas, a partir de eliminar las prácticas de corrupción, que contribuye históricamente al crecimiento de asentamientos irregulares que a su vez son generadores de la subutilización de infraestructura urbana existente por el proceso de expansión urbana y no de crecimiento intensivo.
3. Planificar los procesos de poblamiento periférico metropolitano, con la participación ciudadana, la coordinación interinstitucional e intergubernamental. Se sugieren modificaciones jurídicas y en mayor medida, procesos interparlamentarios de integración en la territorialidad de las zonas metropolitanas.
4. Establecer mecanismos de coordinación intermunicipal, interestatal o de los diferentes niveles de gobierno, para fomentar el desarrollo de cuadros de gobierno metropolitano, de formación de especialistas en los procesos de metropolización y atención focalizada e integral de los problemas, con planificación para el largo plazo y no de respuestas inmediatistas o sujetas a la coyuntura política.

Al mismo tiempo, articulación con la planificación nacional para contemplar zonas de desarrollo por décadas, que eviten la sujeción a periodos sexenales o trianuales, según el gobierno de que se trate.

5. Mejorar el aprovechamiento territorial mediante políticas de población que moderen la emigración a las grandes ciudades, a través del fomento y la retención de la población en sus lugares de origen. En particular en aquellos centros expulsores de población, así como el fortalecimiento de ciudades con funciones intermedias que se conviertan en polos de atracción.

³ Asit K. Biswas. "Crisis de los recursos hídricos: una perspectiva global para el siglo XXI". Revista *Memoria* 134. Abril de 2000.

⁴ Para la elaboración de estas líneas generales se consideraron también las propuestas contenidas en el capítulo "Construcción de un escenario alternativo desde la perspectiva del poblamiento metropolitano", que puede consultarse en la síntesis *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010*, CONAPO. 1998. pp. 139-148. Además en el *Programa de las 100 Ciudades y Programa Nacional de Desarrollo Urbano*. Sedesol.

6. Desarrollar una serie de actividades orientadas a fortalecer la cooperación intergubernamental entre los gobiernos del Distrito Federal o el Estado de México, en las materias de interés común. Adicional a las estrategias desarrolladas hasta ahora, es preciso fortalecer estas acciones con iniciativas de ley de cada uno de los órganos legislativos correspondientes.
7. Explorar a través de comisiones plurales, la posibilidad actual de convertir el Distrito Federal en la 32ª entidad federativa. Para ello, el gobierno del Distrito Federal podría adecuar sus posturas actuales de confrontación permanente y de “deslinde” político de escasa utilidad. Distintos sectores han participado en estas discusiones. Para alcanzar un acuerdo de este tipo se requiere el mayor consenso posible e inclusión de ideas, una característica que parece disminuida en las actuales autoridades capitalinas en su relación con los otros poderes.
8. Asimismo, en este tenor se podría incluir la discusión de generar un gobierno metropolitano, con la mayor disponibilidad a crear un precedente nacional en las leyes del país sobre el punto. Esta iniciativa podría incluso partir de la fracción perredista del Congreso de la Unión, lo que, de obtenerse algún resultado, podría redundarle en mejorías a su capital político.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Díaz, Miguel Ángel. "Movimientos Urbanos y Psicología Social" en: Iracheta & Villar Calvo (coord.) *Política y movimientos sociales en la ciudad de México*. PyV Editores. México, 1988, pp.127-141.
- Arroyo de Yta, Fernando. (1995) (et. al.). *El futuro de la vivienda y su impacto económico y social*. San Luis Potosí. México. pp.75-83
- Asamblea de Barrios de la Ciudad de México. (1991). *Ya nada nos detiene*. ABCM/COOSLA. México.
- Aziz Nassif, Alberto. "Municipio y Transición Política: Una Pareja". En *En busca de la democracia municipal*, Mauricio Merino (coord.), México, Colegio de México, 1994, pp. 207-221.
- Azuela de la Cueva, Antonio. "Del escándalo a la irrelevancia. La Legislación sobre Asentamientos Humanos, 1976-1993". En: Encinas Rodríguez, Alejandro (comp.) *Sociedad y desarrollo. Hacia un nuevo orden del territorio*. H. Cámara de Diputados-LV Legislatura. México, D.F. 1994. pp. 191-206
- Basurto Quijada Ana Elizabeth. (1995). "Principio IV. Vivienda Digna y Adecuada". *El derecho a la vivienda. principios, políticas e instrumentos. Marco Internacional*. El Pueblo hacia Hábitat II. HIC & FOSovi. México, Distrito Federal. pp. 64-72
- Bazdresch Parada, Miguel. "Gestión Municipal y Cambio Político", en *En busca de la democracia municipal*, Mauricio Merino (coord.), México, Colegio de México, 1994, pp. 25-60.
- Bolívar, A. & Coulomb, R. (coords.) *Metrópoli, Globalidad y Modernización*, FLACSO / UAM-A, 1993
- Borja Jordi y Manuel Castells *Local y Global*. Taurus Madrid. 1977. 418 pp.
- Campa Ciprián, Roberto. "La incorporación ciudadana en la administración del uso del suelo" en Encinas Rodríguez, Alejandro (Compilador) *Sociedad y desarrollo urbano*. México. H. Cámara de Diputados. LV Legislatura. (1994). pp. 335-339.
- Campos Venuti, G. *Urbanismo y austeridad*. Siglo XXI, México, 1981.
- Capel, Horacio. "Las transformaciones de los núcleos urbanos", en *Los fundamentos del siglo XX*, por J. Maluquer, M. Riu, J. Nadal, J. Fontana Lázaro y H. Capel, Barcelona, Salvat Editores, 1971, pp. 183-214.
- Casa y Ciudad. ¿Y quien hace la ciudad? (et. al.) México. D.F. (1994). pp 1-154.
- Castells Manuel: "¿Hay una sociología urbana?" y "Teoría e ideología en sociología urbana", incluidos en su libro *Problemas de investigación en sociología urbana*, Madrid, Siglo XXI, 1971. pp. 17-71.
- Castells, Manuel. *La ciudad y las masas*. Alianza. Madrid, 1986.
- *La cuestión urbana*. Siglo XXI, México, p. 1974.
- *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. La Sociedad Red*. Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. La Sociedad Red*. Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. Fin de Milenio*. Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- *Problemas de investigación en sociología urbana*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, 197.
- Castro G, Cecilia. Peralta S. Alicia. (1996) "Alcances y límites de la reconstrucción". En Pradilla Cobos, Emilio (coord.) *Vulnerabilidad, sismos y sociedad en la Ciudad de México*. 1985 y el Futuro. México. D.F. UVYD & DGPC-DDF. pp. 55-107.
- Castro López, Florentino. (1993) "La Promoción de vivienda popular: el punto de vista Delegacional". En: Ramírez H. & Stolarski R. (Comps.) *La vivienda popular en el área metropolitana. Los retos de la Ciudad de México*. Cambio XXI. pp. 179-186
- Connolly, Priscilla, "The go between": CENVI, a habitat NGO in Mexico City, *Environment and Urbanization*, vol. 5, nº 1, abril 1993.
- "La reestructuración económica de la ciudad de México", en: Coulomb & Duhau (coords.) *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos*. UAM-A / CENVI, 1993.
- "El Financiamiento de Vivienda en México". Seminario Internacional: *La política habitacional en México y en América Latina: balance y perspectivas de las transformaciones recientes*. México, D.F. CENVI-UAM-A, 1997.
- Coulomb, René & Herrasti, Ma. Emilia. ONGs Y POLITICAS HABITACIONALES EN MEXICO. CENVI-UAM-A. México. 1996.
- & Herrasti, Ma. Emilia. "Elementos para una Sociología de la Autogestión urbana en la Ciudad de México" en: Coulomb & Duhau (coords) *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*. OCIM-UAM-A. México, D.F. pp. 379-399. 1993.
- (coord.) & Sánchez Mejorada F., Cristina *Pobreza Urbana, Autogestión y Política*, Cenvi. A.C., 1992.
- "El acceso a la vivienda en la ciudad de México", en: CONAPO, *La Zona Metropolitana de la Ciudad de México: situación actual y perspectivas demográficas y urbanas*, Conapo, México, 1992.
- "Elementos para una sociología de la autogestión urbana en la ciudad de México", en: Coulomb & Duhau *Dinámica Urbana y procesos socio-políticos*, UAM-A / CENVI, 1993.
- "Espacios y actores de la autogestión urbana en la ciudad de México", en: Coulomb & Duhau *Dinámica Urbana y procesos socio-políticos*, UAM-A / CENVI, 1993.
- "La modernización de las ciudades mexicanas y la vivienda", en: Manuel Perló Cohen (comp.) *La Modernización de las Ciudades en México*, IIS/UNAM, México, 1992.
- "La promoción inmobiliaria popular: balance y prospectivas", en: Ramírez & Stolarski (coords.) *La vivienda popular en el Área Metropolitana*, Fundación Cambio XXI, 1993.
- "La Promoción Inmobiliaria Popular: Balance y Perspectivas" en: Ramírez H. & Stolarski R. (Comps.). *La vivienda popular en el Área Metropolitana. Los retos de la Ciudad de México*. H. pp. Cambio XXI. México. D.F. 1993. pp. 139-148.

- “Espacios y Actores sociales de la Autogestión Urbana en la Cd. de México” en: Coulomb & Duhau (coords.) *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*. OCIM-UAM-A. México, D.F. 1993, pp. 357-378.
- “Políticas públicas y Dinámica Histórico-Espacial del Sistema Habitacional de bajo costo en la Ciudad de México”. *Bartlett Internacional Summer School*. México, 1988. pp.1-12
- *Políticas públicas y necesidades habitacionales*. México, D.F., 1992. pp. 1-20
- Cruz Rodríguez, Ma. Soledad, “La nueva ley agraria y la urbanización ejidal en la periferia urbana”, en: Coulomb & Duhau *Dinámica Urbana y procesos sociopolíticos*, UAM-A / CENVI, 1993.
- “La urbanización ejidal. El encuentro de dos procesos: el rural y el urbano”, en: *Nuevos Procesos Rurales en México*, UAM-A / UNAM.
- “Las tierras ejidales y el proceso de poblamiento”, en: Coulomb & Duhau (coords.) *Dinámica Urbana y procesos socio-políticos*, UAM-A / CENVI, 1993.
- *Crecimiento Urbano y Procesos Sociales en el Distrito Federal. 1920-28*, UAM-A, 1994.
- *Las Reformas al Artículo 27 Constitucional y los Ejidos en la ZMCM*, OCIM, 1993
- *Propiedad y suelo urbano en los municipios conurbados de la ZMCM*, UAM-A, diciembre de 1994
- *Tenencia del Suelo y urbanización en el municipio de Ecatepec*, UAM-A, diciembre de 1994
- Cunill, Nuria. (1991). “Discurso teórico Relativo a la Participación Ciudadana”. *Participación ciudadana. Dilemas y Perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. CLAD. Caracas, Venezuela. Pp.9-67
- Deryccke, Pierre-Henri. *La economía urbana*. (1971).
- Díaz Thomé, Hugo. “Cambios Legislativos para la Promoción de Vivienda Popular”. En: Ramírez H. & Stolarski R. (Comps.). *La vivienda popular en el Área Metropolitana. Los retos de la Ciudad de México*. Cambio XXI. 1993. pp. 117-128.
- Dickinson, R. E.: *Ciudad, región y regionalismo*, trad. Cast. por Ángel Abascal, Barcelona, Editorial Omega, 1961, p. 42.
- Duhau, Emilio “La política Social y la Gestión Estatal de la Pobreza”. *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la ciudad de México*. OCIM-UAM-A. México, D.F., 1993, pp. 235-255.
- “Políticas y Programas Habitacionales”. *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la ciudad de México*. OCIM-UAM-A. México, D.F. 1993, pp. 219-233
- “Política Habitacional para los sectores populares en México. La experiencia de FONHAPO”. *Medio ambiente y urbanización*. Año 7, septiembre. Buenos Aires. 1988.
- y Lidia Girola. “La ciudad y la modernidad inconclusa”, *Sociológica*. Nº. 12, UAM-A, 1990.
- “Estado de derecho e irregularidad urbana”, *Revista Mexicana de Sociología*, UAM-A, México, 1995.
- “La política social y el Pronasol”, en: Coulomb & Duhau *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos*, UAM-A / CENVI, 1993.
- “La política social y la gestión estatal de la pobreza”, en: Coulomb & Duhau *Dinámica Urbana y procesos socio-políticos*, UAM-A / CENVI, 1993.
- “La urbanización popular en la ciudad de México”, en: M. Scheingart (coord.) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México, 1995.
- “Política social, globalización y gestión estatal de la pobreza”, en: Pradilla (comp.) *Integración y democratización en América Latina*, UAM-X (en prensa).
- “Políticas y programas habitacionales”, en: Coulomb & Duhau *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos*, UAM-A / CENVI, 1993
- “Urbanización popular y orden urbano”, en: G. Fadda (comp.) *La urbe latinoamericana*, U. C. de Caracas, Venezuela, 1993.
- Durán Contreras, Ana María. (1997) “Organismos de Vivienda: Reglas de Operación y Modificaciones” *Vivienda y condiciones de vida en la ciudad de México: los programas habitacionales de FONHAPO y FIVIDESU*. UAM-A. México, D.F. pp. 1-9.
- y Huarte, Ma. Concepción, “Cambios de usos del suelo y despoblamiento en la Colonia Roma”, *El Cotidiano*, Nº 57, 1993.
- y Villavicencio, Judith, “Características territoriales de la ZMCM”, en: Coulomb & Duhau *Dinámica Urbana y procesos sociopolíticos*, UAM-A / CENVI, 1993.
- Ebenezer Howard: “Garden: Cities of Tomorrow”, Londres 1902. Tomado de Sato, A.: *Ciudad y utopía*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1977. p. 58.
- Esquivel, Ma. Teresa, “Dinámica del empleo e ingresos de la población metropolitana”, en: Coulomb & Duhau (coords.) *Dinámica Urbana y procesos socio-políticos*, UAM-A / CENVI, 1993.
- Esquivel, Ma. Teresa, “Cambios recientes en la dinámica demográfica de la Ciudad de México”, en: Bolívar & Coulomb *Metrópoli, Globalidad y Modernización*, FLACSO / UAM-A, 1993.
- Esquivel, Ma. Teresa, “Dinámica demográfica y espacial de la población metropolitana”, en Coulomb & Duhau (coords.) *Dinámica urbana y procesos socio-políticos*, UAM-A / CENVI, 1993.
- Esquivel, Ma. Teresa, “La ZMCM: dinámica demográfica y estructura poblacional, 1970-1990”, *El Cotidiano*, Nº 54, mayo 1993.
- Estudio de las transformaciones de la Ciudad Central para la definición de políticas de vivienda y Reordenamiento Urbano*, Mayo de 1993, Cenvi. A.C.
- FICAPRO. *Regla de operación y políticas de administración crediticia*. México, D.F. 1996.
- FIVIDESU. *Reglas de operación y políticas de administración crediticia*. México, D.F. 1988
- FONHAPO. “Políticas de Administración Crediticia”. *Reglas de operación y políticas de administración crediticia*. México, D.F., 1989. pp. 15-25
- Garrocho, Carlos; y Sobrino, Jaime. (Coord.) *SISTEMAS METROPOLITANOS. Nuevos enfoques y Prospectiva*. SEDESOL, y El Colegio Mexiquense. 1995.

- Garza, Gustavo. "El carácter metropolitano de la urbanización en México. 1980-1988", *Estudios Demográficos y Urbanos*. El Colegio de México, Vol. 5, Nº. 1, enero-abril 1990.
- *Estudios Demográficos y Urbanos*. Nº. 13, El Colegio de México, 1990.
- y Sergio Puente. "Racionalidad e irracionalidad de la política urbana en México", en Garza (compilador), *Una década de planeación urbano-regional en México*. El Colegio de México, 1989.
- Gilbert, Alan. "Third World Cities: Housing, Infrastructure and Servicing", *Urban Studies* Vol. 29, Nº. 3 - 4. 1992.
- Gobierno del Distrito Federal). *Metropolitano. Línea b*. México, D.F. 1999.
- González Salazar, Gloría. *El Distrito Federal. Algunos problemas y su planeación*. UNAM, 1983, p. 158.
- Guillén, Héctor. *El Sexenio de Crecimiento Cero. México, 1982-1988*. Ediciones Era. 1990.
- Iván Restrepo: *Conflicto entre ciudad y campo en América Latina*, Centro de Ecodesarrollo, México, 1980
- Kevin Linch: *La buena forma de la ciudad*. Gustavo Gili, Barcelona. 1985. p. 40.
- Klove, Robert C.: "The definition of Standard Metropolitan Areas", *Economic Geography*, vol. 28, 1952, págs. 95-104. Ambos artículos aparecen reproducidos en Mayer, H. M., y Kohn, C. F.: *Readings in Urban Geography*, The University of Chicago Press, 1959, y edics. posteriores.
- Martín, Abelardo. "Tres millones y medio de marginados en la zona de miseria del Distrito Federal", *Problemática Urbana del Distrito Federal*. UAM-A, CYAD, 1980.
- Miguel Messmacher. *La Ciudad de México: bases para el conocimiento de sus problemas. Cuadernos Pasado. Presente y Futuro*. México. Departamento del Distrito Federal. 1979. 253 pp.
- Mumford, Lewis: *Las ciudades en la Historia*. Trad. Cast. Buenos Aires, Edit. Infinito, 1968, 2 Vols.
- Navarro Benítez, Bernardo.(1994). "Acción ciudadana para la modificación de los planes de desarrollo urbano" en: Encinas, Rodríguez Alejandro (comp.) *Sociedad y desarrollo. Hacia un nuevo orden del territorio*. H. Cámara de Diputados-LV Legislatura. México, D.F. pp. 340-343
- ONU. *Growth of the world's urban and rural population, 1920-2000*, United Nations, Departament of Economic and Social Affairs, Population Studies, Nueva York, 1969.
- Ortiz Flores, Enrique.(1996) FONHAPO. Gestión y desarrollo de un fondo público en apoyo de la producción social de vivienda. Habitat International Coalition. México, D.F.
- Pertó, Manuel. *La modernización de las ciudades en México*. UNAM, 1990
- Peter Hall: *Las grandes ciudades y sus problemas*. Ediciones Guadarrama, Madrid, 1965. p. 172.
- Pickvance, Ch. "Teorías sobre planificación urbana e identificación de los efectos de dicha planificación", en Giner, *et al*. Clase, poder y ciudadanía. Siglo XXI, Madrid, 1994.
- Polese, Mario. *Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*. LUP. 1998.
- Ramírez, Guillermo y Noemí Stolarski. *Planeación urbana metropolitana*. 1993.
- Reynoso Ennis, Pedro "Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado en México y su Participación dentro del Sistema Financiero Mexicano" *El futuro de la vivienda y su impacto económico y social*. Comisión Nacional de Vivienda. San Luis Potosí. México, 1995. Pp121-133
- Rincón Gallardo, Eduardo.(1995). "El Instituto de Vivienda de la Ciudad de México". Memorias: *El futuro de la vivienda y su impacto económico y social*. Comisión Nacional de Vivienda. San Luis Potosí, México. Pp159-165
- Roberto Eibenschutz Hartman *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México*. Tomo I y II Edit. Porrúa y la UAM. Unidad Xochimilco.
- Rodríguez, Alfredo y Lucy Winchester. *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*. UAM. 1997.
- Romo Becerril, Andrés."Promoción de vivienda popular. Propuestas de Acción y Coordinación de AURIS". En: Ramírez H. & Stolarski R. (Comps.) *La vivienda popular en el Área metropolitana. Los retos de la Ciudad de México*. Cambio XXI. 1993. pp. 223-228
- Schteingart, Martha.(1989a). "Formas de producción de la vivienda y políticas habitacionales del Estado". *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*. El Colegio de México. México. 1989. pp. 119-155
- Segre, R. *Las estructuras ambientales en América Latina*, Siglo XXI, México, 1977
- Tello, Carlos y Clemente Ruiz Durán (comps.) *Crisis Financiera y Mecanismos de Contención*. F.C.E. y UNAM. 1990.
- Tourraine, Alan. *¿Podremos Vivir Juntos? La Discusión Pendiente: el Destino del Hombre en la Aldea Global*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Varas Orozco, Alejandro. "Organización y Gestión de Vivienda Popular". En: Ramírez H. & Stolarski R.(Comps.). *La vivienda popular en el área metropolitana. Los retos de la Cd. de México*. Cambio XXI, 1993. pp. 163-170
- Varios autores: México mañana. Océano Nexos, México, 1986. 231 pp.
- Villavicencio, Judith & Durán, Ana María Durán, "La vivienda en la ZMCM", en: Coulomb & Duhau *Dinámica Urbana y procesos socio-políticos*, UAM-A / CENVI, 1993.
- "Suelo y vivienda en la ciudad de México" en: Bolívar & Coulomb *Metrópoli, Globalidad y Modernización*, FLACSO / UAM-A, 1993.
- Durán Ana María. (1993). "La vivienda en la ZMCM" *DINAMICA URBANA Y PROCESOS SOCIOPOLITICOS*. Lecturas de actualización sobre la ciudad de México. OCIM-UAM-A. México, D.F. pp. 157-182
- Williams, Mary, "Cambios en la estructura y ubicación de las actividades económicas del AMCM, 1970-1988", en: Coulomb & Duhau (coords.) *Dinámica Urbana y procesos socio-políticos*, UAM-A / CENVI, 1993.
- Zamacona Paz, Guillermo. "FICAPRO: Programas y perfil de beneficiarios". *La vivienda popular en el área metropolitana. Los retos de la Cd. De México*. Cambio XXI. 1993. pp. 163-170 203-213.
- Ziccardi, Alicia. *La tarea de gobernar*. Porrúa. 1998.
- Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital. Porrúa. 1998.
- Zorrilla Martínez, Pedro. " Fortalecimiento de las autonomías y democracia política y administrativa ", en *Revista de Administración Pública*,

Descentralización. México, Instituto Nacional de Administración Pública, Núms. 63-64, Julio-Diciembre, 1985, pp. 17-27.

Artículos electrónicos

Canaco. "Ciudad para los negocios" Página electrónica de la Cámara Nacional de Comercio del Distrito Federal. Agosto de 2000.

Roberto Bustos "Cara Teoría Política y gestión urbana. Área adyacente al ejido municipal de río Gallegos: nuevos sectores de urbanización. Argentina". Artículo electrónico. Argentina, 1999.

Libros electrónicos

Armando Sánchez Albarrán Actores y Mercado de Tierras en una Zona Conurbada de la Ciudad de México: La Región Zumpango. Edición electrónica.

Capel, Horacio: Prólogo al libro Ciencia y técnica en la metropolización de América de José Sala Catala, Madrid, C.S.I.C./Doce Calles, 1994, pp. 7-21.

Florencio Zoido Naranjo "Geografía y ordenación del territorio". Publicado en Barcelona: Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia Nº 16, abril 1998, Nuevas fronteras de los contenidos geográficos, p. 19-31.

Pablo Urbatiel y Luis Baggioini. Adolescentes, consumo cultural y escenario urbano. Una observación de las prácticas y rituales de los adolescentes en edad escolar. Volumen 2 Depto. de Ciencias de la Comunicación. Comunicación Social UNR. Marzo de 2000.

Gilmar Mascarenhas de Jesús "fútbol y modernidad en Brasil la geografía histórica de una novedad". Lecturas: Educación Física y Deportes. Año 3, Nº 10. Buenos Aires. Mayo de 1998.

Banamex México Social, Estadísticas seleccionadas 1996-1998.. Elaborado por la División de Estudios Económicos y Sociales. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

Conferencias

BASTIE, Jean. Participación en el Primer Congreso Internacional de Planeación de Grandes Ciudades, México, 1981.

Categorías de vida urbana pública y privada. *Jornadas de Sociología y vida urbana*, Barcelona, 1989.

Joan-Eugeni Sánchez. *Metropolización y modernidad* (versión castellana). Intervención en la mesa redonda "Metropolizaçao e modernidade" en el "Encontro Internacional 'O Novo Mapa do Mundo", realizado en la Universidade de Sao Paulo (Brasil) en 1/5-IX-1992.

Peñaloza, Enrique. Representante de la ONU. Primer Congreso Internacional de Planeación de Grandes Ciudades, México, 1981.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1990). *Desarrollo sin Pobreza*. II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe. Quito, noviembre 20- 23 de 1990.

Santana, Cuauhtémoc. "La Ciudad de México, su Planeación, Desarrollo y Gobierno", Primer Congreso Internacional de Planeación de Grandes Ciudades, México, 1981.

Segre, Robeno, 'Arquitectura y ciudad en América Latina. Centros y bordes en las urbes difusas', ensayo presentado para el proyecto de investigación sobre el tema Evolución de las Estructuras Simbólicas en la Ciudad Latinoamericana, Río de Janeiro, junio de 1998.

Alejandro Nieto Enríquez. "Gobernar y administrar las metrópolis: un reto del futuro" Secretario de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México. Marzo de 1999.

Horacio Capel "El agua como servicio público". A propósito del Seminario Internacional "faire parler les reseaux: l'eau, europe-amérique latine". Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona Nº 218, 22 de marzo de 2000.

Joan-Eugeni Sánchez Metropolización y modernidad (versión castellana). Intervención en la mesa redonda "Metropolizaçao e modernidade" en el "Encontro Internacional 'O Novo Mapa do Mundo", realizado en la Universidade de Sao Paulo (Brasil) del 1º al 5 de septiembre de 1992.

José Luis Ramírez González. "La participación ciudadana en los países nórdicos: experiencias de Suecia. Análisis y conclusiones con miras al futuro". Conferencia Europea sobre Participación Ciudadana en los Municipios, Córdoba, España. Realizada del 4 al 7 de noviembre de 1992.

Artículos periodísticos

Thelma Gómez Durán "Urbes y caos social" *Milenio diario* 13 de septiembre de 2000

Agustín del Castillo "Ha declinado la importancia regional de Guadalajara" *Diario Metrópoli*. Año 1 número 158, 14 de febrero de 1998. p. 2.

Alejandro Moreno "Los mexicanos al inicio del siglo. País de contrastes México encuesta mundial de valores" *Reforma* 9 de mayo de 2000

Alejandro Suverza "Inglés en primarias públicas, aún lejano; no hay condiciones" *El Financiero* 23 de mayo de 2000.

Ariadna Bermeo V. "Proponen cobrar impuesto 'verde'". *Reforma*, 7 de Marzo de 2000.

Emilio Pradilla Cobos. "Gobierno federal, PRI y caos urbano" *La Jornada*, 24 de mayo de 2000.

Transparencia Internacional "México, uno de los países más corruptos del mundo". *Reforma*, 21 de enero de 2000.

Revistas

"La energía solar en México. Una encuesta". Nexos No. 10. octubre de 1978.

- Aguilar, Adrián y Guillermo Olvera. "El control de la expansión urbana en la Ciudad de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*. Nº. 16, El Colegio de México, enero-abril 1991, p. 97.
- Alejandra Massolo "Querer es poder. La participación de las mujeres en organizaciones del Movimiento Urbano Popular, MUP, de México". Revista Especial/Fempres. México, 1996.- pp.. 24-25. Extracto presentado al Seminario-Taller Asentamientos Humanos, Pobreza y Género en América Latina., Chile, marzo de 1996. Actividad Preparatoria a la Conferencia Hábitat II.
- Anahí Gallardo Velázquez "La ciudad: desarrollo con pobreza" Gestión y Estrategia Número 3 Julio diciembre de 1992 UAM.
- Antonio Mori. "Ciudades: Hacia una Reforma Urbana". Nexos No. 50. Febrero de 1982.
- Armando Cisneros Sosa "Crítica de la planeación urbana". Nexos Nº. 237. Septiembre de 1997.
- Base de datos. "Regiones y ciudades" México Social 1996-1998. Estadísticas seleccionadas. División de Estudios Económicos y Sociales. Disco Compacto. Banamex-Accival. 1999.
- Bassols, Maño y Corona, Rocío, (1993^a) "Transición Institucional Reforma Política en el D.F.", Revista EL COTIDIANO, No. 57. Agosto septiembre. México, .D.F.
- Bolívar, Augusto. Méndez, Luis. Romero, M.A. (1992)"El nacimiento del Estado Liberal Social. 1982-1992". EL COTIDIANO. Núm. 50 México. UAM-A.
- Carlos Pereyra "Democratizar al DF: Urnas para la urbe" Nexos No 99 MARZO 1986.
- Cassio Luiselli. "Propuesta para la reconstrucción La capital invisible" Nexos No. 96. Diciembre 1985.
- CGPDyM. "Gobierno y administración en grandes ciudades del mundo". Coordinación General de Programas Delegacionales y Metropolitanos, GDF, 1999. Tarjeta informativa. 3 pp.
- Coulomb, René "Democratización de la Gestión Urbana" REVISTA CIUDADES Enero-Marzo. México, D.F. pp. 39-44. 1991,
- Cisneros Sosa Armando Crítica de la planeación urbana *Nexos* septiembre 1997 No 237
- Claudia Cirelli y Roberto Melville "La crisis del agua. Sus dimensiones ecológica, cultural y política". Revista Memoria Nº. 134, abril de 2000.
- Asit K. Biswas. "Crisis de los recursos hídricos: una perspectiva global para el siglo XXI". Revista Memoria Nº. 134. Abril de 2000
- Connolly, Priscilla. "Dos décadas de economía informal", *Sociológica*. Nº. 12, UAM-A, 1990.
- Cruz Rodríguez, Ma. Soledad, "La nueva ley agraria y su impacto en la periferia ejidal de la ciudad de México", *El Cotidiano*, Nº 57, agosto - sept. 1993.
- Cruz Rodríguez, Ma. Soledad, "Segregación étnica, igualdad legal y procesos urbanos en la ciudad de México", *Sociológica*, Nº 22, mayo- agosto, 1993
- Cruz Rodríguez, Ma. Soledad, "Urbanización, ejidos y la nueva ley agraria", en: *Anuario de Estudios Urbanos*, núm. 1, CYAD, UAM-A, 1994.
- Daniel López Acuña. "La salud desigual". Nexos No. 7. Julio de 1978. Fragmento del capítulo "La salud y la seguridad social en México en los últimos años: problemas y alternativas", del libro en formación Situación presente y futura de México, coordinado por Pablo González Casanova y Enrique Florescano.
- David Siller. "Datos para velar al D.F.". Nexos No. 35 Noviembre de 1980.
- Duhau, Emilio, "Regularización de la tenencia de la tierra en colonias populares", *Ciudades*, núm. 24, RNIU, 1995.
- Duhau, Emilio, "Población y economía de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. El centro y la periferia", *Revista VIVIENDA*, Volumen 3, núm. 3, INFONAVIT, sept./diciembre 1992 (en prensa)
- Editorial "Transporte público" Diario Metrópoli. Guadalajara, Jalisco. 5 de Julio de 1998.
- Eduardo F Sáenz Viesca "La Ciudad de México y la cultura" Nexos Nº 233. Mayo de 1997.
- Gaggiotti, Hugo: Ciudad, texto y discurso. Una reflexión en torno al discurso urbano. Revista Scripta Vetera, Barcelona, España, 1999.
- García Canclini, Néstor, "Culturas urbanas de fin de siglo, la mirada antropológica", en *International Science Journal*, No. 153. UNESCO, octubre de 1997.
- García del Castillo, Rodolfo. "Retos y perspectivas de la Administración Municipal en México", en *Revista de Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. III, Núm. 2, segundo semestre, 1994, pp. 399-453.
- García Vázquez & Mortera Ortega. "Gestión de Suelo para Vivienda y Desarrollo Urbano" BOLETIN DE INFORMACION Y ANALISIS. No. 5. ARDF. México, D.F. 1996. pp. 39-48.
- Garrido Falla, Fernando. "La descentralización Administrativa", en *Revista de Administración*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Núms. 63-64, Julio-Diciembre, 1985, pp. 157-207.
- Gutiérrez Vidal Manuel y Sarah Martínez Pellegrini. "El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional", en *Revista de Gestión y Política Pública*, México, CIDE, Vol. III, Núm. 1, Primer Semestre, 1994, pp. 85-119.
- Héctor R Núñez Estrada, "Crecimiento sin control o control del crecimiento Reflexiones sobre el Área Metropolitana de la Ciudad de México"..
- Hemaux Nicolás, Daniel. La Ciudad de México y la Globalización", en *Memoria*, No. 106. México, diciembre de 1997.
- Hernández Laos, Enrique (1990). "Medición de la Intensidad de la Pobreza", *Investigación Económica*. Nº. 191.
- Herrasti A., María Emilia (1993) "La Promoción Inmobiliaria Popular Autogestiva ¿Tendrá Futuro?", EL COTIDIANO, Núm. 57. Agosto-septiembre, UAM-A. México.
- Horacio Capel La definición de lo urbano. Estudios Geográficos, Nº 138-139 (número especial de "Homenaje al Profesor Manuel de Terán"), febrero-mayo 1975, p 265-301.
- Horacio Capel. La definición de lo urbano. *Estudios Geográficos*, Nº 138-139 (n especial de "Homenaje al Profesor Manuel de Terán"), febrero-mayo 1975, p 265-301.
- International Urban Research: *The Worlds Metropolitan Areas*, University of California Press, 1959 (trad. cast. México, Compañía Editorial Continental, S. A., 1961).
- Jerôme Monnet "Las sorpresas del censo" Nexos 154, octubre de 1990
- Jerôme Monnet. Las sorpresas del censo. *Nexos* OCTUBRE 1990; No. 154.