

00482



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

12

Programa de Estudios de Posgrado

Instituto de Investigaciones Sociales

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias



**MEGALOPOLIS Y GOBERNABILIDAD
EN EL MEXICO CENTRAL**

TESIS

Que presenta

JOSE ANTONIO ROSIQUE CAÑAS



Para obtener el grado de
DOCTOR EN CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

Con orientación en
ADMINISTRACION PUBLICA



FLACSO

COMITE TUTORAL
DR. OMAR GUERRERO OROZCO
TUTOR PRINCIPAL

DR. RAUL OLMEDO CARRANZA

DR. FRANCISCO PATIÑO ORTIZ



México, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2003

1



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

*Quando los que ya no están entre nosotros,
hablan a través de los que aún estamos aquí,
su voz es tenue, dulce, casi imperceptible,
porque se expresa a través de nuestros corazones
y sus frases quedan guardadas para siempre en la
memoria, por eso nunca dejamos de invocarlos.*

A mis venerables padres
LUIS Y ELENA

10 y 13 Dirección General de Bibliotecas
Pueden ser difundidos en formato electrónico a
contenido de mi trabajo de tesis.

NOMBRE: _____

FECHA: _____

FIRMA: _____

A mi inolvidable hermana
OLGA

*Los que seguimos aquí como fantasmas encarnados,
no tenemos más remedio que procurarnos, cultivando
en la cepa de la vida, el saber, el amor y la prudencia;
únicos medios factibles para alcanzar la felicidad.*

A mi amada esposa
GLORIA VERÓNICA

A mis adorados hijos
ANTONIO Y GLORIA

A mis queridos hermanos
LUIS Y JAIME

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2

PRESENTACIÓN

En 1978 tuve contacto formal por primera vez con el fenómeno metropolitano cuando colaboré en la Dirección General de Estudios Administrativos para el Desarrollo Urbano de la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Mi participación profesional se enfocó al Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, que por aquellos años era considerado uno de los puntales de la política de ordenación territorial y que permitiría en el mediano plazo, reorientar el crecimiento hacia varias ciudades de provincia consideradas regionalmente estratégicas, así como mitigar la creciente tendencia a la concentración demográfica y económica en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, en donde se asentaban 13 de los 65 millones de habitantes del país y sus conurbaciones se extendían a 17 municipios del Estado de México.

Hasta ese momento las otras dos grandes zonas metropolitanas que también ejercían de polos de desarrollo eran Guadalajara y Monterrey. En la lógica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano publicado ese mismo año, todo parecía que con sólo seguir sus lineamientos y los de los otros programas nacionales como el de planificación familiar propuesto por el Consejo Nacional de Población creado en 1973, el país estaría arribando al siglo XXI con una estructura urbano-demográfica sustentable, equilibrada y con grandes posibilidades de servir de plataforma para el portentoso desarrollo del país, que a la vez se estaba estrenando como gran productor de petróleo.¹

A un cuarto de siglo de aquellos momentos fundacionales para la planeación urbano-regional del país, México tiene más de 103 millones de habitantes, de los cuales cerca de 22 viven en la Zona Metropolitana del Valle de México, pues además de las 16 delegaciones del Distrito Federal, por lo menos 58 municipios del Estado de México y dos más del estado de Hidalgo están ya directamente involucrados en una conurbación metropolitana continua y aunque la planificación gubernamental avanza en el ordenamiento territorial de la región, basada en estudios científicos, las tendencias a la desconcentración ampliada continúan, pues hay otros 10 millones de habitantes en las ciudades contiguas que ha

¹ Esa experiencia profesional fue analizada en mi tesis de maestría en Administración Pública obtenida en la Universidad Nacional Autónoma de México en diciembre de 1998, *La política de desconcentración en México 1976-1982*.

conformado una corona regional en torno a la Ciudad de México. Se calcula que más 32 millones personas están asentadas en el 4% del territorio nacional, es decir, casi una tercera parte de la población total, tiene como ámbito de acción cotidiana a la megalópolis central; esta proporción no ha variado en los últimos 40 años, de tal manera que por más que se planea y se implementan programas de desconcentración y descentralización, las tendencias se siguen manteniendo.

¿Qué es lo que le ha fallado al estado?; ¿por qué no se cumplen sus planes?; ¿qué otros actores socioeconómicos determinan las políticas metropolitanas, de manera que lo que se planea desde el estado no corresponde con lo que realmente sucede en la región?; ¿cuáles son las líneas multidireccionales de acción que se deben de seguir para reorientar las tendencias y darles congruencia y racionalidad?; ¿quiénes y cómo deben implementar esas iniciativas?; ¿qué es lo que se tendría que hacer para detener este proceso de crecimiento y reconcentración ampliada?; ¿cómo se puede dar un reordenamiento a este territorio tan exigido por los impactos ambientales?; ¿qué aspectos de la sociedad civil y de los gobiernos locales se tiene que reformar para adaptarse a las nuevas formas de gestión global-local?; ¿qué tanto de esto se resuelve en las instancias locales, regionales, nacionales o internacionales?; ¿cómo conducir un proceso de negociaciones para la formulación de un plan con visión integral y misión de futuro, que necesariamente tiene que traspasar lo intergubernamental, lo interorganizacional, lo social y lo multicultural de los actores que intervienen en la gestión del territorio?.

Todo indica que no sólo hacen falta acuerdos básicos de coordinación para la gestión y voluntad política para instituir reglas válidas que permitan dirimir los conflictos y las diferencias que se dan entre los distintos grupos de poder y de presión que se disputan los espacios y beneficios que se derivan de la gran aglomeración, sino un abordaje teórico adecuado a los problemas que se quieren resolver. En ese contexto la mayoría de los estudios y opiniones calificadas se mueven entorno a un consenso sobre la necesidad de construir un paradigma de gobernabilidad democrática ampliado, que permita darle congruencia y unidad a las políticas metropolitanas en la Región Centro, considerando flujos multidireccionales de decisión en donde la centralidad capitalina de la ciudad, asuma un papel equivalente frente las otras ciudades, con fines de lograr los equilibrios de poder al momento de coordinar y gestionar la región.

TRIS CON
FALLA DE ORIGEN

En la realidad lo que se tiene ya, es una sola ciudad, pero no un solo gobierno; está megalópolis está "gobernada" por una compleja red de instancias organizadas en multinivel que operan formalmente bajo el régimen federal, en el que para la formulación e implementación de las políticas intervienen las dos cámaras del congreso nacional, varios congresos locales, el gobierno federal a través de varios ministerios y organismos paraestatales, seis gobiernos de nivel intermedio y más de cien gobiernos locales, pero todos ellos sin un patrón consistente de coordinación, ni planes urbano-regionales acordados más allá de la formalidad y los buenos propósitos, que permitan darle congruencia a su accionar.

Esta forma de funcionamiento a base de sistemas flojamente acoplados que empieza por los gobiernos y se trasladan hacia las diferentes corporaciones y células organizativas de la sociedad civil genera serios problemas de fragmentación administrativa que se reflejan en amplios tramos de "descoordinación". Por esa razón, estructurar políticas públicas que le den congruencia al complejo proceso de crecimiento y desarrollo de la megalópolis, se ha venido convirtiendo en uno de los principales retos del estado mexicano. A esto hay que agregar la conflictividad de las relaciones intergubernamentales debido la falta de acuerdos políticos que hagan posible la alternancia y la cohabitación política de funcionarios y gobiernos de distintos partidos, que no acaban por consensuar las nuevas reglas para avanzar hacia un pacto de gobernabilidad que le dé certeza a la gestión metropolitana.

Una de las estrategias que se han implementado en el último cuarto de siglo para enfrentar estos problemas en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, ha sido la firma de convenios para la creación de organismos de coordinación tripartita (gobierno federal, gobierno del Estado de México y gobierno del Distrito Federal), para atender de manera conjunta algunos de los temas más urgentes de la metropolización (abastecimiento de agua y energía fuera de la región, drenaje profundo y manejo, reaprovechamiento y desalojo de los residuos sólidos, transporte público de alcance metropolitano, megaproyectos de infraestructura de uso común y vialidad regional, contaminación del entorno metropolitano, seguridad pública interestatal, etcétera).

Con el tiempo estos organismos se han especializado y han acumulado experiencia para la negociación y gestión de los asuntos particulares que les corresponde tratar, sin embargo el fenómeno de la alternancia ha impactado en los últimos años sus formas internas de trabajo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

razón por la cual sus resultados distan mucho de ser satisfactorios y de tener los alcances de la real dimensión de los problemas que atienden, pues su funcionamiento a través de asambleas plenarias con muchos integrantes, consejos técnicos y consultivos que no se reúnen lo suficiente e infinidad de grupos de trabajo colegiados trabajando bajo presiones de todo tipo, impide que las resoluciones se tomen con la celeridad que demandan los asuntos; en cambio, en la experiencia, se ha visto que son organismos muy susceptibles a las influencias de conflictos y presiones que se dan desde los grupos de poder económico o desde los vaivenes en la arena política.

Hay que agregar a esta situación, el hecho de que el ensamble intergubernamental de funcionarios provenientes de instancias político-administrativas con grandes diferencias en desarrollo intraorganizacional, grado de descentralización, capacidades financieras y de disposición de recursos materiales y técnicos, nivel profesional y jerárquico de los participantes, así como de sueldos y prestaciones, implica serias desigualdades a la hora de procesar decisiones y más aún al momento de implementar las políticas y programas acordados, ya que la responsabilidad de la aplicación de los programas normalmente se devuelve y dispersa entre las unidades administrativas de los aparatos de gobierno representados en el convenio tripartito.

Otras situaciones también desequilibrantes para el funcionamiento y avance en los programas de trabajo de estos organismos es, por un lado, la poca legitimidad que tienen frente a los gobernados, pues operan con funcionarios designados directamente por los representantes de los poderes ejecutivos, sin ninguna mediación democrática que tenga que ver con la población de referencia; el perfil meramente técnico-gubernamental de su estructura y funcionamiento; su bajo empoderamiento por lo limitado de sus facultades y atribuciones, que ya en la práctica dan por resultado acuerdos y recomendaciones, apenas indicativas para las unidades ejecutoras. Además, el constante cambio de funcionarios dentro y fuera de la Comisión y la remoción de los altos dirigentes políticos de los gobiernos participantes, se suman a los ciclos de incertidumbre sobre las líneas institucionales y criterios de negociación de las partes, además de que con estos pretextos, frecuentemente se abusa de largos lapsos de interrupción en las sesiones de trabajo, mientras los nuevos funcionarios se compenetran en el conocimiento de las tareas a realizar y del funcionamiento del organismo.

TEMA
FALLA DE ORIGEN

Por último, quizás uno de los problemas más importantes para el proceso de coordinación metropolitana, sea la segmentación y polarización económica y social del territorio, pues hay serias diferencias en lo que se refiere al grado de desarrollo entre el Distrito Federal y el Estado de México, pero también al interior de cada una de las dos entidades, entre las distintas unidades territoriales que las componen, de tal manera que unos municipios o unas delegaciones muestran diferencias muy significativas en tamaño territorial, en población, en especialización de uso y vocación del suelo, en tipos de actividad económica, en infraestructura vial y equipamiento urbano, en asignaciones presupuestales por parte de sus gobiernos, así como en poder adquisitivo y generación de producto interno bruto.

En contextos tan diversos como éstos, lo que se tiene es funcionarios de gobierno que durante las reuniones de trabajo, asumen el rol de interlocutores legítimos de sectores sociales y grupos clientelares muy disímiles, pero que además en muchas ocasiones interactúan y ejercen presión al momento de las negociaciones tripartitas. Es común en estos escenarios ver funcionarios adoptando posiciones que favorecen intereses corporativos y de grupos de poder económico, asumiendo posturas patrimonialistas o que buscando la paternidad de los logros institucionales, alimentan las tentaciones clientelares de líderes y políticos que luego usan como arma para fortalecer sus posiciones y descalificar a sus interlocutores al interior de los organismos de coordinación.

Por lo anterior, una de las preocupaciones de este trabajo es comprender los elementos históricos y estructurales que le dan soporte a este modelo de funcionamiento político-administrativo, conocer otras experiencias internacionales de gobierno y coordinación metropolitanos y ver cuáles pueden ser las alternativas para superar la fragmentación administrativa y la descoordinación en esta región metropolitana. Muchas otras grandes ciudades del mundo tienen larga experiencia en materia de alternancia y gestión, de tal suerte que echar un vistazo a lo que ocurre en sus gobiernos metropolitanos puede ser de interés con miras a mejorar en de la Ciudad de México.

Por ahora se percibe que uno de los puntos críticos en todo este proceso de reformas políticas y rediseños institucionales en torno a la coordinación, ha sido el carácter puramente gubernamental de los organismos que han surgido. Por eso en la formulación de políticas públicas metropolitana casi siempre han quedado fuera de la toma de decisiones los principales actores y receptores de los impactos de dichas políticas, razón por la cual

cuando llegan a darse regulares o buenos resultados, éstos no necesariamente aportan la legitimidad esperada a los gobiernos que las implementan. En este sentido, el problema de cómo abordar esta temática desde el punto de vista teórico y metodológico, para luego darle una lectura apropiada al caso de esta región, fue difícil de desentramar, incluso hoy que estamos redactando estas líneas introductorias, no estamos muy convencidos de haberlo resuelto satisfactoriamente. No obstante, el esfuerzo de abstracción sobre este estudio ha sido constante durante los últimos cuatro años, además de que ha habido una prolongada etapa de análisis bibliográfico, recolección de información documental y de campo dentro y fuera del país, además de interminables horas que pasamos al lado de nuestros tutores académicos aprendiendo y discutiendo sobre infinidad de temas conexos.

Como todo trabajo de investigación que sistemáticamente se va sometiendo a la crítica constructiva de una comunidad académica de especialistas de distintas disciplinas, va dejando enseñanzas muy importantes, pero también aviva la conciencia sobre las limitaciones cognoscitivas que se tienen hasta este momento sobre los problemas de la megalopolización. La simple revisión del índice del documento, ofrece una idea general del método discursivo que se siguió para demostrar que la Ciudad de México está inscrita en un proceso mundial irreversible de metropolización que exige un manejo científico y profesional de coordinación metropolitana con una visión regional de conjunto, pero también considerando las variables de la globalización que la impactan: por lo tanto fue necesario incluir un análisis del devenir histórico del estado mexicano en tanto actor fundamental en este proceso, los regímenes a que fue dando lugar, las formas de gobierno que se adoptaron para gobernar la ciudad y las modalidades que asumió el aparato burocrático en su tarea de generar servicios, administrar obras y darle sustento a la implementación de las políticas metropolitanas.

En un momento del proceso de investigación se consideró importante ofrecer análisis muy puntuales de la forma de operación y la lógica interna de los personajes que asumieron desde el régimen presidencialista el rol de decisores estratégicos sobre el desarrollo mexicano y particularmente las consecuencias que esto tuvo para la ciudad capital y después para región centro del país. Asimismo, la argumentación en la que se sustentó el proceso de demostración de las hipótesis sobre la fragmentación administrativa y "descoordinación" gubernamental, obligaron a tomar como ejemplo un organismo tripartita



de coordinación metropolitana del cual encontramos estudios más sistemáticos y actualizados, que permitieron llegar a conclusiones y propuestas con mayor soporte científico.

Blanca Rebeca Rmírez afirma que el debate teórico sobre el territorio pasa por tres orientaciones diferentes, dependiendo del énfasis, la mirada y el discurso en donde se ubique la problemática especial:

- La economía, que intenta explicar la localización industrial y de las actividades terciarias en general.
- La urbana, que estudia procesos eminentemente ciudadanos que dan respuesta a los procesos de crecimiento de las ciudades, así como los problemas sociales y demográficos a ellos vinculados: la planeación y gestión territoriales, las estructuras de las ciudades y los procesos que le son propios, entre otros.
- La cultural, que intenta dar respuesta a problemas como la identidad, el imaginario, el sentimiento de pertenencia, la movilidad en relación con el espacio y las repercusiones de organización cultural, que resultan de prácticas sociales específicas. (Ramírez, 2003: 7)

El carácter de estas orientaciones es interdisciplinaria y se entrecruzan con campos específicos del conocimiento geográfico, económico, sociológico, político, administrativo, urbano, antropológico o una interacción de varios de ellos, integrándose en tres áreas multidisciplinares:

- El filosófico-epistemológico que se centra sobre la reflexión del espacio tiempo, la identidad y el imaginario o la ontología de los problemas sociales.
- El de desarrollo y transformación económica y social del capitalismo en donde la economía y la geografía juegan un papel fundamental.
- El de la planeación, las políticas estatales, las instituciones y el poder, en donde el centro de la atención es la acción del estado como instancia de intervención transformadora de la economía y de las áreas ocupadas por la sociedad. (Ramírez, 2003: 7-8)

De acuerdo con esta taxonomía el estudio que aquí presento se ubica en la orientación urbana que tiene que ver con el crecimiento de las ciudades y la gestión territorial y se entrecruza interdisciplinariamente, con las áreas de la planeación, las políticas estatales y las instituciones y el poder que tienen que ver con el estado y su relación con la sociedad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

AGRADECIMIENTOS

Conozco al doctor Omar Guerrero Orozco desde hace treinta y un años, cuando ingresé por primera vez a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, yo me iniciaba como alumno de sociología y él como profesor de Ciencia Política y Administración Pública, más adelante, entre 1976 y 1979, colaboré a su lado en la fundación de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Aragón, por lo que estuve cerca de él en aquella etapa de su ya productiva vida académica, cuando se convirtió en el primer doctor en Administración Pública de nuestra Facultad, cuya tesis le valió el Premio Nacional de Administración Pública. Veintisiete años después, ya titulado de maestro en Administración Pública, regresé a la Facultad, atraído por la nueva oferta académica del posgrado y lo primero que hice fue solicitar que el doctor Guerrero formara parte de mi Comité Tutorial, petición que fue atendida por la Coordinación del Programa sin mayor trámite, asignándolo como mi Tutor Principal.

Sería imposible exponer en unas cuantas líneas lo fructífero que ha sido para mí el haber participado en sus seminarios y recibir constantemente durante cuatro años sus profundas reflexiones para enfocar bajo la perspectiva de lo público-administrativo, un tema urbano tan complejo y relativamente nuevo como es el de los gobiernos metropolitanos. Dada la dificultad de espacio, al menos quiero dejar constancia de que la labor docente y de investigación que el doctor Omar Guerrero viene desempeñando desde hace más de tres décadas en la Facultad, avalada además por una vasta obra bibliográfica, forma parte del patrimonio científico y cultural universitario, que está integrado a la columna vertebral de la enseñanza de la Administración Pública en México y América Latina, y que cualquiera como yo, que tenga el privilegio de formar parte de esta comunidad académica, tiene como referencia obligatoria su obra, cursos y seminarios.

Mi experiencia con el Doctor Raúl Olmedo data de la misma época; el año en que ingresé a la Facultad él regresaba de Francia, después de haber realizado un doctorado en la Universidad de la Sorbone; con él tuve contacto en calidad de alumno en los hoy históricos "Seminarios del Capital", que a principios de los 70's. eran materia fundamental para la interpretación de la amplia bibliografía marxista en la que se sustentaba la enseñanza de las ciencias sociales. Luego de mi paso por la Facultad en aquellos años, tanto por la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

licenciatura de Sociología, como por la maestría en Administración Pública, fue al primero que visité a fines de 1997, para que revisara mi tesis y fuera sinodal para el examen de maestría; desde ese momento hasta la fecha, retomamos el antiguo vínculo académico que nos unía y gracias a sus orientaciones como integrante de mi Comité Tutorial en el programa de doctorado, a sus enseñanzas en los seminarios sobre análisis político y apoyos para para realizar trabajo de campo en Tlaxcala y asistir al 2º Congreso "Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado" en Querétaro, he llegado a esta etapa de mi formación con una visión teórico-práctica mucho más sólida de la realidad que se estudio. Hoy tenemos más pretextos para continuar en esta ardua tarea que implica la comprensión del estao, el gobierno y la administración pública; espero que así sea.

Al doctor Francisco Patiño Ortiz, lo conocí recientemente en 1999, cuando fue designado el tercer integrante de mi Comité Tutorial; su calidez personal, su trato amable y su forma tan erudita de intercambiar con sus alumnos conocimientos profundos sobre la historia de México y los regimenes constitucionales en diferentes épocas y países del mundo, permitieron que a lo largo de estos años abrevara de manera sistemática, pero a la vez amena, conocimientos y enfoques jurídicos muy precisos sobre mi tema de investigación; para él mi agradecimiento y aprecio por su invaluable apoyo y amistad.

Por otra parte, en el plano de los apoyos logísticos y pedagógicos, si no fuera por la forma tan dinámica y renovada en como se estructuró el programa doctoral a base de tutorías personalizadas durante tres años, coloquios semestrales de doctorantes para presentar los avances de investigación, examen de candidatura con 5 sinodales y una nutrida oferta de actividades académicas entre las que se cuentan seminarios regulares y extraordinarios, ciclos de conferencias con especialistas nacionales y extranjeros de la más alta calidad, cursos temáticos, intercambios académicos con una amplia red de instituciones de investigación y docencia universitaria y estancias internacionales, etcétera, los alcances del presente trabajo hubieran sido sensiblemente mucho más modestos de lo que aquí se presenta.

En ese sentido, la Dra. Judith Bokser Misses, Directora del Programa de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales encabeza un equipo académico-administrativo con el cual quedaré en deuda permanente por todos los apoyos recibidos a lo largo de los últimos siete años; sin su intensa labor y gestiones para lograr el reconocimiento de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

“Excelencia” que el programa tiene frente a CONACyT, hubiera sido imposible la obtención de becas permanentes y las adicionales para realizar los viajes de trabajo y las prolongadas estancias académicas realizadas en el extranjero. Otro de estos logros importantísimos para el buen desempeño de quienes estuvimos en esta etapa de consolidación, fue que a través del programa doctoral pudiéramos recibir soporte financiero por parte del Programa de Apoyo de Estudios de Posgrado de la UNAM, para la realización de trabajos de campo, al interior de la república o fuera del país y hasta para la impresión de la tesis. Por todo ello me siento muy afortunado y orgulloso de pertenecer a esa primera generación del Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, 1999-2002.

Especial mención merece el Maestro Roberto Moreno Espinoza, Coordinador del Doctorado en la Orientación de Administración Pública, quien en 1997, sin conocerme y apenas escuchando mis deseos por concluir el proceso de titulación de la maestría que había cursado 20 años atrás, me abrió las puertas del posgrado para que pudiera retomar el camino correcto; su orientación y especiales atenciones fueron fundamentales para mi titulación en 1998 y para continuar los estudios. Su aportación personal y académica a lo largo del doctorado ha sido fundamental en esta etapa de mi vida profesional, razón por la cual siempre le estaré agradecido.

Muy importante fue también en otro momento el apoyo del Doctor Donald Kilngner, quien a través del Consorcio de Universidades de América del Norte, nos ofreció su apoyo financiero, hospitalidad y experiencia académica para realizar una estancia de investigación en la Universidad Internacional de Florida entre mayo y junio de 2000; de esta experiencia surgieron las ideas y el método de aproximación al estudio de caso del transporte metropolitano en la Ciudad de México. Me siento muy afortunado de contarlo entre mis profesores y amigos.

Otra importante experiencia académica fue la realizada bajo la supervisión y apoyo entrañable del Doctor Rafael Bañón i Martínez, quien gracias al Programa de Intercambio entre la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, me pudo dar trato de alumno-profesor invitado en el Programa de Doctorado de Administración Pública en la Universidad Complutense de Madrid durante los nueve meses de mi estancia de investigación, de septiembre de 2001 a mayo de 2002. Su visión contemporánea y abierta hacia la oferta académica en centros de investigación como el Instituto Nacional de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Administración Pública, la Fundación "Ortega y Gasset" y otras universidades de España, me permitieron en relativamente poco tiempo conocer enfoques y personalidades internacionales de la disciplina, que fueron de gran utilidad al momento de la estructuración temática de este trabajo. Varios de los capítulos y temas específicos que aquí trato, se basaron en pláticas y entrevistas, conferencias y bibliografía sugeridas por el doctor Bañón i Martínez, a quien además tengo que agradecer su fino trato y amistad mostrados en innumerables momentos a lo largo de esa fructífera experiencia.

Quizá el lapso de aprendizaje personal más intenso y de transformaciones para el producto final que aquí se presenta, fue el que va del examen de candidatura a fines de septiembre de 2002 a la impresión final de la tesis en mayo de 2003, ya que se tuvo la oportunidad de confrontar el contenido del documento con los criterios de siete académicos de muy alta jerarquía, todos analizando el mismo tema, pero problematizándolo desde la mira de sus diferentes disciplinas de origen. La incorporación de los doctores Álvaro Fernando López Lara de la Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco y Luis Jaime Sobrino de El Colegio de México, en su calidad de sinodales para el examen de candidatura, fue fundamental para la reestructuración de los contenidos, pero también para la incorporación de información político-electoral y sobre análisis regional, que le dieron mayor solidez a algunos capítulos que en un principio no cumplían con ciertos rigores metodológicos.

Más adelante, ya en la etapa de la revisión final del trabajo previo al examen de grado, a la cual se suman dos sinodales más, el Doctor Javier Delgadillo Macías del Centro de Estudios Interdisciplinarios de la UNAM y la Doctora Rocío Rosales Ortega de la Universidad Autónoma Metropolitana de Iztapalapa, el proceso de aprendizaje y la recomposición del documento no dejaron de ser significativos.

Durante mi participación en el VII Seminario de Globalización y Territorio celebrado en noviembre de 2002 en la ciudad de Camaguey, Cuba, tuve la oportunidad de conocer personalmente y convivir con el Doctor Delgadillo Macías durante algunos días y sus reflexiones sobre el proceso de metropolización vinculado a los fenómenos económicos derivados de la globalización, me ofrecieron una visión distinta de la dinámica del territorio y la manera en que se pueden leer sus significados; bajo su visión toman concreción muchas de las motivaciones y propósitos de los actores y las unidades productivas que allí se mueven.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por su parte, la Doctora Rosales Ortega tuvo una participación definitiva por la forma tan puntual, meticulosa y constructiva al momento de ejercer como la última sinodal de un documento tan extenso y que había sufrido tantos cambios. Al no haber sido afectada por los prejuicios y subjetividad que normalmente se internalizan al fragor de la convivencia e interacción entre el alumno y su grupo de asesores en un proceso de trabajo colegiado tan largo, pudo aplicar de manera diferente su método de revisión, lo que le permitió detectar con claridad aquellos párrafos repetitivos, retóricos, faltos de contenido o que no aportaban mucho a la argumentación de las hipótesis centrales; asimismo realizó observaciones en torno al uso de algunos conceptos que no estaban debidamente definidos y utilizados e hizo sugerencias sustanciales sobre el método expositivo del trabajo, todo ello en conjunto le aportó al trabajo mayor consistencia teórica y metodológica; por ello y por su trato profesional y además amigable, le estaré siempre agradecido.

Indudablemente todas las aportaciones colectivas que tanto mi Comité Tutorial como compañeros de posgrado hicieron a lo largo de los Coloquios de Doctorantes, lo aprendido durante los tres años de seminarios, congresos y ciclos de conferencias, tanto en la Universidad Nacional Autónoma de México, como en la Universidad Complutense de Madrid y las sustanciosas y prolongadas sesiones de trabajo con mis siete sinodales en esta etapa final, fueron de gran valía e hicieron posible presentar este informe final que servirá de sustento para mi examen doctoral. Desde luego que el único responsable de lo que aquí se dice soy yo, aunque reconozco que si en algo el trabajo aporta, es gracias a la participación colectiva de toda la comunidad académica a la que pertenezco.

José Antonio Rosique Cañas

Mayo de 2003

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MEGALÓPOLIS Y GOBERNABILIDAD EN EL MÉXICO CENTRAL

CAPÍTULO I

ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS

Este capítulo se divide en tres acápite; el primero centra su atención en la problemática de la metropolización y las dificultades que tienen los países para desarrollar formas de gobierno que superen la fragmentación de sus acciones, dadas las divisiones político-administrativas del territorio en que se asientan las metrópolis y la inflexibilidad de sus regímenes constitucionales que accionan como un obstáculo para una gestión metropolitana. Se trata el caso de los países subdesarrollados como México, sociedades en donde este problema se complica aún más, asociado a la pobreza, el centralismo y las formas autoritarias, situación que retrasa las reformas institucionales en materia de coordinación e integración metropolitana.

En el segundo acápite se hace referencia a los problemas de orden teórico y metodológicos por los que necesariamente pasa la discusión sobre lo metropolitano, en tanto fenómeno social y urbano, el uso del concepto de megalópolis aplicado a los fenómenos de expansión de la Ciudad de México sobre el territorio de la Región Centro, la relación de estos fenómenos con la globalización y el surgimiento de las ciudades mundiales como la expresión más elevada del urbanismo posfordista.

El tercer acápite se ocupa de los marcos teóricos y conceptuales en que se mueven actualmente las ciencias de las políticas, intimamente relacionadas con el problema de la gestión metropolitana; este análisis incluye necesariamente referencias sobre el estado, el gobierno y la administración pública, instancias desde donde se negocian, se formulan y se implementan las políticas, para luego identificar sus vasos comunicantes con la gobernabilidad y otros elementos importantes en la comprensión de la gestión pública, así como con el análisis de las relaciones intergubernamentales, tema vinculado al de la coordinación metropolitana.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1. Introducción

Si tenemos que encarar la relevancia de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, el aumento de la significación de la región centro y la emergencia de nuevos fenómenos de megalopolización, debemos aceptar la necesidad de abordar el futuro de la Ciudad de México desde una perspectiva regional, de la región hacia la zona metropolitana, pero sobre todo, desde la zona metropolitana hacia su región; la fragmentación y sectorización de políticas y acciones necesarias, no deben sustituir la visión integral territorial aduciendo incompatibilidad por la existencia de divisiones político-administrativas y funcionales

Bernardo Navarro Benítez²

1.1. Megalópolis y gobierno: la gestión territorial

Cuando se habla de una zona metropolitana evocamos la idea de la expansión territorial de las grandes ciudades más allá de sus límites jurisdiccionales, sobre las localidades contiguas con las que mantiene una relación física y funcional. Bajo este concepto pueden incluirse realidades muy diferentes, desde las hoy llamadas ciudades mundiales como Nueva York, Londres o Tokio, que representan conglomerados urbanos que constituyen centros neurálgicos de sus países, pero también del mundo, hasta las llamadas metrópolis del sur, que desempeñan un rol secundario y subordinado a nivel mundial, en las que se dan fenómenos de mercados precarios de trabajo, crecimiento acelerado de la economía informal, polarización más aguda de los ingresos, segregación y exclusión social, fragmentación político-administrativa; por lo mismo, en su morfología presentan segmentación de extensas áreas de asentamientos humanos sin servicios ni control gubernamental y por lo tanto su crecimiento y desarrollo queda al margen de la planeación estatal. (Ramírez, 2002: 3)

La forma de gobierno en estas zonas metropolitanas cambia de país a país, dependiendo de su régimen constitucional, sea éste federado, monárquico o unitario. En algunos casos se han dado experiencias de gobiernos regionales metropolitanos, como un nivel intermedio entre el poder central y el poder provincial; en otras metrópolis se han establecido modalidades administrativas de concurrencia y coordinación entre las distintas instancias de

² El epígrafe con el que iniciamos este primer capítulo corresponde a un fragmento de la presentación que el Dr. Navarro Benítez le hizo a una compilación de trabajos denominada: *Nuevas tendencias en el análisis regional* (Navarro, 1991: 9-11)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

gobierno o la concertación público-privado, pero sea cual sea su modalidad, hay una situación paradójica que persiste en las metrópolis que no se da en el resto de las ciudades asentadas en una sola jurisdicción y que se puede expresar de la manera siguiente:

Existe una contradicción entre la realidad articulada y unificada que significa una sola ciudad, y la actuación simultánea de varios tipos de gobierno. De ello resulta frecuentemente no una autoridad única sino fragmentada y, en parte, una ciudad sin gobierno. Ello se debe a que las metrópolis son ámbitos en las que intervienen diversos niveles de autoridad, pero en los que al mismo tiempo, no existe un gobierno propio. (Ramírez, 2001: 3)

Dada esta situación de fragmentación político-administrativa³ se ha hecho evidente la ingobernabilidad territorial que ha venido imperando en el Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México, hecho que se refleja en los problemas de vialidad, las deficiencias del sistema de transporte público, el avance anárquico de la mancha urbana sobre suelos de conservación ecológica, la deforestación, los altos índices de contaminación, el deterioro de la mayoría de los servicios urbanos y la inseguridad pública entre otros.

Esto se debe, entre otras cosas, a la incapacidad política y legal de las distintas instancias de gobierno⁴ para implantar políticas de magnitud intermunicipal, interestatal o regional; asimismo a la persistencia de un régimen federal que subordinó al gobierno del Distrito Federal y por otra parte a la incapacidad económica de los gobiernos estatales vecinos para enfrentar los retos que les plantea el dinámico y desordenado crecimiento urbano y las transformaciones socioeconómicas e impactos territoriales. A esto se suma la deficiente coordinación intergubernamental en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México⁵ y la falta de una reforma institucional que corresponda las necesidades funcionales del territorio en que se encuentra.

³ La fragmentación político-administrativa resulta de la proliferación de unidades de gobierno en un mismo territorio conurbado. (Umaña, 2001: 9)

⁴ Nidia María Umaña prefiere hablar de "instancias de gobierno" en lugar de "órdenes de gobierno", en tanto unidades político-administrativas o dependencias caracterizadas por la confluencia de una personalidad jurídica, un presupuesto, un territorio y una serie de normas de funcionamiento propios. (Umaña, 2001: 8)

⁵ En la Constitución Mexicana la Ciudad de México y el Distrito Federal son considerados sinónimos; tanto Ciudad de México como Estado de México se escriben con mayúscula para diferenciarlos del nombre propio del país que es México. No obstante y aunque no le guste mucho a algunos mexicanos, cuando hoy en día se habla de la Ciudad de México, se sobre entiende que incluye a los municipios conurbados del Estado de México. En ese sentido en este trabajo la mayor de las veces, cuando sea el caso, nos referiremos a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y solo por obviar y ahorrar espacio, ocasionalmente escribiremos Ciudad de México.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Además hay que considerar que pesar de que el Distrito Federal ha albergado a la principal ciudad del país, su gobierno careció hasta recientemente de facultades para establecer convenios con los gobiernos vecinos sobre los temas comunes de la conurbación, en ese sentido siempre dependió del gobierno federal. Por otro lado, el gobierno del Estado de México, a pesar de la soberanía constitucional de que dispone para implantar sus propios programas de desarrollo, y sus programas de desconcentración y descentralización hacia los municipios conurbados⁶, sus limitaciones presupuestales,⁷ le han impedido responder en la mayoría de los casos, a las necesidades más elementales en materia de servicios urbanos, y mucho menos para obras de dimensión metropolitana, cuando ha sucedido así, ha sido con la concurrencia y apoyo de instancias administrativas del gobierno federal.

Otro aspecto que repercute en la deficiente coordinación metropolitana es el marco jurídico que contiene vacíos legislativos que generan confusiones al momento de la gestión y mantienen en estado de expectación a los gobiernos respectivos, de tal manera que ninguna instancia se siente con la responsabilidad plena de tomar las iniciativas correspondientes, porque se cree que repercute en el ámbito de acción de los demás. Esta confusión se multiplica si consideramos la diversidad de instituciones gubernamentales que operan dentro las regiones metropolitanas y los complejos procesos de planeación y programación para la ejecución de obras y servicios que tienen que ver con el gasto público⁸.

No hay una política metropolitana de visión regional que considere la dimensión megalopolitana. Primero tomando en cuenta al Distrito Federal, que seguirá siendo el principal centro político, económico y financiero a nivel nacional e internacional del país; segundo, a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, como área inmediata de interacción funcional y cotidiana⁹; tercero, a la corona regional de ciudades capitales de las

⁶ Al igual que el gobierno federal, los gobiernos estatales y locales también fueron objeto de sendas reformas administrativas durante las últimas tres décadas. En el caso de gobierno del Estado de México el proceso de desconcentración y descentralización iniciado en los años 80's, repercutió positivamente en la forma de administración de los municipios conurbados. (Barrera y Ferreira, 1991:17-22)

⁷ La distribución de los recursos fiscales de la federación fueron ejercidos hasta el 2000 en 80% por el gobierno federal, 15 % repartido entre las 32 entidades y el 5% entre los 2,443 municipios del país.

⁸ Uno de los principales obstáculos para la implantación de los programas de inversión planeados desde un año antes por cada unidad administrativa o gobiernos estatales y municipales, está en la tramitología a que es sometida la liberación de recursos fiscales de la federación.

⁹ El número de municipios que forman esta zona ha ido variando con el tiempo y también para las distintas instancias de gobierno según su tipo de facultades. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática considera 34 en el censo del 2000, pero la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos

cinco entidades vecinas con la que hay una creciente relación física y funcional y profundos lazos históricos y políticos desde su gestación; cuarto, a la región centro,¹⁰ con sus 32 millones de habitantes; y quinto, hasta a los tejidos urbanos de las áreas metropolitanas periféricas que se extienden y unen espacial y funcionalmente con núcleos urbanos ubicados más allá de los límites de la región.

Esta situación de falta de un mecanismo de coordinación metropolitana consolidado y de administraciones fragmentadas por la división territorial, la organización sectorial del gobierno federal y la inflexibilidad con la que se opera el gasto público, continúa hasta nuestros días, pues aún se observa un gran rezago en el desarrollo de capacidades organizativas, de receptividad y respuesta, por parte de las instancias político-administrativas responsables, no obstante los procesos de planificación del desarrollo urbano y de la creación y reforma constante de organismos metropolitanos especializados que se vienen implantando en la zona metropolitana desde los años 70's.

En la dimensión geográfica mayor de la Zona Conurbada del Centro del País, los organismos de coordinación metropolitana prácticamente ya no existen, sea por una visión limitada de los gobiernos de las entidades o por decisiones centralistas del gobierno federal. A esta situación se agrega la nueva realidad de la alternancia que se está dando como resultado la transición política, con gobiernos divididos o yuxtapuestos y en cohabitación política; ahí también se suma el hecho de que los marcos jurídicos no definen con claridad el papel de los gobiernos locales en zonas conurbadas, ni el alcance y la complejidad de lo

de la SEDESOL incluye 58 en su Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana. Otros planes y estudios regionales en su momento han considerado a más de 500 municipios incluyendo los de los estados vecinos.

Oficialmente la Región Centro del país fue delimitada en la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 e incluía al estado de Querétaro, pero por su lejanía más adelante se eliminó en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978, quedando conformada por el Distrito Federal y a las cinco entidades más cercanas que lo circunscriben, dentro de ella quedó inmersa, la Zona Conurbada del Centro del País, que a su vez contiene a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. En total incluye 516 municipios repartidos de la siguiente forma: 122 del Estado de México, 84 de Hidalgo, 44 de Tlaxcala, 217 de Puebla y 33 de Morelos, más el Distrito Federal con sus 16 delegaciones.

Se dice que un "gobierno dividido" existe cuando el ejecutivo federal no cuenta con mayoría en el congreso, en algunos casos, apoyados en la cláusula de la "gobernabilidad", las alianzas entre fracciones parlamentarias permiten la formación de un "gobierno yuxtapuesto". Además hay que considerar que en las distintas instancias de gobierno, (del poder ejecutivo: presidente, gobernadores, alcaldes y delegados) acceden al cargo nominados por diferentes partidos, lo que los obliga a la "cohabitación política" dentro de los diferentes niveles de gobierno.

que debe entenderse por políticas metropolitanas, entonces el problema de la "descoordinación" se hace patente.¹²

La mayoría de las decisiones gubernamentales sobre el destino de la ciudad, por muchos años se procesaron al margen de la participación ciudadana y sin un criterio de rendimiento de cuentas, de tal suerte que la intervención del gobierno, lejos de resolver los problemas, terminó agudizándolos más y complicando su solución. La principal característica de este tipo de organismos fue la verticalidad, la discrecionalidad, la falta de transparencia en sus actos administrativos y por lo tanto, lo excluyentes al momento de la toma de decisiones, respecto de otros organismos gubernamentales y actores que realizan acciones relacionadas con sus funciones, aún habiendo sido diseñados para operar bajo una lógica de relaciones y gestión intergubernamental. Elites burocráticas, grupos financieros y organismos corporativos resuelven a su interés y conveniencia problemas públicos que desde la gobernabilidad democrática debieran tener un tratamiento de política pública abierta a la participación de la ciudadanía.¹³

Otro aspecto que se debe tomar en cuenta para el análisis y propuestas en torno a la gestión metropolitana, es la importancia que ha tenido en los últimos años la influencia universal del paradigma neoliberal, en donde estado y mercado han sido exigidos para adaptarse a un modelo de competitividad y eficiencia, que necesariamente los ha hecho pasar por sendas reformas para mantenerse acordes con las exigencias de un entorno mucho más cambiante y en donde la incertidumbre permanente obliga a la flexibilización de las estructuras y de las políticas gubernamentales, así como al desarrollo de capacidades de reacción "instantánea", para protegerse de las contingencias cotidianas del entorno geopolítico y financiero internacional.

¹² Es importante distinguir entre el fenómeno de la conurbación y el de la metropolización, el primero se registra cuando dos o más centros urbanos se juntan o entrelazan por el crecimiento de la mancha urbana. El segundo se refiere a un fenómeno mucho más complejo que se da con la integración física, pero también funcional, de espacios urbanos y rurales mucho mayores, en donde el número de habitantes puede variar enormemente. En México el Plan Nacional de Desarrollo Urbano actual reconoce al menos 16 zonas metropolitanas.

¹³ En realidad se requeriría de un conjunto de ordenamiento jurídicos para estructurar las acciones de los organismos metropolitanos de gobierno, que a su vez fuera reglamentada por los congresos locales para que la legalidad y legitimidad de esos organismos quedara debidamente reconocida por las instancias de gobierno involucradas y dentro de una normatividad especial que las mantuviera bajo los controles administrativos de rigor, pero también en materia del ejercicio de sus facultades gubernativas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Hoy la filosofía de la mayoría de los estados del mundo, sus gobiernos y administraciones públicas se conciben como gestores del desarrollo de sus países y de sus ciudades, y muchas de sus acciones van encaminadas a agregarles valor y competitividad frente a un mercado global que está aprendiendo a distinguir aquellos espacios nacionales y locales que ofrecen las mejores condiciones para la inversión y el turismo. Estos fenómenos han repercutido también al interior de las ciencias sociales, en particular en la ciencias de la política, las políticas y la administración,¹⁴ desde donde se analiza al gobierno en acción, de manera que están siendo exigidas de una reflexión constante sobre los nuevos paradigmas y se ven obligadas a incorporar sobre la marcha, infinidad de aportaciones conceptuales y conocimientos derivados de la manera en que las administraciones enfrentan problemas prácticos que se deslizan desde los diferentes contextos en que se desenvuelve la gestión pública¹⁵. Todo esto está ocurriendo a la velocidad de la luz, por lo que en la mayoría de las ocasiones, aplicaciones mecánicas y apresuradas se llevan a cabo sin un ejercicio de crítica epistemológica y sin acudir a las recomendaciones elementales que se vienen haciendo desde las teorías sociológicas de la "recepción".¹⁶

Justamente los gobiernos metropolitanos que se enfrentan a los problemas de la explosión demográfica, del crecimiento urbano, de las conurbaciones, de la expansión de los servicios

¹⁴ Para Woodrow Wilson: La administración es la parte más visible del gobierno, es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, tan vieja como el gobierno mismo. Desde perspectivas como éstas es que surge la administración pública como actividad intelectual diferenciada de entre las ciencias políticas; vista por ejemplo por E. Dimock, Marshall y Gladys Ogden Dimock es el estudio de los poderes y problemas, la organización y el personal, así como de los métodos de dirección involucrados en la ejecución de las leyes y las políticas de las autoridades gubernamentales. Para Marx el estado no es diferente de su administración; la administración es la actividad organizadora del estado y, por tanto, es en suma la actividad del estado, todos los estados buscan la causa de las deficiencias accidentales o intencionales de la administración. ¿Por qué? Precisamente porque la administración pública es la actividad organizada del estado. (Sánchez, 2001: 106-109)

¹⁵ En nuestros días se registra una incesante polémica por el uso o cambio de terminología; en particular, sobre el término de gestión pública, hay incluso confusión por las diferentes formas de asumirlo; conviene entonces aclarar que cuando lo usemos en este trabajo se refiera al sentido que le da Luthans, la relación funcional entre determinadas condiciones circundantes y los conceptos y las técnicas administrativas apropiadas para lograr el objetivo propuesto. Es decir que cuando observamos el fenómeno de la gestión pública, ponemos atención en la manera cómo los gestores hacen efectiva su responsabilidad de garantizar los derechos de los ciudadanos involucrados en la prestación de servicios y obras públicas, utilizando los mecanismos más idóneos, independientemente de la estructura político-administrativa en que se muevan. (Ollas de la Lima, 2001: 9)

¹⁶ Nora Rabotnikof recomienda que todo enfoque en torno a la "recepción" de un autor o de una teoría debería basarse precisamente en alguna teoría de la recepción, es decir en un marco que pudiera dar cuenta de los problemas de traducción, de las resistencias y aperturas, de los vocabularios, de la manipulación de convenciones heredadas, de las redes institucionales, de la articulación de lo que solía llamarse lo "externo" y lo "interno" (Rabotnikof, 1995: 30-31)

y las obras públicas y de la contaminación ambiental más allá de sus límites político-administrativos, no sólo reclaman mucho mayores recursos económicos, sino también instrumentos analíticos y operativos que les permitan, bajo los nuevos esquemas de globalización, descentralización, gobernabilidad democrática, rendimiento de cuentas y de gestión bajo contextos de complejas relaciones intergubernamentales, hacerse de los modelos analíticos e instrumentos administrativos para coordinar mejor las acciones que les permitan enfrentar los retos que les plantean entornos mucho más cambiantes y ciudadanías más segmentadas y diversificadas en sus demandas, más plurales en lo político y en lo cultural y más participativas y conscientes de sus derechos frente al estado.

Vemos en la "descoordinación", la fragmentación administrativa, la sectorización de las acciones gubernamentales y la falta de arreglos institucionales para las reformas territoriales, los grandes enemigos a vencer de los gobiernos metropolitanos; el análisis de cómo han operado estos factores en la Ciudad de México vista en su dimensión megalopolitana, ocuparán las páginas dedicadas a este trabajo.

1.2. Los procesos de metropolización mundial

En las últimas tres décadas se ha venido dando una tendencia mundial a la metropolización: grandes áreas urbanas se extienden a lo largo de decenas y en ocasiones hasta de cientos de kilómetros; no se sabe dónde termina una ciudad ni dónde empieza otra: hasta para las autoridades territoriales resulta difícil identificar los límites de su competencia jurisdiccional. A fines del siglo XX el mundo contaba con 33 áreas metropolitanas cuya población superaba los 5 millones de habitantes; de ellas 15 tenían más de 10 millones y seis más de 15. Asimismo en las cien ciudades más pobladas del planeta habían 656.5 millones de habitantes (11.5 %) de la población mundial y tres ciudades rebasaban los límites internacionales, entre ellas la Ciudad de México.

En esta dinámica el modelo de centro urbano post-fordista¹⁷ diluye las formas de gobierno centralizadas y monolíticas, al tiempo que descentraliza funciones y desconcentra oficinas, y en esa espiral centrífuga aparecen las ciudades multicéntricas e interminables redes de tejido urbano abarcando amplias regiones que se imbrican con alejadas áreas rurales, en

¹⁷ Dice Marco Revelli que en el fordismo inicial, la programación de la empresa podía asumir a la sociedad como variable dependiente, como objeto de su propia programación: esta podía descender a lo largo de todo el ciclo laboral y llegar al mercado subsumiéndolo: fábrica y sociedad quedaban enmarcadas en un mismo destino. La misma ciudad fordista, la *company town*, no era otra cosa que una prolongación de la fábrica, seguía sus ritmos, sus horarios, asumía sus estilos de vida, sus formas de mando (Revelli, 1996: 47-48)

donde la lógica capitalista de economía de escala con ventaja de aglomeración pierde sentido, los paradigmas regionales quedan trastocados profundamente y la diferenciación campo-ciudad, se hace compleja y desdibuja. La nueva política de flexibilización favorece un patrón territorial más disperso, ayudada por el dominio del conocimiento tecnológico, las ventajas relativas de diversas localizaciones, la difusión de la información y la estructuración de nuevas redes organizacionales.

El automóvil, las autopistas, el metro, los trenes rápidos, las comunicaciones electrónicas y en general todos los avances tecnológicos, están haciendo posible el surgimiento de la ciudad posindustrial,¹⁸ en la que destaca el sector económico de los nuevos y sofisticados servicios ligados al comercio y la banca, dominados por las actividades telemáticas y la aplicación de la robótica para el funcionamiento de los enormes y modernos edificios inteligentes. Cualquier paraje distante, de la noche a la mañana se transforma en un apéndice más de la megalópolis, de la ciudad mundial.¹⁹ (Hiernaux, 2001: 25) El problema de las distancias queda literalmente resuelto, a través del cambio tecnológico y mediante inversiones relativamente restringidas; la accesibilidad instantánea entre puntos del espacio se vuelve una realidad física o virtual al alcance de las mayorías.²⁰

Esta tendencia se ha reflejado en los países desarrollados como Estados Unidos, Japón, Francia, Alemania, Bélgica, Holanda, Inglaterra, Italia, España,²¹ en donde a pesar de sus

¹⁸ Se trata de ciudades en donde la tendencia centrífuga a la desconcentración industrial ha ganado la batalla y por lo tanto los procesos de "gentrificación" de los espacios centrales le dan a los barrios antiguos, una fuerte vocación hacia los servicios basados en la electrónica, las telecomunicaciones y la informática; en ellos la política habitacional se orienta hacia las capas medias profesionales; obviamente el peso del tercer sector en la economía se pone por encima del sector industrial, como en algún momento éste se puso por encima del agropecuario (Mel, 1994: 1-23)

¹⁹ Otros autores se refieren a la "ciudad global", pero en ambos sentidos se trata de una nueva característica de muchas metrópolis que les es medida en función no tanto de su tamaño, sino del peso específico que han ido adquiriendo en el entorno geopolítico y financiero internacional.

²⁰ Las ramas tecnológicas de punta tienen sin lugar a dudas muchas potencialidades para aprovechar las ventajas comparativas de la tecnología de la comunicación, mientras las ramas tradicionales siguen atadas a los factores tradicionales de localización. (Hiernaux, 1991: 39)

²¹ Hay que considerar que los países europeos, se caracterizan por sus altos índices de densidad demográfica, en algunos casos con una cierta dispersión territorial, sin alcanzar concentraciones urbanas de más de 8 millones de habitantes, pero sólo por dar una idea del grado de concentración de la población en Europa, pensemos que Argentina tiene una población de 35 millones de habitantes en una extensión de territorio similar a la que habitan los más de 300 millones de los 15 países de la Comunidad Europea; luego entonces es comprensible que los niveles de contaminación de esos países altamente industrializados, sean mayores que los de los países latinoamericanos subdesarrollados con grandes territorios (Brasil, Argentina y México) y menor densidad poblacional. En estos últimos la contaminación se concentra en los "pequeños" espacios territoriales en donde se asientan las grandes ciudades. En esos entornos la depredación es mayor en virtud de que el régimen de derecho es soslayado por todos los actores del desarrollo incluyendo a las multinacionales

bajas tasas de natalidad, la dispersión de las ciudades tienden a cubrir extensas zonas rurales alejadas del viejo centro urbano, unidas por supercarreteras, avenidas, puentes y modernos sistemas de transportación colectiva a lo largo de los cuales se entrelazan interminables redes de tejido urbano e industrial y entre las que quedan atrapadas infinidad de unidades productivas del campo y tramos de reservación ecológica. El desarrollo alcanzado en esas sociedades sugiere la idea generalizada, de que en el mundo actual todos somos urbanos, independientemente de que en las ciudades pase lo mejor y lo peor de las sociedades. (Borja y Castells, 2000: 11) Quienes abandonan las megalópolis con frecuencia se mudan a ciudades emergentes; tal es la fascinación por la vida urbana. Las ciudades tienen sus secciones en la prensa, la radio y la televisión, más por lo que falla que por sus fortalezas y aciertos: en las ciudades se agudiza la crítica, se ejercita la participación y se da rienda suelta a la imaginación prospectiva. (Beristain, 1999: 6)

En estos países en donde relativamente muy poca población se dedica a las actividades agropecuarias (4 a 6%), su productividad, su tecnología y su nivel de desarrollo, permiten una alta capitalización del entorno rural, de tal manera que la brecha entre campo y ciudad se diluye, a menos que sea porque se perciben los campos de cultivo trabajados con alta tecnología. Además la infraestructura de los pequeños poblados alcanza tales grados de urbanización y la alta densidad poblacional aprieta tanto los espacios territoriales que vivir en la "ciudad" o en el "campo", termina siendo relativo, pues aún los habitantes de las zonas llamadas rurales están conectados con la ciudad, ya sea porque trabajan en ella, o bien, porque tienen acceso a toda una gama de bienes y servicios individuales o colectivos, considerados urbanos. (Connolly, 1999: 39)

Por otra parte, la preocupación por el desarrollo sustentable se refleja en la preponderancia por conservar los mantos acuíferos, los sistemas arbolados, los suelos de reserva ecológica, la jardinería y otras formas de compensación al impacto ambiental. No se trata del equilibrio ecológico perfecto, por el contrario a mayor desarrollo y mayor densidad poblacional, más contaminación y más impacto ambiental, pero se percibe un avance cualitativo en la capacidad de la organización estatal y un ambiente social y cultural propicio para el desarrollo de las políticas ambientales, respecto de lo que se ha logrado en las sociedades subdesarrolladas, pues en aquellos países los gobiernos, producto de proceso de gobernabilidad democrática más desarrollada, se obligan a construir políticas públicas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que se reflejan en el equilibrio entre esos dos elementos aparentemente antagónicos: la ciudad capitalista y el medio ambiente.

La política inmobiliaria de los gobiernos orienta las acciones de los sectores sociales y privados hacia la oferta de vivienda pactada con base en mínimos de confort establecidos para sectores y segmentos sociales reconocidos. Esto a su vez genera desarrollos comerciales y parques industriales en donde los gobiernos junto con los empresarios inciden en la creación de empleos y todo tipo de servicios, de manera que la gente percibe una sensación de autosuficiencia respecto de la ciudad central y entonces apoyada en los avances tecnológicos y el transporte moderno, se aleja del viejo centro. Estos nuevos desarrollos urbanos se moldean con base en las necesidades y posibilidades de la tecnología y del mercado, y son más proteicos, (Rifkin, 1999: 23) pues se adaptan fácilmente a los cambios del entorno global-local; se trata de las ciudades flexibles, que en el sistema-mundo, junto con los sistemas regionales serán las tres esferas territoriales más significativas en las agendas gubernamentales de los inicios del siglo XXI. (Hiemaux, 1991: 46)

La forma de gestión pública en estos nuevos entornos metropolitanos, producto de la planeación estratégica²² y la construcción consensual bajo las reglas de la gobernabilidad democrática, se aleja de las tradicionales formas de planeación tecnocráticas: en la mayoría de los casos se trata de una gestión territorial interactiva en la que redes organizacionales, tanto estatales, sociales y privadas, acuerdan y ejecutan las modalidades del desarrollo metropolitano. Esta es la nueva forma de gestión pública en donde el gobierno opera como un actor más, dentro y para dichas redes organizacionales que articulan las acciones del estado y la sociedad civil. Desde estos modelos político-administrativos se habla de importantes avances económicos, parcial interrupción del crecimiento de la población y grandes proyectos renovadores. Para argumentar esta tendencia transformadora se menciona también el regreso al centro histórico en algunas ciudades, sobre todo en las ciudades europeas y la monumentalización de los barrios y fraccionamientos periféricos. (Smith y Naim, 2000: 21-60) y (García, 2000: 166)

²² Se trata de un proceso mediante el cual una organización (en este caso la estatal) define su futuro y los procedimientos para alcanzarlo, por lo que se obliga a promover la reflexión sobre la misión de las unidades que la componen y luego sobre las acciones y métodos a seguir. Por lo tanto el pensamiento estratégico, mas que un conjunto de herramientas de aplicación a la acción pública, es una filosofía que busca el origen y el destino de la organización. (Bazaga en Bañón, 1997: 110)

1.3. Las megalópolis del sur

Países subdesarrollados²³ como Brasil, Argentina, India, Egipto o México han mostrado la misma tendencia a la metropolización, sólo que en este grupo de países las grandes ciudades viven en la tensión entre formas extremas de tradición y modernización globalizada y aún así, esta fractura genera oportunidades de integración internacional para ciertas actividades económicas, mientras que por otro lado generan fuertes desigualdades y procesos de exclusión social y cultural para la mayoría de su población. (García, 2000: 168) En ellos la metropolización se muestra bajo dos características del subdesarrollo. La primera, es que el crecimiento demográfico no está resuelto satisfactoriamente; aunque ha habido ciertos logros en el control de la natalidad y los índices de fecundidad han bajado, la población sigue aumentando mucho en términos relativos a nivel general (entre 1.6 y 2.6 anual en algunos países de América Latina) y mucho más en números absolutos en las zonas metropolitanas, comparando con los países de la Comunidad Europea, porque la migración hacia las regiones de mayor desarrollo nacional sigue generando concentraciones humanas enormes y fuera del control. La formación de nodos de gestión globalizados, coexisten con sectores tradicionales, actividades económicas informales o marginadas, deficientes servicios urbanos, desempleo e inseguridad. Por un lado se vende una parte de la ciudad, se esconde y se abandona al resto. (Borja y Castells, 2000: 185)

La segunda característica de este proceso es la pobreza: se trata de sociedades estructuralmente dependientes, con economías de desarrollo "intermedio" y enormes centros urbanos, pero el peso de la deuda externa en sus balanzas de pagos y la alta concentración del ingreso genera amplios sectores de población en situación de pobreza y pobreza extrema²⁴. Por lo anterior, el volumen de recursos que los gobiernos canalizan para el desarrollo urbano es mucho más limitado que los que se aplican en este rubro en los países desarrollados, en donde los sistemas de compensación y de bienestar social, siguen vigentes en la agenda institucional de sus gobiernos basados sistemas de distribución de la

²³ A lo largo del trabajo nos referiremos a la acepción histórica que le dan al término Cardoso y Faletto. Ellos pensaban que la situación de subdesarrollo se produjo cuando la expansión del capitalismo comercial y luego del capitalismo industrial vinculó a un mismo mercado economías que, además de presentar grados diversos de diferenciación del sistema productivo, pasaron a ocupar funciones distintas en la estructura global del sistema capitalista (Cardoso y Faletto, 1971: 23)

²⁴ Raúl Olmedo afirma que en estos países la pobreza no es un fenómeno reactivo, sino que se trata de un problema estructural que tiene que ver con la destrucción de modos de producción tradicionales, debido fundamentalmente a la incorporación de extensas regiones a las economías industrializadas del mercado global (Olmedo, 1994: 151)

riqueza más equitativos y en un producto interno bruto *per cápita* proporcionalmente mucho mayor²⁵.

En los países subdesarrollados el problema es que el crecimiento de la mancha urbana se ha ido dando bajo patrones anárquicos, en donde la espontaneidad, la precariedad y la invasión de cualquier espacio disponible, es lo más común; la movilidad de la población no está relacionada con el desempeño de los gobiernos locales en la prestación de servicios básicos, sino con la disponibilidad y accesibilidad del suelo; de hecho existen mafias profesionales que cotidianamente realizan estas acciones con estrategias de lucha y enfrentamiento basadas en el cohecho, las relaciones corporativas, clientelares y en experiencias de enfrentamiento físico y jurídicos. Después la mayoría de sus ocupantes pobres y sin títulos de propiedad, logran regularizar sus terrenos y atraer servicios básicos a cambio del voto a favor de algún partido.²⁶

En estos países los intentos de formulación de políticas y diseño de planes nacionales, estatales o regionales de desarrollo urbano y de vivienda se ven rebasados por la presión social, la urgencia de fuentes de trabajo y la baja capitalización para el equipamiento urbano y los servicios. La consecuencia lógica es el fenómeno de la informalidad que invade los diferentes sectores económicos y la ilegalidad en el uso del suelo y los espacios públicos, que se convierte en problema cotidiano de los gobiernos locales.

En contextos de estas características las políticas metropolitanas se formalizan a través de leyes, se formulan con planes y programas y aparentemente se concretan a través de la creación de organismos de coordinación con limitados alcances facultativos y con visiones muy sectoriales y fragmentadas. Al no ser considerado el entorno político-administrativo en que operarán, la transferencia de facultades ejecutorias suficientes (empoderamiento), ni los recursos fiscales correspondientes, la fase de la implementación²⁷, tan importante en las políticas públicas, se limita a la generación de estudios de diagnóstico y recomendaciones.

²⁵ En el caso de algunos países desarrollados, según el Banco Mundial, esta relación es de entre 9 a 6 veces mayor, por ejemplo mientras México tenía en 1998 un producto interno bruto (en US dólares) *per capita* de 4,459 y Brasil de 4 509, el de Dinamarca era de 37,447, Alemania de 31,141, Austria de 30,869, Estados Unidos de 29,683, Bélgica 28,790 y Países Bajos 28,154. (INEGI, 2001-2: 181-182)

²⁶ En la Universidad Autónoma Metropolitana de Nochimilco, hemos dirigido investigaciones sobre estos grupos que operan en Iztapalapa, con redes y contactos de apoyo con partidos y organizaciones de diferentes entidades.

²⁷ Hay autores en castellano que la traducen el concepto "implementation" como *implantación*; nosotros preferimos la traducción utilizada en la portada del Tomo 4 de la obra de Luis Aguilar. *La implementación de las políticas*. (Aguilar, 2000)

que luego nadie toma en cuenta ni ejecuta, quedando así entrampadas en círculos viciosos que congelan la gestión gubernamental y desincentivan la participación de la sociedad civil. Estas ciudades fueron proliferando en el mundo subdesarrollado a lo largo de la segunda mitad del siglo XX; en 1950 había 300 millones de habitantes en ciudades, en 1960, 500 y en el año 2000 había más de 1500 millones de habitantes urbanos en los países subdesarrollados; las ciudades de México, Bombay, Río de Janeiro y Calcuta superan los 15 millones de habitantes, en tanto que Bangkok, Beijing, El Cairo, Nueva Delhi, Yakarta, Karachi, Manila, y Terán superan los 10 millones y son el prototipo de metrópolis subdesarrolladas en donde la baja capitalización en infraestructura urbana, los pocos recursos que se aplican para la compensación ambiental y la incipiente cultura ecológica, hace que el futuro de la sustentabilidad esté comprometido.

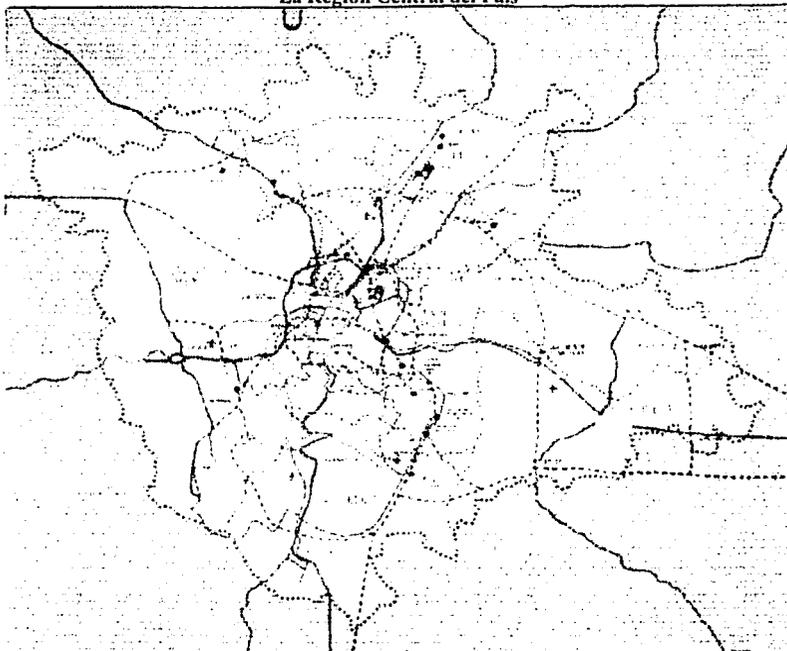
Los problemas a que se enfrentan estas grandes zonas metropolitanas que abarcan diversas jurisdicciones es que requieren por fuerza de la competencia de los gobiernos nacional, subnacionales y locales, de agencias gubernamentales centralizadas, desconcentradas y descentralizadas, empresas públicas, organismos sociales y privados de distinta naturaleza: en muchas ocasiones con normatividades traslapadas o reiterativas y en el mejor de los casos, altamente especializadas, de manera que la mayoría de los funcionarios no las comprenden ni cuentan con los instrumentos operativos para su implantación. Este es el campo propicio para la gestión metropolitana informal, con base en acuerdos clientelares, corporativos, de voluntarismos autoritarios e improvisados y de acuerdos metaconstitucionales.²⁸

El problema que se observa es que la mayoría de los gobiernos en estos países, dan síntomas de tortugismo e incapacidad para la generación de habilidades de receptividad de la problemática y, aún habiendo seguido las líneas de la modernización sugeridas por los organismos internacionales desde hace varias décadas, no acaban por desarrollar una organización estatal que sea ágil, flexible y eficiente para incluir expeditamente en la agenda gubernamental políticas metropolitanas integradoras. Por lo anterior, nuestra atención se centrará en el nivel de gobernabilidad que se puede lograr en un país en donde la tradición autoritaria dejó como herencia un sistema político-administrativo resistente a

²⁸ Nos referimos al concepto acuñado por Jorge Carpizo para definir acciones y decisiones presidenciales ilegales, más bien basadas en valores entendidos entre la élite política y los grupos corporativos del sistema político mexicano aceptados por los actores fundamentales. (Carpizo, 1978: 35)

los cambios propiciados por la expansión de la ciudad, pocos recursos para enfrentar la cuestión social, vaga voluntad política para darle equilibrio a la relación campo-ciudad y baja capacitación en las elites burocráticas para emprender un proyecto de desarrollo metropolitano que ofrezca calidad de vida para sus habitantes y que considere la importancia del equilibrio ecológico.

Mapa 1
La Región Central del País



Fuente: Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (COMETAH 1998: 103)

1.4. La Ciudad de México

A pesar de los programas de planeación familiar en los años 70's y los reportes del censo poblacional de 1990, en el sentido de reducciones importantes en el índice de crecimiento

demográfico y procesos migratorios centrífugos, la tendencia megalopólica continúa sin cesar, generando conurbaciones cotidianas y dinámicas con antiguos barrios campestres, pueblos rurales y con las ciudades capitales de las entidades aledañas, en cuyos territorios se perciben ya también, los estragos ecológicos bajo las mismas tendencias experimentadas en los años recientes en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

El comportamiento demográfico de esta región producto en parte de aquellos fenómenos migratorios originales y de sus propios índices de crecimiento, tuvo por lo menos cuatro momentos durante el siglo XX:

- Hasta los años treinta su crecimiento fue moderado, debido al impacto de la violencia revolucionaria en todo el país; su población no rebasaba el millón y medio de habitantes;
- De los años 40's hasta mediados de los 70's su crecimiento fue expansivo, catalizado por las corrientes migratorias hacia la capital y por una política poblacionista que impulsó el crecimiento demográfico hasta llegar a un sostenido 3.5% anual a nivel nacional y de 5.3% en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, considerando los incrementos por la migración campo-ciudad y que sólo rectificó hasta mediados de los años setenta, con la creación del Consejo Nacional de Población, cuando ya tenía 13.7 millones de habitantes. (CONAPO, 1998: 9)
- De 1980 a 1995, de desaceleración de la tasa de crecimiento, aunque aún así todavía se llegó a 16.8 millones en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, debido entre otras cosas, a la reducción de la tasa de fecundidad²⁹, a la desconcentración poblacional observada a partir de los sismos de 1985 y a ciertos logros en materia de desconcentración del gobierno federal y de la industria.
- De ahí en adelante, de reducción mínima en la población absoluta del Distrito Federal, debido a los niveles de saturación a que se llegó en algunas delegaciones metropolitanas;³⁰ de crecimiento desmesurado en algunas delegaciones periféricas y

²⁹ En el Distrito Federal la tasa de fecundidad es la más baja de todo el país.

³⁰ La práctica generalizada de construcción habitacional irregular de un sólo nivel en extensas zonas depauperadas del oriente del Valle de México y fenómenos relacionados con los cambios de vocación y uso del suelo en la zona central metropolitana, que tienden a reutilizar, para convertirlos en talleres, bodegas u oficinas, generó la expulsión de población del Distrito Federal hacia la periferia o hacia las ciudades de la corona regional, sin desconocer que otras porciones posiblemente estén migrando más allá, de la región, atraídos por los beneficios que pudiera estar provocando el *Programa de las Cien Ciudades*, y por el impulso que han tenido las ciudades maquiladoras principalmente en el norte del país o hasta fuera del país como es el

municipios conurbados; y de un discreto, pero sostenido crecimiento en el resto del territorio de la Zona Conurbada del Centro del País, particularmente en las zonas metropolitanas de la corona regional.³¹ (Delgado, 2002)

De acuerdo con el Programa Nacional de Población 1995-2000 a fines del siglo XX, México terminó con una tasa de crecimiento nacional de 1.6% anual, considerando nacimientos, defunciones y fenómenos migratorios. Estos datos significan que en estos tiempos, considerando una población base aproximada de 100 millones al 2002, cada año se incorporan a la sociedad mexicana alrededor de 1 millón 600 mil personas más. Por su parte, el índice de crecimiento de la Zona Conurbada del Centro del País, se ha venido reduciendo en las últimas dos décadas. Entre 1950 y 1990 marca un promedio de 3.04 puntos porcentuales al año, teniendo su punto más alto en 1980 cuando llegó a representar el 3.43%, pero de acuerdo con el último censo la tasa de crecimiento para la región, bajó al 2.05% anual en el año 2000, quedando por arriba de la nacional que fue para el mismo año de 1.6%. (INEGI, 2001-3: 43)

Por lo mismo, la Ciudad de México dejó de ser la región más transparente:³² la mayor parte del año la calidad del aire está por debajo de los mínimos establecidos por las normas internacionales³³. En la cuenca del gran lago donde hace siete siglos se asentaron nuestros ancestros indígenas, hoy el lago y sus canales se redujeron a enclave ecológico protegido ubicado al sur del Distrito Federal y la carencia de agua es la lucha de todos los días para los pobladores de los asentamientos irregulares que se han ubicado peligrosamente a la orilla de las vías de ferrocarril, las carreteras, en las franjas de terrenos federales debajo de las torres con cables de alta tensión, en las faldas de las montañas y en las barrancas a la

caso de mucho trabajadores migrantes. (Rojas, 1998: 17)

³¹ Algunos autores identifican en este proceso de crecimiento de la Ciudad de México cuatro etapas: el crecimiento del núcleo central (1900-1930), la expansión hacia la periferia del Distrito Federal (1930-1950), la dinámica metropolitana que rebasa los límites del Distrito Federal (1950-1980), y la emergencia de una megalópolis (1980-2010). (Garza y Damián, 1991:26). Estas sucesivas delimitaciones evidencian el proceso de metropolización y la gradual incorporación territorial de nuevas unidades político-administrativas. (Grzybord y Salazar, 1987:122)

³² Nombre de la célebre novela del escritor mexicano Carlos Fuentes en donde el contexto es la Ciudad de México de los años 60's. (Fuentes, 1971)

³³ Resulta impactante ver que en siete años de monitoreo (1994-2000), los días de calidad no satisfactoria o peores (arriba de los 100 puntos de IMECAS), representaron entre el 88% y 94% sobre los 365 días del año, (salvo en 1999 que bajó a 82%). (INEGI, 2001-3: 33)

orilla de los arroyos y ríos que se forman en épocas de lluvia, la mayoría de las veces sobre suelos de conservación.

Los tiraderos oficiales y clandestinos de basura no se dan a basto para reciclar la cantidad de desechos sólidos que arrojan la industria, los negocios y las viviendas de los cerca de 20 millones, por lo que la mayoría de los mantos acuíferos y ríos están contaminados. Asimismo la deforestación y la invasión "hormiga" de suelos de conservación que sirven de pulmón natural para la ciudad y como esponja para la recarga de los mantos freáticos, se sigue registrando todos los días. Además la mayoría de los servicios públicos como el agua, el drenaje, los transportes, la vialidad, la calidad del aire y la seguridad pública, muestran síntomas de incapacidad para cubrir la demanda y deterioro sensible en equipos e infraestructuras y los distintos gobiernos, sin importar el partido al que pertenezcan, no encuentran una solución efectiva para mejorarlos: más bien su paso por la administración, deja o crea nuevos problemas que se superponen a los viejos ya existentes.

El interés de los grupos de presión y los partidos políticos se centra más en "colonizar" la administración pública para repartirse los puestos de trabajo e influir sobre el destino de los recursos públicos, viendo al gobierno como botín, antes que asumir la responsabilidad de servidor público que está ahí para reformarlo, para eficientarlo y convertirlo en una institución al servicio de la ciudadanía. Por lo mismo, el problema del reconocimiento tardío de la conurbación de la Zona metropolitana de la Ciudad de México parece repetirse ahora con el fenómeno de la megalopolización. El Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal considera a las ciudades de la corona regional como las naturales receptoras de la población que se desconcentra de la Ciudad de México y aún así los mecanismos de coordinación existentes hasta el momento sólo contemplan como formal coparticipe al Gobierno del Estado de México.

La transición política y la alternancia han aportado poco a la innovación y reforma de la administración, de los gobiernos y de la construcción de un andamiaje institucional que fortalezca la gobernabilidad de la megalópolis mexicana; por el contrario, a casi tres años del 2 de julio del 2000 las expectativas políticas de los gobiernos de la región, apuntan hacia la concentración de los intereses partidistas en las elecciones intermedias del 2003, frente a la indiferencia por la mayoría de los asuntos fundamentales de la agenda metropolitana. Las prácticas autoritarias se mantienen, cuando se trata de formular o

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

implementar políticas públicas; en el Distrito Federal el poder ejecutivo gobierna en varios renglones por encima de los mandatos de el Asamblea Legislativa.

1.5. Preocupaciones: población, democracia y sustentabilidad

La consecuencia de la manera en como se dio el proceso de metropolización de la Ciudad de México es que la calidad de vida ha disminuido sensiblemente, no sólo por las crisis económicas, sino por la ingobernabilidad en que van quedando los problemas causados por la expansión metropolitana, la incapacidad de los diferentes gobiernos para organizarse y coordinarse mejor y la carencia de una infraestructura institucional que le dé soporte a un proyecto de desarrollo regional que considere los aspectos estratégicos que le den organicidad, sentido y visión de futuro a la megalópolis. Siendo propositivos se debiera empezar por definir:

- Una política demográfica que proponga criterios cuantitativos y cualitativos sobre el tamaño y distribución de la población de acuerdo a los potenciales económicos, técnicos y riquezas naturales renovables del territorio, teniendo por objetivo central una mejor calidad de vida.
- Una forma de gobierno democrática que se organice en función de lograr una coordinación metropolitana eficiente que incluya a todos los niveles e instancias de gobierno y actores de la sociedad civil.
- Un proceso de planeación estratégica y sustentable para las obras y servicios de nivel metropolitano, con instrumentos jurídico-administrativos eficaces, claros y reconocidos por todas las partes, incluyendo los niveles e instancias de gobierno y las comunidades respectivas.

1.6. Las preguntas centrales

Las preguntas que constituyen el punto de partida de este trabajo son las siguientes:

- ¿Qué tanto se debe hacer desde la política y qué tanto desde la gestión, para lograr un modelo de coordinación metropolitana con planes y programas que resuelvan los problemas de descoordinación, fragmentación político-administrativa y atomización de las acciones públicas.
- ¿Cómo se pueden establecer mecanismos institucionales para que los principales actores que influyen sobre las políticas metropolitanas, encuentren un marco normativo para la formulación, implantación y evaluación de sus acciones.

- ¿Cuáles son las variables de la gobernabilidad en las que hay que poner atención para que se consolide un sistema de coordinación metropolitana, que por un lado sea políticamente viable y por el otro sea administrativamente eficaz?

1.7. Delimitación, objetivos y líneas de investigación

Para avanzar en nuestro interés por el estudio de la coordinación y las modalidades de administración y gobierno metropolitano, consideramos importante delimitar el espacio regional en tanto área de influencia de la Ciudad de México. En ese sentido es obvio que el Distrito Federal, queda incluido en primera instancia y como foco de nuestra principal preocupación y los 34 municipios conurbados del Estado de México, que en conjunto forman la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, en tanto que es allí en donde se han dado las experiencias de coordinación metropolitana en las últimas dos décadas.

La siguiente dimensión geográfica a considerar en nuestro análisis sería la Zona Metropolitana del Valle de México, que además del Distrito Federal, incluye 58 municipios del Estado de México y uno del estado de Hidalgo, dimensión que es considerada por estudios y proyectos de planeación de más largo alcance dentro lo que serían los contornos de influencia de la ciudad central.³⁴ En una dimensión mayor se debe considerar lo que en su momento la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 denominó como la Zona Conurbada del Centro del País, que además de incluir a la ciudad central, agrega a sus límites a todos los municipios, urbanos o no, que quedan atrapados entre la franja de los 34 municipios conurbados del Estado de México y las ciudades capitales de las entidades vecinas. En esta dimensión nos concretaríamos a construir una configuración general del territorio en tanto escenario del proceso de megalopolización y a identificar algunos de sus rasgos socioeconómicos y relaciones funcionales con la ciudad central, en tanto que dichos indicadores son referencia de los escenarios en los que se mueve la lógica de la gestión pública.

La intensidad del estudio se centra proporcionalmente más en el la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; el resto del espacio regional se toma como una referencia territorial

³⁴ Estudios recientes consideran que más allá de los primeros 34 municipios que forman parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se pueden sumar en estos momentos otros 24 más, es decir hasta 58 incluyendo el municipio de Tizayuca del estado de Hidalgo, porque prácticamente ya están conurbados con la metrópolis y que en el mediano plazo consolidarán una continuidad física, además de su relación funcional con la ciudad central que ya opera en esas unidades territoriales; a esa siguiente dimensión territorial mayor le denominan Zona Metropolitana del Valle de México. En su momento realizaremos un análisis puntual sobre las experiencias de planificación metropolitana que de ellos se derivan. (Sedesol, 1998)

hacia donde se orientan los nuevos desarrollos centrifugos de la ciudad central y hacia donde más temprano que tarde, habrán de instrumentarse mecanismos de coordinación metropolitana entre sus gobiernos.

La otra importante delimitación del estudio se refiere, más que a un criterio de orden físico-espacial, a la necesidad que tenemos de centrarnos temáticamente en el estudio de la coordinación metropolitana; en un principio pensamos que era posible tratar con todas las experiencias de coordinación metropolitana, pero en el desarrollo de la investigación nos dimos cuenta que la discusión teórica y la argumentación histórica de contexto nacional y regional requerían de un cierto espacio, por lo que decidimos que el estudio se limitaría al análisis más detallado de un solo caso, el del Consejo Metropolitano del Transporte, después transformado en la actual Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad; lo anterior, fundamentalmente atendiendo a la disponibilidad de información y a que las experiencias de investigación se pudieran consumir más de cerca con ese organismo.

Esto no significa que no haremos referencia a los otras organismos de coordinación de metropolitana y su incidencia en el análisis de conjunto, pero el énfasis se centrará en el caso del transporte, que nos permitirá ver más de cerca cómo se dan las interacciones reales entre actores, organismos, coyunturas y contextos en torno a un servicio público, en el que intervienen multiplicidad de factores y decisiones, no precisamente derivadas de una elección racional, como se pretende teóricamente desde la formulación científica de las políticas públicas, sino en alguna medida como expresión de la naturaleza argumentativa, característica de la mayoría de estos procesos.³⁵

La gobernabilidad de un sistema político-administrativo depende en buena medida de la creatividad, innovación e inteligencia de los actores gubernamentales al momento de gestionar las políticas públicas desde el interior del aparato administrativo del estado y de los resultados en eficiencia, costos y calidad de las obras y servicios que ofrecen a la ciudadanía. Pero por otra parte, también es importante considerar el marco institucional más amplio en que el gobierno opera al lado de grupos y corporaciones de la sociedad civil, en donde se dan los consensos y disensos, los acuerdos informales y desde donde se

³⁵ Lo que hace triunfar a las doctrinas administrativas es su poder retórico: la estatura de quien las propone y el ropaje del argumento. Lo anterior es dicho por Hood y Jackson en su desarrollo de la teoría de la argumentación administrativa, lo que significa que quienes ejercen el poder de alguna manera imponen a través de ciertos discursos la manera en cómo se organiza el gobierno y qué es lo que se debe esperar de él. (Hood y Jackson, 1997: 36)

perfilan los criterios para las reformas políticas y se cabildean las reformas a leyes y reglamentos que afectan la estructura, organización y agenda del gobierno, pues de nada sirve tener un buen aparato administrativo, los mejores funcionarios para la implementación de las políticas y un excelente plan, si en el sistema político en que está inmerso, no se acaban de dar los acuerdos mínimos de la orientación, prioridad y dimensión que deben alcanzar las políticas. (Zicardi, 1996: 14-15)

En ese sentido, el estudio de la gobernabilidad necesariamente obliga al análisis de los escenarios políticos en que se mueven los gobiernos metropolitanos, por lo que nuestra delimitación temática pone énfasis en la manera en cómo se articulan los grupos de la sociedad civil y los intereses partidistas y qué nivel de representación y penetración alcanzan en los distintos órganos e instancias de gobierno, ya que estos aspectos tienen fuerte incidencia sobre la calidad y orientación de la gestión metropolitana, toda vez que sus líderes y militantes se convierten, bajo las reglas de la alternancia política, en autoridad con atribuciones y funciones administrativas y de gobierno.

De las preguntas y criterios de delimitación anteriores se desprenden las líneas de investigación que habrán de ser consideradas a lo largo del estudio:

- Analizar los componentes del marco institucional de que parten los actores para la formulación, gestión e implementación³⁶ de las políticas metropolitanas, es decir, reglas del juego para su participación, leyes y reglamentos que sirven de marco a los organismos reguladores y operativos, planes, programas y acciones de coordinación que se proponen.
- Evaluar, a través de estudios de caso, los alcances de la gestión intergubernamental a partir de los resultados de las acciones emprendidas por los organismos de coordinación metropolitana.
- Identificar los elementos que permitan la construcción de un modelo de coordinación metropolitana más eficiente.

³⁶ La implantación (*implementation* en inglés) forma parte del proceso administrativo de una política pública y se refiere a lo que comúnmente definimos como efectuar, realizar, completar o producir, se trata de una etapa intermedia de la hechura de *polici*, que se da una vez generados los acuerdos entre actores, cuando ya están establecidas las metas y definidos los propósitos y las políticas específicas, solo hasta ese momento se inicia la implantación y en ello intervienen normalmente los cuerpos burocráticos especializados, sean compuestos por funcionarios públicos o de contratación externa y una amplia gama de recursos dependiendo de la política de que se trate. (Pressman y Wildavsky, 1999: 690-697)

Si bien pondremos atención en el fenómeno urbano, en tanto manifestación territorial del problema metropolitano, nuestra preocupación fundamental es analizar las modalidades y estrategias de coordinación metropolitana, identificar su problemática funcional y operativa y valorar los alcances de las políticas en términos de gobernabilidad y eficiencia.

De lo anterior se desprende nuestro interés por el análisis de las políticas metropolitanas, un terreno relativamente nuevo para los gobiernos latinoamericanos, en las que el estado-nación, al tiempo que se reforma y se transforma, se entrena y estrena en sus nuevos roles frente al mercado, ensaya con limitaciones el camino de la gobernabilidad democrática y de la gobernanza,³⁷ impulsado por la complejidad de las demandas provenientes desde los ámbitos locales y los procesos de globalización.³⁸

La concepción del estado es importante ya que de ella se deriva la manera en cómo se abordan los problemas específicos. El estado se concibe como:

- organización pública y oficial de la sociedad de cuyos poderes se desprenden los organismos de estado, las formas y niveles de gobierno, las modalidades de administración y de coordinación metropolitana, las formas de representación y/o de participación política de la sociedad civil en dichos organismos.
- actor fundamental en la formulación y regulación de políticas metropolitanas a través de sus órganos de gobierno.
- estructurador de las diferentes instancias político-administrativas que operan en el territorio nacional y el tipo de jurisdicción, patrimonio y facultades que tienen sobre él y sobre su población.
- aparato administrativo de gestión e implantación de las políticas metropolitanas, desde donde se manipulan, promueven o frenan los programas y acciones

³⁷ El vocablo franco-inglés *governance*, surge por la repulsa anarquista al término gobierno y fue traducido al español como gobernanza por el escritor mexicano Carlos Fuentes y por el traductor de las obras de Anthony Giddens, otros autores lo traducen o lo usan como sinonimo de gobernanza. Literalmente significa el resultado del ejercicio de la autoridad, acciones de estado que repercuten en la tranquilidad pública. Ya en su connotación contemporánea, trata sobre los gobiernos en interacción. Más adelante dedicaremos un espacio a este concepto que es utilizado para analizar la forma en como los gobiernos desarrollan la gestión pública, acompañados de multiples actores emergentes en los nuevos contextos de lo global-local, en donde destaca el principio de colaboración, más que el de coerción autoritaria; de hecho en la gobernanza el gobierno es un actor más, al margen de su investidura de autoridad legal de tipo weberiana (Guerrero, 2001, 4)

³⁸ Nos referimos específicamente a la globalización económica definida por la Organización de las Naciones Unidas como el incremento de la integración transfronteriza de actividades e instituciones económicas de base nacional. La dimensión cuantitativa de la globalización se mide a través del crecimiento de las inversiones extranjeras, el comercio internacional o el volumen de las transacciones en el mercado financiero internacional (Annan, 2001: V-B Asuntos económicos y sociales)

gubernamentales y se decide sobre criterios de organización, distribución, tiempos, estrategias y procedimientos de coordinación metropolitana.³⁹

Consideramos que desde la tradición norteamericana de la forma de hacer y analizar las políticas públicas, nos ponemos en el camino correcto para estudiar el problema de los gobiernos metropolitanos, en tanto que saca a la luz de los tomadores de decisiones, los elementos contextuales, aclara la naturaleza del problema, identifica con mayor nitidez los intereses de los actores a la hora de las negociaciones y de la consumación de acuerdos, situación que les permite influir en la formulación de las políticas previendo los problemas que se tendrán para su implementación y sus repercusiones una vez puestas en marcha.

* * * * *

En resumen, nuestro interés por el estudio del gobierno metropolitano se justifica en la medida que constituye una alternativa para explorar la fragmentación administrativa, la descoordinación interinstitucional, los problemas de gobernabilidad metropolitana, la regulación y prestación de servicios y los grados de flexibilidad y resistencia del régimen político de gobierno para adaptarse a los cambios que exige el fenómeno de la megalopolización y las limitaciones y barreras de los gobiernos locales para coordinarse y crear instancias organizativas, para atender los problemas de la conurbación expansiva.

Pondremos atención en las modalidades jurídico-administrativas que han asumido los organismos de coordinación metropolitana, los órganos de poder desde donde se regulan y formulan las políticas metropolitanas, el régimen de gobierno metropolitano que se ha ido forjando, la legitimidad de sus órganos y funcionarios. Asimismo, la calidad en la prestación de los servicios y oportunidad de las obras metropolitanas que se generan desde esas instancias de gobierno, los tipos y alcances de planeación aplicada, las capacidades y formas de participación ciudadana y la relación de estos elementos con el sistema político en su conjunto.

³⁹ La administración pública es la acción del estado en la sociedad, más no la administración de la sociedad. La administración pública es el gobierno en acción, el poder ejecutivo delegacional del estado frente a la sociedad, que hace valer los intereses del estado frente a la sociedad. (Guerrero, 1989: 42-44)

2. El análisis de lo metropolitano

Para que la realidad pueda llegar a transformarse, se necesita que las ciencias empleen algún prejuicio que permita limitarla. Existen dos prejuicios que resuelven el problema anterior, uno es aquel que trata de resolver problemas universales; el otro es el que relaciona a la realidad con los valores. El primero de estos prejuicios es el que emplean las ciencias naturales. Aquí se eliminan aquellos contenidos únicos, individuales, específicos. Se trata de que los conceptos que emplea la ciencia natural abarquen el mayor número de objetos, esto es lo que los hace sean considerados como universales. El segundo lo que hace es seleccionar aquello que es único, peculiar, característico, individual, es el método histórico del campo cultural que tiende a aprehender todo lo que tenga relación con los valores."

Max Weber

2.1. Implicaciones sociológicas de lo metropolitano

La ciudad y sus actores son una expresión cultural en la que el paisaje natural y el espacio físico de la vida cotidiana sirve de escenario para el asentamiento de grupos humanos que a la vez se transforma en lugar de conflictos y luchas sociales, pleno de símbolos, de estructuras y valores que sólo se pueden interpretar tras la construcción de un método particular, cualitativamente diferente al que el hombre construyó para explicar las regularidades de los fenómenos físicos y naturales.

Cada ciudad, vista desde el ángulo sociológico, es la revelación de un hecho histórico-social concreto, único e irrepetible y por lo tanto debe ser considerado en su connotación objetivo-subjetiva de objeto particular: se puede comparar con otros, en rasgos, tendencias y establecer e identificar las relaciones que hay entre ellas, pero en ningún caso esa actividad intelectual conducirá a la construcción de leyes de aplicación general. El estudio de las ciudades, su organización, su cultura y sus gobiernos, a lo que puede conducir es a la construcción de situaciones hipotéticas, modelos interpretativos, paradigmas, que bajo cierta sistematización, permiten avanzar en la comprensión de la intencionalidad de los

* La cita fue tomada del trabajo hoy pionero de Jorge Sánchez Azcona, *Introducción a la Sociología de Max Weber*. Creemos importante recordar este principio de separación entre los fenómenos naturales y sociales claramente identificado por Max Weber hace ya casi un siglo, porque entre la ciudad como expresión física de la transformación que el hombre le propina al paisaje y la intencionalidad de sus actores al momento de diseñar tal espacio, hay una frontera epistemológica a partir de la que, desde los tiempos fundacionales, los científicos de ambos bandos construyen sus objetos de estudio, hecho que considero deberemos tomar en cuenta a lo largo de este trabajo. (Weber 1904, en Sánchez, 1976: 34)

actores y el simbolismo de su entorno físico e institucional, en tanto construcciones colectivas acumuladas y producto de episodios discontinuos y contradictorios de su historia social. Se trata de la aplicación de un método que permita más que hacer un recuento de las crónicas sociales y explicar los cambios físicos observables que el hombre le propina al territorio donde vive, comprender al territorio como un espacio apropiado y valorizado, simbólica e instrumentalmente. Entrando en otra dimensión, se puede ir más allá, al mundo de la acción, al terreno de la lucha política, de la producción material y de la reproducción intelectual a partir de la práctica cotidiana, de la transformación del entorno físico y social, es decir a la dimensión de la *praxis*.⁴¹

2.2. Espacio, territorio y ciudad

El espacio es un concepto que da sentido a la posesión del territorio y al uso del suelo en cada sociedad. Por lo tanto, se puede considerar como la materia prima del territorio o, más precisamente como la realidad material preexistente a todo conocimiento y a toda práctica. El espacio tendría entonces una relación de anterioridad con respecto al territorio, se caracteriza por su valor de uso y a pesar de su nivel de abstracción, podría representarse como un campo de posibles, como una prisión originaria para los grupos humanos más primitivos. Desde la subjetividad de sus actores sociales se puede ver como los hábitats de significado, como espacios que se extienden y se contraen para formar hábitats de ofertas difusas y elecciones libres. (Bauman, en García, 1999: 165). También puede ser percibido como lugar para la reproducción social ampliada o como la prisión que el hombre se ha fabricado para sí mismo. (Giménez, 2000: 22)

El territorio que es la expresión tangible del espacio construido, tiene al menos tres ingredientes que debemos considerar como importantes: la apropiación, el poder y la frontera, y en todos ellos se puede ver con claridad que hay de por medio acciones sociales orientadas con base a fines y valores en relación al espacio y su paisaje, que son los que le dan el contenido subjetivo. En ese sentido:

El sistema de mallas, nudos y redes jerárquicamente organizados -que constituyen el sistema territorial- permite, en su conjunto, asegurar el control sobre todo lo que puede ser distribuido, asignado o poseído dentro de un determinado territorio, imponer uno a varios

⁴¹ Dice Mao que El conocimiento humano depende principalmente de la actividad de producción material, durante la cual el hombre va comprendiendo progresivamente los fenómenos de la naturaleza, sus propiedades, sus leyes, así como las relaciones del hombre con la naturaleza, al mismo tiempo por su actividad productora aprende a conocer en diferente grado y también de manera progresiva las determinadas relaciones existentes entre los hombres -a eso llamó Marx, la *praxis*. (Tse-Tung, 1937: 1)

órdenes jerarquizados de poder y jurisdicción; y en fin garantizar la integración y la cohesión de los territorios. (Giménez, 2000: 23)

La malla implica la noción de límite; el nudo implica una noción de centro de poder o poblamiento jerárquicamente relacionados entre sí, (aldeas, pueblos, ciudades, capitales, metrópolis, megalópolis o ciudades mundiales) que simbolizan la posición de los actores sociales dentro de un territorio y; la red implica la noción del entramado entre los nudos. Se deriva de la necesidad que tienen los actores sociales de relacionarse entre sí, de influenciarse recíprocamente, de controlarse, de aproximarse o de alejarse los unos con respecto a los otros.

Esta percepción general del espacio, el territorio y su relación con la geografía y la política del fenómeno urbano servirá para una comprensión más acabada de la región metropolitana entendida como red de ciudades en interdependencia con otras regiones metropolitanas componentes de un sistema nacional e incluso internacional. También permite ir a la búsqueda de las formas y mecanismos de coordinación que operan en estas regiones, pues con demasiada frecuencia las estructuras de intercambio, de dominación o de interdependencia de una ciudad se dan por hecho, se resuelven desde el simplismo del sentido común o se ignoran por completo, sobre todo cuando éstas toman dimensiones metropolitanas. (Ward, 1996: 127)

2.3. Enfoques de la planeación urbana

La escuela funcionalista de planeación urbana justifica lo existente como necesario para la sobrevivencia de la totalidad social. La interdependencia e interrelaciones entre las partes de un determinado sistema urbano están dadas por la función que cumple cada una de ellas y ello presupone un equilibrio cuyo mantenimiento depende de acciones que están más allá del control de los individuos, mismas que surgen del sistema social como entidad en sí misma. En ese sentido, el funcionalismo se muestra como una teoría conservadora, lo que hace de ella un instrumento ideológico de los grupos dominantes que se benefician de la economía urbana y la especulación inmobiliaria, dejando al estado jugar un importante rol para la legitimación técnico-jurídica en que se basan las decisiones políticas sobre el desarrollo de las ciudades, sobre todo al momento de dictaminar la pertinencia urbanística al momento de la confección de planes y programas y la toma de decisiones sobre las obras y servicios metropolitanos. (Iracheta, 1988: 25-34)

En el análisis de la teoría de sistemas y de la perspectiva socio-ecológica el funcionalismo ha hecho aportes y derivaciones metodológicas que se reflejan en los sistemas de financiamiento, administración y planeación urbana. Howard y Geddes impulsaron en la Gran Bretaña el movimiento de las "ciudades jardín" y la asociación campo-ciudad, con fuerte influencia en la planeación urbana. (Iracheta, 1988: 35-49) Pasando por la escuela de Chicago donde se desarrolló un interés más sofisticado por las interrelaciones existentes entre diferentes partes de los asentamientos humanos, la escuela socio-ecológica concluyó que, más que zonas en un patrón espacial concéntrico, las ciudades se desarrollan en sectores que reflejan las líneas radiales de comunicaciones organizadas en torno a los núcleos industriales y comerciales de la ciudad.

Harris y Ullman (1945), en su teoría de los núcleos múltiples, establecieron que muchas grandes ciudades tienen más de un núcleo, por lo que el crecimiento zonal o sectorial podría emanar de ellos y no de un sólo. Para ellos la concentración se entiende como los incrementos en la densidad poblacional en un espacio y tiempo concretos, mientras que la centralización se ve como una especialización funcional de las actividades y las redes en un área que está relacionada jerárquicamente con otras áreas. Detrás de estas suposiciones existe la aceptación de un "determinismo natural", donde las ciudades se componen por áreas naturales y la sociedad es regulada por fuerzas naturales, en donde la competencia por el espacio adquiere formas de dominación, sucesión, explotación y segregación de unos grupos sobre otros, y en la estructura espacial urbana, esto se manifiesta por patrones de concentración, extensión, y descentralización. Por sus limitaciones para explicar la estructura urbana, la escuela socio-ecológica no puede ser utilizada indiscriminadamente como base teórica para la planificación de la sociedad urbana, simplemente porque el carácter social del urbanismo no puede tratarse con teorías basadas en principios no sociales. (Iracheta, 1988: 53-54)

En el contexto de la economía mixta y de los estados de bienestar, la creciente intervención estatal llevó a la planeación a convertirse en la fuerza directriz de la sociedad, cuya complejidad requirió de la centralización de decisiones y del control de los procesos que en ella ocurren. En materia de desarrollo urbano logró sobreponerse a las limitaciones que imponía la economía de mercado, en la medida en que poco a poco se convirtió en interlocutor de la burguesía o incorporó a las políticas públicas, intereses comunes: así, el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

planificador quedó del lado del estado y a partir de éste cumplió en la instancia de la planificación con su papel mediatizador de los conflictos urbanos, en la medida que despolitizó con términos técnicos las actividades de planeación del estado.

Los documentos de planeación no son solamente declaraciones técnicas que trasladan normas de planeación y perspectivas urbanísticas... son pronunciamientos en los que intereses diferentes y muchas veces contradictorios son puestos juntos, no obstante que, en casos extremos, pueden convertirse en declaraciones de racionalización de intereses coherentes; es decir, cuando la planeación se subordina a una fuerza política y social. (Castells, 1978, 37)

Castells concluye viendo en la planeación urbana una forma de intervención del estado con el propósito de asegurar la reproducción ampliada del sistema a través de la regulación o la represión de las contradicciones sociales.

2.4. Implicaciones metodológicas

El trabajo enfoca su atención en demostrar que el fenómeno de concentración-dispersión de la Ciudad de México, no es un asunto exclusivo de adaptaciones a una topografía accidentada, ni a determinismo la lógica y dinámica del capitalismo periférico, sino además, a distorsiones que obedecieron a la manera particular en cómo se estructuró el sistema político y sus formas de gobierno de donde emergieron los principales actores que le dieron cause al desarrollo y en particular a la gestión de las ciudades. De paso esta ciudad, siendo la sede de la capital, fue convertida por este grupo emergente de poder en el principal bastión del desarrollo nacional, además de meca político-administrativa y religiosa del país.

Por otra parte, negamos que las tendencias a la concentración se estén resueltas como se interpreta desde las cifras oficiales, pues el hecho de que el Distrito Federal esté dando muestras de agotamiento o de una retracción en el crecimiento de su población absoluta en las delegaciones metropolitanas, no precisamente significa que las tendencias a la concentración en el entorno inmediato hayan disminuido; en todo caso el trabajo mostrará en los capítulos siguientes los aspectos cualitativos y cuantitativos de la manera en que se está dando la expansión de la ciudad.

La complejidad de estos fenómenos obligan a tomar en cuenta la coexistencia de una comunidad multidisciplinaria altamente desarrolladas y con experiencia en asuntos muy especializados. Por lo mismo nuestras pretensiones cognitivas sobre el tema no pueden

abrirse plenamente a la perspectiva multidisciplinaria. a pesar de que estamos conscientes de que nos movemos en límites fronterizos difíciles de precisar; más bien esa complejidad nos inclina a centrarnos en las ciencias de las políticas y reconocer que desde ese ámbito sólo nos enfocaremos a algunos asuntos relacionados con políticas metropolitanas, sus implicaciones con la política y con lo público administrativo, en el entendido de que se trata de problemas que se dan en un tiempo y espacio, razón por la que requieren de la construcción del contextos históricos.

2.5. Algunas consideraciones teóricas

Siguiendo la tradición francesa de la escuela estructuralista a partir de los años 70's. Manuel Castells aplicó sus conceptos al campo del urbanismo, relacionando el desarrollo urbano con el modo de producción capitalista, considerándolo (al urbanismo contemporáneo) como un reflejo de la lógica que comanda el capitalismo. La ciudad es la localización donde se reproduce la fuerza de trabajo, de la misma forma como la unidad de producción es el lugar para la reproducción de los medios de producción. Este proceso de reproducción a su nivel más simple incluye la satisfacción de necesidades básicas como alimento, vestido, etc. y a nivel ampliado incluye la satisfacción de necesidades orientadas a la reproducción generacional de la fuerza de trabajo como la educación, la salud, la cultura, etc. Este proceso de reproducción ampliada se da a través del consumo colectivo. (Pradilla, 1993: 98-110)

En relación a la formación de las zonas urbanas y su concentración y movimientos, algunos marxistas norteamericanos se las explican en función del proceso de inversión de capitales. Los cambios locacionales de empresas atraen a la población, así como el papel del sector inmobiliario y la industria de la construcción. Otros como Tabby Sawers (1978) han enfatizado la primacía del capital industrial, mientras que Davis Harvey (1975) dan más importancia al capital financiero y el papel de los rentistas y promotores inmobiliarios. El hecho es que las fuentes que alimentan la gran concentración urbana moderna, son identificadas con las bases materiales del desarrollo social, es decir, en el nivel de lo económico, como primera instancia. Fainstein y Fainstein, después de revisar la literatura marxista sobre el ámbito urbano identifican en forma común las siguientes determinaciones de la forma urbana (particularmente de Estados Unidos):

- En primer lugar, constructores, prestamistas hipotecarios y especuladores.
- En segundo lugar, la burguesía industrial, ya que ésta se ha ido librando de la necesidad de

contar con densas concentraciones de fuerza de trabajo, conforme se han expandido los mercados de capital a la escala regional, nacional e internacional.

- En tercer lugar: el Estado que ha sido siempre un agente activo en la creación de la forma urbana y en la socialización de los gastos que requiere el proceso de producción.
- Finalmente, la dispersión espacial de la burguesía propiciada por la globalización, ha separado físicamente los procesos de producción y consumo, por lo que no se puede pensar que en la sociedad global actual una burguesía local determine las formas urbanas, incluso allí donde la ciudad en un principio tuvo su origen con la instalación de una firma privada. (Iracheta, 1988: 96)

Aunque obviamente la lógica de la economía norteamericana se mueve en otros dimensiones, de acuerdo a lo anterior, la base de conformación de la concentración urbana en México tendría que explicarse sólo por la dinámica del desarrollo capitalista, en su lógica de búsqueda de las mejores condiciones para la reproducción de la ganancia y en este sentido el estado sería algo así como un espectador neutral o cuando mucho un cómplice de los intereses de los capitales. Esta suposición es ilógica para una época en la que la intervención del estado en la economía fue decisiva y justamente los criterios estatales de la inversión pública no fueron precisamente de productividad o eficiencia económica, sino determinados por las prioridades políticas de ganar el control nacional a partir de una capital a la que se le gobernaba sin contrapesos: esto le da validez a nuestra hipótesis de la correlación entre la concentración urbano-industrial y demográfica y el centralismo político-administrativo reforzado por el sistema presidencialista.⁴²

Muchos años han pasado desde que Castells escribió su libro sobre *La cuestión urbana* (1972), como parte de la generación de los eurocomunistas a la que pertenecieron marxistas de la talla de André Gorz, Nicholls Poulantzas y Louis Althusser; hoy (2001), desde su estudio con vista a la bahía de San Francisco en Estados Unidos, país al que se mudó en 1979 para ofrecer sus cátedras sobre sociología y planificación urbana y regional en la Universidad de California en Berkeley, su concepción sobre muchos de estos asuntos han cambiado: la globalización, la nueva tecnología y el internet, le ha impuesto un viraje hacia el racionalismo posfordista que se refleja en el enfoque y contenidos de su obra compartida con Jordi Borja: *La era de la información: economía, sociedad y cultura* (1997).

Ahora las clases sociales se dividen en los desinformados, los sobreinformados y los

⁴² Esta idea se ha trabajado con anterioridad y se pretende mantener la misma posición, al menos mientras el sistema políticos en su conjunto no dé indicios de una descentralización sustancial. Al respecto ver Rosique Cañas, José Antonio: "El desarrollo nacional en el laberinto del centralismo mexicano", pp. 93-110, en *Revista Iztapalapa Políticas Públicas para el siglo XXI*, Núm. 46, México, Universidad Autónoma Metropolitana de Iztapalapa, 1999.

informados que seleccionan, ordenan y pueden pagar la información. Todo lo que cuenta, el poder, la riqueza, la tecnología, la información, se estructura en una red global. En la globalización el estado-red es una mezcla de instituciones de varios niveles: el poder político, que no es necesariamente el más importante, se negocia y se distribuye entre todas estas instituciones funcionando en red. Los estados de la Unión Europea, se organizan en red para negociar con otras redes. Su preocupación principal es sobrevivir, más que orientar los flujos globales en beneficio de los ciudadanos; el estado se mueve como organización inteligente.

De alguna manera, en la dimensión de lo virtual, el concepto de ciudad pierde sentido en este nuevo paradigma, o más bien es subsumido por el de aldea global. La suerte de la ciudad puede ser producto de lo que sucede en los mercados financieros, ya que es allí donde se gana y se pierde: donde se le asigna valor de compra a las cosas (pensemos en lo que le ocurrió a Buenos Aires con la caída del peso argentino y el famoso "corralito"). El desarrollo puede ser sustentable para quien pueda pagarlo y puede ser ecológicamente viable, pues hay tecnología para integrar conservación. Las soluciones están a la mano de los ciudadanos, ellos con su voto y con su acción social tienen la palabra, aún desde su limitada existencia e identidad local. (Castells en Rivière, 27-II-2000: 9-14)

Lo cierto es que el desarrollo del capitalismo en México ha sostenido la concentración del capital que incluye el proceso productivo, incorporando infraestructura, para agua, gas, electrificación, derivados del petróleo, etc., y las prolongaciones de los sistemas de transporte de mercancías y materias primas sobre carreteras y avenidas.

Para decirlo con Sergio Tamayo:

las condiciones generales para la reproducción del capital y su circulación, que incluye la gestión del capital, la circulación mercantil y monetaria como bodegas, almacenes, bancos, aseguradoras, etc.: las condiciones generales para la reproducción de la población no productiva detentora del capital y perceptora de la plusvalía; y finalmente, las condiciones generales para la reproducción de la fuerza de trabajo.

El efecto que favorece a la concentración de estos medios para la producción en las ciudades, disminuyendo los gastos de circulación y reduciendo los tiempos de circulación del capital para la obtención de plusganancias por localización se va atrofiando por el impacto de la crisis económica capitalista cuya repercusión genera a su vez una crisis urbana, obstaculizando los efectos útiles de la aglomeración y evidenciando el desarrollo desigual del espacio y el derroche masivo de recursos producto de esta hiperconcentración de fuerzas productivas. Se manifiesta la crisis del desarrollo desigual y combinado de la "abundancia económica", en unas regiones, y el "desierto económico" en otras. (Tamayo, 1989: 124)

Es así como la ciudad capitalista es resultado del proceso industrial, se puede decir que, al menos en una de sus etapas de mayor desarrollo, la industria crea o condiciona a la ciudad, por lo que ésta se transforma en una unidad de producción, comercio y consumo que es el resultado de procesos de urbanización caracterizados por su crecimiento anárquico controlado por los intereses privados. La pregunta vuelve: ¿es éste el caso de la Ciudad de México de los años posrevolucionarios? Tenemos serias dudas y en ello va parte del compromiso de este trabajo. Mucho de lo planteado por Tamayo está cambiando rápidamente, debido a los procesos de globalización de la economía que conllevan procesos de descentralización y deslocalización del capital industrial, pero también de la cultura, como lo afirman Castells y Rifkin, hechos que obligan a reconsiderar la validez de las viejas teorías de la ciudad capitalista originada por el desarrollo industrial.

La noción de totalidad que se aporta desde el materialismo histórico sobre todo por la noción de economía mundo que conservan la idea de centro-periferia puede ser útil: también se puede asumir la fundamentación económica que se le da en esta concepción al desarrollo urbano, aunque siempre se deberá cuidar de no caer en interpretaciones deterministas que deformen la esencia de la infinidad de fenómenos que se dan al interior de la ciudad o los devalúen al momento del juicio final.

Particularmente para la época en que se inician los procesos de concentración en México, se puede ver en la industrialización un agente catalizador en torno al cual la población, el comercio, los servicios y los programas de vivienda e infraestructura urbana se fueron ordenando, sin descuidar que complejos fenómenos económicos y sociales acaecidos en el campo, proyectaron hacia las grandes ciudades del país a amplios sectores rurales, aún cuando la industria no estaba en condiciones de absorberlos íntegramente. Sin tomarlo como compromiso para este trabajo pensamos que en el contenido populista de estos orígenes hay ocultos una buena parte de las respuestas que buscamos al crecimiento desmesurado de las megalópolis del sur, impulsado por los pactos sociales emergentes entre masas y caudillos populares, que luego transformaron la maquinaria del estado convirtiéndola en un aparato burocrático desde el que planearon e implementaron políticas que dieron por resultado la concentración y expansión incontenibles en la forma que hoy las conocemos.

2.6. El debate sobre el concepto de megalópolis

Fue en Estados Unidos en donde los fenómenos de urbanización y crecimiento de las

ciudades orillaron a los estudiosos a buscar criterios de medición en función del tamaño y cualidades que iban asumiendo los asentamientos humanos. Ya para 1910 la Oficina del Censo introdujo la definición inicial de distritos metropolitanos para aquellas concentraciones de más de 200 mil habitantes; luego en 1940 este criterio redujo tal exigencia a 50 mil. siempre y cuando la densidad alcanzara los 58 habitantes por km². En 1950 la Oficina del Presupuesto cambió aquel concepto por el de área metropolitana estándar; en 1960 en concepto evolucionó al de área estadística metropolitana estándar y el criterio fue que tendría que haber una ciudad central con más de 50 mil habitantes o dos ciudades contiguas de menos de 50 mil. pero con más de 15 mil cada una y situadas a una distancia no mayor a las 20 millas; además se tomaba en cuenta que al menos el 75% de la población económicamente activa no se dedicara a la agricultura. En México el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, ha considerado que la población es urbana oficialmente a partir de núcleos con más de 15 mil habitantes, sin importar la actividad económica preponderante, ni el nivel de desarrollo de las infraestructuras.

En general se considera que un área metropolitana se ha conformado cuando una ciudad central con un tamaño determinado ha desarrollado una gran complejidad funcional con movimientos pendulares de personas entre las poblaciones cercanas y la ciudad central y un sistema de transportes y de comunicaciones muy desarrollado. El uso del automóvil, la reducción de las jornadas de trabajo a 40 horas y el sistema de semana inglesa de cinco días de trabajo y un sistema de autopistas eficiente, permitió que en Estados Unidos varias zonas metropolitanas, principalmente ciudades industriales o centros financieros o políticos del siglo anterior, tanto en la costa este, en la zona de las grandes lagos y en la costa oeste, entre los años 50's y 80's se fueran conurbando rápidamente, al grado de conformar enormes regiones metropolitanas a las que llamaron megalópolis. Lo que unión y generó fuerzas centripetas en torno a los centros históricos de las ciudades fueron los descubrimientos de la revolución industrial de la primera fase: la máquina de vapor, la polea, la correa para la transmisión de energía, y las grúas que permitieron la carga y estiba de la producción. Lo que inició la descentralización de todas esas fuerzas y recursos concentrados, fueron dos productos de la segunda ola de revolución industrial: el automóvil y el teléfono. Pero la computadora, el internet y el teléfono celular se han encargado de expandir la metropolización hacia todos los rincones del planeta.

Uno de los primeros urbanistas en utilizar el término megalópolis fue el norteamericano de origen francés Jean Gottman en 1961, quien observaba en la relación automóvil individual-ciudad, un nuevo modelo metropolitano con desarrollos suburbanos alejados del centro de la ciudad tradicional, pero ligados a ella por infinidad de relaciones económicas y socioculturales. Se trata de un momento que surge después de la posguerra, cuando los centros urbanos tradicionales se desdibujan y aunque existen fosilizados en un punto central de la geografía del lugar, histórica e identitariamente reconocidos como el viejo centro, desaparecen en la trama real de interminables periferias exentas de toda centralidad. Así el fenómeno de la metropolización presentó una nueva fase regresiva y compleja: el área central pierde población, más tarde actividades industriales y de servicios en beneficio de la nueva periferia suburbana, dejando para los nuevos pobres de las ciudades el cascarón desanimado del viejo centro. (Hiernaux, 2000: 125)

Aunque al paso de los años hay quienes ven en la concepción de Gottman una visión etnocéntrica y simplista pasada de moda que nunca debió haber sido considerada para estudiar los casos de concentraciones urbanas en América Latina, su mérito fue, primero, apropiarse de un concepto difícilmente sustituible por otro que en términos llanos tenga una connotación cercana a lo que es la suma interrelacionada de varias metrópolis, en ese sentido la elección del término megalópolis fue un acierto tajante, comparable al de aldea global acuñado por McLuhan, y segundo, señalar que se trataba de una formación inédita de la ciudad, que modifica las formas conocidas de la ciudad anterior. Luego se confirmaron como procesos económicos clave para su gestación, la salida de la industria tradicional de las áreas centrales así como la especialización de los antiguos centros, en actividades de gestión administrativa y de servicios, con la consiguiente expulsión de la población local hacia los suburbios de clase media y acomodada. (Delgado, Larralde y Anzaldo, 1999: 171-172)

El modelo de ciudad metropolitana norteamericana es muy complejo y combina núcleos muy especializados en usos del suelo industrial y comercial, con segregación social en forma de sectores o cuñas formando espacios contiguos y relegando a los grupos de menor poder adquisitivo al viejo centro o a las proximidades de las fábricas. Así las metrópolis dejan de poseer una estructura mononuclear y pasan a ser polinucleares, adoptando una estructura galáctica organizadas en torno a los grandes ejes y circuitos de carreteras

regionales que facilitan la vida descentralizada de todo tipo de actividades. No obstante en los últimos años se ha venido dando un fenómeno llamado de gentrificación, que no es otra cosa que la recuperación del viejo centro a base de programas de remodelación y reconstrucción de los espacios históricos logrando con ello el repoblamiento de sectores medios, principalmente de generaciones jóvenes. (Vázquez, 2002: 19)

Caso distinto fue el de las ciudades europeas, que además de ser escenario de las dos grandes conflagraciones mundiales, siempre han mostrado un mayor interés por sus centro histórico, como referencia de la identidad nacional y por tradiciones distintas a las norteamericanas; por ejemplo, allí la movilidad ocupacional es mucho más limitada (una de cada cinco persona cambia de trabajo al año), las normas de planificación urbana son más estrictas y hay mucho más control del Estado sobre la actividad inmobiliaria, el crecimiento de los suburbios es limitado y la forma de vivienda unifamiliar está menos generalizada: por lo regular la mayoría de las familias viven en edificios de departamentos de seis y más pisos organizados en unidades habitacionales en donde se racionaliza espacio y equipamiento urbano mediante altas densidades de población que disponen de servicios municipales de calidad, entre los que destacan los sistemas de transporte, educación, salud, recolección de basura, seguridad pública y espacios y actividades recreativas.

Por lo anterior se debe reconocer que el proceso de megalopolización, es un fenómeno histórico-social complejo, diferenciado culturalmente y que se registra en las grandes ciudades con índices de crecimiento y concentración sostenida, lo que las conlleva al desbordamiento de sus límites geográficos naturales y político-administrativos, en donde las conurbaciones no son detenidas por montañas, ríos o mares; éstas de acuerdo a su nivel de desarrollo tecnológico y de recursos materiales, superan las barreras naturales para su crecimiento a través de puentes, túneles terrestres o submarinos, autopistas, trenes rápidos, barcos, transbordadores y puertos marinos, aeropuertos y agregando a todo esto los desmaterializados, ingrátido e innovadores sistemas de comunicación electrónica y satelital. (Rifkin, 2000: 49-50)

En todos estos casos, en algún momento se trató de pequeñas ciudades con distintos orígenes, pero con el tiempo se convirtieron en grandes centros urbanos, algunos a nivel regional y otras veces a nivel nacional o mundial. Luego al conurbarse con otros pueblos y comunidades rurales se transformaron en metrópolis, pero cuando rebasaron esos límites y

comenzaron a estrecharse con otras ciudades medianas o grandes se fueron convirtiendo en megalópolis. La misma definición simplificada de Gottman aclara esta cuestión: unión física de dos o más zonas metropolitanas o áreas urbanas. (Connolly, 1999: 38)

Una acepción que ayuda a diferenciar en el nivel de la observación descriptiva una metrópolis de una megalópolis, es la propuesta por Mauricio Merino:

....corresponde a superficies mayores en una región con características acusadas de urbanización en las que existe un conjunto de metrópolis o grandes ciudades reunidas por un proceso de conurbación, pero cada una poseedora de su propia área de influencia en un complejo sistema de interrelación. (Merino, 1996: 23)

En el caso mexicano se puede decir que por lo menos las zonas metropolitanas de Cuernavaca, Toluca y Puebla tienen una fuerte influencia regional desde el punto de vista económico en sus respectivos espacios de acción; no se diga la Ciudad de México que rápidamente impactó de manera directa a los municipios aledaños a su circunscripción. Entonces tres principios básicos definen e identifican los procesos de megalopolización:

Englobar áreas urbanas aún cuando entre ellas existan áreas rurales de cierta importancia territorial pero con población reducida;
Incorporar áreas completas en sus límites político-administrativos para contar con unidades político-administrativas que las gobiernen;
Reconocer una interrelación socioeconómica directa, constante y de cierta magnitud entre ellas. (Merino, 1996: 24)

En el sentido de cómo están estructuradas las relaciones de cada una de las ciudades y metrópolis con las otras y entre ellas y su entorno en una región determinada, la definición que aporta Emilio Pradilla sobre lo que puede llegar a ser una megalópolis nos da una visión más completa:

la formación de grandes sistemas urbanos uni o multicéntricos, tramas densas de población, actividades económicas, políticas, culturales, administrativas y de gestión, infraestructura, servicios e inmuebles, con diversos polos de concentración, resultantes de la expansión centrifuga de varias ciudades o metrópolis cercanas, que atrapan en su interior a múltiples centros de población menores y áreas rurales, cuya población y complejidad también crecen, lo cual da lugar a tramas construidas discontinuas pero estrechamente articuladas por múltiples flujos y relaciones, interdependientes económicamente, con alta densidad de infraestructura y servicios, donde la localización de actividades es relativamente indiferente en la medida que comportan economías de aglomeración, externalidades y ventajas comparativas. (Pradilla, 1998: 40)

Esta definición más compleja se acerca a lo que está ocurriendo entre la Zona

Metropolitana de la Ciudad de México y su corona regional de ciudades y puede servir como guía metodológica para ordenar información proveniente de datos descriptivos de campo, estadísticas, informes o análisis parciales de esta compleja realidad socioespacial. Realizando un ejercicio de contrastación entre los hechos y el concepto podríamos considerar a cada una de las ciudades que forman la corona metropolitana de la Región Centro, como un sistema urbano en sí mismo, histórica, social económica y centripetamente relacionados con la capital, algunos de ellos como el caso de Puebla, Cuernavaca y Toluca, y desde luego la Ciudad de México, multicéntricos, con tramas densas población y diversas actividades incluyendo las de gestión, infraestructura, servicios e inmuebles con diversos polos de concentración.

Además todos estos centros de población atrapan a su vez a múltiples centros de población menores, todos ellos articulados por flujos y relaciones interdependientes económicamente con alta densidad de infraestructura y servicios conformando economías de escala, aglomeración, y externalidades con relaciones complejas que se establecen con economías de otras regiones a nivel nacional e internacional y desde luego con sus consecuentes ventajas comparativas respecto de otras regiones con menos ventajas en equipamiento urbano y concentración de mercado.

Al referirse al concepto de megalópolis utilizado por J. Gottman, Priscila Connolly resaltaba los problemas de definición y cómo influyeron en el caso mexicano para determinar una tendencia en los estudios de las últimas décadas por achacar el proceso de megalopolización a la excesiva concentración de la economía, del poder político y, ante todo, de la población. Este diagnóstico de la concentración patológica se deriva, según Connolly, de aquellas definiciones clásicas en la que el crecimiento de una gran ciudad se desborda sobre los territorios contiguos y las ciudades vecinas, desarrollando un entramado complejo de continuidades de tejido urbano y relaciones funcionales que afecta la vida comunitaria y deteriora el ambiente. Términos como hiperurbanización o sobreurbanización y crecimiento excesivo, con imágenes de hordas de campesinos migrantes y manchas urbanas compuestas de las casas de los pobres trepando los cerros, fueron comunes en la literatura hasta hace poco tiempo. (Connolly, 1999: 40-41)

En el tono e intencionalidad de sus observaciones se percibe más una actitud antinorteamericana por el uso de un concepto proveniente de una nación dominante e

imperial en América Latina y en el mundo, que una crítica epistemológica de fondo, por lo tanto para el interés de nuestro estudio, simplemente conviene preguntarnos si realmente esos procesos de concentración a los que hace referencia Connolly, han terminado o dejaron de ser significativos; o en todo caso, habría que observar con la mayor objetividad posible, qué cambios cualitativos están mostrando a principios del siglo XXI en torno a la Ciudad de México y su zona metropolitana.

Entonces valdría la pena preguntarnos como ella misma advierte: ¿vamos hacia una nueva forma de ciudad, en la que la vida urbana llega al campo y viceversa?.⁴³ Tarde que temprano (2010-2020), desde nuestro punto de vista, la Ciudad de México será una megalópolis consolidada que terminará conurbándose intensamente con las zonas metropolitanas vecinas, de hecho al momento esto es una situación prácticamente consumada con las áreas metropolitanas de Toluca y Cuernavaca. En todo caso lo que importa no es tanto el origen lingüístico del concepto o las consecuencias ideológicas que haya dejado por el camino, sino la posibilidad de que a partir de él se pueda construir una definición flexible y dinámica que se adapte a tiempo, lugar y contexto: esa será nuestra responsabilidad al utilizarlo.

2.7. Lo global y lo local

Como los conceptos de globalización, internacionalización y mundialización han generado una amplia discusión teórica en los últimos años, es conveniente entonces hacer algunas consideraciones previas y ponderar su presencia en el ámbito del desarrollo urbano, de la ciencias de las políticas y su aplicación en torno a la reforma institucionales en el ámbito territorial y político-administrativo. Alrededor de la globalización ha surgido un debate multiplicado al infinito plasmado en distinciones y sutilezas que por igual acusan, exculpan o transfieren responsabilidades políticas hacia todos los ámbitos de poder. Debajo de sus grandes presupuestos, subyace en muchos casos el mero reciclaje de viejas categorías hegemónicas ahora reformuladas a la luz del neoliberalismo económico, la democracia de los propietarios y de los consumidores al estilo norteamericano y la tecnología cibemética que confieren al proceso un carácter apabullante e incuestionable.

⁴³ Aquí Priscila Connolly recuerda la idea de "ciudad jardín" de Wells (1901) y la de "urbanización total" de Borja y Castells (1997). (Connolly, 1999: 39)

En la etapa de la globalidad la relación global-local⁴⁴ pudiera estar determinada por el acceso a los beneficios del desarrollo tecnológico, las nuevas libertades y derechos sociales y políticos, la cultura de la diversidad universal y el desarrollo de todas las potencialidades humanas en cualquier lugar del planeta en que se viviera, sin embargo esta etapa se ha visto marcada por una tendencia neoliberal a la que algunos estudiosos llaman globalismo, que ha hecho que, al menos esta primera fase de la globalidad esté determinada por las leyes del mercado, la interdependencia y la incertidumbre financiera internacional.

Los conceptos de globalidad, globalización y globalismo no implican contenidos homologados cada uno de ellos, aunque desprendidos de una voz metafórica común (globo, en referencia a la forma del planeta, tal y como concibió el concepto McLuhan hace ya más de cuatro décadas tienen significados diferentes.⁴⁵ La globalidad es un concepto relativamente estático al que se le pueden agregar o quitar elementos y se mantiene como unidad temporal fija de análisis, se refiere a un lapso histórico de la humanidad del cual se puede discutir su inicio, aunque no se sabe en qué o cuando acabará; se trata una nueva etapa caracterizada por la revolución tecnológica, en la que todas las naciones reciben y aportan influencias; los medios de comunicación electrónica son el conducto instantáneo por el que todos los días la humanidad se adentra en ella. Es una etapa compleja y que se desarrolla por los sinergismos que se dan en la red mundial de las interacciones: se desarrolla más por rupturas que por continuidades y se caracteriza por la convivencia de elementos de homogeneidad-heterogeneidad; la interdeterminación permanente de lo global-local; las tensiones entre particularidad, singularidad y universalidad.

La humanidad inició su incursión en esta etapa⁴⁶ con un mundo dividido en bloques de

⁴⁴ Este concepto permite abordar de manera dual el fenómeno de la globalización, al tomar en consideración las sinergias que se dan entre localidades, regiones y países con el fenómeno en su perspectiva holística.

⁴⁵ Ulrich Bech es quizás el primero en utilizarlos en sus tres acepciones y diferenciarlos como parte de un ejercicio teórico que permite analizar el fenómeno tridimensionalmente, es decir como un todo en el tiempo, (globalidad); también contribuye con una visión heurística que da elementos para desmenuzar las partes de ese todo y verlas como variables en sus interrelaciones, sus contingencias, su desarrollo (globalización), y por último, permite identificar con nitidez a la variable independiente (globalismo), que al menos en la etapa de arranque del proceso, impone cierto nivel de determinismo al resto de las variables, dependiendo del grado e intensidad de interacción entre ésta y el resto de las variables. (Bech, 1998: 161-177)

⁴⁶ No hay un acuerdo tácito entre los autores sobre el momento de arranque de la globalización; hay quienes encuentran formas de globalización desde las prácticas imperiales de las sociedades antiguas, otros al momento en que se hacen posibles los viajes de circunnavegación o en el auge tecnológico de las primeras revoluciones industriales. Braudel y Wallerstein apegados en cierto sentido a la visión marxista, ven en la Venecia renacentista, luego en Holanda, Inglaterra, Francia, Alemania, Estados Unidos y Japón, a cada uno en su momento, como manifestaciones de movimientos mundializadores, economías-mundo o sistemas-mundo.

países con una gran diversidad de formas de organización económica, política y social. Capitalismo, socialismo y subdesarrollo coexistieron bajo acuerdos y desacuerdos geopolíticos hasta principios de los años 90's; de ahí en adelante algunos países, particularmente Estados Unidos, Alemania y Japón, se pusieron a la cabeza, dándole un predominio sin precedentes al capitalismo, de tal manera que han hecho de la globalidad una etapa particularmente provechosa para ellos, sus aliados y sus oligopolios.

En esta etapa la ciudad, a la vez que reafirma su centralidad global, el crecimiento poblacional, los avances en las telecomunicaciones, la electrónica y los procesos digitalizados de trabajo, y la dispersión de los tejidos urbanos imbricados con el medio rural a grandes distancias del original núcleo metropolitano, la transforman en un mosaico multicéntrico y descentralizado al infinito, en donde domina la economía de los servicios y bienes intangibles y la nueva identidad y conciencia humana dependen de la tecnología y se refieren y orientan a la pertenencia universal. Dependiendo de estas graduaciones y nuevas peculiaridades, es que se pueden establecer algunos parámetros para desarrollar taxonomías sobre las ciudades mundiales.

Por su parte el concepto de globalización se puede definir como un proceso dinámico que le da ritmo a los intercambios; es el devenir cotidiano del fenómeno global-local; este tiene su propio manejo de la geografía y sus tiempos se mueven a la velocidad de la luz. Ante la instantaneidad de los nuevos medios de imagen y sonido, hasta el periódico es lento. (McLuhan y Powers, 1991: 20)

En el ámbito de la estructura básica de la sociedad, la globalización tiene que ver con el desarrollo de las fuerzas productivas sociales de la comunidad mundial en su conjunto; atraviesa los planos financiero, comercial, tecnológico, productivo, informático, cultural, político, urbano, ambiental, sanitario, migratorio, etcétera. (Toledo, 1999: 35) El problema de la globalización es que en el contexto del capitalismo, se vicia bajo la influencia del neoliberalismo, propiciando un globalismo, en donde casi todos los beneficios sociales del progreso tecnológico y cultural, son utilizados en favor de las multinacionales que

[anni, 1996: 14) Robertson ubica este momento en el multilateralismo que se da entre las naciones más importantes entre 1870 y 1920, mientras que Giddens se queda en el siglo XVIII con la Ilustración y las revoluciones políticas de Francia y Estados Unidos que propician la universalidad del mundo moderno. Nosotros aceptamos más la postura de Perlmutter, que la relaciona con el fin del conflicto este-oeste (fin de la "guerra fría") y que coincide con el auge de la computadora, el internet y las comunicaciones satelitales instantáneas (Bech, 1998: 41)

controlan los escenarios mundiales globalizados a través del cibermercado.⁴⁷ Es comprensible entonces que grupos globalifóbicos,⁴⁸ aparezcan en las reuniones cumbres de los tratados económicos globales, para hacer patente su descontento.

El concepto de globalismo se refiere entonces, a esa tendencia "maligna" que es vista por Adrián Sotelo como la cuarta etapa del proceso de la internacionalización del capital que se inicia a partir de la crisis de la década de los años 80's, que tiene como repercusión la globalización económica y con la que se verifica la generalización del ámbito de vigencia de la ley del valor en una escala universal.

Esta forma de acumulación mundial domina de una manera creciente y somete a su directriz a todos los procesos nacionales y locales, incluyendo desde luego a las ciudades de todo el mundo. En la mundialización del capital casi no existe más lugar para capitales nacionales fuertes. Los propios capitales nativos que antes defendían su derecho a la acumulación y a la dominación nacional tuvieron que decidir entre competir o subordinarse. (Oliver, 1998: 43) Los efectos de esta tendencia en el mundo subdesarrollado dan lugar a ciudades con enclaves urbanos superdesarrollados, con infraestructura y equipamiento urbano de primer mundo, en donde se construyen edificios inteligentes para oficinas de las empresas multinacionales y plazas comerciales orientadas al consumo suntuario de las elites.

Con el globalismo a galope, Estados Unidos tiene la posibilidad de consumir a su continuidad geográfico-territorial sobre América Latina, sin que por ello los pueblos latinoamericanos obtengan algún beneficio recíproco. Las maquiladoras, como lo expresa Octavio Ianni, son la versión de la:

fábrica global -que en varios países de la región- sugiere una transformación cuantitativa y cualitativa del capitalismo, más allá de todas las fronteras y subsumiendo formal o realmente todas las otras formas de organización social técnica del trabajo, de la producción y la reproducción ampliada del capital. Toda economía nacional, sea cual sea, se vuelve provincia de la economía global. (Ianni, 1996: 6)

Bajo esta tendencia, los oligopolios son la cumbre del proceso de concentración del capital.

⁴⁷ Hoy se calcula que el 80% del producto mundial bruto se concentra sólo en el 20 % de la población y en la misma proporción 10 de los países más desarrollados lo concentran, mientras que el otro 20 % se reparte en el resto del mundo. (Olvera, 1999: 12)

⁴⁸ Globalifóbicos y globalifílicos fueron términos usados por el expresidente mexicano Ernesto Zedillo, para designar a los que odian y a los que aman respectivamente a la globalización.

ellos dominan y dirigen la acumulación mundial. En un somero análisis se puede identificar su ramo de procedencia, la nacionalidad y hasta medir el grado de concentración del capital. Por ejemplo, en la rama automotriz 12 empresas responden por el 78% de la producción mundial; en procesamiento de datos 10 empresas responden por el 100%; en material médico 7 empresas responden por el 90%; en petroquímica (polipropileno), 8 empresas responden por el 50%. en polistireno 8 empresas responden por el 69%; en piezas de automóviles 7 empresas responden por el 88% y en llantas 6 empresas responden por el 85% de la producción mundial. (Oliver, 1998: 47)

Bajo el globalismo, estas tendencias concentradoras de capital, muestran desde la perspectiva del desarrollo mundial, su rostro de internacionalización a través de la descentralización territorial, llevando empleo y oportunidades de desarrollo para las economías locales de la periferia. Como lo señala Luis Fernando Ocampo:

La globalización nos propone un nuevo modelo de organización industrial descentralizado y deslocalizado, en donde la producción se transnacionaliza haciendo que un producto final se componga de partes fabricadas en distintas latitudes. Esto implica la internacionalización de los flujos financieros y alianzas estratégicas oligopólicas a nivel internacional, en donde participan sólo aquellos sectores con muy alta densidad de capital. (Ocampo, 1999: 140)

Estos nuevos procesos explican en mucho, el "éxito" de las políticas de planeación territorial de los estados-nación de los países subdesarrollados, que a partir de algún tiempo para acá, empiezan a ver cristalizados sus planes de desarrollo urbano, con la creación de nuevas ciudades que tienen como origen la instalación previa de pasillos industriales, que sirven de alojamiento a las maquiladoras multinacionales, al igual que el crecimiento planeado de pequeñas y medianas ciudades basadas en la misma fórmula. (Ramírez y Tapia, 1999: 47-66)

Esto no significa que todo el tramo de la globalidad tiene que ser vivida por la humanidad bajo el predominio oligopólico. Dicho en otras palabras, la imposición de la mundialización de capital no significa que la mundialización sólo pueda existir en su forma neoliberal actual. No obstante su enorme poder, un cambio en la praxis de los actores sociales mundiales, podría poner contrapesos importantes al globalismo, permitiendo así, que la humanidad se afanzara en la etapa de la globalidad bajo otras condiciones: en ello las ciudades y sus gobiernos como nuevos actores de la globalización tienen oportunidades históricas de transformación del actual sistema mundo.

Si bien Marx introdujo la economía en la política, los apologetos del neoliberalismo con su postura idealista, las vuelve a su posición hegeliana, partiendo de las analogías formales que se establecen entre la libertad, la democracia, el pluralismo y los procesos electorales, en la base del edificio social y, el mercado, las bolsas de valores o asambleas de accionistas en la superestructura; este fenómeno amenaza colocar de cabeza para abajo el conocimiento del mundo social que teníamos hasta nuestros días. (Ianni en Oliver, 1998: 41) La sola idea de la globalización plantea la revisión de los cuerpos teóricos de la política, el gobierno y la administración pública hasta ahora aceptados. Su conocimiento requiere de adentrarse en modalidades desconocidas del poder político, sobre todo de los oligopolios que dominan los paradigmas de la organización y la productividad mundial, para captar los entretejidos más decisivos de la política nacional y la internacional, ya que ellos están moldeando las formas de vida y de organización político-administrativa en las ciudades.

Otros señalan que si bien es cierto que los estados-nación ya no pueden pretender al monopolio del poder y deben negociar con los organismos internacionales o con las mismas corporaciones globales, son escasas las grandes empresas multinacionales que no tienen definido su país de origen y menos las que no se pliegan a las normas de los países en donde operan, por lo que el anclaje de sus intereses termina siendo de orientación nacional-local.⁴⁴

Por ejemplo, organismos como la Organización Mundial de Comercio, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte o la Unión Europea, considerados como manifestación de la economía mundializada (que más bien regional), proceden de la voluntad estatal que es donde los proyectos tomaron forma y tuvieron su génesis. Además se presentan más como instrumentos de minilateralismo negociado entre conjuntos regionales, que como la expresión del triunfo del multilateralismo. Esto obedece más a la lógica de la economía abierta internacional que opera desde mediados del siglo XX, que a la lógica de una economía mundializada en franca consolidación. (Nelken-Terner, 1998: 61-70) Por lo tanto, la posibilidad de darle un giro a la fuerte presión de los oligopolios, se seguirá centrando en la capacidad política que aglutinen los estados-nación para la negociación de

⁴⁴ La teoría de la dependencia local, desarrollada a fines de los 80's por Cox y A Mair (1988) identifica los tipos de actores que intervienen o tratan de influir en los gobiernos de los territorios en donde operan, porque dependen de la reproducción de algunas relaciones sociales que sólo los gobiernos locales o subnacionales les pueden garantizar. (Lefevre, 2001: 9)

su propia soberanía y de los grados de dependencia con el exterior, y ahí los actores sociales de las ciudades mundiales jugarán un papel fundamental para el rediseño del espacio, el uso planeado de los territorios nacionales y la sustentabilidad.

Si bien es cierto que las burocracias estatales, sobre todo en los países de la periferia, acusaron fuertes signos de improductividad durante varias décadas del segundo medio del siglo XX, la reingeniería y modernización administrativa impulsada por los organismos internacionales para eficientarlas, el repliegue estatal y la reducción del aparato administrativo por sí mismos, no significan que el estado-nación se transforme en una organización empresarial; si acaso se puede apuntar que está pasando de un paradigma de funcionamiento a otro en donde el estado de bienestar u "omnipotente" se desdibuja y aparece el estado regulador que se adapta, más que adoptar, al mundo de los negocios globalizados. El gobierno no es una empresa, pero sí puede tornarse más empresarial, si eso le permite aportar mayor valor para las acción pública. (CLAD, 2000: 7)

2.8. La ciudad mundial

Esta es parte de la nueva complejidad que se suma al fenómeno de la megalópolis y que algunos autores como Friedmann, Gottman, Knox, Sassen identifican bajo el concepto de ciudad mundial. Se ha pasado de la hegemonía de las viejas ciudades industriales de centros corporativos, comerciales y periferias urbanas de clase media y obreras, a las metrópolis descentralizadas de servicios y en la mayoría de los casos a las ciudades ligadas a intensos procesos de globalización. (Hiernaux, 2000: 121-138) Friedmann considera que este nuevo paradigma de ciudad mundial se distingue por cinco aspectos:

- Las ciudades mundiales articulan economías regionales, nacionales e internacionales y sirven como nodos de organización del sistema económico global.
- Existe un espacio de acumulación global, pero es más limitado que el mundo entero. Las mayores regiones del mundo y sus poblaciones está, en la actualidad, virtualmente excluidas de este espacio, viviendo en una economía de subsistencia permanente.
- Las ciudades mundiales son espacios urbanizados de gran dimensión con interacción económica y social intensa.
- Las ciudades mundiales pueden ser ordenadas jerárquicamente en buena medida con su poder económico de mando. Su éxito, así como su habilidad para absorber los choques externos de las innovaciones tecnológicas y de los cambios políticos, resultan variables.
- El estrato (social) que controla las ciudades mundiales es una clase social que ha sido llamada la clase capitalista transnacional. Su interés se ubica en el funcionamiento suave del sistema global de acumulación; su cultura es cosmopolita; y su ideología es consumista. (Hiernaux, 2000: 129)

De estas reflexiones surge la preocupación por saber qué tanto la Ciudad de México puede ser considerada una ciudad mundial y de ser así en qué lugar de la jerarquía de ciudades mundiales se encuentra. La importancia de las funciones internacionales de las grandes ciudades depende de su peso en el sistema mundial. La existencia de bancos internacionales, de actividades culturales de primer nivel, ser sede de organismos internacionales o cumplir funciones importantes de enlace entre centros hegemónicos y regiones subdesarrolladas. Una o varias de estas características cumplen ciudades mundiales como Nueva York, Washington, Miami, Los Ángeles, Londres, París, Zurich, Roma, etcétera. Y en esos casos la escala territorial o el número de habitantes llega a ser relativo, una cosa es por su tamaño una ciudad sea considerada megalópolis y otra cosa es que por su importancia económica, política o cultural internacional, sea considerada global; lo importante son las funciones cualitativas que cumplen por ser sedes de instituciones significativas a nivel mundial. La globalización le ha impuesto a las ciudades mundiales crecimiento de los flujos producto de la internacionalización de la producción, las finanzas y la cultura que Appadurai categoriza de la manera siguiente:

- *Ethnoscapes*: trabajadores turistas, inmigrantes, ejecutivos, refugiados...
- *Technoscape*: maquinaria, tecnología, *software* de gobiernos y corporaciones...
- *Financescapes*: capitales divisas y aseguramientos...
- *Mediascapes*: imágenes e información a través de medios impresos, películas, televisión.
- *Ideoscapes*: construcciones ideológicas, de corte occidental, como la democracia, los derechos humanos, entre otros.
- *Commoditiescapes* formados por elementos de la cultura material incluyendo formas arquitectónicas, ropa, etcétera. (Appadurai, en Bech, 1998: 85)

El proceso de reacomodamiento en la escala de importancia como ciudad mundial es algo nuevo, pero muy dinámico. Así como hay ciudades que descienden como son los casos de Seúl, Buenos Aires y Sao Paulo, hay otras como Tokio, que en las últimas dos décadas se posesionó entre los primeros lugares.

Para el caso de ciudades de países subdesarrollados es difícil establecer criterios de ubicación dentro de la escala de ciudades mundiales, ya que como los caso de la Ciudad de México, Sao Paulo o Río de Janeiro, aunque son de las más grandes del mundo por su dimensión territorial y por el número de habitantes, el producto bruto de sus economías y su volumen de intercambios con el mundo globalizado no es tan significativo. Esto se puede apreciar también por el desarrollo dual, la segmentación de los espacios urbanos y la

segregación social tan polarizada y extendida que padecen. El aumento de la polarización del mercado, la división de las sociedades urbanas se ha hecho más aguda en la globalización, hecho que obliga a los altamente privilegiados a compartir la ciudad mundial con la cima de la pobreza y la impotencia. (Scott, 1992: 118)

Particularmente las ciudades del mundo subdesarrollado manifiestan con mayor crudeza estos contrastes, debido a su posición dentro de la relación centro periferia y a la histórica transferencia de valor de estos países hacia los altamente desarrollados. Pero también sería un error metodológico considerar que las ciudades mundiales solo pueden pertenecer al mundo desarrollado. Éstas se deben entender en sus complejas relaciones de explotación capitalista entre centro y periferia, con sus proletariados internos y externos, así como con los mercados segmentados y regionales que generan. Actualmente la Ciudad de México y Miami se disputan o más bien comparten la hegemonía por ser la sede del centro de negocios entre el norte y el sur del continente americano. Esto se debe más a la ventaja competitiva que puede darle a México su posicionamiento identitario con la América Latina, respecto de Miami, aún ésta perteneciente al mundo desarrollado.

En el caso de la ciudad de Los Ángeles, se da un fenómeno relacionado con lo mismo, pero en detrimento de su lugar en la escala de ciudades mundiales, ya que el posesionamiento mayoritario de la ciudad por grupos minoritarios raciales de orígenes diversos (entre ellos muchos mexicanos y orientales), pero de países subdesarrollados, le da a la cultura una orientación que la aleja de la tendencia mundialista, entonces se tercermundializa (*Thirworldness of world cities*), pasando del mundo dinámico, al mundo lento (*fast world* al *slow world*). (Rief, 1991, en Hiemaux, 2000:133)

Knox hace referencia directa a criterios para considerar la escala en la que las ciudades mundiales pueden ser consideradas:

- El sistema urbano global no sólo como sistema de conjunto de sistemas jerarquizados sino como sistemas de redes.
- La interfase regional entre las ciudades mundiales y el Estado-nación o un grupo de estados naciones.
- La carencia de ubicación (*Placeness*) de las ciudades mundiales a través de su funcionamiento interactivo en el ciberespacio.
- La escala metropolitana donde los mercados de trabajo, las redes sociales, y el ambiente construido se ajustan contradictoriamente con las nuevas funciones mundiales que surgen en algunas ciudades. (Knox, 1996: 11)

No obstante, sigue siendo difícil ponderar el lugar que le corresponde a cada ciudad; por ejemplo en el caso de la Ciudad de México, cumple con las cualidades arriba mencionadas, al igual que muchas otras. Quizás la forma más simple pero realista, sea considerar la gran subdivisión a la que se hace mención en buena parte de la bibliografía sobre el tema, en el sentido de que sólo hay países globalizados y países globalizadores y en ese caso México y su capital, quedarían del lado globalizado. Pero de esta manera, colocar algunas ciudades centrales en el conjunto de las ciudades ganadoras del sistema global, crearía una situación de reciente polarización de las estructuras territoriales y sociales, que sólo puede contribuir a la desintegración en la marcha de las sociedades subdesarrolladas. (Hiernax, 2000: 134)

Tendríamos que agregar entonces la pregunta: ¿Quiénes pierden en el nuevo sistema de ciudades globales?. La experiencia histórica de México es que desde sus orígenes ha estado del lado de los países perdedores y aunque no se puede negar que el país y la Ciudad de México muestran claras tendencias a la globalización, pero la situación de pobreza extrema en la ciudad lo coloca del lado del *slow world*.

Nigel Harris ha realizado análisis sobre cómo las recesiones mundiales y las reformas que los gobiernos han implementado para salir de ellas, han afectado a las ciudades del mundo y nos deja unas enseñanzas que pueden ser útiles para entender algunos aspectos de lo que aquí tratamos. Él afirma que cada recesión tiene un carácter diferente, que afecta de distinta manera a las ciudades. Por ejemplo, las ciudades más antiguas de industria pesada en los países desarrollados, fueron gravemente afectadas por la recesión de los 70's, en cambio la recesión de 1979 a 1981 afectó muchos de los centros del crecimiento rápido de posguerra basados en la producción de vehículos y otros productos de ingeniería; por último, la tercera recesión del principio de los 90's parece haber afectado más algunas nuevas industrias de servicios y al empleo de oficina. Así, el análisis de una recesión particular, puede ser un procedimiento recomendable para buscar los patrones de reacción de las ciudades mayormente afectadas y comprender el tipo de reformas que sus gobiernos implantan para defenderlas de ella. La Ciudad de México se ha visto envuelta en esos ciclos recesivos, más los de las acostumbradas crisis de fin de sexenio (1976, 1982, 1994 y 2000) por lo que a pesar de su gran tamaño, su lugar en el rango internacional es muy bajo.⁵⁰

⁵⁰ Estos términos han sido utilizados con frecuencia para subdividir a los países según su potencialidad hegemónica para poder penetrar los mercados mundiales con sus capitales, productos, servicios y cultura. Las organizaciones en red impiden ver con claridad quienes están de un lado o del otro, sin embargo por los

Mientras algunos países tratan de reinventar sus gobiernos a través de reformas político-administrativas, se ha iniciado la formación de redes estratégicas metropolitanas con organizaciones inteligentes que a través de estrategias imaginativas y de cooperación, les permiten jugar un papel destacado en la nueva economía mundial. Esto lo han logrado tratando de mejorar el clima empresarial mediante la reducción de regulaciones, burocracia e impuestos, además de mejorar el marketing de la ciudad mediante el fomento de exportaciones y la atracción de empresas y capital extranjero. Si un país desea ser competitivo en el entorno mundial, sus ciudades deben ser competitivas; éstas no pueden ser la excepción, en la era de la sociedad en red y de la información, las ciudades globales funcionan como nodos de conexión local-global, por lo que su gestión y gobierno pasan a formar parte del mapa de la globalidad. (Vázquez, 2002: 36) Los sentimientos tradicionales de identidad ciudadana se pierden mientras que se genera la sensación de pertenencia a un lugar inocuo en donde residimos y viajamos dentro de la ciudad y entre ciudades, pero que en realidad se trata de constelaciones de guetos, miserables o de lujo, recíprocamente segregados, y conectados, pero independientemente unos de otros, a circuitos nacionales de integración política, económica y cultural, y dirigidos a menudo por centrales de mando que no tiene necesidad de formar parte de una ciudad. (Signorelli en García, 2000: 165)

* * * *

En resumen, lo metropolitano constituye por sí mismo un objeto de estudio diferente al de la ciudad tradicional: se trata de un fenómeno expansivo, descentralizado, multinodal y que involucra lo mismo comunidades rurales que centros urbanos menores y ciudades regionales. Su carácter fragmentado le viene de su desdoblamiento sobre territorios que responden a infinidad de jurisdicciones político-administrativas en donde operan distintas instancias y niveles de gobierno; no obstante, la centralidad megalopolitana y peso específico respecto de otras ciudades mundiales, da a las ciudades centrales jerarquía de actores políticos que entretejen la gestión local y regional con la globalidad, a la vez que son escenarios de expresiones multiculturales y de relaciones sociopolíticas que les dan peculiaridad a cada megalópolis.

indicadores empíricos y estadísticos que arrojan las variables del desarrollo nacional, se puede deducir el lado en donde se encuentran o el rango mundial de desarrollo que tienen. El último *Reporte de la Organización de Naciones Unidas sobre desarrollo humano* ubica a México en el lugar 55. (INEGI, 2001-2: 66-67)

3. Gobierno y gestión metropolitana

3.1. Estado, federalismo y gobierno metropolitano

Ya desde Maquiavelo la política estaba planteada como una lucha permanente y total por el poder. En Weber el estado es una compleja estructura normativa articulada y jerárquica que adquiere racionalidad expresa en el derecho y que se convierte en instrumento de dominación. Kelsen dice que esta institución materializa lo normativo mediante la ejecución del ejercicio de poder a través de la fuerza y el monopolio. La coerción contribuye a hacerlo en realidad un aparato a través del que quienes detentan el poder legítimo ejercen su dominio dentro, para y por la sociedad con la que conforman un todo interdependiente.

De acuerdo con la ley que los constituye, todos los estados detentan el monopolio del poder y del derecho: pensemos en la concepción del estado absolutista y centralizada de Hobbes que bajo determinadas condiciones históricas lo convirtió en una institución omnipotente frente a las diferentes clases, estamentos, grupos e individuos de la sociedad civil. Apenas la iglesia desde el Vaticano le servía de contrapeso a tal poder del monarca absoluto. Tocqueville identificó la esencia de ese centralismo estatal como:

...un cuerpo único situado en el centro del reino que reglamente la administración pública de todo el país: un mismo ministro dirigiendo casi todos los asuntos interiores en cada provincia, un solo agente que resuelva los detalles de dichos asuntos: nada de cuerpos administrativos secundarios ni de cuerpos que puedan actuar sin que se les autorice previamente. (Baca, 1985: 35).

De hecho, históricamente y en diferentes partes del mundo, las revoluciones y movimientos sociales le han ido incorporando al estado absoluto estructuras, formas de organización, límites y contrapesos, para que el poder del estado, el derecho y la economía, sean ejercidos por organismos autónomos o por distintos órdenes e instancias de gobierno, los partidos políticos y órganos ciudadanos u otras corporaciones de la sociedad civil. Así, gradualmente lo centralizado del estado, ha ido adoptando formas descentralizadas y desconcentradas, para responder a las reivindicaciones políticas de las colectividades que conforman a los estados modernos y de acuerdo a las necesidades funcionales y operativas de sus estructuras de gobierno. Dependiendo del grado de cohesión y de la trayectoria

histórica de cada estado, su tipo de organización político-administrativa fue federal o unitaria; esta última no necesariamente es menos descentralizada. sin embargo en estos regimenes la desconcentración a través de la creación de administraciones periféricas avanzó primero desde el centro para luego incorporarse como administración descentralizada con poderes locales propios, caso Colombia por ejemplo.

En muchos casos en pacto federal entre las colectividades territoriales de las distintas provincias y el poder central se presentó como solución; esta forma de organización gubernamental, obliga a un proceso de descentralización en descarga del aparato administrativo central y en favor de los nuevos órganos descentralizados del estado, en que se convierten los estados soberanos de las provincias y de sus municipios.

La desconcentración administrativa o también llamada periférica es también una práctica antigua que se inicia con la instalación de oficinas foráneas del gobierno unitario o federal, para manejar los asuntos de su competencia, en su calidad de supremo gobierno. Cada sistema político-administrativo oscila en el amplio parámetro del centralismo-descentralización, dependiendo de los pactos políticos de los actores sociales y de las configuraciones socioculturales, económicas y territoriales del país de que se trate.⁵¹

La desconcentración administrativa, más allá de lo que el sentido común indica, sirve para fortalecer el control político del centro. Para quien colabora en el gobierno central, la tentación de centralizar es muy grande y muchas veces los titulares de las dependencias estiman que si se desconcentra, se descentraliza, pero paradójicamente, si se desconcentra bien, se sofistican el control político y la centralización.⁵² (Castelazo, 1985: 74) El problema

⁵¹ La forma de gobierno federal normalmente tiende a la descentralización, como la forma de gobierno unitaria tiende al centralismo y por lo tanto la desconcentración se presenta como una estrategia para acercarse a los gobernados y enfrentar los problemas regionales y locales con mayor eficiencia. Sin embargo, los sistemas sociopolíticos de cada país son por lo regular muy complejos y dinámicos, por lo que no hay reglas definidas. El caso mexicano siendo formalmente federalista, ha funcionado por décadas altamente centralizado y cuando requiere de reformas organizativas, rehuye a la descentralización, tiende más a la desconcentración para evitar la generación de expectativas autonómicas, que son contrarias al funcionamiento de los regimenes autoritarios que se deslisan desde el centro hacia las provincias. Cuando se da la descentralización política y administrativa, se busca la manera de neutralizarla por vía de la centralización y regulación de los recursos fiscales (Rosique, 1999: 168-175)

⁵² Aunque se trata de un asunto superado dentro de las disciplinas administrativas, es importante remarcar la diferencia entre desconcentrar y descentralizar. La primera se refiere a un proceso meramente administrativo mediante el cual un órgano central crea órganos dependientes hacia los cuales transfiere funciones y servicios que permiten el desahogo de cargas de trabajo, normalmente de nivel operativo que saturan al órgano central. En ocasiones este proceso implica el despliegue territorial de estos órganos desconcentrados, como lo son las delegaciones estatales de los distintos ministerios del gobierno nacional. En cambio la descentralización se refiere a la transferencia de facultades autonómicas que otorga el estado a diferentes órganos para que realicen

es cuando se adopta a la desconcentración como la única o la preponderante forma de presencia gubernamental en los territorios federados perfecciona la centralización, ya que ésta solo refuerza las formas de gestión del aparato central, afectando la legitimidad de los otros niveles de gobierno, para terminar subordinándolos a un proyecto de desarrollo diseñado desde el centro. En síntesis, la desconcentración puede ser ambivalente:

La desconcentración administrativa, viene a ser la preparación de un organismo, en tránsito a la descentralización. La distinción entre descentralización y desconcentración es fácil de hacer, la desconcentración se sitúa en el cuadro de la centralización, ella es totalmente extraña a la descentralización, consiste en aumentar las atribuciones de las autoridades locales centralizadas y de este modo descongestionar al poder central en provecho de sus representantes locales. (Sotomayor, 1980: 23).

Así, el centralismo invocado en su momento para propiciar la igualdad, desarrollar armónicamente al país y evitar concentraciones de poder locales, es ineficaz en sus dimensiones actuales para realizar el proyecto de los estado-nación exigidos de resultados frente a los gobernados, más que de control sobre ellos; por eso, actualmente existe en las conciencias federalistas la tesis de que: solo se puede administrar eficientemente de cerca, por lo tanto es tarea primordial evitar la concentración del poder, sea político, administrativo, económico o cultural en órganos, grupos, personas o regiones. Hay que desconcentrar para descongestionar el centro, para equilibrar poderes, para brindar el servicio a los que lo demandan. (Pardo, 1985: 43) En ese sentido, los gobiernos de las megalópolis deben delegar de alguna manera aquellas funciones que por su carácter intergubernamental y metropolitano, no se pueden ejercer eficientemente desde los aparatos administrativos centrales; los organismos de coordinación metropolitana, sea cual sea su forma y modalidad requieren de una cierta descentralización, para después ellos centralizar aquellas funciones especializadas y convertirlas en servicios y obras de calidad y eficientes que le agreguen valor y gobernabilidad a la ciudad.

3.2. Gobierno y administración

Es difícil destacar la importancia de los cambios que se dan en la estructura social, tomando como referencia las transformaciones que se dan al interior del aparato administrativo del

funciones de manera soberana, respecto de los órganos centrales; por ejemplo a las universidades o a los gobiernos de los estados o provincias. (Rosique, 1999: 38)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

estado. Esta dificultad se debe al bajo perfil sociológico⁵³ que con frecuencia se le da al fenómeno administrativo y a la poca difusión que tienen los alcances teóricos y de la investigación científica en los diferentes campos de la administración pública.⁵⁴ En ese sentido la administración pública ha sido eclipsada por otras disciplinas como la economía, la sociología, la ciencia política y el derecho administrativo, pues en el inconsciente, son consideradas más desarrolladas, porque supuestamente llegaron antes a la repartición del estado y de la sociedad como objetos de estudio y porque en sus orígenes la ciencia de la administración pública partió y/o se desprendió de ellas, pero porque además, el acto administrativo como tal, se quiere ver como un fenómeno puramente técnico y determinado por variables exógenas al aparato administrativo.⁵⁵

Las aportaciones sobre el análisis de políticas públicas, tan importantes en el proceso de toma de decisiones políticas y administrativas y el surgimiento de la nueva gestión pública,⁵⁶ fundamental para entender mucho de lo ocurrido en términos de reforma y modernización administrativa en los últimos años en la mayoría de las administraciones del mundo, por el hecho de no ser producto de un esfuerzo unidisciplinar proveniente del núcleo científico de la administración pública, sino de una intensa y pragmática actividad multidisciplinar, desde la que se han hecho sustanciales aportaciones a los asuntos públicos y de gobierno, entonces se le desvinculan del fenómeno administrativo y por ende de la ciencia de la administración pública, e incluso sus aportaciones se consideran un cúmulo de

⁵³ Nos referimos a la potencialidad que tienen los fenómenos publiadministrativos, para generar sinergias con las estructuras sociales, al grado de influir considerablemente en los procesos del cambio social. Hablamos en el sentido de una sociología de la administración pública, tal y como se ha hecho con otros fenómenos relacionados a la sociedad como la educación, la religión, la literatura, etc. De alguna manera este trabajo pretende acercarse en la medida de lo posible a un análisis en tal sentido.

⁵⁴ La Administración Pública tiene suficientes argumentos históricos, conceptuales, metodológicos y teóricos para considerarse como una disciplina científica autónoma e independiente. (Sánchez, 2001: 134-139)

⁵⁵ La ciencia política moderna encuentra su paternidad en Maquiavelo en el siglo XVI; la economía en Adam Smith y David Ricardo, durante el siglo XVIII y; la sociología en Comte, Durkheim y Weber entre mediados del siglo XIX y principios del XX. Tal pareciera que la Administración Pública no hubiera realizado con la suficiente fuerza su ejercicio de delimitación de objeto de estudio y desarrollado sus propias teorías y métodos, sin embargo, desde 1808 Charles Jean Bonnin la puso en la historia de las ciencias sociales cuando publicó su obra *Principios de Administración Pública*, la cual es considerada pionera y fundacional para esta disciplina

⁵⁶ La misma idea de gestión que hoy utilizamos sin mayores precisiones o sobresaltos es, en sí misma, ajena a lo que hace escasos lustros se consideraba el lenguaje ordinario para referirse a la manera en que las administraciones públicas conseguían sus objetivos. La impronta ideológica neoliberal de algunos planteamientos iniciales, que provocan recelos y rechazo por su sesgo claramente economista y antiestatal, se van a ir desdibujando en beneficio de posiciones más matizadas en las que la búsqueda e implantación de nuevas formas de conseguir valor público se enlaza con el servicio a los ciudadanos y la democratización de los servicios (Olias, 2001: XI)

conocimientos y técnicas ajenos y a veces hasta antagónicos a ella, sin embargo, es nuestro punto de vista que la manera en como se ha ido matizando, sobre todo en algunos países de la Comunidad Europea, el aporte de la nueva gestión pública, fortalece, más que debilitar o distorsionar, la capacidad administrativa del estado en tanto herramienta útil para mejorar resultados y orientándola hacia un sentido más social, político y económico.

En el globalismo, el paradigma neoliberal ha tomado ventaja y se impone en forma particular sobre el resto de las disciplinas. De esta manera, la exportación de terminología de esta la economía neoliberal hacia el resto de las ciencias sociales, no sólo deforma la visión que éstas tienen de sus objetos de estudio, sino que les hace perder parte de su identidad, ya que por moda o por sus formas de recepción extralógicas, desechan los fundamentos de disciplinas que llevan varios siglos en formación y que no por viejas, deben perder necesariamente su validez científica.

Por eso la disciplina del *New Public Management*⁵⁷ (la nueva gestión o gerencia pública) llevado a sus extremos por David Osborne y Ted Gaebler durante la administración del presidente William Clinton en Estados Unidos, cae en determinismos en los que el ciudadano se convierte en cliente, el estado debe funcionar bajo la racionalidad de la empresa privada, el funcionario público se convierte en gerente y el mercado es el actor central para la regulación de la vida pública. (Barzelay, 2000: 173-196) Estas alteraciones y deformaciones generan distorsiones teóricas y epistemológicas básicas que enturbian la visión que la administración pública tiene de sí misma y del conjunto de fenómenos que le corresponden atender. Por eso, en ese sentido Omar Guerrero, para reafirmar objeto e identidad disciplinaria les da crédito a los fundadores de la ciencia de la administración pública al señalar que:

...la administración pública es la acción del estado en la sociedad, más no la administración de la sociedad.... La administración pública es el gobierno en acción.

⁵⁷ Primera versión neoliberal de las reformas administrativas de principios de los 70's originadas a nivel experimental en Chile después del golpe de estado, seguidas más adelante en la Inglaterra de Margaret Thatcher y de los Estados Unidos de Ronald Reagan. Se trata de una visión que proponía una brecha antinómica entre la administración pública y el nuevo manejo público. Son dos pares contrapuestos de una dicotomía insalvable que separa a la "tradicional", "weberiana" y "burocrática" administración pública de un nuevo paradigma gerencial "ágil", "eficiente" y "moderno". (Guerrero, 1999: 25) Para la concepción europea más reciente el *management* es un objeto más de estudio de la administración pública; en ocasiones lo ve como sinonimo, pero nunca como antónimo (Sanchez, 2001: 194) Al respecto se puede ver también la compilación citada anteriormente de Blanca Ollas

el poder ejecutivo delegacional del estado frente a la sociedad, que hace valer los intereses del estado frente a la sociedad.⁵⁸ (Guerrero, 1989: 368)

En estos tiempos es difícil negar desde la academia que la globalización neoliberal promueve la orientación del aparato administrativo del estado en favor de los intereses de las oligarquías del capitalismo mundial, más aún ahora que la globalización pesa sobre las economías locales de todas las regiones del mundo y empuja al estado-nación⁵⁹ a asumir formas y estructuras administrativas provenientes de la gerencia privada, como lo plantearon Frederick Taylor, Henri Fayol y Leonard White a principios del siglo XX.⁶⁰ Ante estos glamorosos destellos de la globalización, la desvalorización del fenómeno publiadministrativo es un craso error que tiene su origen en la posición, si se puede decir física, del aparato administrativo dentro de la esfera de la acción del estado y del gobierno; por eso, aún para los especialistas, es difícil distinguir fronteras claras entre administración, gobierno y estado, así como entre lo público y lo privado. (Bozeman, 1998: 54-70) Los responsables de utilizar esta debilidad epistemológica como señuelo para mantener oculta esa parte dura de la estructura del estado, son la elite burocrática coaligada con grupos clientelares y de presión con los que interactúa para tener bajo control los recursos públicos a favor de sus propios intereses.

La persistencia de patrimonialismo, clientelismo, corporativismo, centralismo,

⁵⁸ En la década de los '70's, Omar Guerrero realizó un excelente trabajo "arqueológico" al rescatar de entre las cenizas del feudalismo y el surgimiento del mundo moderno, el momento en que surge la administración pública capitalista, problema fundacional de la disciplina, que no estaba resuelto en su totalidad. Guerrero enfatizó a lo largo de su obra el carácter burgués de ese aparato administrativo que brotó de las entrañas del modo de producción feudal en decadencia. (Guerrero, 1980: 231-258) Obviamente esa tesis está descontextuada de aquella coyuntura en la que Guerrero escribió su libro, pero no consideramos que sobra decir esto, porque en realidad nosotros pensamos que la esencia de la actual administración pública sigue teniendo una orientación a favor de los intereses de las clases hegemónicas del capitalismo mundial, más aún ahora en la etapa de la globalización económica. (Guerrero, 1980: 368)

⁵⁹ Nos referimos al estado-nación que tiene sus orígenes en los descubrimientos geográficos de fines del siglo XV y la conquista de las emergentes potencias europeas -Portugal, España, Francia, Holanda, Inglaterra- de civilizaciones y territorios de América, África y Asia. Entre el siglo XVIII y el siglo XIX aparecen nuevos Estados nacionales como Estados Unidos, Alemania y los nuevos países independientes de América Latina y África. Desde luego, el estado-nación asume diferentes formas de acuerdo al momento histórico y a la sociedad particular de que se trate, por lo que es adjetivado de diferentes formas según su orientación, económica o política o su forma de gobierno; así, puede ser liberal, benefactor, social, fascista, autoritario, totalitario, neoliberal, populista, neopopulista, bonapartista, etc., pero en esencia mantiene una estructura territorial con compromisos ligados a los grupos nacionales; su relación con el exterior es cambiante de acuerdo a las épocas y coyunturas. (Toledo, 1999: 38-40)

⁶⁰ En las primeras dos décadas del siglo XX, Taylor y Fayol desarrollaron las primeras ideas sistemáticas de la gerencia para el ámbito de la administración privada e incluso el segundo recomendaba su aplicación en la administración pública. Después, en 1926, el primero en usar el término en Administración Pública fue Leonard White (Sanchez, 2001: 191)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

burocratismo, la cultura del botín, privilegios estamentales y autoritarismo en el caso mexicano, son claro indicativo de que quienes forman gobierno, terminan más interesados en "colonizar"⁶¹ la administración pública, que en reformar, profesionalizar y modernizar el aparato administrativo, optando por salvaguardar las normas de discrecionalidad para la gestión. Pocos advierten o se entrometen con el oscuro y gran poder que se cieme bajo los sótanos y laberintos del aparato administrativo del estado y sin embargo en ocasiones desde allí, se forman bloques de poder, que tras el manejo discrecional y tecnocrático de los asuntos públicos, llegan a ponerse por encima de los regímenes constitucionales, para alterar el espíritu con el que son diseñadas las instituciones públicas. (Pardo, 1995: 24)

Pero para reformar al estado, primero hay que reformar a la sociedad; no se puede exigir racionalidad al estado cuando la sociedad se rige por serias irracionalidades. Por eso más que una reforma política, lo que se necesita es una reforma en donde predominen los aspectos administrativos. (Osorio, 1997: 22-23) Ello no implica solamente adoptar nuevas tecnologías o aplicar instrumentales de reingeniería novedosos, sino remover las estructuras del pacto social que dio origen al estado patrimonialista que impiden el avance hacia un modelo de gestión basada en la gobernabilidad democrática. Una buena parte de los problemas de la gestión metropolitana, pasan por el matiz administrativo de los gobiernos. Organización interna, relaciones intergubernamentales y sistemas de coordinación, han fallado en la tarea de garantizar una gestión de dimensión regional eficiente. Hace falta una corrección en esas líneas de la administración pública, que podría ser el detonador que diera inicio a la construcción de una política metropolitana de consensos.

Estamos de acuerdo con el pensamiento básico del nuevo institucionalismo, en el sentido de que la acción de los principales actores sociales del desarrollo urbano está limitada por el entorno institucional; por lo tanto, para transformar o influir en el desarrollo metropolitano, hay que empezar por readecuar las instituciones actuales y construir las que falten y eso sólo se logra en el contexto de la gobernabilidad democrática, en donde los costos de transacción para los actores pueden ser altos, pero una vez alcanzados, los logros pueden ser mayores y más equitativos para todos.⁶²

⁶¹ Expresión utilizada por Marco Revelli en referencia a como la fábrica fordista coloniza la ciudad. (Revelli, 1996: 45-53)

⁶² Los pensadores de esta corriente coinciden en que las instituciones son reglas del juego, construcciones u obligaciones creados por los seres humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia esta-

Por eso es importante poner atención a los procesos y transformaciones que se dan al interior del aparato administrativo del estado, pues es allí donde los actores políticos, se transforman en agentes administrativos, en gestores de políticas, con facultades reales y atribuciones legales para diseñarlas planes y programas y disponer de enormes recursos y gastarlos en nombre del interés público. De lo que se hace y decide allí dentro, depende en mucho el rumbo del estado, del gobierno, del mercado, de la sociedad y de sus ciudades.⁹⁷ Por lo tanto la reforma debe abarcar todos los pisos del edificio social. Si el estado es la versión oficial de la sociedad, entonces para reformarlo, hay que reformar también a la sociedad.

Woodrow Wilson fue el primero en afirmar que la administración pública es el gobierno en acción, la parte más obvia del gobierno, es el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo y el operativo, por lo que uno y otra nacieron juntos. Aunque hay que reconocer que lo que hace el gobierno es asunto de la administración pública; el gobierno no sólo es el poder ejecutivo, también es poder legislativo y poder judicial y en esa parte el ejecutivo no tiene ingerencia formal. Willoughby precisa esta idea al señalar que:

La función ejecutiva es la que representa al gobierno como un todo y vigila que sus diferentes partes cumplan las leyes. La función administrativa es la que administra realmente la ley, tal como ha sido declarada por la rama legislativa del gobierno e interpretada por la judicial. (Sánchez, 2001: 174)

Pero aún dentro del poder ejecutivo hay otras acciones que le son inherentes exclusivamente al gobierno y no a la administración pública, por ejemplo, hacer políticas como expresión de la voluntad del estado; ahí la administración pública sólo las implementa y las ejecuta, supuestamente con base a derecho, pero hay que reconocer que no las formula; el nivel de decisiones que ahí se toman tiene que ver más con los criterios de distribución de los recursos, los tiempos de la ejecución y las modalidades de mando dentro de las organizaciones operativas de las políticas públicas. En ese sentido la política y la administración son dos funciones diferentes del gobierno; el problema es que en esa

estructuras son los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y es a la vez, la clave para entender el cambio histórico (North, 1990, en Romero, 2001: 8)

Sabemos que esta es una tesis controvertida, pero más adelante expondremos las razones por las que consideramos que aún en tiempos de globalización la muerte o debilitamiento del estado-nación es una falacia que se va confirmando día a día, en la medida que éste se adapta a su nuevo entorno y lo determina en tanto que sus actos de gobierno se basan en la gobernanza democrática (Ollas, 2001: 9)

TECNOLOGÍA
FALLA DE ORIGEN

interpretación, la administración pública saca la peor parte, pues el objeto de estudio administrativo se desdibuja y queda subsumido en la ciencia política ya que ésta ve en el gobierno su objeto de estudio y si la administración forma parte de éste, pues entonces la administración pública como ciencia, pierde su razón de ser como disciplina independiente. Pero una cosa es que la deuda de la administración pública con esta disciplina sea mayúscula por sus aportaciones en visión institucional, normativa y estructural y otra que sean lo mismo, o que ésta sea sucursal o rama de aquélla. En todo caso reconocemos que la ciencia política es la madre de la administración pública, mientras que sus padres putativos son las ciencias de la gestión empresarial, entre ellas el *management* y por lo menos para el caso de la tradición europea, el derecho público y en especial el derecho administrativo se convirtió en su segundo padre putativo. (Bañón, 1997: 18) Siguiendo a Rafael Bañón, en el interés por afinar este análisis se:

...tiene que incluir necesariamente la constatación de esta dependencia entre decisión y ejecución. La búsqueda de las relaciones entre el poder y su ejercicio es en parte el establecimiento de las zonas secantes y tangentes entre la política y la administración. En este sentido, el estudio y la teoría de la administración son también una teoría de la política. (Bañón, 1997: 17)

En esta antitesis reconocemos que la noción de estado en la sociedad moderna, es algo más que los poderes de gobierno y que el conjunto de organismos de la administración pública; es el conjunto de instituciones centralizadas de poder, de dirección y de dominio político en la sociedad, así como la propia correlación social de dichas instituciones ante las directrices de la acumulación de capital; es ante todo una relación de dominio entre clases y grupos sociales, de ahí que se exprese en las instituciones sociales de participación, representación y mediación política, así como en los órganos de derecho, seguridad pública, propaganda y cultura política.

Entender al estado sólo desde la perspectiva de la institución burocrático-administrativa que ejecuta centralizadamente las políticas resultantes de las fuerzas socio-políticas, olvida la dimensión de poder amplio que tiene sobre el sistema político y la sociedad en su conjunto. Pero desde la perspectiva opuesta que es la que nos interesa, dejar de lado la importancia que tiene la relación estado-aparato administrativo, es también limitado para una visión holística, ya que el estado es además la organización de la sociedad y esa organización depende de cómo funciona su administración pública. Estamos de acuerdo, con Charles-

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Jean Bonnin cuando decía: la administración pública es una potencia del propio estado: noción que compartieron Lorenzo von Stein y Carlos Marx. (Guerrero, 1985: 27)

Con la globalización, influyentes organismos internacionales han tratado de imponer a países de todo el mundo, sobre todo de la periferia, un modelo de desarrollo fincado en el consumo suntuario y las ganancias a favor de poderosísimas empresas multinacionales engrandecidas con el avance de las comunicaciones y el mercado mundial; por lo mismo, el estado-nación ha adquirido un rostro neoliberal que acarrea un nuevo reto, no sólo a la administración pública, sino también a la sociología y la ciencia política.

La economía neoliberal, no sólo le está dando una conflictiva estructuración a las ciudades, sino que está marcando la pauta a la política, en el rediseño del estado, del gobierno y de la administración pública, y de la relación de éstos con el mercado, con la sociedad y con la visión que se tiene de la ciudad, como un simple espacio para la producción, la reproducción y el consumo.⁶⁴

Este nuevo reto ni siquiera es compartido en su verdadera dimensión por la comunidad intelectual, más bien, una buena parte de ella no se repone aún del asombro que le produce la seducción conceptual y teórica del *New Public Management* traído a América Latina desde el norte del continente, no para darle muerte al viejo estado-nación, sino para reformarlo, pues como vimos, aún en la etapa de la globalidad, la mayoría de las cuestiones importantes de las sociedades, pasan por su determinación o por las luchas contra o dentro de él. En este sentido, el estado-nación sigue siendo la sede real del poder político: poder que se manifiesta en la manera de formular y ejecutar las políticas públicas, megaproyectos proyectos de las grandes infraestructuras y en la forma de diseño y operación de las instituciones estatales; por eso es en él, en donde se sintetizan todas las luchas sociales por el poder que se producen en las sociedades modernas y es en el gobierno y en la administración pública, en tanto aparatos de decisión y ejecución de las políticas, (Oliver, 1998: 39-40) en donde se reflejan de manera más objetiva los intereses de los actores políticos y económicos de la ciudad; de ahí nuestro interés por estudiar el problema metropolitano desde esta perspectiva y no limitarlo a un asunto puro de innovación técnica.

⁶⁴ De hecho, el Banco Mundial propone ya una segunda ola de reformas al estado para disminuir algunos de los problemas aún no resueltos o creados por la primera ola de los años 80's; obviamente en ella se incluyen los apartados específicos con dedicación a los gobiernos y a las administraciones públicas de los países subdesarrollados como México.

racionalista o de reingeniería organizacional, cuando vemos que detrás del aparato administrativo hay una estructura de relaciones político-sociales muy compleja que rebasan los límites del estado y la nación.

3.3. Gobernabilidad y conceptos asociados

3.3.1. **La diversidad terminológica.** Insistimos en la importancia de la gobernabilidad como una variable fundamental que permite darle congruencia y calidad a la gestión metropolitana una vez que las políticas son formuladas bajo procedimiento de consensos y acuerdos entre los actores principales, por lo tanto se plantea como necesario precisar lo que se entiende por este concepto y otras terminologías asociadas, las implicaciones políticas que tiene su uso en el contexto mexicano y particularmente respecto a las reformas institucionales que tienen que ver con el gobierno metropolitano.

Parientes del término gobierno, conceptos como gobernabilidad, *governance*, gobernación y gobermentabilidad se fueron haciendo populares en la jerga política y algunos de ellos se han traducido y definido como sinónimos, sin serlo necesariamente, creando una gran confusión incluso entre los especialistas que tratan de explicar fenómenos sociopolíticos relacionados con los recientes sucesos de pluralidad, inclusión, alternancia y democratización que atraviesan por los sistemas políticos todo el mundo. Esto ha generado un efecto similar al de la Torre de Babel en donde los interlocutores dejaron súbitamente de entenderse, pues estos conceptos provienen de voces extranjeras que han cruzado las fronteras, sin recibir el debido tratamiento lingüístico ni epistemológico.

3.3.2. **El buen gobierno.** Recordemos que para Aristóteles el estado se fundamenta en el arte de gobernar y éste se basa en la estabilidad lograda a partir de un sistema de instituciones que tiene por objeto conducir, normar, reglamentar, salvaguardar, garantizar tanto las libertades civiles como las públicas y las políticas, gobernando mediante la legitimidad, la legalidad, el consenso y la autoridad y hoy, en la era de la globalización, ese viejo concepto ha vuelto a ser evocado como efecto de un segundo renacimiento de la primitiva democracia griega. El buen gobierno o la buena gobernación, es entonces el propósito fundamental de cualquier estado actual, que aspire al desarrollo pleno de los ciudadanos y esto se logra, entre otras cosas, cuando la administración pública estimula y apoya la iniciativa de los particulares y las agrupaciones en favor del interés social; cuando el interés individual desemboca en el sano bienestar social; cuando la opinión pública y la

participación ciudadana son tomadas en cuenta en los asuntos de orden común; cuando la democratización del poder permite alcanzar el consenso y la legitimidad, por vía de la concertación y la conciliación, al amparo de la justicia. (Campos, 2001: 21)

Hubo también acepciones de gobierno antagónicas a la idea anterior, en las que se destacaba más su carácter coercitivo y de orientación al poder, como la de Gaetano Mosca, quien lo definió como la dirección de la maquinaria administrativa, financiera, judicial, y militar; o como la influencia de quienes la dirigen. (Guerrero, 2001: 4)

3.3.3. La goberamentalidad. Herman Finer, señala que el gobierno es política más administración. Quizá por eso la revalorización más trascendental de un término emparentado al gobierno sea la goberamentalidad (*governmentality*, en inglés), (Foucault, 1970). El estado moderno se distingue de las organizaciones de dominación que le han precedido por la aparición de la goberamentalidad, es decir, porque dicha institución se gobermentalizó. No puede haber estatización de la sociedad si el estado no se gobermentaliza, pues se trata de un proceso singular que favorece su subsistencia, ya que le permite definir lo que es de su competencia y lo que no lo es, así como distinguir entre lo público y lo privado. Del ejercicio de gobierno basado en sus instituciones, formas de gobierno, saberes especiales y procedimientos y de la aplicación de la justicia surge finalmente el estado gubernativo o lo que diríamos nosotros, el estado también, hecho gobierno. (Guerrero, 2001: 2-6)

3.3.4. La gobernabilidad. De la noción de gobierno deriva el concepto de gobernabilidad; ésta deriva en dos sentidos: uno es un conjunto de condiciones, un estado de cosas necesario y suficiente, que garantice el ejercicio de la autoridad. El otro sentido refiere un plusvalor, un valor agregado a las prácticas continuas del gobierno. Gobernabilidad significa, el conjunto de los mecanismos que aseguran un desempeño superior de la dirección de la sociedad, es decir, un gobierno que no sólo ofrece orden y seguridad, sino también calidad de servicio y bienestar social general, por eso la gobernabilidad tiene dos dimensiones:

- la eficiencia administrativa que se mide por los resultados y la satisfacción de los gobernados, y
- la legitimidad política y el consenso, que se logra entre los actores estratégicos a la hora de la toma de decisiones, factores que permite una gestión pública orientada hacia lo que hoy se denomina el buen gobierno. (Zicardi, 1996: 14-15)

3.3.5. La gobernación. Por su parte, gobernación es una voz antigua en el español que ha sido utilizada para nombrar al ministerio que tiene que ver con los asuntos generales del gobierno; en otros países prefieren llamarlo, ministerio del interior. Para las disciplinas angloamericanas la gobernación es equivalente a *governing*. Peter Drucker (1940) y Marshall Dimock (1958) usaron este concepto; el primero en el ámbito privado y el segundo en el público y en el privado; para ellos no hay duda de que quien controla el acceso a los medios de subsistencia (bienes, trabajo, servicios) del ciudadano, ejerce un control político, por lo que llegan a la conclusión que toda persona que ocupa una alta posición en cualquier institución, sea una corporación privada o una institución pública está ejerciendo la gobernación. En ese sentido no ven mucha diferencia entre una gran corporación privada y el estado. (Guerrero, 2001: 3)

La anterior discusión puede parecer una irreverencia para quienes practican la profesión de la política y generar una distorsión teórica y conceptual para quienes la estudian desde el ángulo de las teorías clásicas en las que la política siempre está ligada a fenómenos relacionados con el estado, sin embargo veremos que en cierta medida esto ocurre en todas las sociedades, no sólo en aquella en las que la propiedad privada y la empresa son los baluartes constitutivos de la organización social. Siempre se ha aceptado la idea generalizada de que la política está en todas partes empezando por la casa: ahí hay un principio de orden que imponen los padres; en ello va de por medio el acceso a los recursos y bienestar de que dispone la familia y es un ámbito en que todos ejercen la política más allá de la concurrencia del estado. Si esto pasa en la casa en donde los lazos consanguíneos y de parentesco involucran más profundamente sentimientos e instintos de especie que dan como producto los niveles más elevados de solidaridad humana, por qué no ha de suceder en cualquier corporación social, en donde las relaciones impersonales quedan sometidas a los rígidos reglamentos del cuerpo burocrático en que se convierte el aparato administrativo y de gobierno de la organización empresarial. Entonces, la gobernación no es una acción que solamente se pueda ejercer desde el estado; la sociedad civil está plagada de nichos desde donde también se ejerce la gobernación; sólo en los sistemas totalitarios el estado ejerce el monopolio de la gobernación, pero aún en ellos podemos encontrar espacios para la gobernación al margen del estado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.3.6. La relación entre gobernabilidad y gobernanza. El primer problema que se tiene con estos conceptos es el de su traducción al castellano; son múltiples los sinónimos que de ellos se encuentran en la literatura política, pero el que más dificultad manifiesta en estos momentos es el de gobernanza, toda vez que en la lengua anglosajona hay quienes lo usan indistintamente con el de *governability*. Con base en el análisis de varios estudios. (Guerrero, Cruz, Prats, Altman y Castiglioni) hay quienes proponen que la gobernabilidad democrática normalmente está asociada con los conceptos de capacidad, habilidad, orden, estabilidad, eficacia y legitimidad política basada en la democracia. La relación e interacción entre los actores estratégicos en la lucha política, determinada por contextos institucionales, es el punto de partida para el estudio de la gobernabilidad democrática que es entendida como la capacidad de presentar e implantar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidas en los regímenes democráticos. El Cuadro 1 resume las principales traducciones que se han encontrado de estos conceptos y los adjetivos de que son acompañados. Este contenido maneja como sinónimos varios de los conceptos que aquí estamos tratando de diferenciar; aún así lo exponemos como muestra de que aún en el ámbito académico no hay plenitud de acuerdo en sus usos, definiciones y aplicaciones.

Cuadro 1
Usos y traducciones de gobernabilidad y governance

	Governability	Governance
Traducción aceptada al idioma castellano	Gobernabilidad	
Traducciones Alternativas		gubernación; gobernanza; gobernabilidad, buen gobierno y gobernanza.
Adjetivación en relación con los regímenes políticos	governabilidad dictatorial governabilidad autoritaria governabilidad democrática (democratic governability)	governabilidad democrática (democratic governance)
Asociada a ámbito o a actores políticos y sociales	governabilidad ejecutiva governabilidad legislativa governabilidad social	societal governance; european governance; citizen governance; corporate governance, local governance
Adjetivación Conceptual		good governance

Fuente: (Cruz, 2001: 16)

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

La gobernabilidad se entiende entonces como eficiencia del gobierno y del estado para formular políticas y administrar su gestión; por lo mismo para lograrla se requiere de un cierto grado de sustentación social que ha de servir para legitimar las decisiones necesarias de tomarse, en y durante el largo proceso entre la formulación de políticas y su implantación. La capacidad administrativa, en este sentido, también es una más de las cualidades que deben ser consideradas para el logro de la gobernabilidad, pues sin ella la eficiencia, la eficacia y el control de la relación costo-beneficio de una política es imposible, situación que alejaría de la noción de buen gobierno.

3.3.7. Crisis de gobernabilidad. Se habla de crisis de gobernabilidad cuando se observan serios desequilibrios entre los resultados económicos, sociales y ambientales esperados por los gobernados, cuando las metas de equidad y protección social se alejan del alcance de las mayorías y cuando los canales de participación de la ciudadanía en la definición de los asuntos públicos son insatisfactorios para la población. (Vera, 2001: 48-50)

Consecuentemente la ingobernabilidad se refiere a situaciones en las que los actores políticos estratégicos de un sistema no son capaces de arribar y poner en marcha decisiones políticas dados los factores de contexto y las reglas del juego prevalecientes. No importa sólo la toma de decisiones bajo reglas de juego democráticas, importa también la capacidad gubernativa de aplicarlas. Estas situaciones son acompañadas de crisis de legitimidad de las instituciones en general, entre las que se cuentan fundamentalmente los poderes constitucionales del estado. La mengua sensible de orden y estabilidad se traduce en la incapacidad de producir bienestar y esto tiene sus vasos comunicantes con los síntomas de ingobernabilidad. (Guerrero, 2001: 3)

Las crisis de gobernabilidad se pueden dar en todo momento bajo ciertas dimensiones y en situaciones aparentemente cruciales o insignificantes para un sistema político. En las crisis de gobierno, que no es lo mismo, los actores políticos, desde dentro o fuera del estado, cuestionan o tratan de desestabilizar a alguno de los poderes del estado, sea al poder ejecutivo, al congreso o al poder judicial; esto puede también producirse acotado a nivel de las respectivas dimensiones provinciales o locales. En todas estas situaciones hay que distinguir entre los intentos por desestabilizar a las instituciones y los hechos consumados. Un golpe de estado, la absolución del congreso, la caída de un régimen por vías violentas o la desaparición de los poderes del estado son todas expresiones de crisis de gobernabilidad.

3.3.8. La gobernanza. Por su parte la gobernanza consiste en un fenómeno que representa un conjunto de mecanismos que operan sin coerción en el que se establecen vínculos voluntarios, no como en la relación de gobierno con sus gobernados, por lo tanto la gobernanza no es sinónimo de gobierno, pues se refiere a metas compartidas, que pueden o no derivar de responsabilidades legal y formalmente prescritas, pero no tienen fuerza de policía ni fuerzan la obediencia, lo que no quiere decir que los gobiernos no puedan participar en este tipo de fenómenos de coacción, por el contrario, de hecho es algo que está sucediendo; por todas partes aparece como actor importante y con un papel sobresaliente, pero no decisivo ni exclusivo en muchas áreas vitales de intercambio y convivencia. Normalmente estos procesos de gobernanza terminan por agregar gobernabilidad democrática a la sociedad.

El campo de estudio de la gobernanza es multidireccional, y su uso se ha asociado con diferentes ámbitos, tipos de actores, niveles e instancias de gobierno y entornos locales, subnacionales, nacionales, regionales y supranacionales con el fin de estudiar patrones, estructuras, y reglas de juego que permiten o limitan la articulación e interacción sociopolítica. La gobernanza es un sistema de reglas que trabaja sólo si es aceptado por la mayoría, de modo que contrasta diametralmente con las prácticas verticales de gobierno. (Guerrero, 2001: 5) La gobernanza democrática, se refiere esencialmente a los patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones dentro y entre órdenes sociales y regímenes democráticos: de hecho es un ámbito idóneo en donde puede originarse la formulación y agendado de las políticas públicas. Kooiman reafirma esta misma visión cuando habla de la emergencia de patrones y estructuras de un sistema político, como común resultado de los esfuerzos de intervención interactiva de todos los actores implicados. Reforzando aún más la idea, Schmitter habla del conjunto de mecanismos y métodos para atender un amplio espectro de problemas y conflictos, mediante los cuales los actores implicados usualmente llegan a tomar decisiones vinculantes y satisfactorias. (Cruz, 2001: 17)

En su origen la gobernanza se ha tratado de analizar al margen del gobierno y de las jerarquías, no obstante, esto tampoco ha desmerecido el reconocimiento del gobierno y más ampliamente del estado como orquestador y principal promotor de procesos

socioeconómicos y de política pública.⁶⁵ De hecho los estudios sobre gobernanza democrática se centran en el papel que las instituciones políticas juegan como articuladoras de decisiones públicas y como moldeadoras de procesos socioeconómicos al interior de regimenes en donde se tiene a la democracia como un valor estructurador de la vida social. La práctica de la gobernanza parte de un principio que desde nuestro punto de vista Luis Fernando Aguilar resume en unas cuantas líneas, cuando visualiza los límites entre lo público y lo privado y entre lo público del estado y lo público de la sociedad civil, pues apunta con certeza cuando dice que hay vida más allá del gobierno. Más allá de la regulación y la acción del gobierno democrático, existen también otros dispositivos y principios de autoregulación y autogobierno social, cuya mayor o menor vitalidad aumenta o disminuye la capacidad de orden y cohesión social. (Cruz, 2001: 17) Luego entonces un gobierno democrático (y el estado) debe reconocerse a si mismo como un actor más en interacción con esas fuerzas transorganizacionales de la sociedad civil a la que gobierna y aportar la parte de institucionalidad y energía estatal necesaria, para potenciar objetivos comunes orientados al bienestar público, apoyado en el principios de que la gobernanza es efectiva para realizar las funciones necesarias en la persistencia del sistema, de otra manera el todo se debilita y puede aproximarse al caos.

En esta lógica, la gobernabilidad democrática va encontrando puntos de convergencia con la gobernanza, en la medida en que hay un reconocimiento y reivindicación del estado como articulador y conductor de procesos políticos.⁶⁶ Si estamos hablando de una capacidad o un atributo para gobernar por parte de un poder público o un sistema político, entonces se trata de gobernabilidad. Pero si nos referimos a la estructura (reglas del juego) y procesos que condicionan la participación e interacción de actores políticos y sociales en una red de organizaciones públicas, privadas y sociales, de diversas jurisdicciones nacionales, regionales o locales, entonces estamos hablando de gobernanza.

⁶⁵ Recordemos los casos tan sonados de Islandia y Nueva Zelanda en donde el gobierno prácticamente fue organizado como si se tratara de una empresa que interactuó con múltiples actores del ámbito público, privado, social y empresarial, para emprender un modelo de desarrollo nacional durante la década de los 90's (OCDE, 1997: 75)

⁶⁶ En las democracias no consolidadas, como es el caso de la mayoría de los países latinoamericanos, la crisis del estado-nación han puesto en duda su capacidad de gestor y catalizador del desarrollo en el nuevo contexto de la globalización.

En los procesos de megalopolización, la gobernanza aparece como un concepto útil para comprender la manera en cómo se van articulando las diferentes fuerzas políticas, económicas y sociales provenientes de todos los ámbitos, en el proceso de gestión de la ciudad, pero además como un método para la acción política que puede servir para la gestión metropolitana. La creación de comisiones metropolitanas a través de convenios tripartitas, son en parte, producto de una estrategia público-privada, que trata de abatir la fragmentación administrativa, el enfoque puramente sectorial y gubernamental, acercándose a una experiencia de gobernanza, uno de los lugares de origen de las políticas públicas en donde puede ganar terreno la gobernabilidad democrática, siempre y cuando estos órganos sean incluyentes con los actores principales, según la política de que se trate.

3.4. ¿Qué entendemos por políticas públicas?

El análisis de políticas públicas se complica por la gran cantidad de literatura que existe sobre el tema y por la polémica que hay en torno a los valores que deben mediar durante el análisis y aplicación de los resultados, pero también por la manera en que se conciben, pues hay quienes ven un ámbito público abierto, más allá de lo que aborda o controla el estado; se trata de espacios sociales amplios en donde se insertan acciones gubernamentales, pero también de otros actores privados diversos, orientadas en torno a la solución de problemas que en un momento determinado se deslizan hacia la agenda pública de los gobiernos.⁶⁷

Otras concepciones consideran política pública solamente aquellas acciones que se originan dentro de las estructuras gubernamentales, es decir, se trata de concepciones estadocentristas, por lo que el objeto de estudio y de transformación se limita al análisis teórico-práctico de las políticas públicas bajo la visión de arriba hacia abajo (*top-down*), en donde el desempeño técnico, legal y administrativo de las burocracias es la única fuente de racionalidad e institucionalidad y en la que la sociedad sólo juega un papel pasivo-receptivo. Aquí es importante distinguir entre política pública y acción pública, pues en las sociedades en donde se ha distendido tal relación gracias al desempeño democrático de los ciudadanos, la política pública tiende a concebirse más como acción que involucra

⁶⁷ Nos apegamos al sentido que le da Eugene Bardach a este concepto. Se trata de una guía ordenadora que sistematiza y explica los procesos por los que una situación determinada es considerada un problema y termina siendo objeto (o no) de la acción gubernamental. No es un conocimiento o un modelo específico, es la manera como utilizamos el conocimiento de otras ciencias para resolver problemas concretos de política pública. (Bardach, 2001. 6)

activamente a los actores sociales, que como intervención gubernamental que promueve la participación social, pues en última instancia tanto agentes gubernamentales como no gubernamentales, diseñan y actúan en torno a las políticas públicas dentro de un sistema político que involucra instituciones de la sociedad civil que están más allá del gobierno. (González, 1999: 11-34)

Por otra parte, en la visión pluralista que sólo toma en cuenta la dinámica de la sociedad civil, en la que la política pública se estructura desde abajo (*bottom up*) y en la que el gobierno parece actuar neutralmente ante las presiones de los grupos sociales, se puede llegar a situaciones de dispersión e indefinición de la política, por la atención aislada de demandas por parte de las dependencias gubernamentales. Tanto la visión de arriba hacia abajo o la visión de abajo hacia arriba son equivocadas, pues niegan la relación estructural estado-sociedad y el lugar que ocupan cada uno dentro de la dinámica de la totalidad: la política pública no puede ser reducida a un sólo escenario; como dice Charles Lindblom:

Si la política pública es situada en dos escenarios genéticos (el gobierno o la sociedad), es porque ella tiene una existencia ubicua, pero no existe la certeza de un lugar privilegiado. (González, 1999: 18)

En todo caso la consideración de la política pública como acción pública reclama una ruptura epistemológica en la que se reconozca la multirracionalidad con la que se enfrenta una misma realidad social y el hecho de que es fundamentalmente el conflicto de intereses y no la cooperación la que está presente en el desarrollo de las políticas públicas. El interés público no está preestablecido y tampoco se constituye unitariamente, sino que tiene que pasar por el tamiz de la autoridad pública o de la legitimidad social y en ese proceso no hay una instancia organizadora neutra: no existe una relación instrumental e institucionalizada entre el gobierno y los grupos sociales emergentes; la burocracia ejerce una función activa en la organización de intereses, pero difícilmente se mantiene al margen de las contradicciones que se dan entre los múltiples públicos.

Como vemos, la preocupación por las formas de actuar del gobierno aparece como el objeto central de estudio de la administración pública, pero el desdoblamiento de dicha acción se da por lo menos en dos sentidos: el de la política y el de las políticas públicas. La primera incluye un amplio rango de actividades relacionadas con el ejercicio del poder en un espacio público, mientras que la segunda se refiere a las acciones concretas y decisiones del gobierno. En un momento delimitado, tanto en espacio como en tiempo, las políticas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

públicas suponen una interacción que incluye individuos, grupos, conflictos, poder y liderazgo. Resumiendo: la política se juega en torno a las políticas, es decir, se hace política, para influir en las políticas. (Aguilar, 1992, en García del Castillo, 1999: 118)

3.4.1. El modelo racional de las políticas públicas. Fue en Estados Unidos que desde los años 50's las políticas públicas se convirtieron en uno de los campos más importantes de la administración pública y de la ciencia política. Dentro de esta tendencia se puede incluir a Simon, Lindblom y Dror; estos autores pusieron en tela de juicio el carácter racional de la toma de decisiones dentro de la estructura burocrática legal-racional analizada por Weber medio siglo antes, pero muy en boga entre los sistemas de gobierno mundiales de fines de la Segunda Guerra Mundial; para Simon era imposible una conducta racional en el estricto sentido weberiano en el mundo real, ni siquiera una aproximación razonable a la racionalidad objetiva. Ese modelo, normalmente trata de sustituir la intuición, la opinión y la experiencia del decisor por un conjunto de técnicas y métodos precisos que le ayuden a tomar no una decisión cualquiera, sino la "mejor decisión".

En descarga de ello Herbert Simon (1957) propone un modelo acumulativo que conlleva al decisor a la elección de la decisión racional. Su sistema es relativamente fácil de describir:

- 1) Establecimiento y priorización de objetivos;
- 2) identificación y generación de todas las opciones;
- 3) cálculo y valoración de las consecuencias de las distintas opciones;
- 4) comparación de las opciones y;
- 5) elección de la opción o combinación de opciones, que maximice los objetivos priorizados. (Tamayo, 1997: 293)

El modelo era imposible de llevarse a la práctica, porque la mayoría de los decisores se conforman con identificar políticas más o menos satisfactorias que luego tratan de implantar; además, un comportamiento perfectamente racional necesita de una inteligencia, unos conocimientos y unas habilidades que normalmente superan el común denominador de los actores reales. Otro aspecto a considerar es que las decisiones se toman en contextos colectivos dominados por múltiples valores e intereses y al frente de organizaciones que tienen políticas que muchas veces no coinciden con los propósitos de las políticas en cuestión; pero además también las organizaciones tienen limitaciones de muchos tipos, entre ellos los de los costes de las políticas que se quieren implantar y las de los decisores que pueden tener su propia motivación, distinta a la de la organización, sus valores y su

grado de información; con todo ello a lo que se llega es a reconocer una racionalidad limitada que se torna imperante en la mayoría de los casos en donde se implanta una política pública.

Insistimos, en los años 50's era común pensar en los Estados Unidos que las *policy* eran producto de la racionalidad alojada en el seno de los equipos multidisciplinarios de los expertos y en los centros de colaboración entre el gobierno y la academia, y se distinguían claramente de las *politics* propias de los intereses unidireccionales de actores sociales particulares. Es decir, las *policy sciences* estaban atrapadas en el estrecho ámbito de las intervenciones gubernamentales. (Laswell, 1992, en González, 1999: 15) De hecho algunos autores importantes en la actualidad siguen defendiendo esta postura que se apega a la propuesta de tradición anglosajona racionalista y pragmática en la que la política pública no es otra cosa que un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico concreto; estas posturas encuentran su explicación, en alguna medida, por el soporte de legitimidad social que han alcanzado las maquinarias burocráticas en donde la gobernabilidad, la alternancia y las reglas democráticas están reconocidas por prácticamente todos actores políticos, como por ejemplo en Estados Unidos o en los países de la Unión Europea.

En los países de tradición autoritaria, principalmente atrasados o en vías de desarrollo, en donde la modernización político-administrativa se circunscribe a limitados espacios académicos y nichos de poder tecnocrático y en los que la población tiene baja escolaridad y poca participación en los asuntos públicos, las políticas, más que ser públicas son gubernamentales por el lugar donde se originan y por la manera en que se formulan; allí los únicos cuerpos "capacitados" para tratar asuntos de política pública se reducen a los círculos de la elite política, equipos burocráticos considerados de alta especialización y académicos orgánicos con experiencia en manejo de programas vinculados con organismos internacionales. En México ha sido claro que el gobierno ha tenido el control respecto de al quién, al cómo, al cuánto y al cuándo de las políticas públicas. Después de todo una política pública está íntimamente ligada a las condiciones que prevalecen en el régimen político. Si tradicionalmente el peso de ciertos actores y la relación personal priva sobre las instituciones formalizadas, nos encontramos en presencia de un régimen autoritario. (García del Castillo, 1999: 118)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En ese régimen el aparato burocrático queda subordinado a un poder ejecutivo "fuerte", por lo que se convierte en el motor de la implantación de políticas e incide directamente en los resultados, bien sea que se le considere un vehículo de ejecución o un entramado complejo de actores sujetos a presiones, negociación e intercambios; el autoritarismo se reprodujo verticalmente desde la casa de gobierno hasta ventanilla de trámite. (Subirats, 1994, en García del Castillo, 1999: 112)

No obstante que la capacidad de respuesta de las agencias gubernamentales se ha visto mermada y los intermediarios políticos tradicionales han ido encontrando serias dificultades para seguir operando bajo esquemas clientelares, los más importantes programas y proyectos de inversión de las últimas décadas han sido originados desde dentro del gobierno, con claras motivaciones electorales y grandes campañas de marketing público para garantizar los efectos políticos deseados; por ejemplo, para enfrentar la pobreza extrema en el país, el Programa Nacional de Solidaridad mostró un alto grado de sofisticación técnica, manejada desde ciertos nichos burocráticos creados especialmente para administrar los recursos y bajo criterios internacionales que se aplicaron al antojo del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.⁶⁵

3.4.2. El modelo incremental de políticas públicas. Limdblom describió que las decisiones que se tomaban en la administración pública "legal-racional" eran más bien de tipo incrementales; es decir, como un ajuste mutuo de los puntos de vista o intereses a partir de una situación existente, en donde quienes toman la decisión responden paso a paso a las propuestas de los otros protagonistas o a las consecuencias imprevistas de tales decisiones. Para Dror las ciencias contemporáneas eran inadecuadas para mejorar la formulación de las políticas, por lo que era necesario encontrar un nuevo paradigma: el de las ciencias de la política pública; de hecho él propone la creación de esta nueva profesión, (la del analista de políticas públicas) que no tiene otra función que la de investigar la calidad de éstas. (Martínez, 1999: 22)

⁶⁵ La manera de canalizar los recursos económicos hacia las franjas de mayor pobreza cambió entre los sexenios de Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo por sugerencia del Banco Mundial: se dejó de considerar a la comunidad como receptora de los beneficios y en cambio se identificó a sujetos de manera individual para recibir los beneficios de los apoyos contra la pobreza extrema. Desde el punto de vista cualitativo fue muy importante, pues el conflicto que antes se generaba entre comunidades por ser considerados para la recepción de recursos ahora se traslada a nivel de las familias y dentro de las familias entre los hermanos o los padres, pues puede darse el caso que el recurso sea canalizado directamente a una hija o un a madre y no al padre o al hermano mayor, por ejemplo. (Lomeli, 2001: 109-115)

Aún en los años 80's la recurrencia sobre temas de política pública era común en la mayoría de las escuelas de asuntos públicos, que siguiendo el ejemplo de la Universidad de California en Berkeley, crearon o reorientaron sus programas de investigación hacia un enfoque de política pública: formulación de política pública, técnicas de análisis de políticas, e implementación, planificación y evaluación de políticas y contenidos de políticas públicas. Uno de los autores más importantes de la época fue Arnold J. Meltzer, quien en 1986 publicó *Los siete pecados mortales de los analistas políticos*. Meltzer decía en esa obra todo lo que un analista de la política no debe de hacer; al explicar su tesis del análisis político pecaminoso afirmaba que éste es: canalizado, distante, tardío, superficial, temático, caprichoso y apolítico. Con esto Meltzer pretendió ayudar a todos los potenciales analistas a mejorar los consejos hacia sus clientes. (Shafritz y Hyde, 1999: 634)

Si hemos introducido el tema de políticas públicas es porque consideramos que realizar un análisis de las políticas metropolitanas desde esta perspectiva es útil y necesario para avanzar en el estado de nuestro conocimiento sobre los problemas generados en torno al desarrollo urbano en México y en particular en la región centro y para ver cómo el gobierno actual interactúa con la sociedad civil en torno a ellas. Como afirma Aaron Wildavsky:

La idea misma de que debiera haber objetivos identificables, y de que debería prestarse atención a su logro, parece un gran avance. El desarrollo de otras maneras de resolver los problemas y considerar los costos futuros de cada solución parece algo creativo, en comparación con otros enfoques más azarosos. Y sin embargo, el análisis de las políticas, con hincapié en la originalidad, imaginación y previsión no puede describirse fácilmente. (Wildavsky, 1969, en Shafritz y Hyde, 1999: 547-548)

El mismo Wildavsky considera que lo aportado por Yehezkel Dror en materia de análisis político, aunque muy apegado al análisis de sistemas, es válido para el análisis de políticas pues coinciden en que:

Hay que prestar mucha atención a los aspectos políticos de la toma de decisiones y a la adopción de políticas públicas.

Debe intervenir una concepción amplia de la toma de decisiones y de la adopción de políticas.

Se debe poner énfasis principalmente en la creatividad y la búsqueda de nuevas opciones políticas con el fin de fomentar el pensamiento innovador.

Se debe depender mucho de métodos cualitativos.

Debe hacerse mucho mayor hincapié en el pensamiento futurista. El enfoque debe ser interdependencia entre medios y fines y la multiplicidad de normas pertinentes a las decisiones, y el carácter parcial y tentativo de todo análisis. (Wildavsky, 1969, en Shafritz y Hyde, 1999: 548)

El análisis de política busca aportar información que contribuyan a que una dependencia sea política y socialmente pertinente. Las políticas son metas, objetivos y misiones que guían a las dependencias. Al salir del ambiente caldeado de la administración cotidiana, el análisis de políticas busca conocimientos y oportunidades necesarias para hacer frente a un futuro incierto. Aquí el análisis de políticas no pretende proyectar el *statu quo*, sino seguir las consecuencias de ideas innovadoras, por lo que resulta una variante de la planificación. El propósito del análisis no es eliminar el partidismo, sino elevar el nivel de la discusión entre los intereses tendientes.

La formulación de políticas públicas no puede sustentarse en los acuerdos provisionales e improvisados, los contactos informales y las redes *ad hoc*; la continuidad y flexibilidad que se requiere en estos tiempos para una implementación efectiva de la gestión pública, parte de la idea central de que son necesarios ciertos grados de formalización al interior de la maquinaria estatal para darle vida y forma organizacional a la coordinación, para que así la gestión intergubernamental aspire a ser eficaz en sus propósitos.⁶⁹

3.4.3. El análisis de política pública. El análisis de política pública es investigación para la acción, no importa cuál sea su punto de partida o qué tanto se haga directamente desde dentro o fuera del gobierno; su objetivo es ayudar al decisor público a responder a preguntas tales como: ¿debería intervenir el gobierno para solucionar un problema concreto?: ¿cómo debe orientar esa intervención?: ¿cuánto tiempo será necesario actuar sobre él?: ¿qué costes acompañarán a las acciones emprendidas?: ¿quién se beneficiará de la intervención y quién resultará perjudicado por ellas?: ¿cómo se financiarán los gastos que ello representa?: ¿serán o no satisfactorios los resultados de la intervención?

En última instancia el análisis de políticas es en gran medida un arte, no hay reglas precisas sobre cómo llevarlo a cabo, cada nueva política es diferente a las anteriores, parte de situaciones inéditas y las correas de transmisión entre gobierno y sociedad civil se mueven bajo lógicas inesperadas, lo que sí hay siempre de por medio es:

⁶⁹ Esto normalmente discurre con más regularidad en aquellos países en donde la administración pública esta soportada sobre un sistema de servicio civil de carrera en donde los funcionarios intermedios, no dependen del partido en el poder para mantener su estabilidad laboral, en cambio su permanencia en el puesto y bajo criterios escalafonarios basados en la evaluación permanente de su desempeño, habilidades y conocimientos hace posible una gestión al margen de la arena política producto de la altermanca en el poder.

- 1) un problema público del que se parte, al cual se le identifica en relación a actores en situaciones conflictivas concretas, se le define en función de su tamaño, intensidad y estado de avance y se le diagnostica en relación a causas, motivaciones y propósitos de sus actores;
- 2) una formulación de alternativas de solución y una vez valorados los pros y contras;
- 3) una toma de decisión, es decir, se adopta una alternativa o la combinación de varias que son consideradas las más factibles para resolver o manejar el problema;
- 4) una implantación de acciones y programas bajo las estrategias consideradas idóneas y;
- 5) una evaluación permanente de los impactos y resultados. Estas cinco fases son cíclicas, de tal manera que se están repitiendo mientras la política esté en activo. (Tamayo, 1997: 279)

Se insiste en la centralidad del gobierno sobre el tema de las políticas públicas, por la importancia que éste tiene en la etapa de formulación e implantación, pues aunque hay una tendencia a nivel mundial al involucramiento de muchas otras organizaciones en esta etapa de las políticas, el papel de coordinación y control difícilmente puede ser ejercido por agencias no gubernamentales que no tienen el soporte legal ni la legitimidad democrática para ejercer de autoridad pública, por lo tanto:

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran necesario....Desde este punto de vista las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar mitigar o vanar ese problema (Tamayo, 1997: 281)

Esta concepción de las políticas públicas ve a los gobiernos como redes organizacionales que combinan recursos y los transforman en políticas, en programas públicos, en servicios, en productos, para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, en definitiva, lograr unos impactos sociales, políticos y económicos. (Rose, 1984, en Tamayo, 1997: 281) Así, las políticas públicas son el conjunto de decisiones y acciones emprendidas por el gobierno para influir sobre los problemas de su comunidad, independientemente de dónde se originen, quién los detecte primero o cómo se introduzcan a la agenda institucional; por lo tanto la capacidad de anticipar los problemas se convierte en punto importante de las políticas públicas; en eso la función directiva y de los líderes sociales es muy importante para poner a las organizaciones involucradas en contacto con su entorno, que es donde están los problemas públicos, pero la complejidad de éstos, obliga cada vez en mayor medida a la participación simultánea de diversos actores públicos y privados en el proceso de la política, razón por la que infinidad de

organizaciones, públicas, privadas y sociales entran en juego formando redes complejas que participan en la gestión de algún asunto público.

La red se establece para intercambiar recursos y, muy especialmente, información. En ese contexto todas las unidades ponen en funcionamiento gabinetes y agencias de información que fluye en todos los sentidos y el cliente, usuario o ciudadano se convierte en el centro de atención de la red. El estudio de su estructura y composición, el análisis de su comportamiento, la valoración de sus expectativas y demandas son instrumentos que ayudan a descubrir problemas nuevos o cambios de tendencia en los problemas conocidos. En estos ciclos de producción de servicios y productos públicos la utilidad de la evaluación estriba en producir información de calidad para orientar nuevos procesos de decisión aprendiendo de los éxitos y los fracasos.

Desde esta perspectiva pensamos que es posible comprender en cierto sentido, como ocurren los procesos de selección e identificación de los problemas metropolitanos, que al fin de cuentas también son asuntos públicos, como entran a la agenda pública y con qué prioridad se les trata. También es posible visualizar el tipo de relaciones intergubernamentales que se establecen entre las distintas instancias de los gobiernos de las ciudades conurbadas, los niveles de compromiso y atribuciones que les corresponden a cada una, así como su relación y tipos de acuerdos que toman entre ellas y otros actores más allá del gobierno con los que formulan la política.

3.4.4. La agenda pública. Pero el problema no está sólo en identificar y formular los problemas públicos, sino en saber distinguir el proceso que siguen para ser considerados objeto de las políticas públicas de un gobierno y en qué orden de prioridad o bajo que condiciones agendarlos. De acuerdo con Tamayo, al conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado se le denomina agenda sistémica. De esa agenda, los decisores públicos extraen algunos y confeccionan la agenda institucional o agenda política. En muchas ocasiones los problemas entran a la agenda institucional y poco después desaparecen de ella, a lo que se llama desaparición de temas o problemas, o bien no reciben atención hasta después de algún tiempo, eso debe entenderse como incubación de temas. Un buen analista debe saber cuál es el momento adecuado para recomendar la inclusión en la agenda institucional de un asunto, antes de que éste se convierta en un problema de difícil manejo.

TRABAJO CON
FALLA DE ORIGEN

En muchas ocasiones la agenda política mantiene bajo atención con políticas públicas asuntos que no aparecen como preocupación central de la sociedad en la agenda sistémica, pero que sin embargo una parte importante de recursos y acciones se canalizan hacia ellas. Por ejemplo el tema del alcantarillado no es un asunto que parezca preocupar mucho en la agenda sistémica, la gente da por descontado que debe de funcionar bien y en la mayoría de los casos ni siquiera hay conciencia que hay ejércitos de personas quienes se encargan de que eso suceda así; son asuntos importantes pero poco visibles mientras las condiciones no los hagan aparecer como tal. Una avalancha de inmigrantes, pueden ser el detonador para que una política olvidada se convierta en poco tiempo en un asunto prioritario.

Así la agenda política y la agenda sistémica se pueden medir en función de encuestas y barómetros de opinión, pero también a través del análisis presupuestal de las organizaciones públicas de un gobierno, pues de las cifras allí expuestas se deduce la temática y el orden de prioridad de las políticas públicas y de la existencia de sesgo en la accesibilidad a la agenda institucional, pues como ya se señaló, no todos los problemas públicos incluidos en la agenda sistémica entran a la agenda política, eso depende de varios factores como los analizados anteriormente. Si nosotros nos preguntáramos en este momento cuál es el lugar que ocupan las políticas metropolitanas dentro de la agenda del gobierno mexicano, tendríamos que considerar algunos de los siguientes criterios:

- El poder y la capacidad de presión de los grupos de interés; en ese sentido hay que reconocer que ciertos grupos sociales son más poderosos que otros y tienen mayor capacidad para hacer prevalecer sus problemas ante la administración.
- En México, salvo la preocupación mostrada en términos generales durante la etapa fundacional de la planeación en la década de los 70's, hasta hace relativamente poco tiempo, el problema del medio ambiente y de la gran concentración urbana no era una preocupación social fundamental, tampoco era un problema culturalmente apreciado y, por tanto, era de menor interés para el gobierno.
- Al mismo tiempo, el tema administrativo o de forma de gobierno metropolitano es un asunto poco conocido o imaginado fuera de los grupos especializados, de tal manera que aunque se descubra y demuestre su importancia estratégica desde la academia, difícilmente será tomado en cuenta para ser incluido como prioritario en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la agenda institucional mientras los líderes políticos no vean en ello una ganancia electoral o una amenaza para su continuidad en el poder.

- Si de momento las comunidades lejanas de donde se trae el agua al Distrito Federal impidieran el desvío por sentirse directamente afectadas o si la tala inmoderada en las inmediaciones del Valle de México para la construcción de más viviendas ocasionara un colapso climático con secuelas de enfermedades para los capitalinos, entonces el tema saldría de la agenda sistémica y se introduciría rápidamente en la agenda institucional, al menos mientras el problema de limitación de agua en la ciudad estuviera latente; la información sobre el tema por su parte, se convertiría en un asunto estratégico para el manejo público del problema, gobierno y actores sociales la utilizarían como fuente de legitimidad racional para defender y argumentar a favor o en contra de la política hidráulica.

Todos los problemas de políticas públicas bien documentados pueden ser canalizados a través de ciertos actores clave, entre ellos altos funcionarios de gobierno, líderes sociales, altos ejecutivos bancarios, etc., quienes aprovechando su posición estratégica o de legitimidad frente a la sociedad, en un momento dado pueden canalizar recursos o sensibilizar a amplios sectores de la población sobre la conveniencia de atender de tal o cual manera estos asuntos. También los medios de comunicación son conductos eficaces para ayudar a introducir ciertos problemas en la agenda institucional, sobre todo en épocas de campañas electorales, tratándose de sociedades en donde la democracia y la alternancia en el poder han cobrado terreno, como es el caso de México.

Otro factor positivo para la inclusión de nuevos problemas en la agenda institucional es la tendencia favorable de las organizaciones a crecer y si abanderar causas sociales es la vía para ampliar y justificar la necesidad de manejar más recursos, pues entonces es una buena estrategia exponer los problemas a quienes están al frente de organizaciones que tengan que ver con el tema. En estos tiempos en que las organizaciones no gubernamentales han cobrado un auge inusitado es buen momento para diversificar y ampliar el espectro de acción social para influir sobre las políticas públicas en muchas partes del mundo.

3.5. La gestión desde las relaciones intergubernamentales

La primera franja de información que se requiere llenar para establecer un mecanismo de coordinación es conocer la compleja red de relaciones intergubernamentales que existen en

el plano de la gestión metropolitana y saber los puntos de interacción significativos que esta red mantiene con su entorno social. Pero definir las relaciones intergubernamentales no ha sido una tarea fácil; el uso del término se originó según los estudios de Deil S. Wright, durante el decenio de 1930, con la llegada del *New Deal* y del esfuerzo general del gobierno norteamericano por combatir el caos económico y social de la gran depresión.⁷⁰ En esa etapa se puso atención a las tendencias de un gobierno liberal y progresista que en su necesidad de intervenir en la economía y en los programas sociales para todos los niveles de gobierno generó escaramuzas entre el poder ejecutivo y el poder judicial que le trataba de obligar a ceñirse a los marcos legales hasta entonces estatuidos. Una de las primeras apariciones del término en letras impresas fue en un artículo de 1937 de Clyde F. Snider; otro académico que usó el término poco antes fue Willams Anderson, quien le añadió importantes contribuciones; W. Brooke Graves presentó en 1940 un número especial con 25 artículos en donde se trataban las relaciones intergubernamentales observadas a partir de la ejecución de programas nacionales en la que había fuertes dosis de interacción entre gobiernos nacional-estatal, nacional-local, interestatales, regionales e interlocales, pero curiosamente no se les presentaba la necesidad de definir las relaciones intergubernamentales, aunque sí se enfatizaba en la diferenciación entre política y administración. (Wright, 1999: 1110)

Para 1953 el Congreso norteamericano se vio en la necesidad de crear por primera vez una Comisión de Relaciones Intergubernamentales temporal, pero luego en 1969 se descubrió que muchos gobierno locales habían creado una unidad departamental permanente para manejar todo lo relacionado con las relaciones intergubernamentales (el 69% de las poblaciones con más de 50.000 habitantes. En 1980 cada estado tenía una oficina con personal dedicado exclusivamente a tratar con relaciones intergubernamentales. (Wright, 1999: 1110)

Como se puede ver, al menos para la administración pública norteamericana la investigación y la práctica de las relaciones intergubernamentales se han movido en el sentido de la eficiencia requerida para los servicios públicos y la ciudadanía demandante y

⁷⁰ Hay estudios sobre épocas anteriores como el de Daniel S. Elazar, (*The American Paternship Intergovernmental Cooperation in the Nineteenth Century United States* Chicago, University of Chicago Press, 1962 que abarcan el siglo XIX en los que se analizan las relaciones intergubernamentales en función del marco legal y sus consecuencias a nivel estatal y local. Ahí, normalmente estas relaciones están inmersas en una primera fase en que el conflicto es su principal distintivo. (Wright, 1999, 1115)

sus campos de aplicación se han extendido tanto como el gobierno federal incursionó en programas nacionales tendientes al desarrollo social, urbano, educativo, sanitario, de los derechos civiles, etc. En tal sentido es útil recordar que aunque William Anderson no reclama el mérito de haber creado el término, ni siquiera de decir de dónde provino, ofrece una sencilla definición sobre la noción de las relaciones intergubernamentales que para los años 40's fue de gran utilidad para quienes dieron continuidad a este campo de estudio:

un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación. (Agranoff, 1997: 127)

Aún hoy en que las relaciones intergubernamentales han sido trastocadas fuertemente por la globalización, vemos que aquella sencilla definición sigue teniendo validez si la comparamos con la de Wright, elaborada para el artículo que aquí citamos en 1995: hay matices y elementos de coyuntura que cambian, pero en esencia cumplen una función descriptiva, más que teórica; a pesar de que se tropiezan constantemente con las diferentes formas del federalismo y la autonomía lograda por los otros niveles de gobierno, ninguna de las dos marca alguna distinción o referencia al respecto; en los dos casos las relaciones intergubernamentales son analizadas bajo el principio de un interaccionismo mutuo⁷ en la que las influencias externas pueden ser advertidas, pero no consideradas como variables intervinientes:

las diversas combinaciones de conexiones, interacciones, interdependencias e influencias existentes entre funcionarios públicos, tanto elegidos como nombrados, que ocupan puestos de todos tipos y en todos los niveles de gobierno, y en que los más destacados puntos de la agenda, son cuestiones financieras, de políticas y de política. (Wright, 1999: 1111)

Debido a la complejidad que en el estado posburocrático han tomado las relaciones intergubernamentales, Robert Agranoff insiste en que muchos expertos en temas gubernamentales consideran que las negociaciones e interacciones entre las diferentes unidades de gobierno deben ser llevadas a cabo por especialistas. Como consecuencia de esto, una parte del repertorio utilizado incluye el entendimiento de las relaciones intergubernamentales y la práctica de la gestión intergubernamental, que en última instancia

⁷ El término se refiere al uso difundido dentro de la teoría de sistemas. Una ecuación funcional es un recurso admirable para simbolizar ciertas relaciones muy generales o universales en las que un cierto número de factores o fuerzas determinadas constituyen la estructura de un sistema cerrado en estado de equilibrio. (Buckley, 1977: 117-118)

es lo que nos interesa descifrar, en tanto que es ahí donde se dan los *out puts* de la hechura de *policy*.

Dado que la administración de políticas públicas relacionadas con el desarrollo regional o metropolitano traspasa las fronteras de los gobiernos locales, los responsables de los programas deben mantener contactos transjurisdiccionales. Luego entonces las relaciones intergubernamentales se refieren al análisis y a la comprensión del conjunto de interacciones entre unidades, mientras que la gestión intergubernamental hace referencia al contenido y ejecución de dichas interacciones, que en los sistemas más desarrollados se formalizan en los manuales de organización y procedimientos y en los manuales operativos que se elaboran para las unidades administrativas de las instituciones.

Los gestores y especialistas de los programas tienen unos conocimientos básicos de las ramificaciones legales, técnicas, fiscales y políticas de sus programas. Tienen que realizar transacciones con empleados públicos de otros gobiernos que poseen unos conocimientos y un nivel de responsabilidades similares. Para ello tiene que llevar a cabo ciertas acciones, tales como proporcionar información específica, negociar acuerdos, diseñar y firmar convenios interadministrativos, dirigir programas, preparar informes y evaluar resultados: eso es la gestión intergubernamental propiamente dicho. (Agranoff, 1997: 126)

Por ello el análisis de las relaciones intergubernamentales tiene que poner énfasis en:

- a) el número y tipo de instancias de gobierno involucradas,
- b) el número y variedad de funcionarios que pueden tomar decisiones importantes,
- c) la frecuencia y regularidad con la que los funcionarios mantienen contactos,
- d) las pautas de comportamiento (liderazgo, subordinación, coordinación, concurrencia, subsidiaridad, etcétera) y las actividades llevadas a cabo por los funcionarios y luego de los acuerdos, por sus unidades administrativas, y
- e) la atención de los asuntos financieros y de asignación de recursos relacionados con los acuerdos y las acciones a realizar. (Wright, 1978: 9-24)

En ese mismo sentido encontramos que las relaciones intergubernamentales dan lugar al desarrollo de técnicas de coordinación que se pueden orientar a:

- el desarrollo de las capacidades de las instancias gubernamentales,
- la gestión de programas y políticas conjuntas,
- la negociación de las diferencias para llegar a acuerdos o .
- la creación de unidades para la consecución de objetivos comunes.

Como sostiene Vincent Ostrom: en la práctica ninguna democracia reserva todas las prerrogativas de gobierno a una sola entidad. Las tareas de gobierno se procesan mediante múltiples estructuras de decisión, lo cual implica configuraciones multiorganizativas. En la misma línea Rose sugiere que las unidades componentes se convierten en parte de un sistema de gobierno nacional que se caracterizan por:

- 1) Los vínculos que surgen de los imperativos funcionales de la coordinación de los programas.
- 2) Las múltiples instituciones (públicas o privadas) que intervienen en los mismos programas.
- 3) La autoridad legal y la responsabilidad financiera del gobierno central, que necesitan combinarse con la prestación de servicios locales.
- 4) La participación de los gobiernos subnacionales en programas nacionales promovida por el deseo de permitir que las comunidades intervengan en el proceso de adopción y adaptación de decisiones. (Agranoff, 1997: 126)

Si nos adentramos un poco más en la lógica de estos fenómenos vamos viendo que la democratización, la industrialización y la urbanización han contribuido a esta interdependencia en las políticas y en los programas y al margen de la división legal-formal del poder, las múltiples conexiones institucionales que exigen los programas, implican la presencia de una dimensión territorial junto a las responsabilidades funcionales. Como sugiere Rose, Las políticas públicas unen lo que las constituciones separan. (Agranoff, 1997: 127) La propuesta de Wright tiende a desarrollar una teoría política a partir de la práctica administrativa de las relaciones intergubernamentales para evaluar el carácter, el contenido y los cambios en la manera de gobernar durante el siglo XX, ya que el análisis de la gestión intergubernamental permite interpretar la acción del gobierno y en última instancia, también del estado. Para tal efecto después de realizar un análisis histórico de la gestión pública en Norteamérica, distingue ocho fases por las que pasaron las relaciones intergubernamentales en aquel país:

Conflictiva	Década de 1930 y antes
Cooperativa	Década de 1930 - id. 1950
Concentrada	Década de 1940 - id. 1960
Creativa	Década de 1950 - id. 1960
Competitiva	Década de 1960 - id. 1970
Calculadora	Década de 1970 - id. 1980
Contractiva	Década de 1980 - id. 1990
<i>Collage</i> coercitiva	Década de 1990 - en adelante

Estas fases responden a grandes interrogantes que aunque no abarcan todos los aspectos de la interpretación intergubernamental pretenden ordenar los hechos generales en una cierta forma que permita dar lectura a los hechos; por lo tanto la propuesta de Wright no niega los traslapes entre una y otra fase y sobre todo no niega la posibilidad de asociaciones y de cooperación, incluso antes del siglo XX. De hecho ninguna fase desaparece por completo, más bien se van superponiendo unas con otras y se analizan como tema secundario.

Primero: ¿qué cuestiones sociales determinaron la agenda política?

Segundo: ¿qué percepciones dominantes parecieron tener los principales participantes?.

¿qué orientaciones o mentalidades guiaron su conducta? y:

Tercero: ¿qué mecanismos y técnicas se utilizaron para aplicar las acciones y sus objetivos intergubernamentales? (Wright, 1999: 1116)

En realidad el estado actual de las relaciones intergubernamentales en cualquier administración pública es resultado de múltiples superposiciones de todas o varias de estas fases y cada una tiene huellas de política resultantes de la dinámica político-administrativa de su época, por eso, desde el punto de vista de relaciones intergubernamentales, su análisis permite saber el grado de desarrollo de una red gubernamental, de su historia y de las posibilidades y alternativas que se pueden implementar para mejorarla.

3.5.1. La fase conflictiva. La fase del conflicto en las relaciones intergubernamentales hasta antes de 1930 se centra en identificar las debidas esferas de poderes y jurisdicciones gubernamentales, y en definir los límites de acción de los funcionarios quienes parecen haber encontrado oposición y antagonismo como parte del proceso normal de aprender quién estaba facultado para hacer qué. En esta fase por ejemplo, el Tribunal de Justicia está saturado emitiendo fallos sobre los conflictos entre los poderes nacional y estatales, hecho que confirma no sólo la tesis de la conflictividad, sino el reconocimiento institucional por parte de los actores políticos al sistema de contrapesos del régimen republicano; esto quiere decir que el conflicto de intereses intergubernamentales terminaba cuando los contendientes acataban los veredictos judiciales.

3.5.2. La fase cooperativa. Esta segunda fase que va de 1930 a 1950 es motivada por las amenazas externas como el ascenso del fascismo en Alemania e Italia, las pretensiones de Japón de recobrar el control de las islas del Pacífico y la consolidación del comunismo en la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, y la miseria económica provocada por la mayor crisis económica norteamericana de 1929-1933; la supervivencia y la solidaridad nacional

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

se convierten en factores subjetivos se ponen en mayor contacto y cooperación a los funcionarios públicos para planificar, hacer que fluyan los créditos fiscales y los subsidios para los programas federales.

3.5.3. La fase concentrada. Esta fase se superpone una década con la anterior (1940-1960), las relaciones intergubernamentales se vuelven más específicas, funcionales y altamente dirigidas a fines. Los estatutos generales son sustituidos por reglamentos administrativos y normas de regulación que se enfocan en el manejo de información, requisitos de desempeño en el uso de los recursos, etcétera. Paralelamente se da la aparición de funcionarios imparciales, objetivos, neutrales, altamente profesionales y especializados para cumplir con las metas programáticas del gobierno en la construcción de aeropuertos, hospitales y carreteras; la limpieza de barrios bajos y la renovación urbana; la planificación urbana, el tratamiento de desechos sólidos; la construcción de bibliotecas. Entre 1946, fines de la Segunda Guerra Mundial, y 1960, se multiplicaron por doce la inversión de capital estatales y locales; el objetivo central de estas inversiones iba dirigido al desarrollo de los suburbios por lo que tanto el desarrollo de una burocracia profesional, como la expansión de la ciudad eran elementos perfectamente asimilables por las crecientes clases medias; de esta manera el gobierno federal se convirtió en la principal reserva de recursos fiscales a la cual todos los gobiernos estatales y locales se conectaban para negociar y dar cuenta de la parte que les tocaba.

3.5.4. La fase creativa. Esta fase está contenida dentro de la fase concentrada, entre 1950 y 1960, lo que pasa es que es un desprendimiento más o menos lógico de ésta, ya que el manejo de recursos y el ímpetu por aplicarlos en programas de desarrollo directamente vinculados con valores que le son propios a la burocracia, en tanto clase media, generaron un ambiente propicio para que la creatividad desarrollada en las etapas cooperativa y concentrada se potenciara catalizada también por eventos de política internacional en los que competir contra la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas era, desde el punto de vista ideológico, importante. La planeación de programas, los subsidios por proyecto y la participación ciudadana fueron los mecanismos más destacados; por lo mismo los gobiernos estatales tuvieron que ampliar su participación fiscal con los gobiernos locales; todo esto sofisticó el sistema administrativo, lo que exigió de una actitud creativa y muy profesional por parte de los funcionarios públicos.

3.5.5. La fase competitiva. Como era lógico el aprendizaje del sistema en la búsqueda de fondos para programas poco a poco fue derivando en lucha interna por lo que se pasa a una fase competitiva, entre 1960 y 1970. El choque entre funcionarios y comunidades o entre grupos de ciudadanos y lo complicado de los problemas desatados por la explosión urbana, así como los conflictos internacionales en que se veía envuelta Norteamérica, pusieron en el centro de la discusión la eficiencia administrativa, el cuestionamiento de la política nacional e internacional. Frente a un panorama de escasez de recursos devino un conflicto entre la administración y la política, burócratas y políticos se disputaban la legitimidad de las acciones del estado, unos por la vía de la racionalidad programática y otros por el consenso logrado por la vía electoral. El gobierno federal se vio obligado a la vez a revertir los flujos del gasto y transferirlos hacia rubros no tan aceptables por la opinión pública, como el gasto militar en la guerra de Vietnam, con un Congreso dividido y un Richard Nixon tambaleante. Los ingredientes eran visibles: programas con menos fondos, problemas de convivencia racial en las ciudades que incidían en la urgente atención del gobierno a los nuevos desarrollos urbanos y la consolidación de unos proyectos al lado de otros que iban a la baja. Estos elementos generaron al interior del aparato político-administrativo un modelo de fragmentación-coordinación que se reflejaba en la lucha por el poder en todo el ámbito nacional.

3.5.6. La fase calculadora. Igual que en la anterior fase, una cosa llevó a otra y la fase competitiva por fuerza dejó una lección de cálculo en todos los sentidos, de tal manera que después de una década de jaloneo por los recursos y desarrollar estrategias para lograr el desempeño organizacional de las diferentes dependencias gubernamentales, entre 1970 y 1980, se fue entrando a una nueva dinámica en la que lo importante era poner énfasis en el cómo lograr hacer las cosas con menos recursos. El término calculador se conecta directamente con el de estratégico y en esta fase se emplea en por lo menos en tres sentidos:

- Primero, significa antes de emprender una acción, deliberando y sopesando medios.
- En segundo lugar, significa predecir o anticipar consecuencias de las acciones previstas. En el terreno de la planeación son invocados los más elevados conocimientos científicos, sobre todo los relacionados con las mediciones cuantitativas que pudieran expresarse en términos hipotéticos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Como consecuencia lógica del segundo sentido tomado por la administración pública surge el tercero, que se liga directamente con las acciones de calcular, contar, computar, muchas veces en el sentido puramente numérico. Son los impuestos y los recursos fiscales los que ocupan el foco de la atención como punto de partida para cualquier cálculo que se refleje o se transforme en logros de política pública. Es claro que tanto en el discurso como en la práctica los políticos y los administradores estatales y locales se han vuelto cautelosos.

3.5.7. La fase contractiva. En esta fase los subsidios federales han dejado de fijar el tono de las relaciones intergubernamentales entre la federación y los otros niveles de gobierno; ahora el movimiento se desplaza hacia nuevas relaciones, en donde la presencia de nuevos actores⁷² fuera del gobierno entran en la escena de la negociación, pues la contracción de los recursos es una realidad.⁷³ Se trata de la década (1980-1990) en que hace su aparición como forma madura la ideología de la reforma del estado en un sentido neoliberal: el gobierno deja de ser el único o principal actor en la vida pública e infinidad de formas organizacionales no gubernamentales adquieren relevancia en el desempeño de los servicios y destino de las políticas públicas. De alguna manera el análisis de las relaciones intergubernamentales se ve obligado a darle más importancia al entorno institucional de la sociedad civil con el que las relaciones se van a intensificar; de ahí en adelante la gobernanza se revelará como una forma alternativa de coordinación e interacción público-privada.

3.5.8. La fase de *collage* coercitiva. Todos los elementos de las fases anteriores combinados prepararon el escenario para la llegada de la octava y última fase denominada *collage* coercitiva, entre 1990 y la actualidad; en esta fase el partido en el gobierno desde el poder ejecutivo trata de imponer, a veces con el apoyo de su mayoría en el congreso, leyes federales que afectan los programas estatales y locales, pero sin ser acompañados de los recursos para su ejecución, por lo que los funcionarios estatales y locales se ven obligados a cumplir, aún sin su aprobación, lo que la mayoría parlamentaria les impone. En 1994 los republicanos se apoderaron del control de las dos cámaras y de 30 de 50 gobiernos

⁷² Se trata de un vasto campo de organizaciones no gubernamentales sin orientación al lucro que estaban ya habilitadas para la generación de servicios públicos.

⁷³ Mayores datos y autores que trabajan sobre los tipos de contracción que se dieron en aquellos años en los programas federales pueden verse en el trabajo de Desl S. Wright citado aquí.

estatales: esta situación de ventaja numérica les facilitó el votar la Ley de Reforma de Mandatos sin Fondos de 1995, que no es otra cosa que reducir la participación de los fondos federales. Entre 1980 y 1990 la ayuda federal para los programas estatales y locales se redujo en un 33% durante la fase de contracción. Bajo este modelo de operación político, las relaciones intergubernamentales de *collage* coercitiva es definida por Wright como:

...el empleo de poder(es) superior(es), autoridad e influencia por un actor de relaciones intergubernamentales para obligar a otro actor a hacer algo que va contra su deseo, la preferencia, la intención o los intereses de éste último. Es la compulsión legal, política, fiscal o de otra índole ejercida de manera que deje pocas o ninguna opciones o alternativas al segundo actor. (Wright, 1999: 1132)

Otro mecanismo coercitivo de relaciones intergubernamentales es la prevención. El empleo de estos dos mecanismos coercitivos de relaciones intergubernamentales refleja el cambio del federalismo regulador que tiende a dejar atrás ayudas y concesiones y en cambio utilizar todos aquellos instrumentos que le permitan regular la actuación de los órganos autónomos y descentralizados del estado, como lo son en este caso los gobiernos estatales y locales, en función de implementar un programa de gobierno en el que el centro se impone sobre las administraciones periféricas. Esta forma contiene una mezcla de energía y altivez que no se limita a la reducción de fondos, la regulación y la prevención, además de que no es exclusiva de los gobiernos de mayoría, también se da en contextos políticos de gobiernos divididos, alianzas partidista, alianzas entre fracciones parlamentarias o en situaciones de empate parlamentario. Su alcance, omnipresencia e injusticia engendran diversas formas y perspectivas estatales-locales y respuestas que se pueden identificar como adaptativa, aprensiva, solitaria y empresarial; ésta última por ejemplo ha conducido a que los gobiernos de los estados e incluso alcaldías de ciudades, busquen en el exterior, a través de la apertura de oficinas propias, incidir en la política exterior de sus propios países y atraer los recursos que ahora ya no encuentran en el ámbito del gobierno federal; en países desarrollados es hoy común encontrar alcaldes promoviendo su ciudad en cualquier parte del mundo.

3.6. Relaciones intergubernamentales y coordinación metropolitana

El análisis de las relaciones intergubernamentales permite ver con mayor claridad, frente a otras teorías, cómo se desarrollan las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y sus estructuras organizativas para atenderlas, en particular en aquellos regímenes político-administrativos basados en un pacto federal. Independientemente del caso de que se trate,

su metodología da la posibilidad de periodizar arbitrariamente por etapas, de acuerdo a la situación histórica concreta, e ir configurando modelos de interpretación, jugando con mezclas y traslapes de las categorías fundamentales, en función del peso que tenga la argumentación, de tal manera que la comprensión del fenómeno se enriquece hasta el infinito, en la medida que se vayan llenando los huecos o vacíos de información.

Las relaciones intergubernamentales, como parte del proceso contradictorio del hacer y del quehacer de las políticas públicas, son parte fundamental para comprender el fenómeno específico de la coordinación metropolitana. Consideramos que el marco conceptual que aporta el análisis de relaciones intergubernamentales, va más allá de la útil herramienta descriptiva para indagar en el trabajo de campo y ordenar los datos que arroja la interacción entre las diferentes unidades del aparato administrativo del estado, sino que se suma en nuestros días, a los esfuerzos de la teoría política, que gira en torno a la gobernabilidad democrática, la gobernanza y las reformas institucionales en los ámbitos metropolitanos.

Permite además ver cómo se mueven los actores dentro de un sistema complejo en el que las reglas institucionales están ocultas por debajo de los legalismos y las estructuras formales, de hecho siempre hay una red formal y otra de acción real, pero que también sirve como autopista para la gestión intergubernamental. Aunque el espíritu del federalismo está plasmado en las constituciones, los portadores de roles que representan la autoridad de las diferentes instancias de gobierno, entretejen la gestión intergubernamental bajo las normas simbolizadas de la subordinación y la sumisión; los acuerdos y las negociaciones se dan como producto de alianzas y coaliciones momentáneas de validez indefinida, ya que el universo organizacional que les da contexto está en permanente redefinición.⁷⁴

No obstante las limitaciones institucionales en materia de gobernabilidad democrática de cualquier sistema político, consideramos que la profundización en el estudio de la *governancia* en muchos asuntos relacionados con el desarrollo de países y sus regiones, será de vital importancia en los años por venir. En el caso particular del estudio de las formas institucionales que ha ido adoptando la acción estatal en torno a la gestión metropolitana, consideramos que será de utilidad la referencia de estos conceptos, pues se trata de ámbitos regionales en donde las relaciones intergubernamentales de multinivel, se traslapan con la

⁷⁴ Agranoff y Caballero han realizado estudios muy meticulosos para reconstruir el funcionamiento real de estas redes que operan a partir de una estructura formal y legalizada en el gobierno de la Comunidad de Madrid (Agranoff *et al.*, 2002)

acción de decisores de la sociedad civil que operan desde el mercado y desde nodos en donde se concentran importantes fuentes de energía social, no siempre controlados en la totalidad de sus acciones y expectativas por el estado, pero que han venido adquiriendo importancia al momento de la implantación de políticas y acciones públicas metropolitanas.

El enfoque de la gestión metropolitana puede resultar útil para analizar la estructura administrativa del gobierno de la ciudad desde una perspectiva más amplia, pues no sólo toma en cuenta los aspectos formales y las relaciones intergubernamentales e intraorganizacionales, sino su relación con otros actores; además, en su caso se condiciona al marco institucional de la coordinación metropolitana y se guía hacia la gobernabilidad democrática tomando en cuenta el mapa de actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados; por lo tanto resulta del conjunto de decisiones y procesos políticos económicos, sociales, culturales y técnicos surgidos como resultado de la interacción, formal o informal entre las instancias gubernamentales encargadas de la administración pública y los actores relacionados con la ciudad. Una vez que se rebasa el análisis de la relaciones intergubernamentales y se invade el ámbito de la sociedad civil, la gestión urbana retoma la noción de gobernanza para poner énfasis en la capacidad del gobierno y el ejercicio del poder resultante de su gestión en un sistema en red compleja en donde las interacciones, formales o no, se dan en todos sentidos, de arriba abajo y de abajo hacia arriba, pero también en sentido horizontal, entre la sociedad civil y el estado, entre representantes y representados y entre gobernantes y gobernados. (Rodríguez, 1997: 29-31)

La gestión metropolitana es parte de una política de gobierno, pero no se agota en la lógica racional burocrática del gobierno, sino que en el proceso de hechura de *policy*, la toma de decisiones involucra los intereses diferentes, las contradicciones, y los conflictos de sociedad urbana segmentada y en ocasiones polarizada, por lo que los recursos políticos como los mecanismos de coordinación gubernamental y los mecanismos de participación ciudadana adquieren importancia estratégica para el logro de resultados satisfactorios.

3.7. La complejidad de la organización estatal

El federalismo es hoy una vieja forma de gobierno; por si misma implica una serie de principios organizativos del poder público y del territorio de un país que conlleva la creación de división de responsabilidades y subdivisión jurisdiccional entre los diferentes niveles de gobierno, así como la sumisión de las partes a un contrato político de origen, en

el que se combinan la soberanía del estado-nación y las autonomías locales, pasando por los niveles intermedios de gobiernos subnacionales.

Bajo el principio de subsidiariedad y concurrencia, cada instancia de gobierno se va haciendo cargo de ciertas cuestiones en función de su tamaño, posibilidades, capacidades de autogestión y recursos y desde luego en atención a lo formalmente establecido en el acta constitutiva y leyes orgánicas y reglamentos interiores por cada organismo. En teoría cada uno de los tres niveles de gobierno es libre y soberano para organizarse internamente y tratar de darle a cada asunto de su competencia el trámite y solución que considere conveniente de acuerdo a la idiosincrasia y mandato de su pueblo, siempre y cuando sus acciones no contravengan los principios pactados en la constitución federal; además pueden asociarse o firmar convenios o programas con otros gobiernos locales de su propia entidad para gestionar o resolver algún problema conjunto y si aún así no es capaz de resolver con plenitud un asunto de su competencia, entonces el gobierno de la entidad interviene para complementar las acciones necesarias y si esas acciones tampoco son suficientes, entonces el gobierno nacional está ahí para apoyarlos, además de cumplir con muchas otras funciones propias de una organización estatal de orden federal.⁷⁵

De hecho, esta combinación de esfuerzos institucionales es la que da origen a las formas más elementales de coordinación entre las diferentes órdenes de gobierno y genera un sinergismo programático entre los gobiernos y sus unidades administrativas; fenómeno que en la medida en que se hace más complejo, se convierte en objeto de estudio bajo la óptica de las relaciones intergubernamentales. Es ahí donde se abre un espacio para la reflexión sobre la posibilidad de alcanzar mejores niveles de gobernabilidad, de descentralización política y por consecuencia, de un mayor empoderamiento de los gobiernos subnacionales y locales, para que la gestión intergubernamental catalice los esfuerzos por institucionalizar mecanismos de coordinación metropolitana entre las distintas instancias de gobierno y se

⁷⁵ El Título Segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en un república representativa, democrática y federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. Luego el Artículo 115 dice en su fracción III que Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la Ley, podrán coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de los servicios que les corresponda. Además en la fracción VI argumenta que: cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

traduzcan en una visión de conjunto y acciones de dimensión regional metropolitana consensuadas y factibles de ser legitimadas y evaluadas por la ciudadanía.

Así mismo, el modelo republicano de gobierno heredado de las monarquías constitucionales europeas, ha venido a hacer cada vez más complejas las formas de accionar de los gobiernos, por lo que las relaciones y gestión intergubernamentales se multiplican, convirtiéndose en un trabajo burocrático de alta especialización.

El hecho de que el poder legislativo a través de cientos de diputados y senadores organizados en múltiples comisiones se especialice en recibir del ejecutivo, discutir y diseñar leyes, para que sean aplicadas a través de una red de ministerios y luego, cuando surja alguna discrepancia de interpretación o infracción a la ley, sea el poder judicial el que entre en acción, implica que los actores de tal sistema político-administrativo dediquen muchos años de su vida para aprender a gestionar dichos asuntos y a moverse dentro de esa compleja estructura de relaciones intergubernamentales que se forja y dinamiza cotidianamente para alcanzar los propósitos del estado⁷⁶.

En cada país y época el gobierno, asume adaptaciones económicas, políticas, sociales e ideológicas diferentes, de acuerdo a las condiciones históricas y a la evolución de sus propias instituciones; lo común en todos ellos es que para funcionar se dan relaciones entre sus unidades y entre estas y la sociedad civil, de tal manera que en la práctica se van estableciendo mecanismos de coordinación entre las partes encargadas de los asuntos públicos que les corresponde atender. Justamente, el declive del estado keynesiano a fines de los 60's, régimen basado en la intervención del estado en la economía, la creación de los monopolios estatales y de las grandes economías de escala privadas subsidiadas y protegidas en mercados nacionales "cerrados", puso al descubierto las grandes deficiencias del modelo racional-burocrático weberiano de las organizaciones administrativas verticales, orientadas a la dotación de servicios públicos masivos, pero sin considerar el nivel de calidad de los mismos y las necesidades particulares de la diversidad ciudadana.

Si bien la globalización neoliberal ha traído a la humanidad una serie de complicaciones por el descontrol del estado-nación sobre de la actuación los monopolios transnacionales en las economías domésticas, aparejada se ha venido dando una revolución en los medios de

⁷⁶ Esta afirmación es válida para agentes que operan desde dentro o desde fuera del gobierno, trátase de funcionarios públicos o interlocutores que negocian con ellos, como líderes políticos, corporativos o empresariales, invasores de predios o gestores sociales, etcétera.

comunicación que han puesto a disposición de amplios sectores sociales de todo el mundo, la extensa gama de valores, principios e información sobre la que se mueven las diversas naciones y culturas. Más allá de cualquier posición globalifílica extralógica, la ideología de la democracia refuncionalizada en las sociedades posindustriales, está teniendo alcances universales que trascienden sus fronteras y penetran con cierto beneplácito los ámbitos académicos y políticos de los países de la periferia; prueba de ello es la transición política experimentada como nunca antes por América Latina en la última década del siglo XX, que aunque con sus rupturas y discontinuidades políticas y económicas se empeñan en consolidar la mayoría de las sociedades de la región.

Ya no se trataba de la ideología democrática con la que la aristocracia se reveló a los monarcas absolutos del siglo XVII, ni tampoco de la democracia burguesa con la que los capitalistas originarios se enfrentaron a las aristocracias de los siglos XVIII y XIX, se trata de la democracia impulsada por nuevos actores sociales antes subordinados por el estado capitalista monopólico y de amplios sectores populares que se incorporan de lleno a la vida política y económica reclamando mejor calidad de vida: ciudadanos que quieren participar de las decisiones de sus gobiernos y que se revelan ante el autoritarismo de los cuerpos políticos y administrativos de las elites gubernamentales.

3.8. Coordinación, fragmentación administrativa y descoordinación

Gobernabilidad democrática, políticas públicas, relaciones intergubernamentales, gestión metropolitana y gobernanza son todos conceptos desarrollados y aplicados sobre todo en Estados Unidos y otros países desarrollados de Europa Occidental. (Oliás, 2001: 401), no obstante, tanto en el ámbito político y académico de los países en desarrollo se ha ido generalizando su uso y aplicación con distintas consecuencias y grados de distorsión o éxito. Bernardo Kikisberg señala que para América Latina la reforma del estado ha permitido visualizar diversos caminos de rastreo de soluciones entre complicadas alternativas. (Klikisberg, 1996: 11) Sorprendentemente a pesar de ser muy difundido en el ámbito público, el concepto de coordinación no ha sido definido con claridad, pues a pesar de la importancia que reviste en la práctica de las grandes organizaciones y el papel clave que desempeña en las teorías de la administración, no existe consenso alguno en cuanto a la manera en como se usa y menos al momento de ejecutarse entre los organismos de gobierno.

Este concepto se entiende como producto necesario de la división del trabajo y cuando ésta se da en organizaciones jerárquicas debe haber necesariamente superiores y subordinados. Bajo otras circunstancias un plan se puede llevar a cabo en coordinación entre pares, de tal manera que todos trabajan y actúan en función de un objetivo común. El problema es que en organizaciones complejas o en redes organizacionales de multinivel es raro encontrar casos puros, más bien siempre se registran fuertes jaloneos entre los actores para definir quién comanda. (Guilick, 1999: 194)

Por otra parte es muy frecuente utilizar este término para describir aquellas acciones en la que se da un proceso voluntario de cooperación y colaboración entre individuos y organizaciones gubernamentales con atribuciones y jurisdicción claramente establecidas con el fin de intercambiar información, establecer una visión conjunta sobre algún problema público y realizar acciones conjuntas, pero la discrepancia empieza justamente cuando se trata de darle significado a la interpretación de cómo o quién coordina. Además a menudo se establecen diferencias entre coordinación formal e informal, vertical y horizontal y voluntaria e impuesta. De tal manera que la falta de un soporte conceptual definido dificulta determinar cómo estas distinciones se relacionan entre sí.

Tampoco se disponen de prescripciones útiles que puedan elucidar y orientar en la implementación de la coordinación. Si bien resulta natural recurrir a la teoría y a la investigación de la organización y la administración para salir de esas confusiones, no se tiene seguridad alguna de que ello ofrezca soluciones ya elaboradas para problemas conceptuales o prácticos específicos. La mayor parte de los intereses administrativos se centran en la coordinación desde la perspectiva de una organización única, tal como se da en la mayoría de las organizaciones de estructura piramidal intraorganizacional.

Ha sido hasta hace poco tiempo, con el creciente interés de las alianzas estratégicas entre las empresas y el reconocimiento tardío del aporte que efectúan las redes interorganizacionales bien desarrolladas, que ha comenzado a prestarse atención a este fenómeno de la coordinación, (Metcalf, 243: 1996) y más últimamente, por el generado a partir de las complejas redes de relaciones intergubernamentales vinculadas con la gobernabilidad democrática y la gobernanza internacional experimentada en los países de la Unión Europea. Por eso es importante, sobre todo en las experiencias relacionadas con

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

zona metropolitanas, identificar al menos las tres fuentes de coordinación que normalmente están presentes en la mayoría de los casos:

- una de las autoridades tiene mayor poder que el resto;
- existen órganos consultivos para aumentar la comunicación entre las diferentes unidades administrativas y;
- algunas funciones específicas son manejadas a nivel metropolitano por dependencias gubernamentales de gran escala. (Ward, 1996: 63-64)

En América Latina uno de los principales impedimentos de la administración urbana es la falta de autoridades planificadoras con suficiente legitimidad política, que coordine las funciones de las diferentes dependencias sectoriales y de las instancias político-administrativas que tienen bajo su resguardo las diferentes jurisdicciones territoriales, en función de temas o regiones;⁷⁷ esto se refleja nítidamente en los gobiernos de las zonas metropolitanas en donde la multiplicidad de dependencias compiten, repiten, se obstruyen y se traslapan en programas y acciones que generan caos, derroche de recursos e inconformidad de los gobernados. (Ward, 1996: 142)

Justamente es en esas instancias intra e intergubernamentales en donde se genera el fenómeno de "descoordinación" o también dicho de falta de coordinación. Normalmente el problema tiene tres dimensiones:

- En el nivel de coordinación intraorganizacional, que se da entre las unidades administrativas de una misma institución;
- En el nivel de coordinación intergubernamental bilateral, que se da cuando entre dos instancias de gobierno no hay acuerdo para el desempeño sobre algún asunto que afecta sus jurisdicciones de manera común y.
- En el nivel de coordinación intergubernamental tripartita; en este caso se ven involucradas las tres instancias de gobierno reconocidas constitucionalmente, ya sea en regímenes federales o unitario.

La fuente de esta "descoordinación" encuentra su origen en el diseño de las leyes, la manera en cómo las interpretan los actores políticos a la hora de ejercer sus funciones y la

⁷⁷ La Secretaría de Desarrollo Social actual en México y considerando a las que con otro nombre, pero con la misma atribución planificadora, desde los años 70's vienen presentando planes y programas de desarrollo urbano, que si bien son del conocimiento de los gobiernos estatales y locales, poco se hace para hacer coincidir sus objetivos con los de quienes realmente realizan las acciones.

competencia partidista generada por las posibilidades de alternancia en el poder. (Umaña, 2001: 22)

De hecho el fenómeno de la coordinación surge ahí donde la fragmentación administrativa y la descoordinación son las que reinan y ésta es producto de la proliferación de unidades político-administrativas, el traslape de funciones y responsabilidades, la existencias de distritos especiales que sectorizan la acción pública o territorios de jurisdicción de diferentes autoridades públicas y la extensión de una zona metropolitana más allá de sus originales límites. La coordinación aparece con la finalidad de dar orden y coherencia entre las disposiciones y acciones de las distintas instancias de gobierno, estando de por medio la adecuada comunicación de información, propósitos, fines y misión, incluso entre actores no gubernamentales. Vista así, la coordinación resulta ser una iniciativa gubernamental que responde a la conflictividad social, en el marco de un sistema político que se caracteriza por la administración del conflicto, a través de diferentes mecanismos. Por ello aunque es un tema diferente también es importante la concertación, consulta y participación que los organismos deben establecer en su entorno para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones. (Umaña, 2001: 10-14)

Las principales fallas en experiencias de coordinación, históricamente han tenido que ver con la definición práctica de cómo y quién coordina sobre todo una vez que el gobierno central descentraliza la toma de decisiones: podría pensarse que aún en las épocas más connotadas del presidencialismo mexicano eso estaba claro, la línea de mando era vertical impuesta y asumida como parte de una regla institucionalizada y sin embargo una de las razones por la que esta coordinación no funcionó fue por la imposibilidad de operacionalizar dicha regla: una vez que se pasaba de a fase de los protocolos y formulismos de los propósitos y objetivos, a la fase de la puesta en marcha de las políticas, ahí cada organismo o funcionario hacia lo que creía más conveniente para sus intereses o los que creía representar y en este jaloneo se creaban los espacios de la fragmentación administrativa y la ingobernabilidad metropolitana en los que otras fuerzas de la sociedad civil, no consideradas oficialmente por el estado, podían hacer acto de presencia y determinar la orientación de las políticas públicas.

Desde la literatura anglosajona este problema de la fragmentación administrativa se ve en dos perspectivas antagónicas, la que la considera como un indicador de caos patológico

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

para las estructuras organizativas del gobierno o la que la ve como signo de algo ordenado y saludable que favorece la competencia entre las dependencias gubernamentales para ofrecer mejores bienes y servicios, promueve la responsabilidad de los funcionarios y facilita la elección pública. Partiendo del enfoque catastrofista los diseñadores de la reforma tienden a la simplificación administrativa intraorganizacional y plantean la necesidad de una autoridad metropolitana con una lógica territorial de gobierno y enfatiza la modernización administrativa.

En cambio el enfoque de la opción racional acepta el reto de la complejidad administrativa, opta por las modalidades más descentralizadas y hacia unidades territoriales con una lógica sectorial de gobierno, todo ello bajo una racionalidad de rendición de cuentas y con amplios procesos democratizadores y participativos por parte de la población. (Umaña, 2001: 11)

Es obvio que el concepto de coordinación significa que las partes de un sistema trabajan más eficientemente, más fluidamente o más armoniosamente que cuando no se produce dicha coordinación. El espíritu de la coordinación es el trabajo de conjunto, en este caso, de una compleja red de organizaciones estatales todas ellas con diferentes niveles de soberanía, autonomía y legitimidad frente a la ciudadanía, por lo que la división organizacional del trabajo, reforzada por la especialización profesional y el interés burocrático, engendra tendencias centrífugas; aún así puede afirmarse que la coordinación no impide, frustra o niega las actividades de las diferentes unidades que componen el sistema. De esa manera, el todo se desempeña mejor que la suma de las partes o por lo menos impide la disgregación y la fragmentación. (Metcalf, 1996: 243)

* * * *

En síntesis, política, gobierno y administración son elementos inseparables de la acción pública: todos ellos se imbrican al momento de la gestión de las políticas y el resultado de las interacciones entre estos ámbitos, aparentemente independientes, es el grado de gobernabilidad con que opera el sistema en su conjunto. Cuando la política domina sobre el gobierno y la administración, normalmente la gestión de las políticas queda atrapada bajo acuerdos cupulares y corporativos que distorsionan su espíritu público: entonces la eficacia y la eficiencia se reduce para el beneficio de unos cuantos, y viceversa: cuando la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

administración se impone sobre la política, el carácter tecnocrático y arrogante de las burocracias, pasa por encima del régimen constitucional y se impone por sobre los criterios de los legítimos representantes populares y funcionarios electos. En todo caso cada régimen político siempre está en busca de un equilibrio entre estas tendencias.

Gobernar las nuevas megalópolis ha implicado un incesante proceso de reformas institucionales para adaptar los diferentes regímenes a las necesidades funcionales de la ciudad agrandada; el problema se centra en el rediseño de las tradicionales estructuras gubernamentales y administrativas que antes obedecieron a la lógica de una gestión de ciudad mononuclear, para hacerla responder a un nuevo paradigma de funcionamiento, en donde la clave pasan a ser las relaciones intergubernamentales, base de la coordinación con otras instancias que comparten el gobierno de una misma ciudad asentada sobre territorios que terminan siendo comunes. En la medida en que las reformas se retrasan, la fragmentación político-administrativa persiste, la descoordinación entre unidades de gobierno es lo común y la problemática de la aglomeración avanza, la gobernabilidad de la región metropolitana se debilita y la calidad de vida de los habitantes se reduce sensiblemente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO II

METROPOLIZACIÓN MUNDIAL Y FORMAS DE GOBIERNO

Este capítulo se divide en dos acápite; el primero trata de la historia del desarrollo urbano industrial que da origen a las primeras ciudades modernas, para luego centrar la atención en sus procesos de metropolización, hasta convertirlas en megalópolis y nodos de interconexión global. En el segundo acápite se analizan las modalidades de gobierno metropolitano que fueron asumiendo y sus relaciones con las formas de estado y de gobierno. El capítulo tiene como propósito servir de referencia comparativa a la Ciudad de México y su región metropolitana, tanto desde la perspectiva histórica, como de las formas de gestión intergubernamental entre las distintas instancias de gobierno y los organismos de coordinación metropolitana.

1. De la ciudad a la megalópolis

Como las ciudades que en vez de hundirse o esconderse, se extienden, se muestran, se explayan como joyas sobre terciopelos.

Carlos Fuentes. 2002

Y en el cielo, los verbos *conservar* y *crear* son sinónimos. En la tierra, se han vuelto antagónicos. Conservar y crear son verbos enemigos en este principio de siglo.

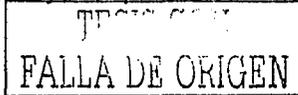
Jorge Luis Borges. 1932

¿Cómo hacer para que el sentimiento de Fuentes no muera y para que la cruda verdad de Borges se mitigue? Ese es el verdadero reto para las actuales ciencias de las políticas.

José A. Rosique Cañas. 2003

1.1. Antecedentes del fenómeno urbano a nivel mundial

En el momento en que el capitalismo industrial se afianzó en la Europa decimonónica, la relación campo-ciudad se vio fuertemente trastocada; lo mismo ocurrió en América del Norte, cuando Thomas Jefferson dio un viraje a su política de desarrollo agrícola para



iniciar la revolución industrial norteamericana. A partir de ese momento el campo fue quedando subordinado a la ciudad; poco a poco ésta le fue imponiendo su ritmo de crecimiento económico, su orientación productiva y modificó la estructura de su desarrollo demográfico y social hasta determinarlo prácticamente por completo. Ese modelo de ciudad moderna aparece por primera vez en Inglaterra entre 1750 y 1832 íntimamente ligada a la revolución industrial. Los talleres artesanales del campo y los pequeños centros urbanos se convirtieron en grandes zonas fabriles, se inventaron las máquinas y se organizó la actividad productiva; entonces trabajadores de todas partes, especialmente del campo empezaron a llegar a las nuevas ciudades industriales.

A principios del siglo XX el 70% de la población mundial vivía y trabajaba en el medio rural, en la actualidad, Estados Unidos y Europa sólo tienen el 6% de su población dedicada a la agricultura y en los países de la periferia esta tendencia anda por el 30%; el campo se organiza, produce y vende de acuerdo con lo que se planea, investiga y demanda en los centros metropolitanos mundiales. La historia de este modelo de ciudad se relaciona con una serie de etapas de desarrollo, cada una de las cuales tiene dinámica propia: transporte y comunicaciones, tecnología, administración pública, organización social y ciencia. Todos estos aspectos relacionados entre sí tuvieron un importante impacto en el aumento de la población, la mecanización de los sistemas productivos y el aumento de la productividad.

La población de Inglaterra a mediados del siglo XVIII era de aproximadamente seis millones de habitantes; en 1801 se llevó a cabo el primer censo poblacional que arrojó un total de 8.892.000 personas y el celebrado en 1831 cerca de 14 millones. En esta primera etapa el aumento demográfico es producto, no del aumento del índice de natalidad, ni tampoco de la llegada de importantes corrientes migratorias de otros países, sino de la baja en el coeficiente de mortalidad que descendió del 35.5% en el decenio 1730-1740, al 21.1% en el correspondiente de 1811-1821. Las causas son netamente de orden higiénico: mejoras en la alimentación, en la higiene personal, en las instalaciones públicas, en las viviendas, progresos en la medicina y mejor organización en las instalaciones de salud.

Por su parte, el aumento paralelo de la productividad industrial registró en 70 años, entre 1760 y 1830, una producción de 20 mil a 700 mil toneladas de hierro; la de carbón pasó de 4.3 millones a 115 millones de toneladas. La industria textil absorbía en el siglo XVIII 4 millones de libras de algodón y para 1830 casi 27 millones.

Se agregaron a esto nuevos materiales y técnicas que hicieron posible la construcción de calles más anchas y canales más amplios y profundos, nuevas carreteras de comunicación hacia el exterior y más y mejores casas; por todo esto también surge el mercado del suelo que en ese momento se separa del costo de la edificación y con ello aparecen también las primeras compañías inmobiliarias, que hicieron posible que el valor del suelo urbano se duplicara en Berlín en un lapso de sólo 15 años, entre 1865 y 1880. Algo parecido sucedió en Londres en donde en un lapso de 20 años aumentó en una tercera parte.⁷⁸

Este aumento propició a su vez el congestionamiento en la parte central de las ciudades, pues lo caro del terreno hizo que se empezaran a construir viviendas en edificios hasta de seis y siete pisos. Entre 1836 y 1866 la densidad de población en París se triplicó. En Londres en 1870 la densidad poblacional era ya de 662 hab/ha. Y en la ciudad de Nueva York se tenían aproximadamente 815 hab/ha. en esa misma época; recordemos que es aquí donde los edificios de principios del siglo XX empezaron a tomar dimensiones extraordinarias, tal como fue el caso del emblemático Empire State de 101. pisos inaugurado en 1931 y que se convirtió en el símbolo de la ciudad.

Otro factor importante que marcó el inicio de las ciudades tal y como las conocemos ahora, fue el de la necesidad y evolución de los servicios públicos administrados por los gobiernos locales: alcantarillado y agua entubada; alumbrado público y protección policiaca; educación obligatoria; bienestar social; salubridad y sanidad pública.

Si tuviéramos que ubicar históricamente el desarrollo de la administración pública moderna, seguramente tendríamos que empezar por considerar a la formación de las primeras ciudades industriales, como cuna y origen de estas estructuras organizativas que fueron emergiendo en el seno de los estados liberales, que aunque tenían como principal función la de garantizar las condiciones sociales para la reproducción del capital, en su momento tuvo que enfrentar el problema de la cuestión social que permitiera la reproducción social en la urbe. De alguna manera tendríamos que aceptar que la administración pública como fenómeno organizativo del estado moderno, aparece ligada a la ciudad y su desarrollo en gran medida, estuvo ligado a las necesidades de ésta.

⁷⁸ Algunos de los datos expuestos en esta primera parte fueron tomados de un excelente artículo de Rosalba Espinosa Vargas. (Espinosa, 1992)



Estimaciones del Enviroment Fund muestran que a principios del siglo XIX sólo el 3% de la población vivía en ciudades; para 1980 este porcentaje había aumentado al 40% y estimaba que para el año 2000 ese promedio aumentaría al 50%, considerando a todos los países del mundo.

El desarrollo de los medios de transporte también fue muy importante para moldear y darle dimensión a la ciudad industrial moderna que requería de movilizar masivamente sus productos hacia el mercado internacional, pero también a su creciente población. En 1776 se empezaron a interconectar en los Estados Unidos los ríos navegables mediante una red de canales por lo que primero el barco de vapor y luego el ferrocarril fueron el catalizador del desarrollo capitalista. En 1809 Fulton concluyó su primer barco de vapor, el "Clermont" con lo que se facilitó la navegación a contracorriente en los ríos norteamericanos y en 1824 se inauguró la primera ruta de ferrocarril. Casi al mismo tiempo, en 1825 se puso en servicio el primer ferrocarril de vapor para pasajeros en Inglaterra. Mientras tanto, en 1819 aparece en París el primer ómnibus tirado por caballos para transporte colectivo de pasajeros; en 1831 en Nueva York se organiza el primer tranvía tirado por caballos y para 1932 ya se contaba con una serie de rutas para cubrir este tipo servicio de transporte sobre rieles. El congestionamiento vehicular se convirtió pronto en uno de los problemas urbanos que había que resolver. Así en 1867 se construye en Nueva York el primer tranvía elevado que va a ser reemplazado en 1871 por un tren de vapor; Finalmente, en 1885 se monta el primer tranvía eléctrico. (Espinosa, 1992: 22)

Estos primeros avances tecnológicos en el transporte hicieron posible que la población obrera se alejara del centro de la ciudad e incluso de las fábricas para mudarse hacia las orillas en donde la renta de las viviendas o el precio del terreno era más barato, creando así los primeros círculos suburbanos, llamados "cinturones de miseria", con fuertes tintes de marginalidad y pobreza. Pero en el centro o en la periferia de la ciudad la clase proletaria del siglo XIX siempre vivía en condiciones infrahumanas. En materia de vivienda la situación no mejoró, la nueva estructura económica vino aparejada con la explotación de los pobres originándose los barrios bajos, integrados por viviendas para obreros construidas precariamente a la sombra de las fábricas o a las afueras de la ciudad, en pésimas condiciones. En esos tiempos de la acumulación originaria, la plusvalía generada por campesinos y obreros, se orientaba a la inversión y mejoramiento de los procesos técnicos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de la producción industrial en auge, no al mejoramiento de las condiciones sociales de las clases trabajadoras. Como bien lo señala Roberto Donoso:

El hacinamiento, la suciedad de sus viviendas y la carencia de agua potable y de servicios sanitarios, convirtieron en peligrosos lugares en que habitaban, desde donde se expandían las epidemias por el resto de la ciudad. Nació entonces la cuestión social, que es la preocupación por los pobres, que dejaron de ser vistos como una molestia enviada por la Providencia y pasaron a ser una amenaza para la tranquilidad y la salud del resto de la población. (Donoso, 1993: 12)

Esta situación fue cambiando poco a poco a base de luchas sociales y la implantación de proyectos utópicos como el de Roberto Owen o el de Bucklingham o los programas revolucionarios de Marx y Engels propuestos en *El manifiesto del Partido Comunista* en 1847. Cuando hacen referencia a las condiciones de la clase obrera inglesa y la lucha de clases en Francia, dejan entrever que la cuestión social de la vida urbana en las nuevas ciudades fabriles, de una u otra manera va a tener que ser incluida gradualmente en la agenda del estado, razón por la cual el pensamiento comunista penetra en las conciencias de los pobres e impulsa a la clase obrera de principios del siglo XX, a organizarse para la revolución socialista. Como resultado de esta toma de conciencia de la clase obrera con respecto a su precaria situación en la ciudad, se le identifica como una clase eminentemente urbana, pues la ciudad es vista durante el siglo XIX y parte del XX como el escenario natural de la lucha de clases de la sociedad industrial. De hecho, como parte de estas evidencias de la lucha social, en 1844 se crea en Inglaterra la primera Real Comisión de Salud y Vivienda, y en 1848 es aprobada por el parlamento la Primera Ley de Salud Pública.

Ya para fines del siglo XIX la aparición del automóvil con motor de combustión interna orientado a la transportación individual o familiar, catalizó este proceso de conurbaciones e impulsó la revolución de las comunicaciones por tierra, al propiciar la construcción de redes de carreteras asfaltadas que atravesaban países y continentes enteros. Otro suceso importante de finales del siglo XIX fue la invención de la luz eléctrica a través de un foco y los transformadores eléctricos; en pocos años las grandes ciudades de todo el mundo se iluminaron. El teléfono, otro genial invento, hizo posible la comunicación auditiva instantánea enlazando al mundo entero como nunca antes se hubiera imaginado.

En Estados Unidos fue donde se expandió más rápidamente la industria automotriz. El invento del motor de combustión interna aplicado por Ford al automóvil, tuvo tal impacto en la nueva forma de vida americana que por ejemplo, en 1895 se registraron apenas los primeros cuatro automóviles; en 1900, con Ford en los albores de la organización de la industria automotriz sumaron 8000 los vehículos que circulaban por las accidentadas calles de las ciudades norteamericanas, pero para 1960 eran ya 62 millones de automóviles los que circulaban por el país; esto es, a razón de uno por cada tres habitantes. De esta manera el coche se convirtió en uno de los fetiches más importante de la cultura urbana y a partir de su proliferación la ciudad cambió su rostro, pero también la estructura de su funcionamiento. Las ciudades se ensancharon, los suburbios se alejaron cada vez más del centro metropolitano, se crearon los fraccionamientos residenciales de clase media, surgió el fenómeno de los congestionamientos viales en las "horas pico" (*rush hours*), la contaminación atmosférica se empezó a hacer común en las grandes ciudades, aparecieron los edificios para estacionamientos, los talleres mecánicos, las automotrices y los *high ways*, túneles y puentes de dos y tres pisos de los años 60's, como uno de los grandes portentos del desarrollo urbano moderno norteamericano.

En la costa oeste de Estados Unidos por ejemplo, se ha desarrollado una extensa zona metropolitana que inicia en la frontera sur con México en San Diego, California y salvo algunos espacios montañosos o reservados a las actividades agroindustriales, termina 700 kilómetros al norte en San Francisco. Se trata de una región poblada por más de 40 millones de personas que a lo largo del último cuarto de siglo ha urbanizado persistentemente valles y laderas entre el sistema montañoso y las costas californianas; de hecho se ha convertido en una megalópolis multicéntrica y alargada en la que conviven funcionalmente muchos tipos de micro, medianas y grandes ciudades en las que la diversidad de actividades económicas y socioculturales dan la pauta para la producción y reproducción de la vida humana bajo el esquema de la globalización. De hecho en estudios recientes, Los Ángeles y San Francisco están consideradas como ciudades mundiales. (Taylor y Flint, 2002: 361)

Es común en las autopistas norteamericanas encontrarse con desarrollos comerciales enormes (*shopping malls*), que aparentemente no obedecen a la lógica comercial de cercanía respecto de alguna ciudad. Sin embargo, en esos nodos se concentran amplios sectores de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

población consumista que acude a ellos para abastecerse de todo tipo de productos, servicios y actividades recreativas. De alguna manera esos espacios, producto del capitalismo basado en la propiedad privada, se convierten en los nuevos espacios públicos que sustituyen la función tradicional de la plaza o jardín central de pueblos y ciudades aldeañas que poco a poco pierden centralidad.

Así como en esa región encontramos muchas otras zonas metropolitanas de Estados Unidos en dinámico crecimiento y expansión como las de Nueva York, Chicago, Miami y Houston. En Japón la zona conurbada de Tokio-Osaka con 32 millones de habitantes le da centralidad a la economía más poderosas de la cuenca del Pacífico; desde el punto de vista regional, ha asumido la función de una megaciudad mundial. Ciudades como Frankfurt, Berlín, Roma, Milán, París, Londres, Madrid o Barcelona, aunque de menor dimensión, acusan fuertemente la tendencia a la descentralización-dispersión y por ende a la expansión de su mancha urbana.

En todos estos casos se trata de ciudades que cuentan con mucho más recursos económicos y tecnológicos para enfrentar los problemas del desequilibrio ecológico que genera el impacto del crecimiento de la ciudad sobre los recursos naturales, que los que se tienen en las ciudades de países subdesarrollados y ahora bajo las leyes y acuerdos de la Unión Europea caminan juntas en modalidades de desarrollo que las hacen cada vez más confortables y apegadas a proyectos de sustentabilidad. En estos tiempos, por ejemplo, está en debate en Europa la conveniencia o no de apoyar los desarrollos comerciales al estilo norteamericano. Oriol Bohigas opina que estos macrocentros con parking debajo, que se instalan en la periferia de las ciudades, desertizan la urbe y la hacen crecer sin una planificación clara. Por su parte el Presidente de la Generalitat en Cataluña, Jordi Pujol, suele argüir razones culturales para defender su política de oposición a la proliferación de las grandes plazas comerciales. Por un lado reconoce su importancia en la generación de empleos, pero por el otro afirma que la gente en España está muy arraigada al consumo en los pequeños negocios de barrio. (Expansión, 26-X-2001: 2)

Un proceso similar respecto al crecimiento de la población ocurrió en las principales ciudades de la región latinoamericana. A mediados del siglo XVIII la población total era de entre 10 y 12 millones y pasó a cerca de 23 millones en la época de la independencia. En estos tiempos se dieron importantes crecimientos en puertos como La Habana y Buenos

Aires al igual que en los centros mineros como Guanajuato, Real de Catorce, Bolaños, y Cerro de Pasco. Esos incrementos estuvieron ligados a mejoras en las condiciones de salud, pero también a la recuperación demográfica de las poblaciones autóctonas, fuertes flujos de inmigración europea, importación de esclavos de África y cambios económicos estimulados por la demanda extranjera de materias primas. (Espinosa, 1992: 26)

Las autoridades del Virreinato de la Plata fomentaron la urbanización durante las últimas dos décadas del siglo XVIII, en las ciudades más grandes como Buenos Aires, Córdoba, Salta, La Paz, Potosí, Chuquisaca y Asunción, construyendo hospitales, acueductos, puentes y teatros, restauraron catedrales, pavimentaron calles, instalaron graneros y crearon escuelas, desarrollando así pioneras estructuras burocráticas que se encargaban de administrar los limitados recursos gubernamentales y gestionar las obras en cuestión. En cambio, por diversas razones durante este mismo lapso Perú se vio inhibido en su crecimiento poblacional, seguramente eclipsado por la hegemonía de Buenos Aires; Lima mantuvo durante casi un siglo la misma cantidad de población, mientras que Buenos Aires se sextuplicó en el mismo periodo que va de 1746 a 1836, mientras que Caracas en Venezuela creció entre un 29 y 34 % durante el último cuarto del siglo XVIII.

En el caso de Brasil la fiebre del oro desató una corriente migratoria portuguesa muy importante desde principios del siglo XVIII, creando infinidad de pequeñas ciudades de tal manera que para fines de siglo la población había aumentado significativamente. En Cuba fue diferente, se trató de un crecimiento basado en inmigrantes de distintas partes de Europa, que incluía además mucha población de esclavos llevados a las unidades productivas dispersas en el medio rural. En la Nueva España la población también creció durante los últimos setenta años de virreinato, de 3.36 millones de habitantes a 6.12 millones que tendieron a concentrarse en las ciudades de México, Puebla, Zacatecas, Guanajuato y Tlalpujahua. Ese fenómeno demográfico estuvo ligado a las severas crisis agrícolas de la época y al auge en la producción de plata que se elevó de 12 millones de pesos en 1762 a 27 millones en 1804.

Ya durante el siglo XIX el desarrollo urbano se vio relativamente inhibido, pues las clases terratenientes evitaban todo tipo de progresos que pudieran atraer a la gente hacia las ciudades: las leyes y las instituciones propiciaban el arraigo de la población en el campo bajo formas de explotación serviles. El telégrafo, la electrificación, la policía rural, la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

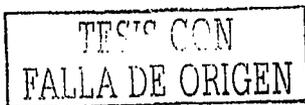
alfabetización y la escuela, y en ocasiones hasta la vía del ferrocarril, fueron vistos por estas clases como una amenaza de disgregación para el campo.

No obstante ciudades como Santiago de Chile, Caracas y México superaron durante el periodo la tasa de crecimiento nacional. Bogotá, Río de Janeiro y Lima también crecieron durante algún tiempo a un ritmo superior a la tasa nacional, aunque después de su independencia decayeron, mientras que Buenos Aires se mantuvo por debajo de la media nacional. Este fenómeno siempre tuvo que ver con la colonización de extensas zonas rurales propicias para la agricultura y la explotación ganadera, la exportación de materias primas y desde luego la influencia de los hacendados. De alguna manera se trataba de sociedades tradicionales en donde el campo dominaba la vida urbana.

Al final del siglo XIX cuando comenzaron a afianzarse los procesos de unidad nacional, fue que algunas ciudades fueron tomando fuerza, tal como fueron los casos de Buenos Aires, Santiago y la Habana; la Ciudad de México no tuvo la misma centralidad que aquellas, sino hasta después de su revolución, pues su sistema de ciudades le había permitido un desarrollo regional más equilibrado. En cambio las otras ciudades capitales latinoamericanas por lo regular llegaron a concentrar más población que el resto de las ciudades de su país. De ello se desprende que la supremacía centripeta de las ciudades latinoamericanas durante el siglo XIX, no fue muy común, apenas ciudades como Buenos Aires, Lima, La Habana y México fueron diferenciadamente hegemónicas entre 1850 y 1920. (Espinosa, 1992: 29) Pasado este periodo las cosas cambiaron para la mayoría de las ciudades de la región, pues los procesos de industrialización y las fuertes migraciones del campo a la ciudad durante los 30 años siguientes revirtieron el proceso, de tal manera que las mayores ciudades del mundo fueron producto de estos fenómenos sociodemográficos del mundo subdesarrollado.

1.2. Geopolítica y desarrollo urbano de posguerra

La modernidad de posguerra catalizó dos formas políticas fundamentales para todo el mundo: los sistemas políticos nacionales basados en el estado-nación y su sociedad civil y el sistema político internacional basado en los acuerdos y alianzas interestatales y la Organización de las Naciones Unidas, ambas formas vinculadas entre sí. (Rocha, 2000: 1) Al alcanzarse la hegemonía militar norteamericana, el Departamento de la Defensa constituye en 1947 el amalgamamiento estratégico definitivo de los sectores empresariales y



militares al interior de los Estados Unidos. Al exterior, la Doctrina Truman y el Plan Marshall proyectan al complejo industrial militar norteamericano hacia Europa e inician con la Organización del Tratado del Atlántico Norte la progresiva subordinación de los intereses europeos bajo el toldo empresarial militar norteamericano, pero la presencia de la Unión Soviética y de los partidos comunistas al interior de los países de Europa occidental obligaron a una lucha por la conciencia que, patrocinada por la Agencia de Inteligencia Americana, comenzó en 1950 con las reuniones del Congreso por la Libertad y la Cultura. (Orozco, 2000: 192-193)

En la región latinoamericana la Organización de las Naciones Unidas, Organización de los Estados Americanos, la Comisión Económica para América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo filial del Banco Mundial para la región y el Fondo Monetario Internacional impusieron las líneas del nuevo desarrollo. Los procesos modernizadores de los años 60s, junto a las intervenciones de la Agencia de Inteligencia Americana en programas antiguerrilla, el soporte y asesoría militar para la instauración de regimenes dictatoriales, los proyectos de reforma administrativa tendientes a la reglamentación, desconcentración y la descentralización de los años 70-80's, hasta llegar a las reformas del Estado neoliberal de los años 80-90s, en gran medida son fenómenos que han tenido como punto de partida los altos círculos militares, políticos y financieros internacionales, casi siempre con sede en Estados Unidos.

La incursión de la Organización de las Naciones Unidas inició en diciembre de 1948 con la finalidad de llevar a cabo acciones de cooperación técnica, apoyo a las actividades regionales, investigación e intercambio de información sobre los problemas de administración pública. Para tal efecto se manejaron programas de becas, fundación de institutos de capacitación en la materia y se llevaron a cabo reuniones internacionales de expertos. La modernización administrativa fue diversa y diferente a la de los países metropolitanos. Los programas de la Organización de Países Exportadores organizados a partir de 1958, proporcionaron servicios a 50 gobiernos con cerca de 200 expertos durante sus siete años de existencia. (Guerrero, 2001: 37) Estos expertos recomendaron el paradigma de la "administración para el desarrollo", que se veía como sinónimo de progreso, mejoría y riqueza social. Los países subdesarrollados se deberían aplicar en un

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

modelo de administración reglamentaria para regular la fuerte presencia de los capitales extranjeros en materia de economía nacional y derechos sociales de la población autóctona. La configuración y funcionamiento de ese sistema marcó una fuerte tendencia geopolítica bipolar, que operó hasta la caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas. Ninguna organización o país desarrolló un proyecto a escala mundial más importante e influyente en el último medio siglo.

Datos interesantes del proyecto de megaciudades de la Organización de las Naciones Unidas señalan que en 1950 había 5 ciudades mayores de 5 millones de habitantes, de las cuales cuatro estaban ubicadas en los países desarrollados. Para 1980 había ya 27 ciudades que rebasaban esa cantidad de población, 11 de las cuales estaban en el mundo desarrollado. La proyección de la Organización de las Naciones Unidas para el 2000, era que esta relación estaría en 49 ciudades, de las cuales 16 serían de los países desarrollados y 33 de los países subdesarrollados.⁹⁹ Por lo mismo, el progreso no ha llegado de igual manera a todas las regiones del mundo por el simple hecho de que la población se desplace hacia las zona urbanas, más al contrario ese gran crecimiento de población está asociado a la marginalidad y pobreza extrema, como males estructurales que cada vez profundizan más, tanto en el campo como en las grandes ciudades.

Lo anterior acusa un fenómeno contradictorio desde el punto de vista social, pues allí donde las condiciones económicas son más precarias, es donde la población mantiene los más altos índices de natalidad y concentración urbana; desde luego entendemos que esto está relacionados con muchas otras variables del desarrollo como son la actividad económica dominante en un país, la estructura social, la educación, la cultura, la religión, etc. : de ese conjunto de variables interrelacionadas entre sí y el medio en que se establecen los asentamientos humanos se desprende que la infraestructura, el equipamiento urbano y la calidad de vida en las grandes ciudades de los países subdesarrollados sea contrastante.

En el proyecto de las 23 megaciudades de la Organización de las Naciones Unidas destacan Bang-kok, Buenos Aires, El Cairo, Calcuta, Jakarta, Karachi, Londres, Los Ángeles, Moscú, Nueva Delhi, Nueva York, Río de Janeiro, Sao Paulo, Tokio y la Ciudad de

⁹⁹ Me refiero a la acepción de desarrollo y subdesarrollo utilizada por Osvaldo Sunkel y Pedro Paz en su análisis de las condiciones históricas mundiales, cuando se abre la brecha entre los países en donde se generó la revolución industrial y aquellos que se incorporaron tardíamente a ese modelo de desarrollo. (Sunkel y Paz, 1993: 41-78)



México; cinco pertenecientes al mundo desarrollado y 10 al de los países subdesarrollados. Al menos tres grandes problemas son comunes a las 10 megaciudades de los países subdesarrollados: el crecimiento demográfico; la pobreza crónica y la degradación del medio ambiente. La Organización de las Naciones Unidas calculaba que para fines del siglo XX el 27% de la población en condiciones de extrema pobreza se encontraba asentada en las zonas urbanas y otro 54% en el medio rural. (Chávez, 2000: 351)

1.3. Desarrollo mundial y metropolización

Una pregunta fundamental de dimensión planetaria, que se justifica tratándose del tema de las megalópolis y la explosión demográfica y considerando los actuales niveles de desarrollo tecnológico sería: ¿cuál es la cantidad de población mundial máxima que el planeta puede sustentar en condiciones óptimas para su propia reproducción?.

Cuadro 2
Población Mundial

(En miles de millones y porcentajes)

Año	1970	1980	1990	1995	2000	2025
Mundo	3.691	4.430	5.255	5.662	6.057	7.937
Paises Industrializados	27.3	24.4	21.9	20.7	19.7	15.4
Paises en Desarrollo	72.7	75.6	78.1	79.3	80.3	84.6

Fuente: (Alkal, 2001: 571)

Gráfica 1

Población Mundial 1970



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Gráfica 2

Población Mundial 1980



Gráfica 3

Población Mundial 1990



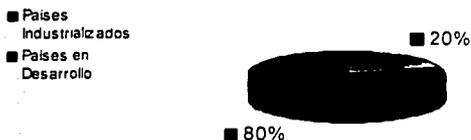
Gráfica 4

Población Mundial 1995



Gráfica 5

Población Mundial 2000



Gráfica 6

Población Mundial 2025



Ello conlleva a una reflexión sobre los ciclos naturales de vida animal y vegetal que en una visión de largo plazo necesariamente limitan la capacidad de la naturaleza para restablecerse, pues las grandes aglomeraciones están propiciando un déficit de biodiversidad al destruir especies y ecosistemas más rápidamente de lo que la naturaleza puede crear nuevos. (Abramovitz, 1998: 9) Más allá de las recomendaciones de los organismos internacionales especializados, siguen siendo responsabilidad de las sociedades nacionales, sus gobiernos y de sus capacidades de gestión y de recursos, las políticas demográficas, ecológicas, urbanas y de desarrollo industrial, lo cual conlleva a evoluciones y resultados muy diversos que nos dan la sensación de una marcha mundial sin visión de futuro. De los datos que se presentan en los siguientes cuadros se desprende que cada país

sigue líneas de desarrollo diferenciadas por más que se opera bajo la lógica de un sistema de economía mundo. De este grupo de países que hemos seleccionado lo que tienen en común, es el hecho de que todos se enfrentan al problema de la metropolización desde hace varias décadas, pero independientemente de eso, se ve que en cada país la gestión gubernamental del territorio y de la ciudad ha seguido formas diferentes, lo que les reporta situaciones y problemáticas particulares. (Lefevre, 2001: 3-21)

Si se ve por ejemplo la correlación existente entre tamaño de la población y territorio no encontramos tendencias de proporcionalidad lógica; por un lado hay países con grandes territorios y poca población como es el caso de Argentina o Canadá, mientras por el otro, casos como Reino Unido o Japón con un territorio relativamente pequeño para una población proporcionalmente grande, de lo cual se derivan altas densidades de población. Otras similitudes entre algunos países son por ejemplo: Japón, India, Reino Unido y Alemania aparecen como los países más densamente poblados del grupo, pero uno de ellos es subdesarrollado, considerando al menos un indicador económico: 2.67 de producto interno bruto anual por habitante para India, frente a un promedio aproximado de 23.0 en los otros tres países.

Lo anterior significa que la proporción entre población y territorio no es un elemento a tomar en cuenta para diferenciar entre desarrollo y subdesarrollo. Igualmente, como se dijo en líneas arriba, no porque más personas vivan en ciudades, necesariamente se alcanzan mejores niveles de vida. En 1960 había 114 ciudades con más de un millón de habitantes en el mundo de las cuales 62 pertenecían a países subdesarrollados. Estas cantidades se fueron moviendo con el tiempo cada vez más a favor de esos países; en 1980 la cantidad total de ciudades con esa cantidad de población era de 222 de las cuales 103 estaban situadas en países subdesarrollados; en 1990 se contaba con 280 áreas metropolitanas de las cuales 18 superaban los 10 millones de habitantes y para el año 2000, 20 de las aglomeraciones más grandes del mundo pertenecían a países subdesarrollados. (Vázquez, 2002: 16)

Por lo tanto el índice de crecimiento anual de población se ha venido considerando como indicador importante de subdesarrollo: India está por arriba del 1.6%, mientras que los otros tres países se mantienen entre el 0.1 y el 0.2%, es decir que cada año India tiene un incremento neto 16 millones más de habitantes, mientras que los otros tres países juntos

sigue líneas de desarrollo diferenciadas por más que se opera bajo la lógica de un sistema de economía mundo. De este grupo de países que hemos seleccionado lo que tienen en común, es el hecho de que todos se enfrentan al problema de la metropolización desde hace varias décadas, pero independientemente de eso, se ve que en cada país la gestión gubernamental del territorio y de la ciudad ha seguido formas diferentes, lo que les reporta situaciones y problemáticas particulares. (Lefevre, 2001: 3-21)

Si se ve por ejemplo la correlación existente entre tamaño de la población y territorio no encontramos tendencias de proporcionalidad lógica; por un lado hay países con grandes territorios y poca población como es el caso de Argentina o Canadá, mientras por el otro, casos como Reino Unido o Japón con un territorio relativamente pequeño para una población proporcionalmente grande, de lo cual se derivan altas densidades de población. Otras similitudes entre algunos países son por ejemplo: Japón, India, Reino Unido y Alemania aparecen como los países más densamente poblados del grupo, pero uno de ellos es subdesarrollado, considerando al menos un indicador económico: 2.67 de producto interno bruto anual por habitante para India, frente a un promedio aproximado de 23.0 en los otros tres países.

Lo anterior significa que la proporción entre población y territorio no es un elemento a tomar en cuenta para diferenciar entre desarrollo y subdesarrollo. Igualmente, como se dijo en líneas arriba, no porque más personas vivan en ciudades, necesariamente se alcanzan mejores niveles de vida. En 1960 había 114 ciudades con más de un millón de habitantes en el mundo de las cuales 62 pertenecían a países subdesarrollados. Estas cantidades se fueron moviendo con el tiempo cada vez más a favor de esos países; en 1980 la cantidad total de ciudades con esa cantidad de población era de 222 de las cuales 103 estaban situadas en países subdesarrollados; en 1990 se contaba con 280 áreas metropolitanas de las cuales 18 superaban los 10 millones de habitantes y para el año 2000, 20 de las aglomeraciones más grandes del mundo pertenecían a países subdesarrollados. (Vázquez, 2002: 16)

Por lo tanto el índice de crecimiento anual de población se ha venido considerando como indicador importante de subdesarrollo; India está por arriba del 1.6%, mientras que los otros tres países se mantienen entre el 0.1 y el 0.2%, es decir que cada año India tiene un incremento neto 16 millones más de habitantes, mientras que los otros tres países juntos

sólo crecen anualmente en términos absolutos en cuatro millones⁸⁰. De la combinación de estos dos indicadores se desprende que unos y otros gobiernos pueden disponer de volúmenes de recursos muy diferenciados para gestionar sus ciudades y los niveles de vida que se pueden alcanzar; por eso mientras Alemania, Japón y Reino Unido aparecen entre el 9º y el 14º lugar en índice de desarrollo humano, India se va hasta el lugar 128.

Cuadro No. 3
Índice de Desarrollo Humano

País	Población	Densidad por Km 2	Crecimiento	PIB	PIB por habitante	Densidad x hab.	IDH ⁸¹	Superficie
EUª	276.2	30.2	0.8*	9.256.2	34.07	0.929	3	9.363.123
México	97.4	57.0	1.6*	880.9	9.047	0.784	55	1.967.183
Arg.**	36.577	13.4	1.3	334.003	12.013	0.837	35	2.716.889
Brasil	167.988	19.9	1.3*	19.705	6.625	0.747	74	8.511.965
Alemania	82.2	235.3	0.1*	1940.0	25.629	0.911	14	353.050
R.U.**	58.744	243.1	0.2	1201.0	20.336	0.918	10	244.046
España	39.6	79.4	0.0*	710.2	18.017	0.899	21	504.786
Francia	58.9	107.0	0.4*	1319.2	22.323	0.917	12	547.026
Italia	57.3	195.0	0.0*	1268.8	22.001	0.903	19	301.225
Japón	126.505	336.0	0.2*	3066.0	23.799	0.924	9	377.750
China	1266.838	135.8	0.9*	3846.24*	3.105*	0.706	99	9.956.961
India	998.1	335.7	1.6*	2.034.6*	2.67*	0.563	128	3.287.590

Fuente: (Alkal, 2001: 569)

Nota: Elaboración propia a partir de la fuente citada. * 1998; ** 1999

Otro comparativo es por ejemplo el que forman México, Argentina, Brasil y España: en este subgrupo encontramos tres países latinoamericanos con índices de crecimiento poblacional promedio de 1.5 y con una densidad de aproximadamente de 26.8 aproximadamente, mientras que España tiene el más bajo índice de crecimiento poblacional de Europa (0.20), pero el más alto índice de densidad poblacional (79.4), comprensible por el tamaño de su territorio, pero con un desarrollo económico intermedio que lo pone por encima de cualquier comparación en materia de desarrollo metropolitano; por ejemplo, en este momento Madrid cuenta con el sistema de metro, trenes y autobuses más completo y

⁸⁰ Hay que considerar que en los países desarrollados la población crece significativamente por las fuertes corrientes migratorias de los países subdesarrollados que anualmente se dirigen hacia ellos en busca de trabajo y mejores niveles de vida

⁸¹ Índice de Desarrollo Humano basado en infinidad de variables políticas, sociales y económicas. El número indica el lugar que ocupa cada país respecto del total de los países del mundo.

avanzado comparable con las ciudades más avanzadas de la Unión Europea y su capital y área metropolitana no rebasan los 5 millones de habitantes. No obstante la alta densidad de población en España, la red de ciudades desarrolladas a lo largo del siglo XX y su sistema de gobiernos autonómicos en las 17 comunidades territoriales que la componen, permite un manejo desconcentrado y descentralizado del desarrollo que le aporta un cierto nivel gobernabilidad democrática y reafirma las políticas de sustentabilidad.

Por el contrario, vemos el caso de Argentina que teniendo un territorio cinco veces más grande que el de España y con casi la misma cantidad de población (38 millones de personas), el problema de la concentración hace que el 70% de la población viva en o muy cerca de la zona metropolitana de Buenos Aires. México ha tenido un comportamiento parecido, pero a diferencia de Argentina ha mantenido un índice de crecimiento poblacional mucho más elevado, por lo que entra al siglo XXI con una base de población de cerca de 100 millones de habitantes de la cual el 32% vive en la altiplanicie del centro. El caso de Brasil también refleja fuertes desequilibrios, pues a pesar de contar con un territorio muy grande (8.5 millones de km²) y 180 millones de habitantes, su densidad poblacional es relativamente baja (19.9 x km²), pero en materia de distribución de la población, encontramos que, aún con la experiencia de planeación urbana más importante del continente en los años 60's con la creación de una capital política como es Brasilia, cuenta con dos grandes concentraciones urbanas. Sao Paulo y Rio de Janeiro, que polarizan el sistema de ciudades y ensanchan las tendencias entre concentración y dispersión.

Un vistazo a las tendencias del crecimiento demográfico a nivel mundial, nos da una noción de que la humanidad no tiene en los principios del siglo XXI una política demográfica eficaz y definida, respecto a la armonía de un asunto tan estratégico como es el tamaño de las poblaciones nacionales, sus ritmos de crecimiento, el tamaño ideal para cada país o región y una meta poblacional más o menos definida a nivel mundial. Es claro que los países subdesarrollados que son los más necesitados de una política demográfica de contención, están todavía muy alejados de la posibilidad de frenar el crecimiento incesante de su población: en cambio los países desarrollados ahora muestran claras preferencias por las políticas de regulación, control y restricción de la inmigración. La Comunidad Europea y Estados Unidos se aprestan a reforzar sus agencias policíacas fronterizas y a reformar sus leyes migratorias para tener bajo control este asunto.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.4. Metrópolis y cambios geopolíticos en la globalidad

En la actualidad no es sorpresa decir que el modelo geopolítico de posguerra entró en crisis y prácticamente en desuso. Con la globalización y la desaparición de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas se empieza a hablar de un mundo militar unipolar dominado por los Estados Unidos de Norteamérica, sólo basta con mirar los casos de Afganistán en 2002 e Irak en 2003). Desde el punto de vista comercial, se reconoce un mundo multinuclear con por lo menos tres grandes regiones de desarrollo: Japón en la cuenca del Pacífico; Alemania en Europa; y Estados Unidos en el continente Americano;⁵² como destaca Paul Collins el mundo está evolucionando a un sistema de bloques regionales, sin desconocer las intensas relaciones con y entre los otras regiones periféricas y entre los países, que convierten al mundo en una "aldea global". (López, 1999: 40-45)

En este nivel de relaciones tienen lugar procesos globales transnacionales, que se sitúan por encima del nivel internacional y sobrepasan de lejos el alcance de la función reguladora de los organismos internacionales tradicionales y del estado-nación, pues la presencia de las empresas transnacionales en la gestión, negociación e intervención de los asuntos internacionales y su relación con los estados-nación es cada vez más abierta y directa. Aún en los países metropolitanos los gobiernos nacionales están muy limitados para definir tanto las políticas internacionales como las domésticas. En los últimos años se afirmaba que en la globalización el estado-nación se ha vuelto casi innecesario para organizar directamente la producción y el mercado; por eso algunos hablan de su muerte, pero en realidad las cosas son mucho más intrincadas; los oligopolios requieren del estado-nación para desarrollar su propia dominación. Ellos no tienen la centralización política, la burocracia administrativa, los aparatos de seguridad y los demás recursos estatales, para ejercer el poder político; en todo caso, se aseguran que el estado realice esa tarea a su conveniencia.

⁵² Al respecto López Villafañe asegura que Estados Unidos no tuvo como objetivo hacer crecer los mercados internos de América Latina, sino la finalidad de fortalecer la competitividad de sus grandes empresas y el de mantener las transferencias de capital por conducto de los circuitos especulativos, hecho que lo convirtió en un competidor por la atracción de fondos provenientes de otras regiones del mundo. En este caso, en lugar de reinvertir sus ganancias en la región, las transfirió hacia la metrópoli. Esto debido a su déficit presupuestal y comercial durante el decenio de los 80's y principios de los 90's. (López, 1998: 22-30)

Cuadro 4
Índice de Crecimiento Anual

Periodo	75-80	80-85	85-90	90-95	95-00	05-10
Mundo	1.72	1.71	1.71	1.49	1.33	1.11
Africa	2.79	2.87	2.78	2.51	2.41	2.23
A. Lat.	2.32	2.08	1.88	1.72	1.56	1.29
A. del N.	0.93	1.03	1.02	1.08	1.04	0.82
Asia	1.86	1.85	1.85	1.58	1.41	1.16
Europa	0.49	0.38	0.43	0.18	-0.04	-0.21
Oceanía	1.12	1.55	1.57	1.59	1.37	1.16
P. Ind.	0.65	0.59	0.59	0.44	0.30	0.16
P. en Des.	2.07	2.06	2.03	1.78	1.62	1.39

Fuente: (Alkal, 2001: 565)

Cuadro No. 5
Megalópolis del mundo y población en 1990

Tokio	26 800 000
Sau Paulo	16 400 000
ZMCM de México	16 500 000
Nueva York	16 300 000
Shanghai	15 100 000
Bombay	15 100 000
Los Angeles	12 400 000
Pekín	12 400 000
Calcuta	11 700 000
Seúl	11 600 000

Fuente: (Atlas Universal Ilustré, 2001: 45)

Nota: Elaboración de cuadros a partir de datos de las fuentes citadas.

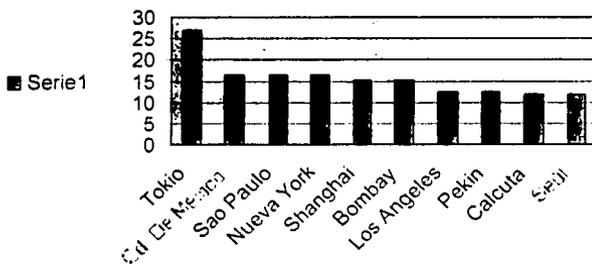
Insistiendo con Goodnow, aceptamos que la política y la administración son funciones distintas del gobierno, como lo es también la función económica. La primera es una forma de garantizar la gobernabilidad y la segunda la manera de implementarla. Y aunque en la doctrina neoliberal el estado debe sacar las manos de la economía, se trata de una retirada parcial de los terrenos en donde el mercado es rentable y eficiente, pero muchas otras funciones económicas se siguen reservando para el estado. En la etapa de la globalidad el estado-nación sigue negociando políticamente frente a sus representados muchos asuntos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que tienen que ver con la vida pública, en los cuales ni la iniciativa privada, ni el mercado tienen ingerencia, directa tales como la política fiscal, importantísima en la definición de la política económica; la seguridad pública, que tiene vasos comunicantes con las garantías patrimoniales del capital; la administración de justicia, que igualmente responde en algunos terrenos a intereses económicos del mercado; la generación y reforma de leyes que tienen que ver con el rumbo de la economía.

Gráfica 7

Megalópolis del mundo y población en 1990



El estado-nación sigue teniendo importante participación en la promoción e ingerencia en los grandes proyectos de desarrollo nacional; ello tiene que ver con la función esencial del estado capitalista: la reproducción del capital. Por eso en la globalización las multinacionales lo siguen necesitando, previamente reformado y adecuado, para complementar en el ámbito político su dominación económica. (Oliver, 1998: 49)

Más que el fin del estado-nación⁸³ impulsor de las grandes economías de escala y de aglomeración al estilo fordista, con la globalización, el principio del siglo XXI se

⁸³ El estado-nación en América Latina en su versión decimonónica, tuvo sus mejores momentos cuando las oligarquías terratenientes agroexportadoras lograron imponer desde dentro su proyecto político de unidad nacional, basadas en una estructura social dominada por las oligarquías, en donde los hacendados, finqueros y mineros eran la clase dominante. Durante el siglo XX, algunas sociedades latinoamericanas, empezando por México, modificaron esa estructura, deponiendo a la clase terrateniente y, en su lugar, suplantándola por una burguesía incipiente, que tuvo que aliarse a sectores medios, obreros, campesinos y militares, para poder hacer gobierno y modificar la naturaleza del estado, haciéndolo más corporativo, reformista y de corte nacionalista.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

caracteriza por las adaptaciones de éste a un mundo digital⁸⁴ basado en las economías ingravidas de la velocidad, en donde la propiedad intelectual se convierte en el factor fundamental para posesionarse del cibermercado, que opera más allá de las ataduras físicas y geográficas que antes imponía el mercado tradicional regulado por el estado-nación y sus fronteras. Más que resistirse o preocuparse por rescatar sus viejos espacios de control político, se ha tenido que reformar para insertarse en la red en calidad de proveedor-cliente, funcionando a imagen y semejanza de las empresas y otros actores con los que comparte el gobierno y el mercado. En esta fase, que Rifkin ha llamado la era del acceso, lo que se busca es, valga la redundancia, tener acceso a la economía de la experiencia⁸⁵. Asistimos a un mundo cada vez más desmaterializado; un mundo de mercancías virtuales. (Rifkin, 2000: 13-27)

En gran medida, a estos procesos se debe la crisis del sistema internacional, de la Organización de las Naciones Unidas y del estado-nación. Esta crisis se expresa como una incapacidad de gobierno y de gobernabilidad de las instituciones internacionales y nacionales, respecto de los procesos transnacionales, por no tener poder suficiente para tomar parte en el nuevo mundo en formación. De ahí que tanto gobiernos nacionales, como organismos internacionales hayan tenido que abrir los espacios para la reforma. Tanto estados-nación como la Organización de las Naciones Unidas están bordando rápidamente la trama sobre la cual puedan mantenerse conectados a las nuevas redes del poder geopolítico. En esa tónica la Organización de las Naciones Unidas se reforma rápidamente para tratar de seguir influyendo en las reformas del mundo.

Sus recomendaciones⁸⁶ para el rediseño del estado⁸⁷ en esta última fase, se pueden sintetizar de la manera siguiente:

⁸⁴ Decía Nicholas Negroponte, director del Laboratorio de Multimedia del Instituto Tecnológico de Massachusetts que al igual que el caballo de Troya, este regalo puede contener consecuencias sorprendentes. A partir de la digitalización, aparecerán contenidos nuevos, nuevos competidores, nuevos modelos económicos y, probablemente una nueva industria integrada por proveedores de información y de entretenimiento (Negroponte, 1996: 37)

⁸⁵ Hoy en día, la economía del entretenimiento, la economía de la fantasía y el juego de intensas y placemteras experiencias de vida, es una fuerza omnipresente en las vidas de un número cada vez mayor de estadounidenses, cuyos intereses se están desplazando de los productos y servicios industriales a la producción cultural (Rifkin, 2000: 218)

⁸⁶ La Organización de las Naciones Unidas reconoció implícitamente sus limitaciones como organismo que pudiera representar e impulsar los intereses desatados por la ola neoliberal y por ello Coti A. Annan se lanzó con un programa de reestructuración para poner a la organización en la perspectiva de los nuevos retos del siglo XXI (Annan, 2001)

⁸⁷ Así llamada por Bernardo Kliksberg, asesor de la Organización de las Naciones Unidas (Kliksberg, 1997)

- Descentralización política y de recursos hacia los gobiernos locales.
- Descentralización administrativa y delegación de funciones.
- Organización administrativa menos piramidal.
- Organización flexible, innovadora, competitiva y tolerante.
- Apertura y confianza en lugar de desconfianza.
- Medición del desempeño orientada a resultados.

En pocas palabras, una administración orientada hacia los ciudadanos, no hacia sí misma.
(Bresser, 1997: 427-428)

* * * *

La magnitud de la Ciudad de México no es un fenómeno aislado en el planeta, por el contrario, su expansión y reconcentración obedece a un patrón de metropolización en el que las grandes ciudades del mundo desarrollado, lograron poner bajo control las variables del crecimiento demográfico, pero generando la suficiente infraestructura urbana como para desconcentrar las antiguas ciudades fordista e integrar parte del campo a la vida urbana, al lograr la expansión de los suburbios sobre amplios espacios territoriales. En esa lógica los distritos industriales y de servicios, también buscaron su relocalización en la medida que los viejos centros urbanos dejaron de ser los únicos lugares con ventajas competitivas para la reproducción de la unidades económicas de la ciudad.

En los países de la periferia se trató de seguir el mismo patrón de metropolización ampliado, sólo que allí la descapitalización, la marginalidad y la pobreza extrema le han puesto unos límites al crecimiento económico y a la calidad de vida de sus habitantes: el desempleo abierto, el subempleo y la expansión de la economía informal, impiden elevar la productividad de la ciudad y por lo tanto, el poder adquisitivo de la población: en esas ciudades los gobiernos se debaten entre el conflicto político de la polarización social y la escasez de recursos fiscales para enfrentar los problemas sociales y ambientales; al mismo tiempo el crecimiento demográfico no resuelto satisfactoriamente aún, su reconcentración en unas cuantas ciudades y la expansión dispersa y fuera de planificación, hacen complicada la gestión de infraestructuras metropolitanas que le den equilibrio al desarrollo sustentable: mientras que los gobiernos luchan por sobrevivir y paliar una problemática que cada vez es más peculiar de la periferia, por las debilidades de sus reformas institucionales y por los limitados alcances de sus programas de desarrollo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2. Gobierno y administración metropolitana

2.1. La nueva gestión pública en América Latina

El globalismo⁸⁸ se afianza a través del modelo gerencial de la interdependencia global, paradigma sobre el *modus operandi* de la administración pública nacional, orientado a mejorar su implementabilidad en el cosmos financiero mundial. En él, los estados-nación dejan de proteger nacionalmente a sus aparatos industriales, inducen incrementos en la productividad, promueven el comercio regional y mundial, eliminan barreras arancelarias y se autoeliminan de la participación en la economía. (Guerrero, 2000: 2)

Los países subdesarrollados al interactuar en la economía del sistema-mundo, son globalizados por los países metropolitanos, incluso en temas sobre los modelos de funcionamiento político-administrativo. Existe una estrategia mundial que predica la promoción de los valores universales de tipo económico-administrativo y que se pretenden inculcar en todos los países, aunque sus destinatarios directos son las naciones subdesarrolladas. De entrada en este proceso desigual es posible percibir un doble movimiento de integración absorción externa y diferenciación disgregación interna de los espacios nacionales. (Toledo, 1999: 44) La punta de lanza de la ofensiva globalizadora es la elaboración de un léxico gerencial común para todas las naciones del orbe. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico encabeza una red comercial mundial que agiliza el intercambio mercantil y pone en práctica elementos de coerción y amenaza contra las resistencias nacionales, merced al control de la deuda pública externa que ejercen el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.⁸⁹

En 1980 el Banco Mundial presentó los resultados de una investigación sobre las administraciones públicas de varios países subdesarrollados, principalmente de África, pero que se convirtió en el ideario aplicado en los siguientes años para América Latina. En ese informe se concluía que las empresas públicas eran un desastre que engendraba un enorme déficit financiero y constituían una enorme carga para el erario. Igualmente era patente la

⁸⁸ Ya hemos dicho que se trata de una tendencia por aplicar los principios neoliberales en las políticas del desarrollo mundial en la etapa de la globalidad en la que ha entrado la humanidad.

⁸⁹ El Fondo Monetario Internacional opina que la globalización ofrece posibilidades extraordinarias de progreso en términos de organización, eficacia, productividad, difusión de conocimientos, mejoras de nivel de vida y acercamiento entre los hombres. (Vergara, 1998: 74)

impericia detectada en los funcionarios públicos y que la operación de las empresas estaba sesgada hacia el bienestar social operando sin criterios de rentabilidad. El remedio del Banco Mundial fue drástico: si los objetivos de bienestar fueran una consideración fundamental, tendría más sentido permitir a las empresas operar bajo el principio de buscar utilidades y entonces destinar luego tales beneficios al logro de metas sociales. (Guerrero, 2001: 59-60)

Aunque México es el único miembro latinoamericano en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la difusión e influencia ideológica de su paradigma administrativo sobre los gobiernos de la región es muy significativa. Este organismo al que pertenecen los países más desarrollados del mundo, propone una serie de reformas dirigiéndose a la clase política, los empleados públicos, los empresarios y sindicatos, y a los estudiosos de la gestión pública para que coadyuven en la transformación del estado, del gobierno y de la administración pública:

- Un estado que cumpla roles como: decisor, actor, estratega, animador y reformador.
- Resultados o performances orientados al ciudadano-cliente.
- Flexibilidad y apoyo para el desarrollo del mercado mundial.
- Control, transparencia, responsabilidad, eficacia, eficiencia, calidad, evaluación, democracia y legitimación del ejercicio público.
- Limitación del crecimiento futuro del sector público, bajo la premisa de que sus resultados son inferiores a los del sector privado y su operación es deficitaria y genera presiones a la deuda pública.
- Complementariedad e interdependencia entre sector público y privado.
- Dirección con misión y visión de futuro.
- Calidad y claridad en la regulación de la información.
- Más participación ciudadana.

La innovación administrativa se considera como un proceso abierto, inacabado e inacabable, en el que la tarea de innovación y de adaptación nunca finalizará como consecuencia lógica de la naturaleza cambiante y dinámica de la sociedad en la que se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

inserta. Se trata de un modelo posburocrático⁹⁰ que se perfila en las sociedades en donde el modelo burocrático se agotó. Aquí las organizaciones públicas experimentan un proceso de fragmentación por la descentralización; emerge un estado de carácter policéntrico o de red desconcentrado, debiendo reservarse para los órganos centrales las tareas de planificación estratégica, de coordinación y de control, así como de las relaciones intergubernamentales con las organizaciones internacionales y supranacionales como es el caso la Comunidad Europea. (OCDE, 1997: 9-46)

Se trata de un modelo estándar de gestión pública que se busca aplicar en los gobiernos de todos los países, cuyos elementos generales y más atractivos para los clientes potenciales es la sublimación del espíritu empresarial privado dentro del gobierno; en palabras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico: "La Administración al servicio del público". Este modelo de organización gubernamental ha tenido mucha difusión en países como Estados Unidos, Inglaterra, Australia, Nueva Zelanda, España, Chile y México; en cada uno de ellos ha tenido diferentes repercusiones; en Nueva Zelanda por ejemplo, se organizó una especie de Estado-empresario con éxitos muy sonados durante la década pasada; en España ha tenido repercusiones en la modernización y la descentralización de la administración pública; en Chile dio lugar a transformaciones al interior del aparato gubernamental que penetraron hasta los programas sociales de la administración.

Pero en América Latina el estado sigue siendo visto como una entidad por encima de la sociedad y no a la par de ella, proveniente de un contrato social. Esto es producto de los tres siglos de Colonia y de la historia de bronce⁹¹ escrita y difundida por las oligarquías respecto de la guerras de independencia, las luchas nacionalistas contra invasiones extranjeras y revoluciones populares; por lo mismo conserva mucho de la sumatoria de poderes locales caciquiles y corporativos vinculados con el estado-nación. Esto se traduce en estructuras sociales internas segmentadas y desintegradas, por una parte y estructuras

⁹⁰ Así llamado por Barzelay y Armajani al referirse al estado burocrático que se reforma en la línea de modelo gerencial particularmente en Estados Unidos y en algunos otros países en los que la organización weberiana entró en crisis. El paradigma burocrático deja de ser la única fuente importante de ideas y argumentación acerca de la administración pública y aparece entonces el paradigma posburocrático. (Barzelay y Armajani, 2000: 962) Una visión más amplia sobre este paradigma se puede ver en: Osborne, David y Gaebler, *Reinventing government how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley, Reading, Mass. 1992.

⁹¹ Así llamada por algunos historiadores a un formato de interpretación muy difundido por los vencedores en las épicas de la historia humana.

politico-administrativas compactas, con grandes atribuciones para las burocracias ejecutivas, limitadas prerrogativas parlamentarias y baja participación ciudadana en los asuntos públicos. Por eso las tecnocracias de los últimos tiempos, han optado por nuevas y diversas formas de imposición de sus decisiones, mediante la centralización del poder político. Frente a la descentralidad social interna que se observa en la región, la centralidad política⁹² permite un engranaje del aparato administrativo del estado relativamente eficiente con el mundo global. (Osorio, 1997: 24-26)

En México Miguel de la Madrid inició a mediados de los años 80's una reforma administrativa de corte neoliberal que tuvo en sus principios como principal objetivo adelgazar el sector público y el sector paraestatal que llegó a tener hasta 1155 organismos. (Rogozinski, 1993: 8) Con Salinas y Zedillo se avanzó rápidamente en la privatización de muchos esos organismos, pero lentamente en la descentralización del aparato central: el sector educación y de la salud mostraron reformas con resultados no muy satisfactorios, mientras la Presidencia centralizaba los enormes recursos federales de los programas sociales. (Cabrero, 1997: 329-387) A diferencia de Chile y México, en Brasil la reforma administrativa de tipo gerencial, adquiere una cierta orientación socialdemócrata que se inicia en 1995 con la toma de posesión del gobierno de Fernando Enrique Cardoso y que continúa actualmente con el de Lula. El estado brasileño trata de dejar atrás una crisis de gobernabilidad que tiene su base en profundos problemas fiscales, su modo de participación e intervención en la economía y formas rígidas y burocráticas de gestión gubernamental bajo el modelo patrimonialista-burocrático, heredado de las monarquías absolutas y las dictaduras militares.

Los gobiernos no se propusieron con seriedad una reforma administrativa de fondo, antes complicaron más la situación contratando administradores por medio de las corporaciones de propiedad del estado, en lugar de consolidar la burocracia profesional. Finalmente la crisis del modelo burocrático introducido al país en los 30's en el gobierno de Getulio Vargas, se manifestó con toda su fuerza después de la Constitución de 1988, por la incapacidad de la dictadura militar para superar las prácticas patrimonialistas o clientelistas.

⁹² Jaime Osorio mantiene la hipótesis de la descentralidad social, en el sentido de un bajo nivel organizativo y la centralidad política dada la gobernabilidad autoritaria para la región Latinoamericana, vinculadas con lo interno y lo externo del sistema mundial, punto de vista que vengo compartiendo para el caso mexicano en otros trabajos. (Rosique, 1999)

De hecho, los organismos de enfoque burocráticos creados, actuaron aislados y coexistieron con el clientelismo y el corporativismo; ello explica aún hoy, sus los altos costos y la su calidad administrativa deficiente. Estas reformas buscan la implantación del ajuste fiscal y de un servicio público profesional, moderno y eficiente que permita al estado garantizar la gobernabilidad, apoyado en medios financieros y administrativos, y capacitar a la economía para la competencia internacional, más que protegerla de esa competencia. En el modelo socialdemócrata el estado se resiste a abandonar el área social y pretende intervenir con eficacia cada vez que el mercado no puede estimular la capacidad competitiva de las empresas nacionales o coordinar en forma adecuada la economía.

Obviamente hay barreras infranqueables que han hecho difícil de llevarla a cabo, sobre todo entre los niveles medios y bajos de la burocracia gubernamental; no todo es, delegar, desconcentrar, descentralizar, simplificar, evaluar, privatizar o extinguir; hay momentos en que la reforma intra e intergubernamental tiene que avanzar para realizar los ajustes y readecuaciones del aparato administrativo del estado y es ahí, cuando aparecen los actores subterráneos de la baja burocracia y sus clientelas ocultas para organizar la resistencia; esto es lo que retrasa o detiene indefinidamente la reforma administrativa del estado. Como afirma Jorge Culebro: se trata de espacios de la organización gubernamental dominados por un poder que es técnicamente ilegítimo porque sus orígenes están fuera de la autoridad, carece de conocimientos plenos y por lo tanto está alejado de la ideología del poder público al que sirve. (Culebro, 1998: 27) Son varias formas de participación política cotidiana de la burocracia que hay que tener en cuenta cuando se pretende reformar el aparato administrativo del Estado. Estas formas pueden ser expresadas en función de juegos:

- Juego de la insurrección: los inferiores se resisten a la autoridad.
- Juego de la contra-insurrección: los superiores contraatacan por medios político o legítimos.
- Juego del patrocino: poder basado en lealtades entre inferiores y superiores.
- Juego de construcción de alianzas: apoyo mutuo en sentidos horizontales.
- Juego de construcción de imperios: altos funcionarios aliados con sus subordinados..
- Juego de presupuestos: se buscan recursos más que posiciones.
- Juego de conocimientos técnicos: se tienen conocimientos privilegiados o se finge tenerlos.
- Juego del dominio: se usa el poder real contra aquel que tiene el poder legítimo.
- Juego de línea contra staff: lucha entre el staff y los altos directivos.
- Juego de campos rivales: lucha entre bloques generados por alianzas..
- Juego de candidatos estratégicos: se da en momento de cambio de funcionarios dentro la organización.

- Juego de las denuncias: utilización de información privilegiada para desprestigiar a otra persona.
- Juego de los progresistas: se replantea innovadoramente la estrategia básica de la organización par eliminar o sustituir a los líderes. (Culebro, 1998: 27-28)

Estos juegos de la política al interior de las organizaciones gubernamentales no imposibilitan el manejo al estilo gerencial que aplica el principio de separación entre remos y timón⁶³, como su existencia tampoco es un indicador exclusivo de organización burocrática de tipo weberiano; de hecho se trata de prácticas generalizadas que hay que tomar en cuenta para lograr los cambios organizacionales en la dirección deseada. En ese sentido, la gestión pública gerencial de vocación socialdemócrata en Latinoamérica supone un nivel cultural y político por parte de los altos funcionarios, que condena el patrimonialismo, elimina el burocratismo, propicia la delegación de autoridad, simplifica, reglamenta y procedimientos y verifica resultados; pero pasar de un modelo burocrático-patrimonialista a uno posburocrático se antoja una tarea muy complicada, ya que para que ese modelo sugerido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el modelo burocrático debiera haber dejado atrás al modelo patrimonialista heredado de la Colonia por la burocracia al servicio de las oligarquías terratenientes y haberse desarrollado en un grado importante en los países subdesarrollados, cosa que no ha sido así. Un valuarte de modelo weberiano es el servicio civil de carrera y en México apenas se acaba de votar la ley que permite iniciarlo. En todo caso, con la incursión del modelo gerencial se empiezan a destacar más los fenómenos de efectos de demostración que preponderan la eficacia y la eficiencia por encima de la necesidad de estabilidad institucional de un sistema administrativo que históricamente ha estado excesivamente politizado. (Prospectiva)

América Latina ha adquirido una importancia creciente a escala mundial; los países más grandes de la región comenzaron a articular estrategias políticas y económicas de carácter global; los sectores privados han venido desplazando a los agentes gubernamentales en las relaciones económicas; se incrementó la presencia económica europea y japonesa en la región y el propio sistema internacional evolucionó multipolarmente. Sin embargo, el revés lo impone el mercado global que se sobrepuso al estado-nación tradicional, generando en la contraparte el fenómeno social de la exclusión. En la globalización latinoamericana la

⁶³ Esta metáfora considera a los altos mandos que planean, dirigen, controlan y evalúan como el timón del aparato administrativo y a la burocracia media y baja que opera e implementa la gestión como los remos.

tecnocracia gerencial se forma de asesores, técnicos, líderes empresariales, gerentes públicos, preferentemente formados en el extranjero para no desvirtuar los mensajes y contenidos de la ortodoxia neoliberal. Normalmente en los procesos de modernización y las reformas decisivas del estado y los aparatos administrativos como comenta Piquet Carneiro: siempre ha estado presente la acción decisiva de una elite de administradores, economistas y políticos, autoritarios o no; una elite de acuerdo con el tema de modernización del estado. (Bresser, 1997: 459)

En esta etapa la democracia y la justicia social se miden a través de los indicadores de acceso que tiene el individuo al consumo en el mercado. Aquí lo que se propone es una democracia con gobernabilidad en el que la elecciones se limiten a legitimar a los gobiernos gerenciales. En esta democracia no se concede nada en el orden del trabajo y menos en el de la propiedad y el excedente; la deuda externa y el pago por sus servicios sigue siendo el tributo de las naciones globalizadas. El estado-nación renovado cumple con la misma función que las dictaduras neofascistas de la etapa anterior. En este nuevo escenario debemos reconocer, que la principal transformación que se advierte es que el proceso de sustitución del contrato social en que se basaban las comunidades nacionales hasta la década de los años setenta, conduce a acuerdos económicos cuyo principal propósito es constituir un espacio comercial único en el planeta. (Sáez, 1997: 28)

Los países de la región latinoamericana, subsumidos dentro de la región comercial del continente americano, dominados por los capitales de Estados Unidos, pero abiertos a la interacción con el Mercado Común Europeo, con España a la cabeza y con la cuenca del Pacífico, se vuelven a encontrar frente al viejo común denominador de las etapas anteriores: el de las relaciones asimétricas y masivas transferencias de valor.

En ese contexto las ciudades experimentan un fuerte proceso de descapitalización y los sectores excluidos por el sistema, viven la realidad del subempleo y la desocupación bajo las múltiples caras de la informalidad, hecho que envuelve a la región en una dinámica de deterioro moral y violencia social sin precedente, que a la vez se convierte en "caldo de cultivo" de donde surgen los otros "puntos invisibles" del fundamentalismo globalifóbico. La desmodernización y regresión social vista por Alain Touraine son una realidad cuando observamos muchas de las consecuencias que tienen estas transformaciones sociales que se dan en América Latina y que se hacen más visibles en las grandes ciudades.

El propósito de alejarse del modelo colonial-patrimonialista a través de la implantación del modelo burocrático, en realidad nunca se ha podido llevar a cabo plenamente y cuando algo se acercó a ese modelo, fue altamente corporativo y clientelar; sobre esa doble herencia sociocultural los organismos internacionales, pretenden imponer en un contexto de resistencias burocrático-administrativas el modelo gerencial aplicado en otras latitudes, en un contexto en donde las políticas públicas, son más parte del discurso demagógico de los gobiernos, que métodos e instrumentos democráticos de la gestión pública⁹⁴.

De hecho la reforma de gerencia pública en América Latina es un proceso en marcha que seguramente tendrá desarrollos contradictorios, dialécticos y multilineales en los países de la región: su aplicación dogmática no sólo no aportará algo positivo a sus administraciones públicas, sino que pasado el auge del *New Public Management*, desde el corazón de la disciplina, los hoy llamados "arqueólogos"⁹⁵ de la ciencia de la administración pública, habrán de ser invocados para rescatar de entre los escombros dejados por la ola del neoliberalismo, a la disciplina, a su objeto de estudio y al aparato administrativo del Estado⁹⁶. Con acierto Bernardo Kliksberg⁹⁷ advierte que el debate ha tendido a plantear la falsa ilusión de que hay un solo tipo de reforma del estado a nivel mundial, cuando la realidad permite visualizar diversos caminos de rastreo de soluciones entre complicadas alternativas. (Kliksberg, 1996: 11)

La descomposición de la geopolítica bipolar, abrió el curso para que la globalización catalizara la interacción entre lo global y lo local; la década que nos precede muestra claramente dos procesos encontrados: la emancipación de las autonomías locales frente a la intensa interacción con la globalización. Algo que incomoda a una buena parte de la sociedad mundial, es la manera en como el capitalismo se favorece y fortalece con la

⁹⁴ Miguel González Madrid en un interesante artículo en el que desarrolla un análisis histórico de las políticas públicas, llega a la conclusión de que la política pública es en sentido ampliado producto de una compleja red de intereses y metas que conciernen a una forma específica de construcción de una colectividad, que se hacen regularmente visibles y que se mantienen abiertos a opiniones y objeciones de diversa índole. (González, 1999: 23)

⁹⁵ Omar Guerrero, José Juan Sánchez, José Chanes Nieto, entre otros, son considerados "arqueólogos" de la Administración Pública, por su enfoque historicista. Se trata de un señalamiento peyorativo que no está de acuerdo con la sobrevivencia del estado weberiano, pero hay cuestiones ideológicas de fondo epistemológico que alimentan esas posturas equivocadas en las que se confunde la función y relación mercado-estado.

⁹⁶ Bien decía Radcliffe Brown: Una disciplina que olvida a sus fundadores, es una disciplina en vías de extinción. (Brown, 1996: 8) Hay quienes siguen considerando estas tareas que algunos académicos fieles a la tradición de la administración pública clásica emprenden en busca de respuestas fundacionales, aun no resueltas de la disciplina.

⁹⁷ Director del Proyecto Regional de las Naciones Unidas de Modernización del Estado

globalización; la implantación de políticas neoliberales a nivel mundial impone una tendencia dominante que desvirtúa el proceso de universalización cultural de la globalización, al convertirla en un vulgar globalismo económico. Es claro que los actores mundiales más influyentes son las transnacionales operando en red bajo formas mucho más proteicas que están logrando encarnar instituciones transnacionales que superan en poder e influencia al viejo orden internacional del cual la Organización de las Naciones Unidas todavía aspira a representar sin lograrlo en los momentos decisivos.

El nuevo orden unipolar liderado militarmente por Estados Unidos y compartido económicamente por un puñado de países altamente desarrollados entre los que destacan Japón en Asia y Alemania en Europa, forman un bloque de países globalizadores que imponen un modelo particular de desarrollo al resto de los países globalizados del mundo⁹⁸. América Latina es una de esas regiones que por sus antecedentes coloniales y de subdesarrollo llega a la era de la globalidad con desventajas obvias para hacerle frente al globalismo. Una alternativa importante sería la vía de la integración económica regional partiendo de las similitudes de origen sociocultural que se comparte entre sus pueblos, para hacer un frente común que permita compensar las desventajas del actual aislamiento y bilateralismo que se practica a favor de Estados Unidos.

Cualquiera con mínima sensatez, sin cerrarse de lleno a la globalización debería reconsiderar las deudas que se tienen con las instituciones aún latentes del viejo régimen del estado-nación, pues la simple superposición del paradigma gerencial no es suficiente para reformar con éxito, por eso el grueso de la administración pública latinoamericana se mantiene anquilosada y sometida al tortuguismo, la ineficiencia, la corrupción y la baja productividad. El espectro del centralismo sigue presente y las tentaciones autoritarias siguen presentes; mientras estado y sociedad civil no terminen de estrechar sus relaciones, la posibilidad de mayores fracasos están a la vista. La reforma del estado, el gobierno y los aparatos administrativos son una prioridad, pero eso no es sólo tarea de la burocracia, de la clase política o de los especialistas, sino de la sociedad en su conjunto, ya que la administración estatal es un asunto de interés público. La estrategia para los países latinoamericanos es construir un nuevo estado global-local, ágil, eficiente, transparente.

⁹⁸ El que unos apoyen o no las guerras que emprende Estados Unidos contra las naciones que ve como refugio del terrorismo internacional no muestra que en lo esencial económico estén en desacuerdo.

descentralizado y permeado por una sociedad civil cada vez más politizada, participativa e interactiva con sus instituciones, para limitar los abusos y excesos del capitalismo y de las oligarquías tecnoburocráticas. Como señala Jaime Osorio:

Vivimos uno de esos momentos particulares en donde muchas cosas se derrumban ... y en donde se abren las puertas para la puesta en marcha de nuevos procesos. ¿Qué de lo que se derrumba debe ser lanzado a la basura y qué puede ser rescatado para las nuevas construcciones?

Es difícil distinguir caminos claros en medio de la crisis de los proyectos sociales modernos (capitalismo y socialismo) y de la frustración que provoca el incumplimiento de las "falsas promesas" del neoliberalismo en materia económica y política. (Osorio, 1995: 209-210)

2.2. Modalidades de gobierno metropolitano

2.2.1. La centralización metropolitana. La experiencia urbanizadora del siglo XX dejó en claro para la mayoría de los países, que ni el régimen federado ni el unitario, fueron suficientes para resolver los problemas que se generaron con los procesos de metropolización tanto en el mundo desarrollado como en los países subdesarrollados.⁹⁹ Esto ha sido así dada la generalidad en que se mueve la dispersión de poderes en uno y el centralismo político-administrativo del otro; por tal razón al paso del tiempo y en vista de que las ciudades crecen hasta desbordarse de sus límites territoriales, por todas partes del mundo se han ido dando formas de gobierno y administración con ciertas variantes, pero todas con el común objetivo de enfrentar los problemas propios de la metropolización, en una coyuntura en que el federalismo y aún los regímenes unitarios tienden a la descentralización y a la delegación de mayores responsabilidades sobre los gobiernos subnacionales y locales.

Conviene precisar que no todo tipo de centralización contraviene a la naturaleza y necesidades funcionales de los gobiernos metropolitanos; en todo caso es el centralismo nacional el que impide su formación o adecuado funcionamiento, pero ya en el nivel de lo metropolitano, se requiere de una cierta centralización para poder llevar a cabo la administración y la gestión de las metrópolis; sólo de esa manera se pueden articular las

⁹⁹ Los años 60's y 70's fueron un periodo de referencia de las reformas de la organización institucional de los territorios infranacionales en Europa y en el mundo occidental en general. El objetivo era hacer coincidir los territorios administrativos del Estado y el de las localidades con los espacios funcionales que se desarrollaban rápidamente por la urbanización. (Lefevre, 2001: 3)

unidades políticas que la componen de manera que se le dé coherencia a la coordinación regional y así poder establecer una política general sobre ellas. (Pirez, en Ramírez, 2002: 4) Entonces un organismo de coordinación metropolitana que aspire a la eficiencia, requiere de ser empoderado por el estado central y para ejercer de autoridad en un determinado territorio sobre los asuntos públicos comunes de dos o más gobiernos, le es indispensable cierta centralización de facultades en un órgano regional especializado, requiere de la delegación de ciertas facultades, atribuciones y funciones que tienen que ver con el desempeño para la gestión de un territorio determinado, al que atiende cada instancia gubernamental por separado, porque éste, el territorio, se empieza a convertir en espacio común para una población creciente y dinámica que indistintamente hace uso de espacios públicos, servicios y beneficios que le aporta la metrópolis en su conjunto.

Las personas duermen en una entidad, trabajan en otra y los fines de semana se pasean en por otra; asimismo utilizan calles y banquetas, se trasladan a través de autopistas de cuota o carreteras federales libres de pago alguno, usan servicios telefónicos o aparatos eléctricos que requieren de instalaciones, infraestructura y suministro de energía, consumen agua potable entubada o la utilizan para higiene personal o preparación de alimentos y la limpieza de sus autos y viviendas; asimismo, realizan sus compras indistintamente en demarcaciones territoriales gobernadas por distintos partidos u operados por diferentes instancias de gobierno en donde hay infraestructuras, mobiliario urbano y servicios de seguridad, emergencias médicas públicas o parques y jardines; mal, regular o bien, las cosas funcionan y sólo cuando algo de esto interfiere o molesta los propósitos del ciudadano, éste piensa en un solo responsable: el gobierno.

2.2.2. Formas de administración metropolitana. Ante esta situación es importante distinguir claramente entre lo que han sido tradicionalmente y la manera en cómo han funcionado y se han relacionado entre sí las diferentes instancias de gobierno en los regimenes federales o unitarios y la forma que éstos toman o las modalidades administrativas que aparecen cuando los procesos de metropolización los obligan a hacerse más complejos al crear instancias especializadas que atiendan de manera aislada alguno de los problemas propios de la conurbación o por la regionalización de asuntos como el transporte, la contaminación o el abasto de agua o energía. En algunos casos se han formado órganos de gobierno intermedios elegidos mediante el voto popular con

capacidades más o menos amplias y definidas sobre los problemas más comunes de la metropolización (transporte, vialidad, contaminación, agua y drenaje, puertos y aeropuertos, etcétera.); en la excepción llegan a tener su propio congreso que legisla y crea comisiones para el seguimiento y cumplimiento de las políticas o se crean organismos especializados por separado para la atención de algún problema o la generación de alguno o varios servicios. Respecto de las principales formas de administración metropolitana que hemos detectado se pueden clasificar en tres:

1. La concurrencia y coordinación entre niveles de gobierno en los que cada uno mantiene sus competencias respectivas para llevar a cabo la gestión integral de la metrópolis o de algún servicio urbano en particular. Esta modalidad se da casi permanentemente para hacer efectiva la concurrencia; requiere del establecimiento de procedimientos claros y obligatorios con la determinación precisa de las acciones a realizar en el tiempo y de los responsables implicados, incluida la forma y nivel de su participación en el financiamiento de los proyectos metropolitanos. Esta variante administrativa se puede dar bajo la forma de un federalismo de tipo legal, como el que predomina en Canadá y México, o a través de un federalismo administrativo, como es el caso de Alemania en donde el *Land*, poderoso por su legitimidad constitucional y por las enormes competencias de que dispone sobre las entidades locales, puede jugar un papel favorable a la constitución de instituciones metropolitanas. (Lefevre, 2001: 7)

El primero enfatiza las atribuciones entre los niveles de gobierno implicados para garantizar la autosuficiencia y la autonomía respectivas, por lo que tiende a la rigidez de las relaciones y a crear un ambiente de competencia y relaciones conflictivas por los intereses intergubernamentales que se desatan, que no siempre termina dando los resultados esperados. Por el contrario el modelo alemán, se basa en mecanismos operativos flexibles, que permiten sumar esfuerzos y crear instancias de cooperación, negociación y deliberación para enfrentar eficazmente problemas comunes.

Por su parte, desde 1855 Londres contaba con una administración metropolitana y una Ley Local del Gran Londres que se conservó así hasta 1986, cuando el gobierno conservador de Margaret Thatcher abolió el Gran Consejo y con ello la existencia

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de una autoridad única para aquella zona metropolitana, dejando así fragmentado el gobierno que se subdividió en organismos no electos o electos indirectamente. Esta decisión, en opinión de Peter Ward, fue motivada por los problemas de gobernabilidad que estaba creando la alternancia política en el gobierno. (Ward, 1996: 132) En realidad de lo que se trató fue que el gobierno de Thatcher lo abolió al querer romper el predominio del Partido Laborista sobre casi todos los ayuntamientos representados, en un momento en el que casi todas las políticas gubernamentales metropolitanas eran opuestas a las del gobierno nacional.¹⁰⁰ Después de 16 años se discutió la conveniencia de que se volviera a la creación de un solo gobierno electo de manera directa por la ciudadanía, como queriendo reconsiderar los costos del autoritarismo para la vida democrática de la metrópoli, por lo que a partir de 1999 en un referendo se votó por la creación de la *Greater London Authority* como si se tratara del renacimiento del *Greater London Council* pero más débil. La escasa votación se debe en parte a que se trata de una metrópoli en la que se entremezclan decenas de entidades territoriales y de partenariados público-privados, y donde nunca se han tratado de suprimir los municipios existentes.

Hay otras experiencias parecidas en las que se extinguieron formas de gobierno metropolitano como las de Nueva York, Barcelona, Birmingham, Amsterdam, Róterdam¹⁰¹ y Copenhague y fuertes resistencias a la institucionalización metropolitana en París que están siendo debilitadas con la Ley de 1999 que obliga a los municipios de una misma aglomeración a agruparse en una misma comunidad urbana previa la aprobación de un proyecto de aglomeración que es una especie de libro blanco que define las orientaciones y las prioridades. (Lefevre, 2001: 5-6)

En Buenos Aires existen desde 1990 instancias metropolitanas para el otorgamiento de varios servicios. En México han existido instancias de coordinación y concurrencia desde 1976, pero vistas con recelo desde el centro y por las entidades involucradas, por lo que siempre han tenido muy limitados alcances frente a un

¹⁰⁰ En un contexto histórico distinto el general Álvaro Obregón hizo algo parecido cuando propuso la disolución del gobierno del Distrito Federal y sus municipios en 1928 para enfrentar los embates de las diversas oposiciones.

¹⁰¹ En 1995 en Amsterdam y Róterdam el 90% de los votantes rechazaron en referendo la creación de órganos metropolitanos que se superpusieran a municipios que llevan varios siglos de existencia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

modelo de federalismo inflexible. En el caso de Italia se discute actualmente la creación de autoridades administrativas para áreas metropolitanas, pero desde 1990 la Ley 142 dispuso que la 10 ciudades más grandes deberían dotarse de nuevas instituciones denominadas *Città Metropolitana* teniendo sus primeras repercusiones en el caso de Bolonia y los municipios aledaños a partir de 1994 cuando aceptaron crear estructuras comunes de reflexión y de actuación en los campos administrativos, la acción sanitaria, social, la economía y población que posteriormente se transformaron en oficinas metropolitanas donde se fusionan los servicios de la provincia y del municipio y donde se incorporan a veces otros municipios. (Lefevre, 2001: 5)

2. El establecimiento de convenios específicos para la solución de algún problema o la administración de alguna obra o servicio. Esta modalidad es predominantemente temporal, de carácter parcial y la más frecuente, sobre todo cuando se trata del otorgamiento de algún servicio, pero además ha mostrado ser más eficiente en comparación con el tipo de concurrencia que intenta abarcar el conjunto de los procesos metropolitanos. Normalmente este tipo de experiencias tienden a la tecnocratización de los procedimientos administrativos y gubernamentales, pero que permiten dar mayor transparencia al presupuesto de la ciudad y mayor eficacia a los servicios urbanos. Esto conlleva a la delegación y facultación de los administradores de estos servicios quienes a su vez reconocen los beneficios políticos del rendimiento de cuentas más abiertamente a aquellos para quienes trabajan. (Ward, 1996: 131)

3. La concertación público-privada. Esta modalidad también se limita temporalmente y puede referirse a obras o servicios de coparticipación. Los programas a través de convenios para un determinado servicio son cada vez más frecuentes: por ejemplo la concesión de basura en Buenos Aires y en Guadalajara, la administración del servicio de agua potable en Aguascalientes o el suministro eléctrico y de gas en Buenos Aires. Esta modalidad implica la creciente articulación entre los actores estatales, públicos y particulares, para la realización de acciones conjuntas en las que no se puede perder de vista que está implicado el cumplimiento de competencias obligatorias por parte de los gobiernos locales y el logro de ciertas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

metas. que deben ser alcanzadas bajo unos términos de calidad y puntualidad que deben guardar proporción con los costos. (Ramírez, 2002: 4)

El transporte público de pasajeros en la Comunidad de Madrid es un ejemplo típico de este modelo en el que gobierno capitalino, municipios, asociaciones de vecinos se ponen de acuerdo para concesionar el servicio; una vez constituida la plataforma público-privada, autoridades, usuarios y empresas privadas, formulan e implementan la política específica, así como la manera de mantener bajo control sus costes y calidad, así como evaluar sus resultados y la percepción que de estos tiene la ciudadanía..

En Inglaterra la provisión de servicios se orientó a disminuir la participación de los gobiernos locales e introducir la subcontratación en la gestión, privatizando así la red de distribución de agua, construcción de carreteras, autopistas y viviendas, se licitaron los servicios de residuos sólidos, el mantenimiento de carreteras, las zonas verdes, la restauración y los centros de deportes y ocio. En Francia subsiste la tradición de que un alto porcentaje (60%) de los servicios públicos han sido dados por concesión, por administración o por gestión mixta, mientras que en Alemania han subsistido una gran pluralidad de estructuras, pero el control público aún continúa siendo riguroso: allí prevalecen dos modelos: la administración de los gobiernos autónomos y las sociedades privadas de capitales públicos que permiten que las colectividades locales conserven la decisión y deleguen la gestión. (Vázquez, 2002: 26)

Privatizar, no necesariamente se relaciona en forma automática con eficiencia, ni con abatimiento de costos, más bien se trata de fórmulas que están en vías de experimentación; los resultados dependen de factores que también tienen que ver con la eficiencia de los mercados de servicios, sus niveles competitivos y el grado de desarrollo tecnológico y humano con que operan; por lo tanto, a falta de suficientes experiencias documentadas, en el mediano plazo habrá de probarse su eficacia. En México la experiencia de las privatizaciones ha tenido resultados contradictorios en muchos sentidos, pues en algunas ocasiones cuando ha resultado positivo para los empresarios, no necesariamente para los usuarios o clientes (telefonía), mientras que en otros casos, aún resultando desventajoso para la ciudadanía por los altos costos

del servicio, resulta también como un fracaso para los inversionistas (autopistas), de tal manera que el estado tiene que volver a intervenir, fundamentalmente para subsidiar las pérdidas o para garantizar el servicio.

Todas estas experiencias se pueden resumir de la manera siguiente: a) gobiernos metropolitanos con atribuciones políticas y administrativas plenas al que quedan subordinados los gobiernos parciales; b) gestión metropolitana global sobre procesos específicos cuya responsabilidad ha sido delegada por los gobiernos locales en uno o varios organismos de alcance metropolitano para aspectos específicos de la gestión y; c) gestión metropolitana por procesos parciales público-privados en donde la gestión global es el resultado no previsto de múltiples intervenciones parciales, aunque no necesariamente espontáneas. (Pírez, 1994: 61-63)

2.2.3. Creación y diseño de los organismos metropolitanos. Respecto de los órganos de poder metropolitano conviene destacar que los teóricos norteamericanos Maxey, Studenski y Ross son quienes más han criticado la fragmentación gubernamental existente en las metrópolis y la necesidad de instaurar en ellas un gobierno de carácter específicamente metropolitano en donde el poder ejecutivo y el legislativo posean ciertas facultades sobre el conjunto de los procesos metropolitanos y por lo tanto determinan las fórmulas y modalidades a través de las cuales se crean los organismos específicos y se designan a sus funcionarios. (Maxey: 1922; Studenski: 1930; Ross: 2000; en Ramirez, 2002: 4) En la realidad política de los diferentes países este modelo ha tenido serias dificultades para unirse con poderes plenos, debido a los recelos tanto de los gobiernos nacionales, como de los gobiernos locales, tal es el caso de la Ciudad de México en donde la posibilidad de un gobierno metropolitano único, está prácticamente fuera de la agenda política.

El modelo del Gran Londres con su Gran Consejo fue pionero y prototipo de gobierno democrático y bipartidista, en el que el Consejo Común de la Ciudad elegía, mediante el procedimiento de elección indirecta, a los miembros de la Junta de Obras. Los miembros de ese Consejo Común en cambio, si eran elegidos por voto popular a través de la contienda partidista, lo que significa que en el Reino Unido los gobiernos locales están legítimamente sustentados en procesos electorales ligados a los partidos políticos. Los concejales también son elegidos en cuanto representantes de partidos, por lo que el partido más fuerte en el ayuntamiento es el que domina la política pública. Para este sistema parlamentario trabaja

una jerarquía de servidores públicos civiles cuyo papel es ejecutar la política pública. El que detenta el poder no es el alcalde, sino el líder del ayuntamiento, y éste es elegido entre los concejales del partido mayoritario.

La zona metropolitana de Tokio opera como unidad política con un gobierno metropolitano autónomo. Cuenta con un gobernador que es elegido popularmente por un periodo de cuatro años, comisiones ejecutivas y comisionados. Además como caso excepcional dispone de una asamblea legislativa metropolitana compuesta por 128 miembros elegidos por votación popular, también con una duración de cuatro años. Esa asamblea es el principal órgano normativo y sus presidente es electo de entre sus propios miembros. En algún sentido, igual que en el Reino Unido, el régimen de monarquía constitucional facilita la creación de este modelo unitario que resuelve de tajo la complejidad de una gestión que de otra manera tendría que llevarse a cabo bajo las tediosas formas de las relaciones intergubernamentales de multinivel.

En Estados Unidos cuatro premisas sostienen al gobierno local: primero, el pueblo elige a sus representantes; segundo, hay un fuerte sistema de límites y contrapesos; tercero, las ciudades tienen una considerable autonomía y; cuarto, la mayoría de las autoridades locales tienen poblaciones relativamente pequeñas y pueden cubrir sólo una parte o un suburbio de una gran extensión urbana. Además, la mayoría de las elecciones de la ciudad no se basan en el sistema de partidos, la gente elige a sus concejales y alcaldes sin importar la filiación partidista; lo que importa es el individuo, más que su pertenencia a un grupo político. Por ejemplo para la planación del Gran Los Ángeles, el gobernador y la legislatura estatal se estableció la Agencia de Manejo del Crecimiento Metropolitano constituida por funcionarios electos, a fin de establecer políticas y lineamientos para el desarrollo concertado de la región. En esta concertación necesariamente están contempladas las autoridades locales de todos los suburbios de la metrópolis, hecho que redondea las fuente de legitimidad del organismo.

El resultado de este sistema arroja dos modelos de gobierno, uno denominado de alcalde fuerte-ayuntamiento débil, en el que el alcalde tiene gran poder, particularmente sobre la selección de sus funcionarios clave (Denver y Houston), y otro, alcalde débil-ayuntamiento fuerte, en el que el alcalde es limitado por los poderes de que dispone el ayuntamiento, sobre todo en materia de nombramientos, contratación y despido de funcionarios y

decisiones sobre desarrollo urbano y servicios (Atlanta, Los Ángeles y San Francisco). Independientemente de estos dos modelos los ayuntamientos electos en muchas ciudades están contratando administradores profesionales para dirigir al gobierno local como si se tratara de una empresa. Este funcionario designa a sus principales colaboradores y asume la responsabilidad en la conducción de los asuntos de la ciudad a cambio de rendir cuentas al ayuntamiento y sólo puede ser destituido por mayoría de votos. En algunos casos la ciudad tiene un alcalde como figurativa decorativa para darle legalidad y legitimidad a los actos de gobierno, pero quien en realidad toma las decisiones de la gestión es el administrador contratado por el municipio. Son muchas las ciudades menores de 250,000 habitantes que tiene un administrador, pero entre las más grandes cerca de la mitad tienen esta estructura de funcionamiento y de las diez más grandes del país, cuatro ya cuentan con un administrador. Para el conjunto metropolitano de Buenos Aires no existe ninguna instancia global de gobierno, la gestión metropolitana se lleva a cabo a través de organismos especializados y dependientes de gobierno subnacional. (Ward, 1996: 133-135)

En el caso de México ninguna metrópoli cuenta con autoridad propia ni órgano legislativo; los funcionarios que están al frente de las coordinaciones, comisiones y consejos metropolitanos existentes son nombrados por el presidente de la República, los gobernadores estatales o por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; en ningún caso se trata de funcionarios elegidos popularmente. En el año 2000 la Jefa de Gobierno del Distrito Federal, propuso convertir la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana del Valle de México en autoridad metropolitana, pero su propuesta no prosperó en el Congreso. Algo parecido está proponiendo la Secretaría de Desarrollo Social desde el gobierno federal en la actual administración con la creación de un organismo unitario.

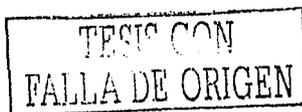
Otra propuesta coyuntural, pero novedosa fue la de crear un organismo parlamentario para la Cuenca Norponiente de la zona metropolitanas, formada por cuatro delegaciones y seis municipios, casualmente jurisdicciones gobernadas todas ellas por el Partido de Acción Nacional. Los principales asuntos sobre los que se planteaba emitir leyes son: seguridad pública, transporte y agua potable. Sin embargo, aunque es un hecho sin precedente que refleja la preocupación general de este trabajo, para que este tipo de propuesta prospere se requiere de realizar reformas institucionales de mayor envergadura, justo lo que ha venido siendo complicado dada la pluralidad partidista de las fracciones parlamentarias en el

Congreso de la Unión y la alternancia de los gobiernos locales en la zona metropolitana, pues los escenarios políticos cambiantes y las posturas divergentes de las fracciones, hacen impredecible un pronóstico. De esta manera lo que prevalece es la fragmentación de las políticas metropolitanas y la dispersión de facultades que se reparten entre el Congreso de la Unión, los congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por lo que respecta a los poderes legislativos y del presidente de la República, los gobernadores de las entidades, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, los presidentes municipales, los jefes delegacionales y la infinidad de organismos con competencias específicas sobre la región.

2.2.4. La modalidad de consejo metropolitano. La modalidad de consejo metropolitano es una instancia más consultiva y planificadora que ejecutiva. Su constitución ha generado fuertes resistencias cuando se privilegia a la ciudad central, ya que los proyectos que se promueven desde su núcleo, a veces pasan por encima de los requerimientos locales y la toma de decisiones es considerada por los actores involucrados como poco incluyente y democrática. En muchos de estos casos, la vida política de unos municipios o delegaciones conurbadas, no corresponde a la correlación de fuerzas local o regional, ya que sus intereses se pueden ver afectados por la construcción de obras de nivel metropolitano o simplemente pueden ser diferentes a los de otros municipios, y aún antagónicos a los de los otros niveles de gobierno. Tal es el caso de San Salvador Atenco, que en julio del 2002, se resistió a la expropiación de sus tierras ejidales para la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México: megaproyecto que era de interés del gobierno del Estado de México y del gobierno federal.

Por lo anterior cuando se piensa en esta modalidad se debe procurar que la ciudad central no domine al resto de la región; al respecto Jordi Borja propone que para lograr su funcionamiento equilibrado y justo, el número de sus representantes sea similar por cada unidad territorial participante. Asimismo, la presidencia del consejo debe corresponder alternativamente al gobernante de la ciudad central y a uno del resto de las entidades o municipios, según se trate, para garantizar la participación de todos los miembros del consejo equilibrando de esa manera, la representación de la ciudad central y el resto de las entidades. (Castells y Borja, 2000: 17)

2.2.5. Los regímenes de excepción en gobiernos metropolitanos. En esta modalidad la designación o nombramiento de los funcionarios para la ciudad son realizados directamente



desde los poderes ejecutivos, sin mediación de consulta o voto popular. Suelen ser las ciudades metropolitanas que son capitales y los nombramientos abarcan a los jefes de seguridad pública. En Estados Unidos el presidente de la república nombra al alcalde de Washington y al jefe de policía; el congreso implementa la legislación que considera pertinente y autoriza las funciones. En Buenos Aires el intendente municipal es designado por el presidente de la república. En Londres el Ministro Regional del Transporte es la autoridad que encabeza el transporte regional de Londres y el ministro del interior es el responsable de la policía metropolitana. En París el prefecto de la policía es nombrado por el presidente de la república y en Guadalajara el gobernador de Jalisco nombra al director de policía.

Estos casos bajo regímenes de excepción siempre acusan problemas de legitimidad ante los gobernados y contravienen a los poderes gubernamentales legítimamente constituidos; más aún en el caso de los jefes de policía cuando el desempeño de los cuerpos castrenses a su cargo no son eficientes o confiables, o cuando el director no mantiene relaciones funcionales con el gobernador o los jefes políticos locales. En esta situación han quedado Washington, Buenos Aires y el Distrito Federal en México, unos con jefes de gobierno y otros jefes de policía designados.

2.2.6. La gestión metropolitana entre centralismo y federalismo. En los regímenes centralistas aparentemente se facilita más la toma de decisiones que afecta a varios niveles de gobierno: en ese caso están Japón que es una monarquía parlamentaria centralista, Francia que es una república presidencialista (centralista) con parlamento bicameral, España que es una monarquía parlamentaria con cortes bicamerales, centralista legalmente y casi federalista de *facto*, e Inglaterra que es monarquía con parlamento bicameral. En estos países la centralización del poder permite la toma de decisiones más expedita que en un régimen federal, en el que deben ponerse de acuerdo los tres niveles de gobierno en tanto instancias político-administrativas y en donde las agendas de los congresos locales y el congreso nacional no necesariamente están sincronizadas.

Además, en los regímenes federales se hace más compleja la toma de decisiones sobre los asuntos metropolitanos, porque afecta la soberanía de los gobiernos subnacionales y la autonomía de las localidades. En ese caso se encuentran Estados Unidos que es una república federal con régimen presidencial (no presidencialista) y con congreso bicameral:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Italia que es republicana, parlamentaria y con congreso bicameral; Argentina y México que se inscriben dentro del sistema republicano, federal y presidencialista.

Desde la legalidad, México formalmente ha sido republicano, federal, presidencialista y con congreso bicameral, aunque en la práctica por las últimas siete décadas funcionó más parecido a un régimen centralista, *cuasi* unitario, presidencialista y apoyado en un sistema de partido hegemónico que le permitió operar dentro de un esquema de acuerdos político-administrativos al que García Cantú llamó la "monarquía sexenal". Aún hoy, después de la pérdida de la presidencia de la república por parte del Partido Revolucionario Institucional, existen posiciones rígidas y patrimonialistas sobre las competencias respectivas acerca de la población, el territorio, la soberanía o el poder de los estados y municipios, situación que se vio potenciada en el caso del gobierno del Distrito Federal por el régimen de excepción (de órgano centralizado bajo el mando del poder ejecutivo federal) a que quedó sometido.

No obstante la complejidad para el desarrollo de políticas metropolitanas y su aplicación en los regimenes federales, es precisamente en dos de estos países en donde se han dado las mas innovadoras y desarrolladas experiencias: Japón e Inglaterra. Por el contrario, los sistemas presidencialistas de gobierno en Estados Unidos, México y Argentina, que de alguna manera centralizan la capacidad para tomar decisiones de los temas metropolitanos, pasando por alto las barreras de los poderes subnacionales y locales, han encontrado siempre resistencias que han impedido la concreción de medidas exitosas. En el caso mexicano los gobernadores no apoyaron de manera clara las iniciativas presidenciales para regionalizar los criterios de gobierno para el desarrollo de la Zona Conurbada del Centro del País, de ahí el fracaso del organismo.

Lo excepcional en los casos de Londres y Tokio se puede deber a la larga experiencia metropolitana del primero y a la complejidad e intensidad de la conurbación del segundo, pero también a su apego por los valores de la eficiencia y la calidad que han penetrado y desarrollado en todos los niveles de la cultura japonesa. La existencia de su gobierno y parlamento metropolitano da muestra de que la intención en el diseño institucional pone a la eficacia por encima de cualquier otro valor o interés que puedan ostentar los diferentes e influyentes actores políticos de la ciudad más grande del mundo.

Estos modelos de relación central-local identifican tres diferentes roles para los gobiernos locales: a) la noción de agencia, según la cual el gobierno local instrumenta la política

nacional bajo la supervisión del gobierno central y tiene poca o ninguna discrecionalidad respecto de las decisiones; b) la noción de socio, en la que el gobierno local y las dependencias del gobierno central actúan y poseen iguales derechos y responsabilidades, junto con una considerable discrecionalidad para diseñar e instrumentar sus propias políticas, modelo por el que se desliza actualmente el caso de la Ciudad de México y c) la noción de relaciones intergubernamentales, en la que existe una compleja red de relaciones horizontales y verticales entre las entidades que maniobran por la obtención y control de ventajas y recursos. (Tye y Gwyndaf 1994: 20-21)

2.2.7. Realidad y formas de gobierno metropolitano. Nada de estos acomodos tienen que ver con la casualidad; las reformas institucionales en las metrópolis obedecen a patrones histórico-territoriales y por lo tanto también culturales e ideológicos, por eso los cambios en las estructuras gubernamentales llegan mucho más tarde, que el avance de las conurbaciones y los problemas funcionales, generado por los requerimientos del gran desarrollo de los mercados, la expansión del modelo maquilador y los procesos centrifugos de metropolización que los acompañan.

En América Latina casi todas las áreas metropolitanas comprenden muchas unidades territoriales con autoridad local distinta y su legitimidad y base racional varía en cada una y de tiempo en tiempo. Igualmente las atribuciones y funciones que desempeña cada instancia y las relaciones intergubernamentales entre las distintas unidades político-administrativas cambia de país a país, así como la manera de gestionar la ciudad y administrar los programas metropolitanos; en ese sentido cada país ha desarrollado tradiciones autoritarias y formas patrimonialistas que están enraizadas en sus burocracias y en la ciudadanía, salvo contadas excepciones como Bogotá, en Colombia o Porto Alegre en Brasil que se han empeñado en los últimos años en sendas reformas. (Ward, 1996: 129)

Por más que los programas internacionales de modernización administrativa promovidos por la Organización de las Naciones Unidas desde hace más de medio siglo y más tarde por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, se han propuesto reformar a fondo las administraciones públicas del mundo subdesarrollado, la persistencia de estructuras tradicionales y de actitudes de la cultura del botín, impiden el paso a las formas gerenciales de la nueva gestión pública. Al momento ninguna de las principales ciudades más grandes de la región cuentan con una autoridad única que administre toda el área

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

urbana o un sistema desarrollado de organismos especializados con suficiente autoridad y legitimidad para el manejo de los problemas desde la parcialidad; mucho menos han institucionalizado relaciones intergubernamentales sólidas para el manejo fluido de la gestión de problemas y servicios comunes. La mayoría se dividen en numerosas unidades político-administrativas, y aunque algún municipio o entidad sea dominante, esto no ayuda al momento de la concertación, más bien tensa las relaciones intergubernamentales e inhibe la colaboración administrativa.

Algunos de estos ejemplos son Sao Paulo, que consta de 39 municipios pero que en él se asienta el 63% de la población del área urbana. Otro es Santiago de Chile que consta de 34 comunidades. Río de Janeiro consta de 13 municipios, Buenos Aires tiene 20 unidades territoriales con gobierno local cada una y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México que está compuesta por 50 unidades o más, según sean los criterios de regionalización. La administración de estas ciudades se complica más por el hecho de que sobre los gobiernos locales de estas unidades territoriales intervienen instancias superiores de gobierno tanto subnacional, como nacional con una diversidad de organismos especializados con las que no se comparten agendas políticas y muchas veces ni plataformas ideológicas.

Esta multiplicidad de gobiernos de distintos niveles y naturaleza, dificulta la acción coordinada en las áreas metropolitanas y cuando se logra, se hace a través de mecanismos de tres fuentes de poder que normalmente son o tienen relación con el poder nacional y se aplica a través de políticas verticales y autoritarias; la primera resulta del empoderamiento de alguno de los gobiernos locales o subnacionales, pero que tengan ya algún dominio funcional sobre la región; la segunda fuente de coordinación proviene precisamente de los cuerpos consultivos que se han establecido en las grandes ciudades latinoamericanas y; la tercera, la que proviene del empresas paraestatales de nivel federal o corporaciones privadas concesionadas que asumen responsabilidades en distintos servicios como electricidad, teléfonos, gas, agua, limpia, puertos, aeropuertos, etc.

* * * *

En pocas palabras, cada megalópolis desarrolla formas de gobierno según la tradición del régimen constitucional del estado al que pertenece, su sistema político y la conformación de su administración pública. Las monarquías constitucionalistas con sistemas parlamentarios.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

los estados de orientación centralista, los de sistemas federales o unitarios, todos ellos han enfrentado en su momento el problema de la metropolización; en Europa y Estados Unidos la preocupación por llevar a cabo las reformas institucionales para adecuar la ciudad funcional a los aparatos de gobierno y administrativos se dio tempranamente desde los años 60's lo que les permitió incorporar a un sistema de planeación estratégica las variables del desarrollo metropolitano y estar listos para que cuando la gran expansión los alcanzara, las infraestructuras, los servicios y los órganos de gobierno y administración funcionaran *ad ok*.

Esto no sucedió así en los países de la periferia, en donde a pesar de sendos programas de modernización administrativa impulsados tempranamente desde los organismos internacionales con sede en los países desarrollados, las reformas aparecieron a destiempo, cuando las grandes ciudades ya habían generado fuertes desequilibrios económicos, sociales y ambientales; no obstante en los últimos años se ha caminado en un sentido multilineal en el que aparecen modalidades de gobierno metropolitano de todo tipo, bajo el común denominador de tratarse de modelos "externos", que en un momento dado chocan con la realidad de sus tradicionales sistemas patrimonialistas de administración pública. Los enfoques de la nueva gerencia pública son asumidos con reserva en tanto que se trata de sistemas que se han forjado en el fragor del centralismo, el autoritarismo desde donde no se deja de ver a la administración como feudo y como botín, antes que como órganos de gobierno al servicio del ciudadano-cliente. En ese contexto las reformas institucionales para los gobiernos de las megalópolis del sur están en ciernes y será su propia problemática la que las oriente hacia formas más adecuadas a su naturaleza.

CAPÍTULO III

LA MEGALOPOLIZACIÓN DE LA REGIÓN CENTRO

Este capítulo cuenta con cuatro acápites que se dedican a analizar el fenómeno de la megalopolización. El primero hace referencia al proceso de expansión de la ciudad central; en el segundo se abarca a toda la Región Centro sobre la cual se está generando dicho proceso; en el tercero se acota a la Zona Conurbada del Centro del País en donde se ubica la corona regional de ciudades y se precisan algunos aspectos sobre la desconcentración ampliada y el índice de conurbación y; finalmente en el cuarto acápite se analizan los procesos de reconcentración en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, núcleo urbano de la megalópolis. Precisar los alcances e intensidad de la megalopolización sobre la región, permite comprender en algún sentido, el tamaño de los organismos de coordinación metropolitana, los ámbitos de acción de los convenios que les dan origen y las delimitaciones políticoadministrativas de sus políticas y programas.

1. Expansión metropolitana

La República puede enorgullecerse de tener por capital una de las más pobladas y extensas del mundo y que en un sostenido y eficaz empeño gubernativo y amplia colaboración ciudadana ha logrado convertirla también en una de las más cómodas y hermosas del orbe.

Adolfo Lopez Mateos. 1964.

1.1. ¿Cuál megalópolis?

En el libro clásico de Únikel, Garza y Ruiz, *El desarrollo urbano de México* (1976), se incluye por primera vez el término de megalópolis atribuido a Jean Gottman; en su obra se identifica ya la tendencia hacia la conurbación de la Ciudad de México, principalmente con Toluca, aunque poco antes el propio Únikel (1972) había excluido la posibilidad cercana de una megalópolis mexicana por la presencia de las serranías de Chichinautzin y de la Cruz que impedían la unión física del Valle de México, Toluca y Cuernavaca, y ya no digamos el Eje Volcánico, que la impide con Tlaxcala y Puebla. (Connolly. 1999: 41-42)

Bajo ese soporte teórico-empírico se fue desvaneciendo la idea de que la Ciudad de México estuviera en camino de llegar a ser una megalópolis; los resultados censales de 1990 y los reportes intercensales de 1995, propiciaron la idea generalizada de que la desconcentración demográfica y la desindustrialización de la Ciudad de México, frente a los procesos inversos en otras entidades del país, eran un claro indicador del fin de las tendencias concentradoras en la región y en cambio se venía una etapa de redefinición de espacios, y reespecialización de la corona de ciudades del entorno metropolitano.

Esta hipótesis de la redistribución demográfica y del freno a los procesos de concentración, propició una interpretación triunfalista. Sin embargo, otros estudios que analizaremos más adelante muestran tendencias contrarias. (Ruiz, 1993: 159-181) Bajo la óptica del funcionalismo, la hipótesis sobre la alta concentración urbana en las megalópolis del sur, se debe a la necesidad básica de sobrevivencia de una sociedad débil que en interdependencia con otras más desarrolladas, sacrifica con dispersión y desequilibrio en el medio rural, para propiciar el fortalecimiento de un centro que genere sobreoferta de mano de obra barata y atracción de capitales industriales bajo condiciones preferenciales, para que después, gradualmente, busque el equilibrio de las otras partes rezagadas y subordinadas, como ha venido sucediendo en el caso de México.

Siguiendo esa otra línea de interpretación, el crecimiento millonario de población en la Ciudad de México y la relocalización de la actividad industrial hacia las otras ciudades del altiplano, incentivaron estudios desde la perspectiva megalopolitana; la metamorfosis de metrópolis a megalópolis vista desde la investigación científica, trató de resaltar las patologías urbanas; la megalópolis sustituyó a la zona metropolitana al ampliar la escala de la concentración. En ese sentido Gustavo Garza hace un reconocimiento a la megalópolis, pero a diferencia de la visión concéntrica de Gottman, la define como subsistema de ciudades altamente integradas en donde surgen tejidos urbanos metropolitanos policéntricos. (Garza, 1987: 78)

Priscila Connolly ha tomado con muchas reservas el término de megalópolis; primero, por haber sido acuñado en el contexto de las grandes metrópolis norteamericanas; segundo, por no estar claramente definido, ni teórica ni geográficamente, esto es, se hace preguntas como: ¿quién define a quién?, ¿el sistema de ciudades a la megalópolis o la megalópolis al sistema de ciudades?; y, ¿cuáles son los criterios para definir qué ciudades sí y qué

ciudades no?. además, encuentra falta de consenso en cuanto a la delineación de la megalópolis que se deriva de la debilidad de la escala ampliada de la concentración como criterio de definición y de la relación de ésta con el concepto de interacción entre ciudades, ya que no hay bases para definir cómo deben ser las interacciones en la megalópolis y; tercero, no está de acuerdo en sus contenidos etnocéntricos.¹⁰²

Connolly no precisamente niega la conformación de un sistema de ciudades altamente relacionadas en el altiplano mexicano al que se le debe reconocer una dimensión regional, pero deja entrever al menos, basada en la información disponible previa al censo del 2000, que no hay tal megalópolis y si la hay, afirma que dada esta situación de indefiniciones, cada quien tiene su megalópolis. También señala con cierta razón, que no es lo mismo una concentración a escala de siete entidades (incluye a Querétaro), que a una zona metropolitana; la problemática, las patologías, las contradicciones son cualitativamente diferentes y el concepto de megalópolis como una metrópolis agrandada no ayuda a esclarecer estos nuevos problemas. (Connolly, 1996: 44)

Ella ve en el concepto de megalópolis un término que prolonga la visión etnocéntrica que en Norteamérica se tiene sobre Nueva York y que adaptada al contexto centralista de la Ciudad de México, lo único que hace es alimentar los paradigmas del desarrollo concéntrico. De hecho, sólo se contemplan las ciudades de la corona como apéndices de la metrópolis hecha megalópolis y no por su dinámica propia, y no como un fenómeno urbano para el análisis la planeación y la acción política de dimensión regional. (Connolly, 1996: 44-45)

Datos censales del 2000 y estudios realizados sobre el crecimiento y distribución de la población por municipios, de la localización territorial de la industria y otras actividades económicas, están recuperando la idea de la concentración ampliada, aunque reconociendo cambios complejos en la naturaleza de los sectores y de los movimientos migratorios. (Delgado, 2002 e INEGI, 2001 y 2002) En este sentido, se mantiene la tendencia a la integración megalopolitana preferencial con Toluca y Cuernavaca por ser las ciudades más cercanas y la tesis de una mayor autonomía del Área Metropolitana de la Ciudad de Puebla, pero con ciertos avances de conurbación y tejido urbano significativo a lo largo de los 120

¹⁰² Priscila Connolly no está de acuerdo con Gottman en que Nueva York sea el prototipo de ciudad universal hacia la cual deben aspirar las civilizaciones del mundo y menos la Ciudad de México. (Connolly, 1996: 40)

kilómetros de las dos carreteras que la unen con la capital.

Otro trabajo serio que analiza los cambios al interior de la región en relación a la reciente reconcentración regional tomando en cuenta el grado de urbanización y de la densidad regional y que a la vez permite monitorear la tradicional centralidad de la Ciudad de México es el de Javier Delgado, Adriana Larralde y Carlos Anzaldo, *La corona regional de la Ciudad México. Primer anillo en formación* (1999). En él se presenta una aproximación al armazón urbano regional dentro del cual se advierten ya señales inequívocas de una relativa dispersión del empleo industrial. Este conjunto de nociones: reconcentración, armazón regional, dispersión ayudan a distinguir la formación, no planificada, de la corona regional como el ámbito territorial resultado de los drásticos cambios estructurales que experimenta la región. Por ello se refuerza la hipótesis de Batallón en el sentido de que la Región Centro es un conjunto que incluye a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y que independientemente de la disminución de las tasa de crecimiento en la segunda, se muestra una tendencia inercial muy fuerte hacia la concentración, incluso aunque el Distrito Federal siga expulsando población y aún cuando la restructuración del centro hacia la periferia sea muy lenta. (Delgado *et al.*, 1999: 174)

A pesar de estos descubrimientos de reconcentración ampliada hacia la periferia¹⁰³, ellos también se alejan del uso del concepto megalópolis, argumentando que este término ha sido utilizado para designar regiones mucho más extensas que la que actualmente cubre la Zona Conurbada del Centro del País¹⁰⁴. En su lugar prefieren reconocer en este fenómeno una región metropolitana o hablar de un sistema urbano regional, en el sentido en que lo define Graizbord en 1992. (Delgado *et al.*, 1999: 173-174) Pero sus argumentos para rechazar el

¹⁰³Contrariamente a esa idea de expansión significativa, Priscilla Conolly afirmó recientemente que el 95% de la población en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México está asentada en el Distrito federal y los 17 municipios que Gustaba Garza estudiaba a mediados de los 80's. "Seminario sobre de metropolización". Mexico, UNAM-IG, marzo de 2003.

¹⁰⁴ Ponen ejemplos más que de megalópolis, de continuidades alargada de tejido urbano a lo largo de 960 kilómetros en la costa este Norteamericana, donde sumando vivían 54 millones de habitantes en 1990. (Boston-Nueva York-Washington) y, el de Tokaido en Japón, con 70 millones de habitantes y 1000 kilómetros de longitud. Desde nuestro punto de vista ese tipo de dimensiones y de continuidades lógicas, por tratarse de costas, no necesariamente tienen que ver con la formación de una sola megalópolis, sino de varias, en todo caso, en ellas seguramente hay fronteras invisibles, a partir de las cuales, la mayoría de la población responde a la lógica de atracción de alguna de las zonas metropolitanas o megalópolis, pero no de todas las existentes a lo largo de las longitudes citadas. La propuesta de estos autores para poder usar el término de megalópolis, me parece exagerada y sin sentido, pues ponen como requisito la articulación económica y funcional de las regiones metropolitanas del Valle de México, Guadalajara y Monterrey. Más allá de que ese requisito si lo cumplen, en realidad no hay razones para esperar que en el mediano plazo lleguen a entrelazarse con continuidades significativas de tejido urbano.

concepto de megalópolis, responden más a reacciones ideológicas, que a una profundización en el análisis sobre el significado y dimensiones de la extensión que se deben de cumplir para que un conjunto de metrópolis, pueda llegar a ser considerada como una megalópolis en formación.

Ese patrón de desarrollo espacial al que ha sido sometido esta región, que bien se puede denominar modelo territorial flexible, abre un amplio rango de posibilidades a las pautas de urbanización desconcentradas o a la dispersión urbana y, en particular, a la incorporación de pequeñas ciudades y de periferias rurales en los sistemas metropolitanos. En esta estructuración se observa una mayor equidad o representatividad de centros urbanos de diferente rango-tamaño, mayores vínculos entre ellos, dando lugar a importantes redes o subsistemas urbanos y rurales que reafirman nuestra idea de consolidación megalopolitana. (Aguilar, 1999: 149)

En todo caso, el reconocimiento a la reconcentración y el análisis pormenorizado de la distribución de la población y la densidad del desarrollo urbano y económico a través de la propuesta de un índice de consolidación urbano-regional por parte de Delgado y coautores, nos alienta a mantener nuestra intención de considerar a la región centro como el mayor y más importante punto de preocupación para que el estado se reorganice y dé paso a formas institucionales más flexibles para que las relaciones intergubernamentales fluyan en un sentido que facilite la gestión de los asuntos de magnitud metro y megalopolitano.

El hecho de que el concepto megalópolis se haya utilizado por primera vez en Norteamérica no lo invalida; tampoco se invalida por el uso ideológico que se le haya dado a su contenido y menos por los errores epistemológicos que se hayan generado sobre la percepción de la realidad desde alguna de sus definiciones; en ese caso ningún concepto tendría derecho a universalizarse como parte del conocimiento científico y entonces sería muy difícil el avance de la ciencia; en todo caso aplaudimos el esfuerzo analítico de la comunidad intelectual mexicana y sus agudas consideraciones, pero no podemos tomar como prohibición su punto de vista, ni para el uso del concepto, ni para mantener nuestra atención en el crecimiento de esta región metropolitana sigue siendo un problema al que hay que ponerle freno, independientemente de que se dé en sentido centrífugo o centrípeto o de que en los pronósticos oficiales se asegure que se detendrá como consecuencia de políticas públicas planificadas para los próximos treinta años.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Mega y polis son dos raíces griegas; la primera significa un millón, pero en la lengua castiza se traduce como sinónimo de grande y normalmente se usa como prefijo para formar palabras compuestas; por otra parte, la humanidad lleva 25 siglos utilizando el término de polis desde que los griegos fundaron su civilización, y en castellano se traduce como ciudad; hasta el momento no se conoce de alguna resistencia documentada hacia el uso del concepto.

Si se ha aceptado, también bajo crítica, el término de metrópolis, con el único requisito de que una ciudad rebase los 250 mil habitantes, no veo porqué no se acepte el de megalópolis, o en todo caso, el de proceso de megalopolización¹⁰⁵ o de región metropolitana, cuando así se considere conveniente.

No encontrando un concepto más diáfano para estos procesos, retomamos el término de megalópolis de Gottman, universalmente reconocido, aunque consideramos positivas algunas de las críticas y advertencias de Connolly, Delgado, Larralde y Anzaldo, para superar sus limitaciones y evitar la deformación de la realidad mexicana. Al fin de cuentas esta palabra compuesta permite ser redefinida de acuerdo a la orientación epistemológica que se le quiera agregar a su contenido.

1.2. Las conurbaciones en el México central

Mantenemos la tesis de que la megalópolis de la Ciudad de México está en proceso de consolidación; actualmente extiende sus límites más allá de las sierras que forman el altiplano del Valle de México¹⁰⁶ y las enormes montañas del Eje Volcánico, para entrelazarse física y funcionalmente con las ciudades capitales de los estados circunvecinos a través de autopistas, carreteras y caminos vecinales, con largas continuidades de tejido urbano, formadas por viejos pueblos, antes considerados parte de la provincia mexicana, pero ahora sede de polígonos industriales o de nuevas colonias y fraccionamientos campestres que se entrelazan con ellos dando forma a una corona regional de ciudades.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Roberto Eibenschutz lo utiliza indistintamente para referirse al mismo fenómeno registrado en la región centro (Eibenschutz, 1997: 418)

¹⁰⁶ Desde la disciplina de la geografía el altiplano mexicano no es un valle, técnicamente es una cuenca sobre la que yacía un sistema de lagos que fueron disecados casi en su totalidad para edificar la Ciudad de México.

¹⁰⁷ Un criterio de subregionalización es el acuñado por algunos investigadores para referirse al conjunto de ciudades que circundan a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, ellos han utilizado el concepto metafórico de "corona regional" y a partir de la construcción de un "índice de consolidación urbano-regional" y considerando las relaciones físicas y funcionales interesaciales lograron una delimitación espacial para lo que desde el ámbito oficial se denomina Zona Conurbada del Centro del País en la que sus fronteras se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que a mediados del siglo pasado todavía operaban bajo una lógica de gran autonomía respecto del centro; por tal motivo los viejos paradigmas de la ciudad fordista¹⁰⁸ aplicados para explicarse los fenómenos urbanos limitados a la ciudad central, se han vuelto inoperantes.

Priscila Connolly tiene algo de razón al decir que cada quien tiene su megalópolis, pero esa observación hay que tomarla más que como una invitación a la homologación de criterios, a la imperante necesidad de que el análisis de cada fenómeno o problema metropolitano implica la consideración de distintos parámetros espaciales. Por ejemplo en el caso de la contaminación ambiental y del abastecimiento del agua los estudios amplían el espacio de referencia al Valle de México, pues ha implicado una explotación de recursos naturales con impacto ambiental, en algunas ocasiones mucho más lejanas como es el caso de la cuenca del río Lerma o del Cutzamala, sin embargo la actual Comisión Ambiental Metropolitana, aplica el programa "Hoy no Circula" sólo en el Distrito Federal y 27 municipios conurbados. Algo parecido ocurre con la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad que para regular el transporte de público de pasajeros en los servicios de penetración, considera un número más reducido de municipios que entran en los convenios. La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos se refiere en su Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México a una dimensión mayor que incluye hasta 58 municipios del Estado de México.

A partir del tercer milenio los gobiernos subnacionales y locales forzosamente se deberán mover bajo una lógica de políticas metropolitanas considerando a la región en su conjunto, incluyendo en ellas como categorías subsumidas al Distrito Federal y su área metropolitana y a las ciudades capitales de la corona regional, ya que cada una de estas subregiones hacen referencia a espacios de delimitación político-administrativas de escalas menores, que en otros momentos conformaron territorios relativamente independientes entre sí, pero que la persistente conurbación y la intensidad y pesos de los intercambios cotidianos en materia de población, mercancías, transporte, y redes telemáticas, hoy las unen indisolublemente en un destino urbano-regional común con una tendencia irreversible hacia la megalopolización.

distinguen a partir de una determinada densidad poblacional, acompañada de vivienda y otros indicadores de desarrollo urbano. (Delgado *Et. al.*, 1997: 7) y (Delgado, *et. al.*, 1999: 171-194)

¹⁰⁸ Se trata de la ciudad centripeta, con un centro comercial y financiero corporativo, suburbios industriales, viviendas obreras y fraccionamientos residenciales, al estilo de las ciudades norteamericanas de los años 50's.

Estos son los casos del subsistema de ciudades que se forma en los estados de Puebla y Tlaxaca con la conurbación de los municipios de Puebla, Amozoc, Coronango, Cuautlancingo, San Andrés Cholula, San Miguel Xoxtla, y San Pedro Cholula, pertenecientes al primero y de Tlaxcala, Mazatecochco, San Pablo del Monte, Tenancingo, Papalotla de Xicoténcatl y Xicotcingo.

El Área Metropolitana de Toluca también conforma una red de ciudades que están consideradas dentro de la Zona Conurbada del Centro del País y aunque no hay acuerdos definitivos, se pueden mencionar las que se localizan en el corredor Toluca-Lerma-Tianguistengo o Valle de Toluca y que estaría conformada por los municipios de Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Atizapán, Calimaya, Capulucac, Chapultepec, Jalatlaco, Wisquilucan, Lerma, Metepec, Mexicalcingo, Ocoyoacac, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Texcalyacac, Tianguistenco, Toluca y Zinacantan; otras más que se podrían considerar con ciertas limitantes son Tenango, Tenancingo y Temoaya. En estos casos destaca el núcleo automotriz, textil y del vestido como los atractivos de población interesada en el empleo y los negocios de servicios complementarios.

La integración de esta región metropolitana puede ser medida entre otras variables por la intensidad de viajes de origen y destino carreteros entre sus ciudades, configurando así una región donde se presentan interrelaciones cotidianas intensas hasta las ciudades de la corona regional como destino, o de paso a otros lugares más lejanos. Por ejemplo con Querétaro se movilizan 32.000 vehículos diarios, con Pachuca 15.000, Texcoco-Apizaco 11.000, con Tlaxcala-Puebla 45.000, con Cuernavaca 25.000 y hacia y desde Toluca 25.000. Esta zona metropolitana contaba en 1990 con cerca de 1.2 millones de habitantes. Aquí no se considera la integración de otra zona metropolitana del Estado de México en el corredor Ixtlahuaca-Atlatomulco, pero su relación funcional con el Área Metropolitana de la Ciudad de Toluca, por un lado y con otras ciudades industriales como San Juan del Río y Querétaro, pronto la ligarán a través de una apretada conurbación que ya se manifiesta a lo largo de las autopistas federales e interestatales.

Más pequeña, pero en dinámico proceso de crecimiento por el desarrollo de los servicios turísticos y brotes importantes de industria, es la conurbación del Valle de Morelos en la que poco a poco se aprietan más los espacios rurbano entre ciudades como Cuernavaca, Jojutla, Cuautla, Atotonilco, Zacatepec, Cocoyoc, Oaxtepec, Tepoztlán, que siguiendo por

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

las montañas por las que cruza la autopista México-Cuernavaca, la antigua carretera federal y la carretera Xochimilco-Oaxtepec se entrelazan con brotes de tejidos urbanos de poblaciones que se asientan a lo largo de estas vías, dándole una continuidad al proceso de metropolización.

Junto al proceso de despoblamiento central registrado a partir de los 80's ligado a los fenómenos de terciarización, se dio el proceso de expansión periférica discontinua, según una lógica de especulación inmobiliaria, que en un primer momento urbanizó suelo lejano que resultaba más barato, valorizó los espacios vacíos al propiciar la intervención de los gobiernos con infraestructura y estableció las condiciones favorables para la urbanización posterior de estos espacios obteniendo ganancias millonarias. (M. Shteigart, 1989 en U'ña, 2001: 35)

* * * *

La Ciudad de México es una megalópolis en proceso de consolidación: si bien hay una clara tendencia a la reconcentración en los primeros anillos de su periferia, también es cierto que sus lazos físicos y funcionales con la corona regional de ciudades se van intensificando y desarrollando tramas intermedias de tejido urbano muy dinámicas que conforman un armazón, aunque frágil, significativo en lo que vale para hablar de una región metropolitana interactiva y vinculante que obedece a la lógica de una ciudad central que es la capital de la república.

2. La fragmentación socioeconómica de la región centro

2.1. Ciudad de México, ciudad multicultural

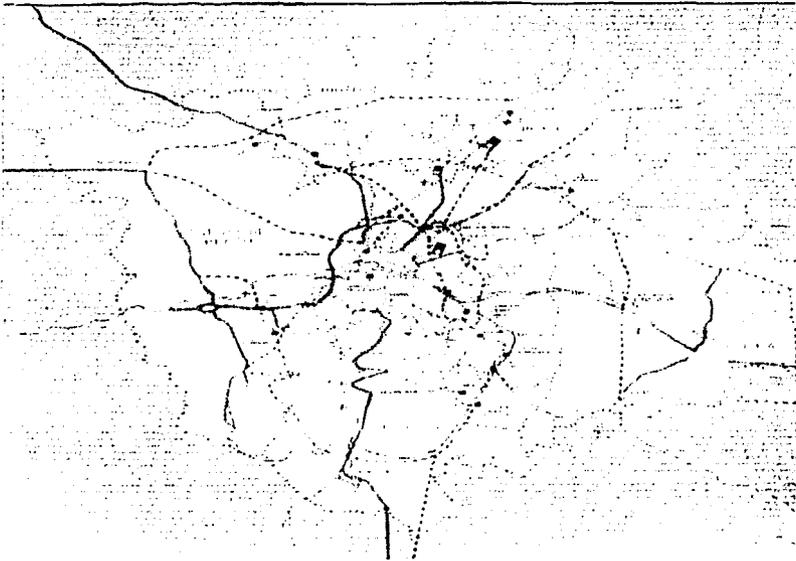
Esta región metropolitana involucra a un mosaico sociocultural de población muy diversa, pues en ella se asientan diferentes pobladores de barrios tradicionales, pueblos, zonas habitacionales, periferias marginales emergentes, fraccionamientos de clase media y residenciales; grupos indígenas e inmigrantes de todos los estados de la república que se han asentado por diferentes rumbos de la ciudad, dependiendo de su lugar de origen y de las épocas en las que han llegado; también hay capitalinos de primera o segunda generación de origen rural, mucha gente nacida en la capital o sus alrededores tiene fuertes raíces provincianas; además hay minorías de origen extranjero; todos estos grupos con distintos niveles socioeconómicos, ocupaciones diversas costumbres, religiones y maneras diferentes de vivir y de pensar, conviven y realizan actividades diversas en un entorno metropolitano altamente polarizado y segmentado económica y socialmente.

2.2. La Región Centro

2.2.1. Aspectos demográficos. El XII Censo General de Población y Vivienda 2000 aporta datos reveladores sobre la heterogeneidad socioeconómica de la Región Centro, hecho que permite la construcción de sugestivas hipótesis sobre el carácter desordenado, segmentado y fragmentado de los procesos de urbanización dentro de la zona metropolitana; asimismo muestra las particularidades de los fenómenos demográficos en términos de fecundidad, crecimiento, mortalidad y migración interna. En ese sentido es importante destacar que los incrementos poblacionales muestran cambios porcentuales para cada una de las entidades en su relación proporcional con la región. Mientras que el Distrito Federal, Hidalgo, Puebla, Morelos y Tlaxcala representaban el 23.59% en 1950, el Estado de México representaba apenas el 5.4%. Para 1990 los primeros representaban poco menos del 20% de la población total del país, mientras que el Estado de México llegaba ya al 12.8%. Esto da una idea de como se fue comportando el proceso de concentración y crecimiento demográfico alrededor de la Ciudad de México y lo previsible que fue desde entonces para el gobierno, la orientación y tamaño que asumiría el fenómeno metropolitano, tal y como lo

muestran las declaraciones de los sucesivos presidentes de la república de aquellos años¹⁰⁹.

Mapa 2
La Región Central del País



Fuente: Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. (COMETAH, 1998: 103)

¹⁰⁹ En 1964 Adolfo López Mateos al referirse al tamaño de la Ciudad de México y su población decía: La República puede enorgullecerse de tener por capital una de las más pobladas y extensas del mundo que en un sostenido y eficaz empeño gubernativo y amplia colaboración ciudadana ha logrado convertirla también en una de las más cómodas y hermosas del orbe. Tres años más tarde, en 1967 Gustavo Díaz Ordaz decía: Es posible que debido a la promoción del desarrollo económico y social de las demás entidades de la República y a las restricciones de tipo industrial, la migración del interior del país tienda a disminuir. Nueve años después (1976), Luis Echeverría se expresaba de la manera siguiente: Se trata de un fenómeno natural que no puede frenarse de modo compulsivo. El único medio efectivo para lograrlo es vigorizar la economía en el interior del país, crear nuevos polos de desarrollo regional, descentralizar la industria, las actividades administrativas y los centros educativos para que el desenvolvimiento pujante de la provincia compense el espejismo de la gran ciudad (Rosique, 1999: 60-61)

Esta tendencia de crecimiento demográfico se siguió desplazando en la última década a favor del Estado de México; este fenómeno se refleja de la manera siguiente: entidades de la región, con excepción del Estado de México, 18.91%; Estado de México, 13.43%. Ahora bien, esta tendencia en proyección partiendo del año 2000, con 31.5 millones de habitantes en la región centro, a un ritmo de 2.05% general sostenido, para el 2010 tendríamos 36.7 millones y para el 2020, aún bajando la tasa de crecimiento al 1.5%, se llegaría a los 40 millones de habitantes.

La pregunta obligada es: ¿Estará la región centro preparada para sustentar 8 millones de habitantes más bajo las actuales circunstancias ecológicas, económicas y formas de organización política y social?. Analizando tamaño y tendencias de la población y algunas variables sobre los niveles de desarrollo en las entidades, así como indicadores sobre vivienda y servicios, se puede aventurar sobre los escenarios en que se moverán los gobiernos en los próximos años y los principales problemas a que deberán hacer frente.

Sobresale la cantidad de población total del Estado de México, que en las últimas dos décadas se pone por encima del Distrito Federal y asume el liderato a nivel nacional en ese renglón. En segundo lugar sobresale la baja tasa de crecimiento del Distrito Federal al año 2000, que también asume el liderato a nivel nacional. En tercer lugar se observa como las tasas de fecundidad de Hidalgo y Puebla se mantienen por encima de la nacional, mientras que la del Distrito Federal se mantiene como la más baja del país.

Cuadro 6
Entidades de la región centro
Datos demográficos al año 2000

Entidad	Tasa de Fecundidad	Tasa de Crecimiento	Mortalidad	Población total
Total nacional	2.8583	1.85	10.66	97 483 412
Distrito Federal	2.0540	0.44	0.84	8 605 239
Hidalgo	3.6861	1.71	12.14	2 235 591
Edo. de México	2.7135	2.95	10.01	13 096 686
Morelos	2.7098	2.69	10.37	1 555 296
Puebla	3.2538	2.11	13.62	5 076 686
Tlaxcala	2.9620	2.39	11.89	962 646

Fuente: *XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Síntesis de Resultados.*

Nota: Elaboración propia.

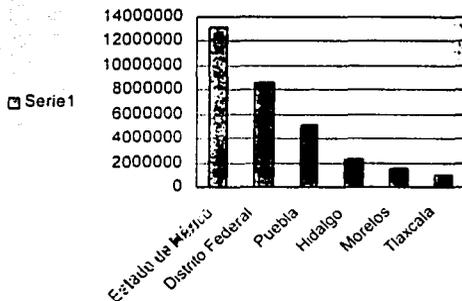
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como se puede, ver el principio malthusiano del crecimiento geométrico de la población es un fenómeno vigente en la región, pues cada año, aún en la suposición de que la tasa relativa de crecimiento disminuya, el número absoluto de habitantes sigue aumentando en proporciones significativas, pues estamos hablando de que cada año tenemos algo así como cinco veces más de población de la que le cabe al Estadio Azteca repleto (120 mil personas), repartida entre las seis entidades.

Veinte años representan apenas la distancia natural entre una y otra generación y sin embargo no se percibe preocupación social ni del estado por el hecho de que para el 2020 vaya a haber 8.5 millones de personas más en la región. El estado debería de poner mucho mayor atención a las políticas poblacionales, pues aún en estos momentos se pone el 1% como meta de crecimiento anual para el año 2010, cuando la mayoría de los países de la Comunidad Europea está por debajo de ese promedio desde hace dos décadas.

Gráfica 8

Población Total: Censo 2000



Estar pensando que 0.7 de tasa de crecimiento para el 2020 y 0.5 para el 2025 serán tasas de crecimiento satisfactorias para esos años, es muy conservador; si vemos a nuestro alrededor tenemos ejemplos como España o Francia que están en estos momentos en esas cifras muy cercanas a cero. Ciertamente muchos de esos países llegaron a niveles de saturación con altas tasas de densidad que les obligó a repensar en sus políticas demográficas, pero

justamente de esas experiencias los gobiernos de la periferia deberían aprender para adelantarse con ventaja estratégica a situaciones no deseadas.

Si para el año 2025 cuando hipotéticamente ya seamos 126 millones de mexicanos en todo el país de acuerdo con las proyecciones de Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, seguimos creciendo anualmente en términos absolutos a la velocidad de un millón 400 mil personas al año, la verdad es que los retos económicos, sociales y ecológicos que le vamos ha dejar a la siguiente generación son muy grandes, pues sólo en el 2010 ya habrá 15 millones de mexicanos más que los que había en el 2000; por poco realista que parezca, la meta de crecimiento cero debería de estar siendo discutida a nivel de política pública por todos los rincones del país y los mexicanos de hoy debieran estar pensando en alcanzar una meta de reducción cercana al 0.8 a más tardar para el 2010, para que en el 2020 llegáramos al 0.3 y en el 2025 rondáramos por la tasa 0.0, poniéndonos como tope una población total por debajo de los 120 millones y de esta manera tener bajo control una de las variables estratégicas que presionan en cualquier sociedad sobre la disponibilidad de recursos económicos y naturales.

Con respecto a los movimientos migratorios se observa una tendencia centrífuga del Distrito Federal con preferencia hacia los municipios conurbados, el Área Metropolitana de la Ciudad de Toluca y hacia la conurbación Cuernavaca-Cuatla-Oaxtepec, hecho que se corrobora en los altos porcentajes de composición demográfica con población no oriunda expuestos en la primera columna para las entidades de Morelos y México. En este caso, también el fenómeno se puede interpretar en función del papel que desempeñan estas áreas periféricas de la megalópolis en tanto retenes de la población migrante de otras entidades y de fuera del país que encuentran en ellas el atractivo de menor aglomeración, pero cerca del centro metropolitano más importante del país.

Puebla, Hidalgo y Tlaxcala no se ven como importantes alternativas para quienes deciden migrar de una entidad a otra. Es aventurado lanzar hipótesis sobre estos fenómenos particulares, sin embargo, es posible que la cercanía, la mayor oferta de servicios y hasta las alternativas de empleo mejor remunerado, haga que las personas migren con mayor frecuencia hacia unas entidades en lugar de a otras. En ese sentido el Estado de México y particularmente la Zona Metropolitana de Toluca ha desplazado a Cuernavaca como segundo destino de la desconcentración poblacional.

Cuadro 7
Entidades de la región centro
Movimientos migratorios de 1995 a 2000

Entidad	% Población de fuera	% de Población que salió	% Migración intraentidad	% Saldo neto migratorio *
Distrito Federal	21.89	5.20	5.83	-5.7
Edo. de México	38.5	6.36	4.39	2.6
Hidalgo	12.50	4.64	1.66	0.7
Tlaxcala	14.26	4.78	2.25	1.7
Morelos	28.28	6.87	3.73	2.7
Puebla	8.28	3.36	1.34	-0.6
Nacional	18.17	4.64	2.89	0.0

Fuente: *XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Síntesis de Resultados y * Tabulados de muestra censal. Cuestionario ampliado. Nota: Elaboración propia.*

Respecto del papel que juegan estas entidades como expulsoras de migrantes hacia Estados Unidos de América, el Consejo Nacional de Población nos ofrece los porcentajes con que participan las tres entidades de la Región Centro con mayor peso: Distrito Federal, 5.9%; Estado de México, 2.5% y Puebla, 2.2%, de un total de 8 014,158 migrantes. En conjunto estas tres entidades aportan el 10.6% de los migrantes. Si esta cantidad la traducimos a números absolutos tendremos que cerca de 900 mil personas abandonan la región. Esto nos da la idea de que un importante contingente de personas de estas entidades abandona el país y esas personas provienen de las dos entidades que tienen los mejores niveles de vida, por lo que se debería estar tomando en cuenta y con extrema preocupación esta pérdida de capital humano que con el tiempo irá en deterioro del desarrollo nacional y regional. (INEGI, 2001-3: 31)

Sobre este tema nos parece importante destacar una batería de preguntas que formulan Beatriz Acuña y Boris Graizbord en su empeño por desentrañar motivos y consecuencias de los movimientos migratorios en la región centro:

¿Qué razones tiene la gente para moverse? o ¿por qué se mueve y emigra?, ¿hacia dónde y de dónde?, ¿qué características la distingue?, ¿cómo decide hacerlo?, ¿qué cambios experimenta ese proceso?, ¿qué efectos tiene ese movimiento en el lugar de origen y en el de destino, para un grupo determinado y para la sociedad en general o la región? (Acuña y Graizbord, 1999: 196)

Ellos ponen atención en la compleja diversidad de modalidades migratorias y de las dificultades para definir y describir los numerosos tipos de movilidad territorial. Terminan

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

apoyándose en una tipología de estatus de movilidad propuesta por Standing (1984) en la que clasificó en cinco tipos a los individuos de acuerdo con un patrón de movimiento de residencia y de actividad: 1, Migrantes de largo plazo o asentados; 2, no migrantes; 3, migrantes transferidos (cambio de residencia pero no de actividad); 4, migrantes permanentes (cambian su espacio de actividad pero no de residencia, pues no tienen un lugar de residencia habitual: nómadas, recolectores o vagabundos) y; 5, migrantes temporales (cambian su lugar de actividad pero no su residencia habitual: migrantes *circulares*, *los de ciclo de vida* y *los commuters*). (Acuña y Graizbord, 1999: 196)

Entrando al análisis de la economía de la región, se puede ver no sólo el peso que cada sector tiene en la economía de las entidades y su distancia con respecto a la media nacional, sino la importancia que representa el ámbito rural para cada una de ellas; por ejemplo, aunque el territorio del Distrito Federal es mayoritariamente rural, la actividad económica del campo representa menos del 1%; aquí lo que destaca es que la preservación de lo rural es prioritaria y su existencia tiene que ver más con el equilibrio ecológico, que con la actividad económica.¹¹⁰ A esta interpretación tendríamos que agregar que el porcentaje del sector terciario (servicios), es el más elevado a nivel nacional y sumado a la proporción del sector secundario, minimizan al sector primario, sobre todo por su alta capitalización y nivel de productividad. No hay que olvidar que la ciudad capital es la de mayor jerarquía como centro financiero y de servicios de alta especialización con fuerte orientación internacional, de ahí su gran centralidad.

Otro aspecto importante ha destacar es el peso del sector secundario (industria) en los estados de Tlaxcala y México, así como el peso del sector servicios en Morelos y Estado de México; aquí lo que se confirma es la tendencia que ha seguido en las últimas dos décadas la desconcentración industrial y de servicios de empresas provenientes o con matriz en la Ciudad de México y la manera en que se han beneficiado las entidades aledañas con mejor infraestructura para recibirla o captar la nueva oferta. El crecimiento de los corredores industriales de Civac-Cuautla en Morelos y el corredor San Martín Texmelucan-Tlaxca, son evidencia de esta situación.

¹¹⁰ Hay que recordar que la agricultura es una actividad considerada por los ecologistas como altamente contaminantes y depredadora.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro 8
Entidades región centro
Porcentaje de participación por sector económico al año 2000

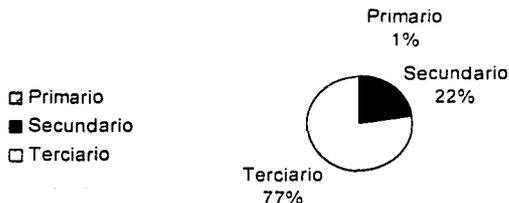
Entidad	Primario	Secundario	Terciario
Distrito Federal	0.57	21.15	75.04
Edo. de México	5.21	31.18	59.54
Morelos	13.52	26.19	57.88
Hidalgo	25.23	28.73	44.06
Puebla	27.91	28.71	41.40
Tlaxcala	18.21	37.85	41.91
Nacional	15.83	27.82	53.35

Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Síntesis de Resultados.

Nota: Elaboración propia.

Gráfica 9

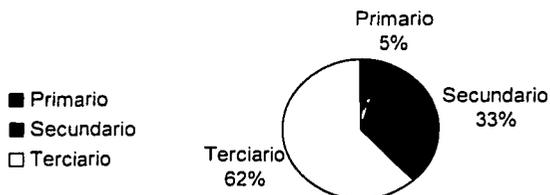
Distrito Federal: Sectores Económicos



Al mismo tiempo se observa como Puebla e Hidalgo con una mayor carga de población indígena y campesina, mantienen en altos porcentajes su actividad en el sector primario, sin dejar de impulsar la actividad industrial que se conserva en los dos casos, ligeramente por encima de la media nacional, no así en el caso del sector servicios en donde quedan en promedio 10 puntos por abajo incluyendo en este último renglón a Tlaxcala. Estos fenómenos son los que Javier Delgado asocia a la fragilidad estructural de la región y tienen que ver con variables étnicas, socio-históricas, ecosistémicas y hasta topográficas.

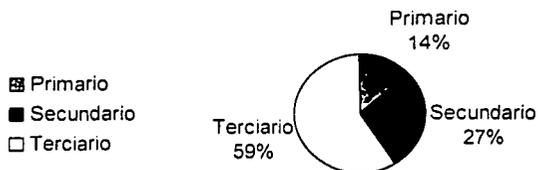
Gráfica 10

Estado de México: Sectores Económicos



Gráfica 11

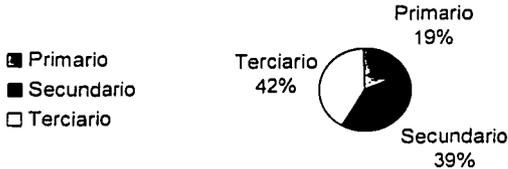
Hidalgo: Sectores Económicos



En proporción, la población económicamente activa en las entidades de la región muestra ligeras variaciones cuantitativas, sin embargo, dependiendo de la entidad podemos establecer ciertas distancias cualitativas entre algunas de ellas, por ejemplo destaca el hecho de que entre el Distrito Federal e Hidalgo haya una distancia casi cinco puntos porcentuales en la proporción de población económicamente activa.

Gráfica 12

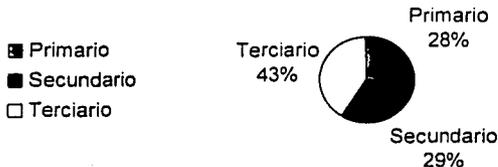
Tlaxcala: Sectores Económicos



En lo que se refiere a la población asalariada, se vuelve a marcar diferencia entre el Distrito Federal y Puebla, Tlaxcala e Hidalgo; nuestra hipótesis es el peso que tiene para los últimos tres el sector primario en sus economías, ya que en estas entidades la actividad de la agricultura bajo formas tradicionales de tenencia de la tierra es común entre la población indígena. El Estado de México y Morelos se acercan más al Distrito Federal en tanto que el peso de sus sectores secundario y terciario combinados con el peso de su sector primario, ofertan mayor demanda de empleos asalariados y mejor remunerados.

Gráfica 13

Puebla: Sectores Económicos



* * * *

La Región Centro es la referencia geográfica formal más amplia de la Ciudad de México entendida ésta como megalópolis; aunque sus límites oficiales se circunscriben a las fronteras del territorio marcado constitucionalmente, sus lazos físicos y funcionales van más allá, penetrando por algunos vértices hacia poblados limítrofes de los estados vecinos (Oaxaca, Veracruz, Querétaro, Michoacán y Guerrero); sin embargo la importancia de la región para la Ciudad de México se centra en el papel que juegan las ciudades capitales para la integración o no de una región metropolitana consolidada que se expande densa y significativamente por los valles y laderas de la meseta central.

Para todo gobierno no deja de ser de interés la diversidad sociocultural y la diferenciación económica de la región en tanto que es a partir de ello que se estructuran las políticas de desarrollo. En ese sentido se percibe una clara desigualdad histórica en la concentración de riqueza en el ciudad central, mientras que la periferia metropolitana y el resto de la región muestran fuertes desequilibrios en todos los renglones. Diríamos que la polarización de situaciones es común en un territorio fragmentado por la política y la administración y desequilibrante por los impactos de la expansión desordenada de la mancha urbana.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3. La formación de la Zona Conturbada del Centro del País

3.1. Antecedentes

El impacto del desarrollo urbano, la industrialización y el crecimiento demográfico sostenido durante las cinco décadas que van de 1930 a 1980. En 1950 la mancha urbana abarcaba 26 mil hectáreas; treinta años más tarde, en 1980 se expandió hasta cubrir 89 mil y para 1995 llegó a 137 mil. (CONAPO, 1998: 10) En el año 2000 las urbanizaciones se extendían en un área aproximada de 1800 kilómetros, es decir, que imaginariamente estamos hablando de un rectángulo de 60 kilómetros de largo por 30 de ancho, que corre en sentido norte-sur. Toda esa superficie fue ganada durante 600 años a los lagos, bosques, montañas y praderas del Valle de México.

Este fenómeno de conurbación tan dinámico se debió, entre otras cosas, a una política restrictiva del regente¹¹¹ Ernesto P. Uruchurtu, que prohibió abrir nuevos fraccionamientos en el Distrito Federal entre los años 50's y 70's. Con ello se impulsó el proyecto de Ciudad Satélite que con el tiempo se convirtió en la zona altamente urbanizada que hoy se extiende por el norponiente de la ciudad, en una franja de tejido continuo que abarca cerca de 30 kilómetros de longitud, llegando a Tepotzotlán, más allá de la caseta de cobro de la autopista a Querétaro situada a 40 kilómetros del zócalo capitalino. Simultáneamente por el oriente emergió Ciudad Neza como producto de la especulación, la improvisación y la marginalidad social que se reproducía por la incapacidad del estado para contener la explosión e inmigración demográfica. El fenómeno de crecimiento acelerado de población de Ecatepec en los setenta, del Valle de Chalco y Texcoco en los años ochenta y el de Tizayuca en Hidalgo en los noventa, sería su correspondiente continuación. (Hiernaux, 1995: 5)

En la capital del país y sus zonas aledañas se crearon ocho zonas industriales a partir de 1940: Aragón, Consulado, Azcapotzalco, Iztacalco, Tacuba, Tacubaya, Iztapalapa y Gustavo A. Madero. A estas zonas se agregaron poco después Naucalpan, Tlalnepantla y

¹¹¹ La denominación de regente proviene desde la época de la Colonia; era el nombre que se le daba al cargo del funcionario que gobernaba en las ciudades españolas desde los tiempos del feudalismo. En México, partir de la elección de 1997 dejó de llamarse regente del Departamento del Distrito Federal, para recibir la denominación de jefe de gobierno del Distrito Federal, nombre que seguramente pronto cambiará en cuanto se apruebe la reforma política del Distrito Federal.

Ecatepec. Para 1960, el 37.8 por ciento de la población total del país estaba concentrada en tres ciudades; con el avance de la industrialización y su concentración en las grandes ciudades, para 1981, el 69.1% era ya población asentada en zonas urbanas y el 27.7% se concentraba en solo siete ciudades del país. (Tamayo; 1989: 24-25) Hoy la Zona Metropolitana de la Ciudad de México contiene la misma cantidad de población que las 14 zonas metropolitanas más importantes del país, solo sin considerar a Guadalajara.

Estas concentraciones fueron modificando la radiografía de la sociedad mexicana, en su dinámico tránsito de sociedad rural a sociedad urbana, pues como era de esperarse se fueron generando los nuevos problemas de este desarrollo, que bajo las reglas del capitalismo dependiente, adquirieron los tintes propios del efecto de demostración.¹¹²

Por un lado, en la Ciudad de México fueron apareciendo los modernos espacios urbanos de las colonias residenciales del centro-sur como Condesa, Nápoles, Narvarte y Del Valle con los nuevos centros comerciales de autoservicio, mientras que por el oriente emergían sobre los pantanos del lago de Texcoco y a lo largo de la avenida Ermita Iztapalapa, innumerables asentamientos pobres e irregulares que servían de refugio a los inmigrantes provenientes de los estados sureños. El poniente y sur del Distrito Federal, en intermitentes franjas aún libres de los hacinamientos espontáneos, ocupadas por los inmigrantes provenientes del poniente de México, quedó reservado para los nuevos ricos y clases medias en colonias.

En las últimas tres décadas del siglo XX esta conurbación, aunque con menores índices de crecimiento, continuó avanzando e intensificando sus relaciones socioespaciales con los barrios, pueblos y ciudades vecinas de las delegaciones rurales y los estados más próximos, por lo que se ha ido consolidado una región territorial mucho más amplia y segmentada con enclaves globalizados como Santa Fe, o como el de Lomas del Bosque, fraccionamiento de lujo con modernos centros comerciales y empresas de servicios.

Bajo ese esquema concentrador del desarrollo de la ciudad, con el tiempo los espacios territoriales urbanizables del Distrito Federal se fueron haciendo insuficientes, por lo que la

¹¹² El término efecto de demostración aparece en la obra de Fernando Cardoso y Enzo Faletto y se refiere a un fenómeno peculiar en el que se sincrétizan formas económicas propias de la combinación de elementos de una sociedad tradicional que supone que la modernización de la economía se efectúa a través del consumo, provocando desviaciones respecto a las etapas de la industrialización características de los países adelantados. Por ejemplo: el proceso de urbanización en los países latinoamericanos se adelanta a la industrialización, generando expectativas de bienestar entre las masas antes de que se cree la riqueza para satisfacerlas, luego entonces se altera el orden de aparición de los actores sociales que canalizan sus reivindicaciones haciendo surgir fenómenos políticos *sui generis* como el populismo (Cardoso y Faletto, 1969: 11-38)

urbanización de los municipios del Estado de México más próximos a la Ciudad de México, fueron cediendo sus zonas agrícolas y rurales que eran importantes para el equilibrio ecológico de la región. (Bataillon, 1978: 76-79).

Durante la década de los 70's, Claude Bataillon, orientado e impulsado por Francois Chevalier,¹¹³ se dedicó a estudiar esta zona, dejando como legado un trabajo enriquecedor, que desde su perspectiva geográfico-económica, hizo importantes aportaciones al conocimiento sobre la región, además de impulsar una escuela de investigación en una línea metodológica que aún hoy en día, permite comprender las complejas relaciones que se dan entre la ciudad y el campo en el México central. (Bataillon, 1978: 4) En buena medida, un primer contacto con su libro *La ciudad y el campo en el México central* y experiencias de trabajo relacionadas con el desarrollo urbano han motivado la elección espacial de nuestro interés por estudiar esta región, no sólo por regresar a los lugares comunes y observar la evolución de algunos de los aspectos ahí tratados, sino por la importancia estratégica que ha tenido a lo largo de la historia esta parte del territorio nacional para el desarrollo económico, político, social, ambiental, cultural y religioso del país, y desde luego, por lo que representa para el futuro de los mexicanos.

La Zona Conurbada del Centro del País¹¹⁴ vista como megalópolis en proceso de consolidación, está conformada de la siguiente manera:

- Área central de origen con las 16 delegaciones (9 metropolitanas y 7 rururbanas) del Distrito Federal.¹¹⁵

¹¹³ Otro académico francés que trascendió durante la década de los 50's por la realización de su tesis doctoral dedicada a estudios históricos sobre las haciendas mexicanas, "La formación de los latifundios en México", publicada en 1956 en *Problema Agrícolas e Industriales de México* y en 1976 por el Fondo de Cultura Económico.

¹¹⁴ Esta denominación apareció por primera vez en la Ley de Asentamientos Humanos de julio de 1976. Desde hace varios años ha dejado de ser una referencia regional de planeación para las dependencias públicas: por ejemplo ni el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática ni el Consejo Nacional de Población publican trabajos relacionados con una visión integral sobre ese espacio. la referencia ha quedado limitada a nivel de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México o por entidad y municipios, pero no como Zona Conurbada del Centro del País, ni como Región Centro, tal y como se hacía en los años 70's y principio de los 80's, apegados a los criterios de regionalización de la Ley.

¹¹⁵ Aunque Ciudad de México y Distrito Federal son sinónimos no todo su superficie territorial es ciudad; contiene solo una parte urbana, otra es suburbana, es decir que la ciudad le ha ido ganando terreno al medio rural: una mas es rururbana, es decir, que hay espacios dedicados a los trabajos del campo como se puede observar en las delegaciones del surponiente y que se van entrelazando con la mancha urbana, pero muestran ciertas resistencias para abandonar las actividades del campo; y la rural, que es la más amplia del Distrito Federal, ubicada en la parte sur y conformada principalmente por la sierra del Ajusco, dedicada a la agricultura, la ganadería y forestal, y que se tiene en calidad de suelo de conservación ecológico.

- Los 34 municipios del Estado de México conurbados con la Ciudad de México.
- La corona regional de ciudades capitales cercanas de los estados circunvecinos como Cuernavaca, Puebla, Tlaxcala, Pachuca, Toluca y 134 municipios más que incluyen pequeñas y medianas ciudades.¹¹⁶

Este proceso de megalopolización ha formando un polígono irregular que tiene como vértices a las ciudades de Toluca, Cuernavaca, Izúcar de Matamoros, Puebla, Tlaxcala, Tulancingo y nuevamente Toluca, quedando dentro del área de influencia en puntos distantes hasta de 120 kilómetros, respecto del Zócalo de la Ciudad de México. Obviamente el énfasis de las acciones del estado se aplica en torno a la problemática del Valle de México, por contener la capital de la república, que además es la zona de más alta densidad poblacional y concentración de infraestructura urbana y recursos económicos.

Actualmente la Zona Conurbada del Centro del País es la segunda más poblada del mundo, después de Tokio, que tiene más de 32 millones de habitantes; 7 de cada 10 de sus habitantes viven en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en 1.8% del territorio nacional, por eso es allí donde se generan los problemas más intensos de desequilibrio ambiental.

3.2. La corona regional e integración de la megalópolis.

A falta de un seguimiento oficial por parte de los organismos especializados del gobierno sobre información estadística básica sobre la Zona Conurbada del Centro del País, los trabajos académicos derivados del Plan de Ordenamiento del Valle de México que coordinó Roberto Eibenschutz en el Programa de Investigación Metropolitana de la Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco, al paso del tiempo se han convertido en fuente y directrices teóricas y metodológicas para el estudio y la planeación de esta zona.

Para nuestro trabajo interesa destacar la importancia que tiene el medir el alcance e intensidad del crecimiento metropolitano sobre la región, porque todo el tiempo hemos

¹¹⁶ De acuerdo con Roberto Eibenschutz (1997), esta megalópolis incluye 189 municipios que corresponden respectivamente, 91 al Estado de México, 16 a Morelos, 29 a Puebla, 37 a Tlaxcala, 16 a Hidalgo, además de las 16 delegaciones del Distrito Federal. La corona regional de la Ciudad de México abarca una proporción significativa de la región, donde se han formado al paso del tiempo cinco zonas metropolitanas y siete núcleos urbanos aislados. Los primeros son Ciudad de México, Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca-Cuautla, Toluca y Pachuca. Puebla a su vez cuenta con cuatro nodos regionales que son: Tlaxca, Atlixco, Apizaco y San Martín Texmelucan. Los núcleos urbanos son: Atlacomulco, Tepeapulco; Jilotepec-Tepeji-Tula; Tepotzotlán-Huehuetoca-Zumpango; Piranides-Nopaltepec; Texcoco y Chalco-Amecameca. (Eibenschutz, 1997: 419-420)

insistido en el impacto que ello tiene sobre los ecosistemas de un determinado territorio y lo que ello implica para la calidad de vida. Allí donde la presencia y actividad humana se multiplica, los recursos naturales como el agua, la flora, el suelo, el subsuelo y hasta el aire se ven afectados y si los impactos ambientales en esos espacios naturales son irreversibles o tan intensos que impidan a la naturaleza recuperarse en un tiempo razonablemente rápido como para regenerarse y seguir ofreciendo sus servicios al hombre y a otras especies.

Aunque nuestro interés en esta investigación centra la atención en los problemas de coordinación gubernamental para encausar políticas entre las distintas instancias de gobierno, consideramos importante tener una clara visión del alcance geográfico de la metropolización, pero también de la precisión conceptual sobre lo que significa metrópolis y megalópolis y la especificidad con que se proyectan estos fenómenos sobre la región. Esto sólo se puede lograr si se cuenta, valga la metáfora, con una o varias radiografías que muestren, al menos en los últimos años con qué intensidad, hacia dónde y hasta dónde ha penetrado el tejido urbano, qué particularidades reviste y qué tanta continuidad y discontinuidad hay entre los espacios urbanos y rurales y qué densidades alcanzan los asentamientos e infraestructuras.

Este nivel de trabajo es muy difícil alcanzarlo de manera aislado y que un solo investigador o un equipo de estudiosos resuelva todo este tipo de cuestiones; incluso que instituciones de cierta dimensión se lo propongan y lo logren, sin embargo hemos encontrado que el reto fue planteado de alguna manera por los trabajos de Javier Delgado y algunos otros estudiosos, impulsados por la inercia del proyecto antes citado de Roberto Eibenschutz. (Delgado y Ramírez, 1999)¹¹⁷ La orientación de su enfoque parte de la idea de que la Zona Conurbada del Centro del País se debe de ver como un espacio integral que manifiesta comportamientos como un todo. Si durante la última década esta zona creció a menor ritmo que las ciudades del país, pero las ciudades de la corona regional crecieron por encima de la tasa nacional promedio del resto de las ciudades, entonces nuestra hipótesis es que lo que se tiene allí, es el desarrollo de un primer anillo en formación, gracias a la salida de la industria tradicional de las áreas centrales, así como la especialización, de los centros antiguos, en actividades de gestión, administración y servicios, con la consiguiente

¹¹⁷ Otros trabajos están en proceso de publicación, pero tuvimos la oportunidad de conocer algunos de sus avances durante el 2º Seminario de *La rurbanización de la corona regional de la Ciudad de México*, organizado por el Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México en julio del 2002.

expulsión de población local.

Con esto se da una tendencia a formar una red de ciudades a escala regional, a pesar de la ausencia de una política pública de ordenamiento territorial. De esta manera la conurbación entre algunos espacios y la interrelación entre otros está dando paso a traslapes que consolidan la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (Garza, 1987: 421), mediante los flujos de carga y los movimientos de tipo *commuter* (Arias, 1990, en Delgado *et al.*, 1999: 172) y alimentan la megalopolización de la corona regional de ciudades. Al interior de la región hay un proceso de reconcentración que está consolidando una armazón regional con mucho mayor grado de dispersión que en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, cuyos principales núcleos urbanos son Puebla, Tlaxcala, Cuernavaca, Pachuca y Toluca, pero que a su vez dan lugar a la conformación de una periferia regional más allá de la corona, que en algunos casos agota las fronteras de la región, respondiendo a la lógica de núcleos en desarrollo con interrelaciones más intensas con regiones vecinas, que con su propio lugar central.

La hipótesis de la concentración ampliada se refuerza al confirmar que hay una inercia sostenida durante 30 años en la que la población de la región representa de manera constante el 32% de la población total del país, a pesar del gran dinamismo de las ciudades intermedias del resto país; además la población urbana va en ascenso de 67% en 1970 a 73% en 1990 y 77% en el 2000 y debido al crecimiento de la población la densidad en la región se duplicó entre 1970 y el año 2000, pasando de 178 a 356 personas por kilómetro cuadrado. Siguiendo la tesis de Gottman, en el sentido de que los viejos centros se terciarizan, se pone atención en la ruta y distancia respecto del centro que siguen la relocalización de la industria manufacturera y descubren que se asienta en 105 municipios a una distancia media de 75 kilómetros, mientras que el sector servicios se asienta más concentrado sólo en 59 municipios a una distancia media de 50 kilómetros.

Por lo que respecta a la población descubren procesos internos de reconcentración y desconcentración en sentidos inversos que van del Distrito Federal hacia ciertos núcleos ya urbanizados y de las zonas periféricas hacia los mismos núcleos. En el lapso de 1970 a 1995 destaca el aumento de 25 a 62 municipios con crecimiento muy alto (más del doble del crecimiento regional); además aumentaron de 163 a 192 los municipios con medio o alto crecimiento. También encontraron una disminución de los municipios de crecimiento

bajo y medio, (población relativamente estable) de 295 a 175. En el otro polo de la concentración, los municipios con tasas negativas de crecimiento se ampliaron de 26 a 85, por lo que pasaron de 11 a 20% del total poblacional, pero en términos absolutos perdieron más de un millón de habitantes en 25 años. La relocalización de esta población geográficamente se ubica en tres ejes transregionales que rebasan los límites de la Región Centro y que son: Querétaro-Valle de México-Puebla-Veracruz; Valle de México-Morelos-Guerrero; y Valle de México-Toluca.

La formación de esta armazón urbano regional tiene la característica de ser frágilmente desarrollada, pues está formada por apenas 48 localidades mayores de 15 mil habitantes, mientras que Puebla, además de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, es la única ciudad que ha alcanzado el rango de metrópolis regional, mientras que las otras cuatro capitales se encuentran en la fase inicial de desarrollo metropolitano y el resto de los centros urbanos se ubica por abajo del rango de los 50 mil, mientras que su amplia periferia regional está formada por cerca de seis millones de habitantes dispersos en 400 municipios rurales que incluyen entidades fuera de esta región, cuyo principal desarrollo se ha dado en los últimos 30 años. Esto significa que la región produjo varias ciudades en relativamente poco tiempo.

Cuadro 9
Índice de consolidación urbano-regional (ICUR)
Municipios y delegaciones de la región centro

ICUR	No. Deleg-mpios.	Población 1995 (%)	Densidad de población (hab/km ²)	Nivel de urb.	Valor agregado mills. \$	Tasa de cremnto.	PEA no agrícola %	Distancia al centro (km)
Muy alto	15	39.5	12,612	99.7	8234	0.6	95.7	10.2
Alto	57	31.1	1,556	81.0	704	3.9	88.8	50.5
Medio	133	14.1	311	29.8	78.4	3.0	68.1	72.8
Bajo	166	10.0	117	8.1	9.6	1.7	43.6	112.7
Muy bajo	144	5.3	88	1.3	1.3	0.6	20.3	160.6

Fuente : (Delgado, *Et al*, 1999: 191)

En este sistema urbano regional los núcleos y los flujos constituyen los principales elementos de la estructura del territorio en donde la influencia metropolitana se manifiesta

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

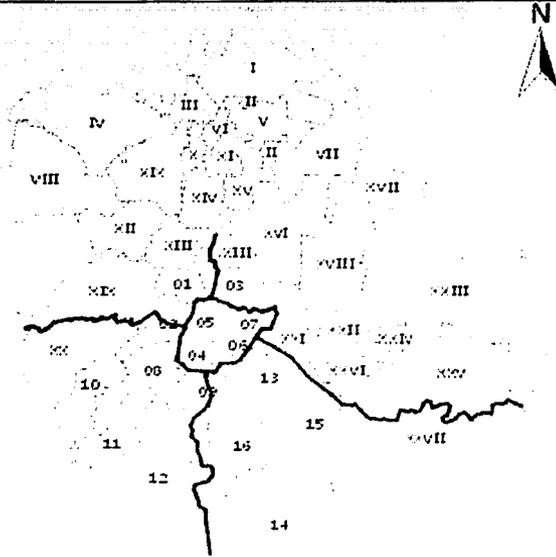
principalmente a través de las vías de comunicación que sirven de elementos estructuradores a nivel metropolitano, así como de enlace de los flujos intra e interregionales, que tiene como origen o destino la propia región centro, o bien que cruzan por ésta. De esta región de carácter metropolitano, emerge la corona regional que expresa la influencia de las metrópolis presentes y su amplitud depende del nivel de desarrollo de sus núcleos urbanos y de los medios de comunicación entre ellos. Los procesos estructuradores habría que buscarlos en el ámbito socioeconómico, pero sobre todo en el político.

Para identificar la corona regional se construyó un índice de consolidación urbano-regional mediante el método de componentes principales que consiste en condensar en uno dos factores, la información aportada por un grupo de variables, de acuerdo con la forma en que se correlacionan. Las variables analizadas fueron: a) tasa de crecimiento demográfico medio anual 1990-1995; b) densidad de población 1995; c) porcentaje de población económicamente activa no agrícola 1990; d) nivel de urbanización 1990; e) valor agregado censal bruto en manufacturas, comercio y servicios (no financieros) 1994, y distancia de la delegación y cabeceras municipales al centro de la Ciudad de México.

Una vez obtenido el índice de todas las unidades administrativas de la región, se consideró que una delegación o municipio forman parte de la corona regional si tienen índices altos o muy altos y si tienen índices medios, pero presentan una continuidad física con las delegaciones y municipios del grupo anterior y se localizan en un radio aproximado de 100 kilómetros de la Ciudad de México, distancia considerada como umbral de influencia metropolitana, con las condiciones actuales de transporte. A éstos se agregaron algunos municipios con bajos índices, cuando se encontraron en medio de otras unidades que hubiesen sido incorporadas, bajos los otros criterios, también dentro de los 100 kilómetros. De esta manera la corona regional comprende un total de 265 unidades político-administrativas integradas por la 16 delegaciones del Distrito Federal, 31 municipios del estado de Hidalgo, 99 del Estado de México, 31 de Morelos, 36 de Puebla y 52 de Tlaxcala.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Mapa 3



Fuente: Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México COMETAH, 1998: 33

La existencia de la Zona Conurbada del Centro del País por sí misma fue convencional, no obstante lo que le viene a dar concreción es la existencia de la corona regional de ciudades y las conurbaciones que se han ido dando entre ésta y la ciudad central. Una manera de verificar empíricamente si esa conurbación es cada vez más significativa es el método del índice de consolidación urbana aplicado en los municipios de la Zona. Lo relevante de ese ejercicio es que da una idea muy aproximada de los límites en los que se deben mover los actores políticos y los diseñadores de las políticas, las características y alcances de las formaciones urbano-regionales, los alcances de la metrópolis central, el nivel de consolidación de la megalópolis y de los criterios subregionales que se deben considerar para atacar los puntos frágiles del armazón urbano.

4. Problemática de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México

4.1. Aglomeración y subdesarrollo

Las características fisiográficas de esta zona (altitud, subsuelo altamente compresible, geología, clima, vegetación); su ubicación en zona de alto riesgo sísmico, así como la hiperurbanización que ha sufrido hasta nuestros días y la consiguiente cantidad de actividades, nos dan una idea de su vulnerabilidad y del peligro que corren sus ecosistemas y fundamentalmente la salud y la calidad de vida de sus habitantes. (Flores, 1992: 13) La centralidad de la Ciudad de México desde épocas precortesianas, cumple con la función de ser capital nacional, centro religioso, educativo y cultural, pero a la vez, es el complejo metropolitano, demográfico, industrial y de servicios más grande del país, ligado regionalmente con una corona de ciudades que la circundaron, con la que tiende a megalopolizarse, pero también con la red de ciudades del resto del país y con el mundo entero a través de las modernas conexiones telemáticas y de transportes aéreos, que catalizan el crecimiento de un mercado internacional de valores y mercancías cada vez más globalizado.

De las 16 delegaciones en que está dividido el Distrito Federal, por lo menos 9 son plenamente metropolitanas (las de la parte centro-norte) y 7 rururbanas (las ubicadas entre el oriente, sur y poniente), que han conservado amplios espacios de territorio rural dedicados a actividades forestales y agropecuarias. Así, Iztapalapa, Tláhuac, Xochimilco, Milpa Alta, Tlalpan, La Magdalena Contreras, Villa Álvaro Obregón, Cuajimalpa e incluso algunos barrios y pueblos de Iztacalco y Coyoacán, conservan estructuras tradicionales y de organización comunitaria, mientras que Tepito, la Lagunilla, Tlatelolco, la colonia Roma, la San Rafael, la Obrera, la Doctores, Polanco, entre muchas otras, son expresión del urbanismo del siglo XX.

En el siglo XXI, la ciudad se sigue construyendo con reglamentos apócrifos que tiene una visión de ciudad provinciana de los años 50's. Se expiden licencias para altos edificios o centros comerciales a ras de banquetta, en cualquier esquina, sin estacionamiento suficiente para trabajadores y clientes y mucho menos para visitantes. Esto sucede en vías estratégicas como el anillo periférico, el viaducto o en avenidas importantes como Insurgentes y Reforma. Obras de vialidad que pudieron haberse previsto hace treinta o veinte años, hoy

no se pueden realizar porque los espacios se estrecharon con fraccionamientos, edificios o invasión de asentamientos irregulares que nunca fueron detenidos o canalizados a través de políticas de asentamientos humanos y ordenamiento territorial.

De hecho, salvo excepciones, nunca se previeron las reservas territoriales para adaptar la ciudad a las necesidades de crecimiento que se veían venir, ni se terminaron por desarrollar las habilidades urbanísticas, pues la incorporación irracional de nuevas áreas para usos urbanos absorbe mucha superficie para poca población, originando un desperdicio del suelo como recurso; al no haber una política habitacional planeada, se desata la especulación y con una clientela históricamente empobrecida, los terrenos de uso agrícola y de conservación ecológica, sin infraestructura, ni servicios, son vendidos de manera irregular a familiares muy pobres que los construyen extensivamente en una o dos plantas y con materiales improvisados. Ejemplo de ello son los municipios de Chalco, Tecámac, Tultitlán, Cuautitlán Izcalli y Atizapán de Zaragoza donde entre 1970 y 1987 se incorporaron 14 mil hectáreas para poco más de un millón de habitantes, es decir con una densidad de 140 habitantes por kilómetro cuadrado, mientras que en las delegaciones metropolitanas el censo del 2000 reporta infinidad de familias de 5 o más integrantes viviendo en departamentos de menos de 70 metro cuadrados o incluso en un solo cuarto integrado en superficies de 15 a 20 metros cuadrados.

El sur de la ciudad por ejemplo, particularmente la zona de Coapa, que es obra urbana que se desarrolló en los años 70's, cuando ya se contaba con planes de desarrollo urbano y se conocían experiencias internacionales de crecimiento y desarrollo sustentable combinados con la modernidad. Ese rincón sureño de la ciudad que tuvo su origen más urbano con la construcción de la Zona Habitacional Villa Coapa en donde se albergaron los deportistas de la Olimpiada de 1968, pronto se fue convirtiendo en un verdadero caos en términos de vialidad, de distribución de los espacios públicos y de previsión del crecimiento de la población.

Todo se dejó a las libres fuerzas no sólo del mercado, sino de la anarquía alimentada desde las oficinas gubernamentales del Departamento del Distrito Federal y sus delegaciones. Los negocios a partir de la venta o permisos fuera de reglamento para el uso de la vía pública, los mercados "sobre ruedas", las licencias de funcionamiento otorgadas a infinidad de comercios que operan sin cajones de estacionamiento suficiente o las licencias de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

construcción para unidades habitacionales populares revueltas entre fraccionamientos residenciales, siguen siendo un enigma para los ciudadanos que cumplen con el pago de sus impuestos, sin saber porqué estos males nunca pueden ser erradicados a cambio de planes parciales de desarrollo urbano verdaderamente transparentes y en los que los comités vecinales tengan posibilidad de participar en las decisiones para su diáfana aplicación.

Con los mismos recursos que se gastaron para realizar las obras de infraestructura urbana y equipamiento, un simple diseño de maqueta basado en cálculos y previsiones al alcance de cualquier urbanista de la época, hubiera sido suficiente para que en estos momentos esa parte de la ciudad fuera un prototipo de la planeación urbana mexicana. Así como esa zona de la ciudad se encuentran todos los otros espacios de la parte nueva de la ciudad que crecieron en las últimas décadas y que pudieron remediarse en su momento aún en situación de invasiones y aparición de asentamientos irregulares.

La inserción y conectividad vial de esta zona, al igual que Ciudad Satélite, Ciudad Neza o Ecatepec, mañana y tarde se encuentran atrapadas por los cuellos de botella en que están convertidas las estrechas y seccionadas avenidas que las comunican con el resto de la ciudad. Hay casos como el del distribuidor ubicado en el crucero Zaragoza-Ermita-Iztapalapa-Los Reyes, que pocos años después resultó inoperante, ya que la mala planeación de su desembocadura con la avenida de Los Reyes la Paz en donde inmediatamente aprovechando las ventajas de localización se instalaron en una franja de medio kilómetro grandes firmas comerciales y bancos que saturaron circulación y lugares de estacionamiento, de tal suerte que el gran distribuidor se convierte virtualmente en una extensión del estacionamiento de vehículos que no teniendo vías alternativas para acceder a las poblaciones dormitorio de Ayotla Textil y Texcoco, circulan a promedios tan bajos de velocidad que implica por lo menos una hora para cruzar medio kilómetro.

En lugar de que el sistema de transporte y comunicación fuera un factor estratégico de ordenación de las actividades productivas y de los asentamientos humanos en la región central, se agrega y suma problemas al desarrollo sustentable.

Visto así, pareciera que la estructura, magnitud y dinámica de las actividades metropolitanas como el transporte, la industria y los servicios, son difícilmente compatibles con los equilibrios mínimos para asegurar una calidad de vida aceptable y la vialidad misma de la ciudad a largo plazo, considerando la importancia que tiene la calidad del aire

para una vida saludable, la oferta de agua como líquido imprescindible para la sobrevivencia en condiciones salubres, áreas naturales para las actividades deportivas y recreativas y el restablecimiento del equilibrio ecológico, la disposición de energéticos para el funcionamiento del transporte, la industria y los servicios y, sobre todo, la manera de disponer de los desechos sólidos bajo los estándares y normatividad más avanzada.

Se suman a estos problemas la falta de coordinación de las diferentes instancias de gobierno y las otras agencias gubernamentales que tienen que ver con los servicios y criterios de gobernabilidad en algunos asuntos públicos relacionados con la metrópolis; de nada sirve que en las estructuras orgánicas de los gobiernos locales se contemplen áreas de coordinación metropolitana con personal adscrito y supuestamente calificado para cumplir sus funciones, si desde el mismo gobierno no se le da la importancia a los problemas de la megalopolización.

En esta lógica de desarrollo se inscribieron en buena medida la Ciudad de México, al igual que Guadalajara, Monterrey y otras que en las últimas décadas entraron al círculo del sistema de ciudades con más de un millón de habitantes. Así, con una de las ciudades más grande del mundo, los mexicanos iniciaron los años ochenta, inmersos en las crisis cíclicas tanto del capitalismo mundial, como de las de los fines de sexenio, con lo que los principales problemas urbanos de la zona se podían sintetizar de la manera siguiente:

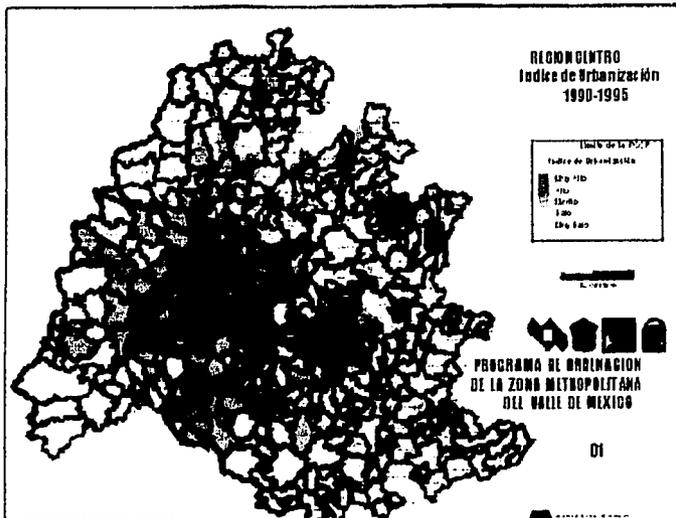
- El abasto de agua.
- Los altos índices de contaminación del aire.
- La demanda de servicios de transporte público de pasajeros.
- El manejo y tratamiento de las basuras.
- El déficit de vivienda.
- Las crisis de vialidad y falta de obras estratégicas de comunicación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Lo anterior obliga a pensar que para el año 2020, todos estos problemas se van a potenciar aún más. El problema no sólo es que haya tanta gente en un espacio tan reducido, sino que esté tan desorganizada al lado de gobiernos locales y subnacionales fragmentados que no terminan de organizarse a sí mismos y que por la improvisación de funcionarios y la limitación en experiencias de servicio civil de carrera, hace que los problemas cotidianos como la generación de servicios básicos, absorban la mayor parte de la energía institucional, mientras se pierde la perspectiva de mediano y largo plazo.

La tarea de planear y organizarse pareciera estar muy olvidada o tal vez hasta desprestigiada por los resultados que ha tenido en nuestros países. Nuestra posición al respecto es que la planeación es un acto intrínseco del estado; además en el ámbito urbano puede entenderse como una manera de optimizar el espacio en beneficio de la ciudadanía y de paso dar forma tanto a las ciudades como a las regiones. Si esta actividad racional se combina de manera comprometida con principios democráticos, se puede constituir, como lo planteaba Mannheim, en el tercer camino entre el capitalismo del *laissez faire* y las diferentes formas de totalitarismo europeo, desde Stalin a Hitler. (Friedmann, 2001: 15)

Mapa 4



Fuente: Comisión Ambiental Metropolitana

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.2. La Zona Metropolitana de la Ciudad de México en el censo del 2000

4.2.1. Unidades territoriales que la forman. El Distrito Federal es una de las dos entidades que forman parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; sus 16 delegaciones son: Cuajimalpa, Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac, Iztapalapa y Milpa Alta, que conservan una importante porción de su territorio con zonas rurales de suelo de conservación. Mientras que Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza e Iztacalco, son consideradas metropolitanas por están más urbanizadas y más densamente pobladas.

La otra parte son los municipios conurbados del Estado de México; hace algunos años eran 17, luego 27 y actualmente 34: Acolman, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco Chiauhtla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Jaltenco, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nextlalpa, Nicolás Romero, Papalotla, La Paz, Tecámac, Teoloyucan, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepotzotlán, Texcoco, Tezoyuca, Tlalnepantla de Baz, Tultepec, Tultitlán, Zumpango, y Valle de Chalco Solidaridad.

En ellos el índice de urbanización también es muy heterogéneo. A mediados de los setenta Luis Unikel ya veía en estos procesos de extensión territorial un dominio de la ciudad central por sobre la unidades político-administrativas contiguas. (Unikel, 1976: 118) Se debe tomar en cuenta la dificultad que generan para la gestión metropolitana los diferentes regimenes constitucionales en cuanto a su organización político-administrativa, las formas y niveles de gobierno en un territorio tan relativamente pequeño y la diferenciación de trato presupuestal que la federación otorga a cada entidad para la gestión local, pues cada una tiene diferentes niveles de desarrollo, composición étnica, tamaño poblacional y orientaciones de su aparato productivo. Por ejemplo, la diferencia presupuestal global de gasto público que representan los 34 municipios conurbados del Estado de México, en donde en el 2000 se asentaban 9.2 millones de habitantes, frente a lo que se asigna al Distrito Federal en donde viven 8.6 millones de habitantes es abismal, 46,897 millones de pesos, contra 6,551 millones de pesos, respectivamente, es decir, se trata de una relación de siete pesos a uno en una zona en donde la continuidad física de la mancha urbana no reconoce fronteras político-administrativas. (INEGI, 2001: 228) Esto desde luego cataliza

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la conformación de un proceso de metropolización fragmentado, ya que mientras el Distrito Federal dispone anualmente de \$ 5,476.40 por habitante, el Estado de México sólo gasta para la población asentada en los 34 municipios conurbados a razón de \$712.06; desde luego, la distribución de esos recursos entre delegaciones y municipios, también está sujeta a otros criterios de asignación dependiendo del tipo de población y usos del suelo, por lo que la polarización se torna más aguda.¹¹⁸

4.2.2. Aspectos demográficos. De esas 50 unidades territoriales, ocho delegaciones y ocho municipios encabezan la lista de las más pobladas. El comportamiento de las unidades territoriales en el sentido de que a mayor tamaño de población actual, corresponden menores tasas de crecimiento y viceversa, se debe fundamentalmente al agotamiento de las reservas territoriales para usos habitacionales, al encarecimiento de los espacios disponibles y a las restricciones que se le ponen a la construcción en suelos de conservación ecológica en las unidades centrales.

Cuadro 10
Porcentaje de población respecto de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México
Principales delegaciones y municipios conurbados

Unidad territorial	Porcentaje	Unidad Territorial	Porcentaje
Iztapalapa	10.0	Tlapan	3.3
Ecatepec	9.1	Cuauhtémoc	2.9
Gustavo A. Madero	6.9	Chimalhuacán,	2.8
Nezahualcóyotl	6.9	Atizapán de Z.	2.6
Naucalpan	4.8	V. Carranza	2.6
Tlalnepantla	4.1	Cuautitlán Izcalli	2.5
Alvaro Obregón	3.9	Azcapotzalco	2.5
Coyoacán	3.6	Tultitlán	2.4

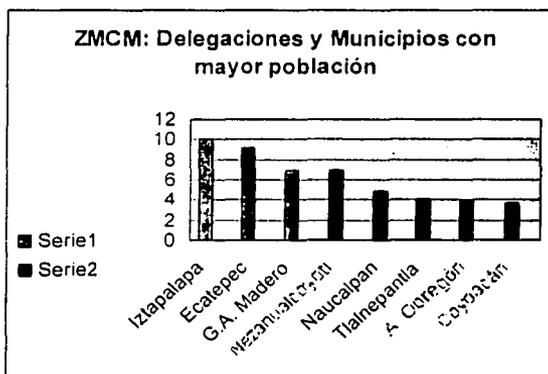
Fuente: INEGI, *Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2000*, pp. 44. Nota: Elaboración propia.

Por el otro lado, las más altas tasas de crecimiento en las unidades territoriales periféricas y de menor población, obedece a la disponibilidad de reservas territoriales, a la oferta de terrenos a menores precios y a la flexibilidad o inexistencia de políticas restrictivas para la

¹¹⁸ Un estudio reciente sobre el desempeño de 100 municipios del país desarrollado por el Instituto tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, afirma que 15 de 20 municipios del Estado de México considerados están por debajo del lugar 50. Sólo Tlalnepantla y Huisquilucan aparecen en el sexto y décimo respectivamente, mientras que Chimalhuacán está ubicado en el lugar 93 y Tultitlán quedó en el 98 en servicios generales y 96 en servicios educativos. (López, 7-X-2002, 1)

construcción de asentamientos humanos en suelos de conservación ecológica. Destaca que de las 16 unidades territoriales con mayor tasa de crecimiento, sólo estén incluidas dos delegaciones; esto se debe precisamente a que son las más alejadas del centro metropolitano, son las que disponen todavía de reservas territoriales bajo régimen ejidal en donde se practican las actividades agropecuarias y forestales que a su vez forman parte de las mayores reservas de suelo de conservación, y que cotidianamente son invadidas por grupos que tratan de reivindicar demandas de vivienda mediante acciones ilegales y/o por la fuerza.

Gráfica 13



Visto en el mapa este fenómeno, el mayor crecimiento de la ciudad se ha venido dando y se seguirá dando de acuerdo a las tendencias, en un ángulo de 180 grados que se abre en el sentido de las manecillas del reloj, empezando por los municipios de Naucalpan, Tlalnepanitla, Cuautitlán y Tultitlán en el norponiente y cerrando por Valle de Chalco y las delegaciones de Tláhuac y Milpa Alta en el suroriente, en una franja territorial semicircular de 173 kilómetros que abarca 10 delegaciones y 15 municipios, pues los municipios mantuvieron una tasa de crecimiento de 2.9% entre 1990 y el 2000, mientras que en el mismo periodo las delegaciones sólo crecieron al 0.4%, lo cual augura para los próximos

años, según algunos especialistas,¹¹⁹ la consolidación de una mancha urbana continua por el oriente de más de 80 kilómetros de longitud, que iniciará en Teotihuacán y terminará en Amecameca. En total se calcula que para el año 2010 el Estado de México tenga 2 millones de habitantes más que en el 2002, es decir que su población llegará 15.5 millones. (Chávez, 16-X-2002: 33)

Por otra parte, la tasa de fecundidad a nivel nacional tuvo un descenso de 6.1 puntos; en 1995 marcaba 112.9 y para el 2000 bajó a 106.8; durante el mismo periodo en la zona el mismo fenómeno marcó 79.8 en 1995 y 78.7 en el 2000, esto es, sólo disminuyó en 1.1 puntos. Esta marcada diferencia es comprensible dado que esta zona marca el más bajo índice de fecundidad de todo el país, considerando los nacimientos registrados en cada uno de los años de referencia y tomando en cuenta a la población femenina de entre 15 y 49 años de edad con residencia habitual en el país o en la unidad territorial específica, por lo tanto el margen de acción institucional para trabajar sobre políticas de inhibición en la propensión a tener hijos es menor en la zona, sin embargo sería recomendable que aún con estos logros en materia de reducción del índice de fecundidad se trabajara en programas de concientización para acercarse lo más pronto posible a un índice menor, que permitiera darle estabilidad a la tasa de crecimiento demográfico en esta zona para evitar mayor aglomeración en la zona.

Los Cuadros 16 y 17 permiten ver en números absolutos la evolución comparativa de algunas de las variables que tienen relación con el comportamiento del tamaño de la población entre 1995 y 1999; lo importante es que se aprecia el tamaño de las acciones que deben considerar los gobiernos para planear e implantar programas que atiendan las demandas de esta población; el simple hecho de que cada año se incorpore anualmente a la zona un volumen mayor o cercano a 400 mil personas más, automáticamente implica demanda de espacios vitales, vivienda, escuelas, hospitales, campos recreativos y más empleos que repercuten en expansión fabril, comercios o tierras de cultivo y bosques que

¹¹⁹ Seminario de: "La rururbanización de la corona regional de la Ciudad de México", organizado del 1 al 2 de Julio del 2002 por el Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México en Ciudad Universitaria. Otras estimaciones basadas en el Consejo de Población del Estado de México aseguran que en estos municipios la tasa de crecimiento demográfico ha sido en los últimos años de 7.3 promedio y que se trata de un fenómeno que tiene sus causas en un crecimiento natural de la población oriunda (más de 100 mil nacimientos anuales), pero que también de población proveniente de varias entidades (137 mil por año) de las cuales el 65 % provienen de la capital, el resto son de Puebla, Oaxaca, Hidalgo y Veracruz, y normalmente se asientan en Nezahualcóyotl, Ecatepec y Naucalpan (Chávez, 16-X-2002: 33)

explotar; también se tiene que pensar en más energía, agua y centros de depósito de desechos sólidos, grandes obras de infraestructura y carreteras; en fin, bajo el paradigma actual de organización y crecimiento, el tamaño de las ciudades debe pensarse como una amenaza para los pobladores de los espacios rurales y para los ecosistemas del entorno metropolitano.

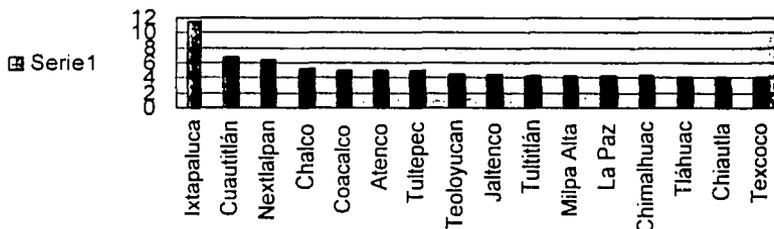
Cuadro 11
Tasa de crecimiento media anual inter censal de las principales delegaciones y municipios conurbados, 1995-2000

Unidad territorial	Tasa de crecimiento	Unidad territorial	Tasa de crecimiento
Ixtapaluca	11.4	Jaltenco	4.5
Cuautitlán	6.7	Tultitlán	4.3
Nextlalpan	6.3	Milpa Alta	4.2
Chalco	5.2	La Paz	4.2
Coacalco	5.0	Chimalhuacán	4.2
Atenco	5.0	Tláhuac	4.0
Tultepec	4.9	Chiautla	4.0
Teoloyucan	4.5	Texcoco	3.9

Fuente: INEGI, *Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2000*, pp. 44. Nota: Elaboración propia.

Gráfica 14

ZMCM: Tasas de crecimiento demográfico locales



Si tomamos en cuenta como se está distribuyendo esta población de acuerdo a las tasas de

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

crecimiento por delegaciones y municipios y hacia donde está creciendo, se puede asegurar que al término de la presente década cuando la población haya aumentado a 25 millones, la zona necesariamente invadirá buena parte de las áreas naturales protegidas ubicadas dentro de los límites metropolitanos actuales, poniendo en mucho mayor riesgo el equilibrio ecológico de la región y por lo tanto incidiendo en la calidad de vida de sus habitantes.

Cuadro 12
Nacimientos, defunciones, matrimonios y divorcios
Comparativo Nacional-Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1995-1999

Concepto	Nacional		Zona Metropolitana	
	1994	1999	1994	1999
Nacimientos	2 904 389	2 769 089	420 288	400 248
Defunciones generales	419 074	443 950	76 145	80 435
Defunciones de menores 1 año	49 305	40 283	9 255	7 644
Matrimonios	671 640	743 856	113 868	115 849
Divorcios	32 483	49 271	8 774	11 493

Fuente: INEGI, *Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2000*, pp. 50. Nota: Elaboración propia.

* * * * *

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México ha sido el principal punto de atención en este trabajo, ya que es allí donde se han dado las experiencias más concretas de coordinación metropolitana. La gran concentración demográfica y la centralizada atención del estado, la ha posesionado regionalmente como la ciudad más importante del país y una de las más grandes del mundo; sin embargo ni su tamaño, ni su carácter concentrador de recursos y riqueza le ha permitido ofrecer a la ciudadanía estándares de vida de buen nivel y mucho menos homogéneos; la parte de la ciudad del lado de los municipios del Estado de México ofrece un panorama muy polarizado en pobreza e infraestructura urbana debido al presupuesto tan reducido que recibe del gobierno federal, mientras que las delegaciones, principalmente las metropolitanas, muestran enclaves urbanos de gestión global y consumo suntuario, con mejores servicios públicos e infraestructura que le dan ventajas competitivas por encima de cualquier otra ciudad y le dan su carácter propio de ciudad central para la región.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

IV

EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

Interesa destacar en este capítulo tres aspectos del sistema político mexicano: el régimen constitucional que rige para el estado y para el gobierno general, la forma de gobierno de la Ciudad de México y del Estado de México; la transición política del sistema que da lugar al nuevo sistema de partidos y sus consecuencias de alternancia, cohabitación y gobiernos divididos, en particular en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Consideramos que estos tres elementos son fundamentales para comprender el contexto sociohistórico en que se mueve la gobernabilidad de la megalópolis, lo que ocurre en su entorno institucional y regional y la manera en que evolucionan las formas de gobierno metropolitano, así como lo que sucede al interior de los organismos de coordinación metropolitana, sus dinámicas de trabajo, su relación con el resto de las estructuras político-administrativas de donde emanan y el alcance de sus resultados.

1. El sistema político y su contexto sociocultural

Es indudable que, como dicen quienes se oponen a las tendencias que llevan al totalitarismo, los burócratas tienen libertad para decidir, según su propia discreción, cuestiones de importancia capital para la vida de los individuos. Es cierto que los funcionarios no son ya servidores de los ciudadanos, sino amos y tiranos irresponsables y arbitrarios. Pero esto no constituye un defecto de la burocracia, sino que es el resultado de un sistema de gobierno que restringe la libertad del individuo en la gestión de sus propios asuntos al asignar cada vez más tareas al gobierno. El culpable no es el burócrata, sino el sistema político. Pero el pueblo soberano tiene todavía la libertad para deshacerse de este sistema.¹²⁰

Ledwing von Mises 1933

¹²⁰ Se trata de una crítica que Mises le hace a los regímenes totalitarios de los años 30's. (Mises, 1974: 22-23)

1.1. Los orígenes del sistema

Todos los sistemas políticos del mundo en un principio se erigieron como producto de condiciones materiales de vida particulares arraigadas a valores, costumbres y formas específicas organización de la sociedad y el entorno natural en que se asentaron. En el caso de México la imbricación del sistema político con el resto de esos elementos estructurales de la sociedad es un hecho que tiene profundas raíces históricas. El desarrollo del capitalismo en la periferia se ha adaptó "bien", ahí donde las estructuras del estado oligárquico concentraron el poder y centralizaron las decisiones político-administrativas que les permitieron no sólo subordinar al resto de las clases y sectores populares, sino estar en posibilidad de fomentar las obras de infraestructura para el desarrollo de las actividades económicas básicas y en la primera fase de desarrollo de la economía liberal, fue una condición que facilitó la implantación del nuevo régimen de explotación del trabajo y de generación de plusvalía. (Marini 1973 y Magdoff, 1979: 148-149) La construcción de los ferrocarriles, la expansión de la minería, la orientación de las haciendas para la exportación de materias primas y productos agropecuario y en general las actividades comerciales y de los servicios bancarios en manos del capital extranjero, por lo regular tuvieron un fuerte apoyo y orientación directa de las cúpulas oligárquicas locales

Aunque en México la vía de la conversión de la oligarquía terrateniente en burguesía industrial se vio frenada por la revolución de 1910-1917. (Gilly, 1983: 17-19) el centralismo y el presidencialismo tuvieron continuidad y fueron determinantes para la adopción de la segunda fase de desarrollo que se orientó a la industrialización para la sustitución de importaciones y la creación del mercado interno. (Hansen, 1971: 15-22) Así como en la primera fase de industrialización de la época del porfiriato, en esta segunda fase, la industrialización volvió a tomar como principal sede a la Ciudad de México, sólo que ahora en un contexto de éxodo rural y crecimiento demográfico sin precedente. Aún en esos momentos la Ciudad de México era la mejor equipada del país y la que albergaba el mayor mercado nacional, que también atraía a la naciente planta industrial. (Pradilla, 1993: 95-98)

Dada la debilidad política del sector empresarial, el estado quedó al frente del desarrollo, asumiendo la responsabilidad de las expropiaciones a empresas extranjeras y las inversiones en gran escala. Nacional Financiera, creada en 1934, fue la principal promotora

de los grandes proyectos industriales, la mayoría de ellos asentados en la Ciudad de México. (Fernández, 1980: 50) La Segunda Guerra Mundial se convirtió en una coyuntura para la expansión del desarrollo industrial. La administración de Ávila Camacho insertó a México en esa coyuntura a través de promover la inversión privada, con políticas orientadas hacia el proteccionismo del capital. Adicionalmente proporcionó la infraestructura urbana, los subsidios directos y se mantuvieron bajas las tarifas de los servicios para las empresas del sector paraestatal. La dominación del campo por la ciudad se expresó en este nuevo modelo de desarrollo mediante una política de precios de garantía sobre los productos agrícolas y ganaderos y así lograr que la vida en las ciudades fuera barata. Además con las divisas que se obtenían de la venta de materias primas en el exterior, se subsidiaba el crecimiento del sector industrial sobreprotegido.

Tres fueron los aspectos que le dieron causa a ese modelo de desarrollo que trastocaría la estructura urbana de la Ciudad de México:

- La concentración de la industria y los capitales comerciales extranjeros en la Ciudad de México debido a las ventajas en infraestructura urbana y atraídos por la presencia de una numerosa población rural inmigrante, en busca de empleo y mejores niveles de vida.
- La revaloración de la figura presidencial fortalecida por el triunfo militar y político de los generales sonorenses, hecho que permitió que el presidencialismo con Obregón, Calles y Cárdenas, viviera momentos incomparables de concentración del poder. Esto fue fundamental para que se sentaran las bases institucionales del nuevo estado nacional, del modelo de desarrollo, de las políticas de desarrollo urbano-industrial, la forma de gobierno de la capital. (Cárdenas, 1992: 25-37)
- El centralismo administrativo, característico de las dependencias del gobierno federal, que como prioridad presupuestal y aplicación en programas de desarrollo, siempre tuvieron al Distrito Federal por encima de las demás entidades.

Estas variables fueron determinantes para el destino de los proyectos relacionados con la inversión pública y privada para el desarrollo regional e industrial. Así se configuró el escenario propicio para la concentración industrial, comercial y gubernamental en las inmediaciones de la Ciudad de México, modelo de desarrollo que al paso de las décadas empezó a dar signos de agotamiento como resultado de la excesiva extracción de recursos

del campo y por la baja inversión pública en el agro, generándose consecuentemente una migración masiva del campo a la ciudad. A partir de 1958 se da una sensible disminución en la producción agrícola para la exportación y para 1965 se hablaba ya de una crisis de la agricultura mexicana que se reflejaba en la importación de productos alimenticios (Benítez y Moreno, 1988: 28).

Ya entrada la década de los 70's, cuando la evidencia de la gran concentración urbana empezó a hacerse insostenible para el desarrollo del país, la política del estado aparece en forma de planes y programas nacionales que invocan a la desconcentración industrial y de servicios, incluyendo las oficinas de la administración pública federal¹²¹ y a la misma descentralización de funciones públicas hacia los gobiernos de los estados y municipios; en esas estrategias tardías se ven las posibles vías para darle equilibrio al desarrollo concentrador alcanzado hasta ese momento. (Graizbord, 1991: 199-201)

Los poderes excepcionales que tuvo el presidente tanto de hecho, como de derecho, lo convertían en el hombre fuerte del país y si a ello se agrega que la maquinaria político electoral creada desde 1929, sirvió a sus intereses, tendremos a un presidente jefe de las fuerzas armadas, jefe del poder ejecutivo federal, jefe de gobierno con poderes reales y legales sobre el poder legislativo y el poder judicial y jefe del partido en el gobierno; por eso Mario Vargas Llosa calificaría a ese sistema político como la "dictadura perfecta"; en su caso, Daniel Cosío Villegas, lo llamó la "monarquía sexenal", o el historiador Enrique Krauze quien habla de "la presidencia imperial".

Cada seis años desde 1934, hasta el año 2000, se dio el mismo ciclo. El presidente entrante empezaba a adquirir poderes reales, desde el momento mismo en que era elegido candidato, mientras que el presidente saliente, junto con su gabinete, empezaba a perderlo desde el quinto año de gobierno, cuando se elegía al sucesor. Durante 12 sexenios los mexicanos avalaron un sistema político que tuvo como principio el corporativismo, el centralismo, el presidencialismo, la concentración del poder en una sola persona y por ende la concentración en las decisiones sobre el desarrollo del país.

¹²¹ Durante los años 70's tuvo fuerte impacto ideológico el Programa Nacional de Desconcentración de la Administración Pública Federal por su diseño innovador y reformista. De hecho se pensaba que con solo aplicarlo los problemas del centralismo mexicano se diluirían al paso del tiempo; lo cierto es que todos esos esfuerzos de planeación altamente constructivos se desdibujaron con la persistencia de las crisis de fin sexenio. (Rosique, 1999: 233)

1.2. Formación y funcionamiento del sistema político

México ha sido gobernado bajo distintos regímenes constitucionales, unos más democráticos, autónomos y federalistas, y otros más centralistas, dictatoriales o autoritarios. Después de una larga tradición de municipalismo en la Ciudad de México el gobierno quedó centralizado por el poder ejecutivo federal a partir de 1928, cuando fue derogado el sistema municipal y sustituido por delegaciones administrativas territoriales dependientes del Departamento del Distrito Federal al frente del cual quedó un funcionario designado por el presidente de la república. Por su parte los gobiernos de los estados circunvecinos mantuvieron en lo formal un régimen de soberanía constitucional bajo pacto federal y con elección popular de sus gobernantes a nivel estatal y municipal, pero bajo el sistema del partido hegemónico, en el que el presidente de la república tuvo siempre una ingerencia decisiva: por eso las formas de gobierno en la práctica se vieron determinadas por un régimen presidencialista con supremacía sobre las decisiones importantes a nivel regional y local, prácticamente de la misma manera en como se gobernaba al Distrito Federal.

Por lo mismo, la relevancia de la transición política de los últimos años en Distrito Federal, ha tenido repercusiones para el resto de las entidades del país y desde luego en los municipios metropolitanos vecinos. Por su parte con el triunfo de Vicente Fox a nivel de la presidencia de la república y la alternancia en gobiernos estatales y municipales, ponen de manifiesto una nueva correlación de fuerzas, que hacen del país y de las entidades, espacios cautivos de los problemas de la cohabitación política entre las diferentes instancias de gobierno, la integración de gobiernos con congresos divididos y sin mayoría o la necesidad de pactar frágiles alianzas para la configuración de gobiernos yuxtapuestos, en donde a falta de arreglos o el alto costo de transacción para lograrlos y la inexistencia de caminos institucionales, la gestión de las reformas se ven atrapadas en la arena política.

Esa problemática propiciada por el fenómeno de la "partidocracia", también se reproduce en el resto de la región. Dada la constante fricción y desacuerdos entre, gobiernos, partidos y funcionarios de todos los niveles, la gestión intergubernamental queda relegada. Esto ocurre a pesar de que leyes orgánicas, normas y reglamentos interiores de los organismos gubernamentales, tanto del poder ejecutivo, como del poder legislativo de nivel federal y estatal, cuenten con unidades administrativas especializadas de coordinación metropolitana y presupuestos anuales significativos para gestionar los asuntos metropolitanos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El estado mexicano desde sus orígenes ha mostrado peculiaridades respecto a los otros casos no sólo de la región, sino de otras partes del mundo. Este caso de excepción se distingue por las siguientes características:

- El origen "revolucionario" de su clase gobernante.
- El desplazamiento de la vieja oligarquía terrateniente mediante una reforma agraria, destrucción del ejército porfiriano y la incorporación de las masas populares al partido del gobierno, seguido de un proceso de urbanización y modernización.
- La institucionalización del nuevo estado y su proyecto de desarrollo en apoyo a los campesinos, obreros, las clases medias y la burguesía local (1921-1940).
- La institucionalidad en la sucesión del poder presidencial, con la creación del Partido Nacional Revolucionario y el Plan Sexenal de Cárdenas (1934-1939).
- El carácter "nacionalista" del proyecto de desarrollo en contra de la burguesía extranjera y en favor del control estatal de recursos básicos y estratégicos.
- La prolongada duración en el poder del partido hegemónico (1917-2000).
- La transición de lo militar a lo civil y relativa autonomía que la elite burocrática adquirió dentro del sistema político; hecho que le permitió planear y programar un moderno modelo de desarrollo urbano-industrial con crecimiento económico sostenido por cerca de cuatro décadas.

Esta nueva clase política que se mantuvo en el poder muchas más décadas que en ninguno de los otros países de la región, permitió en particular, que su elite burocrática gozara de muchas más prerrogativas para desarrollar la gestión pública, instrumentar los procedimientos administrativos a su gusto e interés y hasta ser más autoritaria y excluyente en el momento de imponer sus planes y programas nacionales de desarrollo, respecto de otros grupos de poder o de presión que se le oponían. Una muestra clara de ello fue el tipo de gestión vertical, centralizada y antidemocrática impuesta a la Ciudad de México.

La pregunta central gira entonces en torno al porqué la persistencia del presidencialismo como forma primordial de gestión, aun cuando el desarrollo del capitalismo en la globalización, implica estructurales procesos de desregulación y de descentralización de funciones y recursos hacia los gobiernos locales, que además conllevan procesos de democratización política. Nuestra posición al respecto es en el sentido de que el presidencialismo como forma de gobierno, es parte y consecuencia de instancias que

operan dialécticamente desde la superestructura de la formación social mexicana; se trata de reminiscencias político-administrativas alentadas desde dentro del aparato administrativo del estado, que le dan soporte a esta forma de gestión y que le sirven a la elite burocrática, no sólo como mecanismo de concentración de poder, sino como una vía de acumulación marginal en su favor, en la medida en que los recursos públicos bajo su control, le ha permitido manejar a discreción la contratación y asignación de los grandes proyectos de inversión, así como de fondos y partidas especiales. Se trata entonces de fuerzas lo suficientemente eficientes que tiene su propia lógica burocrática y de la cual se han beneficiado varias generaciones de esta elite política, que engendra intereses complejos y da suficiente poder como para imprimirle al desarrollo nacional un sesgo. En el caso mexicano, vemos a una buena parte de la burguesía, surgiendo desde dentro del mismo aparato o estrechamente ligada con negocios relacionados con la actividad estatal. El propósito es considerar estos elementos como parte integrante de los intereses, valores y hábitos de los actores que operan ese modelo particular de maquinaria burocrática.¹²²

1.3. El centralismo como forma de integración nacional

Comprender la manera en como se articulan e implantan las formas actuales de dominación en la periferia y las reformas por la que atraviesan los estados-nación y sus respectivos aparatos administrativos, requiere de un mínimo recorrido histórico. En ese sentido, la inercia centralizadora y concentradora que se vive en México, tiene sus más lejanos orígenes en el México precortesiano cuando los aztecas iniciaron sus conquistas. Su sistema político era altamente centralizado, despótico y basaba su dominio, en la imposición de tributos, tanto en especie, como en mano de obra esclavizada de los pueblos conquistados. Denominado como modo asiático de producción,¹²³ sus formas de organización no fueron

¹²² En ese sentido Bernardo Kliksberg ha insistido en que los países de América Latina deben de pugnar por sus propias reformas administrativas, alejándose de la idea de que el mismo modelo sirve para todos, más al contrario en la variedad de sus propias experiencias reformadoras se irán encontrando las soluciones a la medida de las necesidades de cada uno. Si en algo se ha basado la penetración unilineal de la nueva gerencia pública, es en su crítica orientada a los altos índices de corrupción en las administraciones públicas debido a la ausencia de una cultura del rendimiento de cuentas, en ese sentido se tiene que reconocer que hay mucha razón de su parte, aunque no en el deseo de uniformar la reforma mediante un recetario aplicado en Estados Unidos y algunos otros países del orbe. (OCDE, 1997: 89-90)

¹²³ Concepto original de Carlos Marx, pero desarrollado sistemáticamente por Karl A. Wittfogel en el estudio de las sociedades orientales. (Palerm, 1977: 99-100)

totalmente destruidas durante la Colonia, más bien, ésta les dio continuidad en provecho de los conquistadores (encomenderos y misioneros) y de la Corona Española.

Conquista, colonización, independencia, invasiones extranjeras, neocolonialismo y globalización son todos procesos históricos que refuerzan y condicionan el desarrollo de la economía mundo. (Taylor y Flint, 2000: 5-13) Cada una de estas etapas corresponde de alguna manera al calendario histórico por las que ha pasado México; se trata de hechos que permitieron en opinión de Anouar Abdel-Malek, la generación de la plusvalía histórica.¹²⁴

Al lado de la población autóctona y los conquistadores, se fue sumando la población negra, arrancada de sus comunidades africanas, convirtiéndose en la tercera línea etnográfica de la realidad socio-cultural de México y del continente. Su cristiandad los puso más del lado de los principios morales y políticos de San Agustín y Santo Tomás de Aquino, que de las ideas de la modernidad de Locke, Lutero y Calvino. Es un pueblo que sigue creyendo en los poderes de la jerarquía y de la mediación y que le apuesta más al bien común y la unidad requerida para obtenerlo, que a las metas individuales y a los intereses privados que hoy propaga el neoliberalismo. El centralismo político es una herencia de la monarquía y de las formas precortesianas de organización política: como forma de gobierno se expresa en una estructura organizacional jerarquizada piramidalmente, en donde las decisiones de estado, las toma una sola persona: el rey, el conquistador, el dictador, el caudillo o el presidente.

España como principal promotora de la contrarreforma religiosa y política en Europa, conservó sus principios de monarquía absolutista, mismos con los que gobernó durante casi tres siglos a sus colonias en América hasta la llegada de las reformas borbónicas a fines del siglo XVIII. La ruptura del pacto colonial implicó un nuevo modo de ordenación económica y social. El estado independiente emergió con el soporte en las oligarquías criollas y los ejércitos acaudillados. Después de una prolongada etapa de anarquía política, estas oligarquías, primero enajenaron los bienes de la iglesia, privatizaron las fincas rurales en posesión de las comunidades indígenas, luego introdujeron el ferrocarril como la palanca del desarrollo e impulsaron el surgimiento de economías agroexportadoras que le dieron sustento material al estado-nación.

Las tradiciones autoritarias acostumbraron en exceso a los mexicanos al despotismo y a la

¹²⁴ Al respecto el autor dice: Este proceso de acumulación masiva, prolijó este saqueo profundo de los tres continentes durante siglos y siglos de dominación, han sido ignorados por extraño que parezca, por los principales pensadores de la ideología del progreso en Occidente. (Abdel-Malek, 1979: 391-399)

centralización virreinal del poder. La anarquía que reinó durante el siglo XIX y la división entre las oligarquías impidieron la generación de una cultura política de la democracia y del régimen de derecho, por lo que el federalismo adoptado después de la independencia, se convirtió en un formalismo jurídico, que una conquista real para la constitución de un estado que diera reconocimiento a la diversidad regional y a las autonomías locales. De hecho cuando fueron apareciendo las nuevas entidades, casi siempre el decreto de su reconocimiento como estado soberano perteneciente a la federación, fue promovido desde el centro.¹²⁵

En aquella etapa inicial se registraron episodios muy dolorosos para la nación, justamente por la debilidad institucional del estado; esa debilidad le provenía de la falta de organismos de gobierno que hicieran factible lo que en la constitución y sus leyes decía. De nada sirvió que la ley definiera cuál era el territorio nacional y las entidades que lo integraban, si no había una estructura de gobierno vigorosa que abrazara con sus ministerios todos los rincones de la patria; la soberanía nacional no estaba garantizada con un ejército organizado capaz de detener cualquier embate extranjero, los programas de fomento económico, desarrollo rural y construcción de caminos no existían, la educación y la salud eran procurados por la iglesia; en fin, todo estaba por hacerse.

Con el tiempo el estado mexicano se fue gubernamentalizando con base en las lecciones que le dio la historia; en ese sentido se tiene que reconocer en Benito Juárez y Porfirio Díaz pioneros en la construcción de organismos de gobierno, que luego le dieron forma y credibilidad de nación frente al mundo. La organización de un ejército y una administración pública a nivel nacional, fue decisiva para estructurar el aparato estatal y permitir la transformación de un poder de facto en una gestión pública incipiente que con el tiempo fue estableciendo ministerios de hacienda, banco central, departamento del tesoro y servicios de recaudación tributaria.

Más adelante, con el colapso de las oligarquías liberales o conservadoras durante la revolución, se abrieron nuevas posibilidades para la reorganización del estado-nación. Las masas aparecieron como elemento político importante y decisivo, hecho que explica su

¹²⁵ Dice Claude Batallón, al referirse a las capitales estatales vecinas del Distrito Federal que el surgimiento de estas capitales políticas ilustra claramente las relaciones que mantienen, cada una de ellas y el estado que encabezan con el poder político central asentado en la Ciudad de México con la sola excepción de Tlaxcala, cada poder próximo a la capital, nace de la voluntad central y no de una tradición de autonomía antigua. (Batallón, 1999: 140)

ascendente movilidad dentro de la estructura social, particularmente en los emergentes centros urbanos. En los casos en donde se llevan a cabo reformas agrarias importantes los campesinos también se incorporan al contrato social populista. Esto presionó a los nuevos gobiernos a crear una infraestructura administrativa muy amplia para dar soporte a sus nuevas clientelas corporativas que demandaban todo tipo de reivindicaciones. El fenómeno del populismo fue típico del paso de la sociedad tradicional rural a la sociedad urbana moderna. De hecho fue en esa etapa de dinámica concentración demográfica y crecimiento de las ciudades, cuando se empiezan a crear los primeros sistemas de administración urbana. Al tiempo que creció la población, crecieron las ciudades y con ellas los aparatos administrativos ligados a gobiernos locales que prosperaban bajo formas de gobierno altamente centralizados, ligados a través de algunos ministerios al dictador en turno, considerado como el jefe de estado. Otro fenómeno ligado a este proceso fue el de las burocracias locales que administraban los servicios públicos urbanos en las crecientes ciudades.

La paz y el progreso que desembocaron en el "milagro mexicano" (1940-1970), no hubieran sido posible sin la gubernamentalización del estado posrevolucionario. Si bien después ese proceso hizo que el gobierno degenerara en una maquinaria político-administrativa obesa y obsoleta, en su momento la elite burocrática la usó como palanca de desarrollo, basados en esa legitimidad revolucionaria y de logros en el crecimiento y modernización del país en esa etapa que coincidió con regímenes civiles se gobernó más y autoritariamente. Por esta razón la emergente gestión metropolitana de la Ciudad de México, se llevó a cabo bajo una forma autocrática y centralizada.

1.4. Federalismo y primeras formas de gobierno para la capital

Los gobernantes centrales por lo regular dispusieron de hecho y de derecho de poderes más amplios que los de los gobiernos locales, dejando muy poca autonomía a la iniciativa de éstos. Su centralismo se expresa siempre con la concentración de poder, en donde lo común son las estructuras verticales jerarquizadas en donde hay congestión de estructuras, funciones, espacios, pero también sobre control. (Pardo, 1985: 43-44). Una vez definido el federalismo como forma constitucional de gobierno, se creó el primer Distrito Federal por medio de un decreto presidencial en 1824. Con esto lo que se buscó fue darle vida a una figura jurídico-administrativa que sirviera para organizar el gobierno local y como asiento

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de los poderes de la Unión de la nueva república, pero esta característica *sui generis* dejaba excluidos a los ciudadanos en la elección de presidente de la república. La Constitución de 1824 facultaba además, al Congreso de la Unión para elegir un lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la federación, hecho que sirvió de pretexto para excluir al Distrito Federal como parte de la federación. En ese momento el asiento de los poderes federales comprendía un círculo, del cual el centro era la Plaza Mayor de la ciudad con un radio de dos leguas (8,800 metros). El gobierno de este territorio quedó bajo la jurisdicción del gobierno federal, previéndose que en las elecciones de los ayuntamientos de sus pueblos se seguirían aplicando sus leyes vigentes. (Robles, 1999: 14-15) Pero la complicada situación política provocó la abrogación de este distrito en 1836, bajo un nuevo gobierno de corte centralista que el 20 de febrero de 1837 incorporó su territorio original al Departamento de México.

Restablecido el federalismo en 1847, se restaura la Ciudad de México como Distrito Federal, devolviéndole también su derecho de ser reconocida como una comunidad política con vida propia. Se le otorgaron atribuciones como el derecho de voto para la elección presidencial y una organización municipal. No obstante, el gobernador seguía designándose por el presidente de la república. Más adelante, con modificaciones a la Constitución de 1824 se permitió a la población de esta entidad, participar en las elecciones presidenciales y tener representación territorial en la Cámara de Senadores.

En la Constitución de 1857 la federación enumera las partes integrantes del pacto federal, sin incluir entre ellas al Distrito Federal, pero sí al Estado del Valle de México, que se erigiría cuando los poderes federales cambiaran su residencia, misma premisa que nunca se llevó a cabo. En el texto final el Artículo 46 se estipulaba que:

el Estado del Valle de México se forma con el territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar. (Robles, 1999: 15)

Durante esta época prevaleció la idea de reconocer al Distrito Federal como una entidad con poderes plenos, argumentado el gran deterioro político y social que padeció la Ciudad de México, por ser sede y concentrar la mayor parte de los asuntos de la federación. Pero durante los debates sobre la Constitución de 1857, hubo otra postura que proponía a la ciudad de Querétaro u otro lugar. En esos planteamientos sólo se veía la perspectiva de las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

facultades del gobierno federal y del local, pero no se trastocaba el del orden municipal. Durante el porfiriato se mantiene el régimen municipal en las localidades, pero la administración de la ciudad en su conjunto estaba bajo control del poder federal y era a través del Ministerio del Interior que se resolvían sus asuntos.

La prioridad política del porfiriato fue darle unidad nacional a un país destrozado por las guerras internas, la pérdida de más de la mitad del territorio frente a los Estados Unidos y por las invasiones extranjeras. Lo menos importante era la justicia social, la división republicana de poderes, la democracia o el federalismo, su proyecto se centró en el crecimiento económico basado en el sector agroexportador dominado por las oligarquías tradicionales terretenientes y un puñado de inversionistas extranjeros con los que modernizó al país bajo los ideales de la filosofía positivista del orden político y del progreso material para unos cuantos. La Ciudad de México y la manera de gestionarla era por antonomasia la expresión de ese régimen

1.5. Centralismo y desconcentración

La revolución destruyó en parte el estado de los terratenientes y la burguesía exportadora. Se cortó la vía de transformación de los terratenientes en burguesía industrial y ésta tomó un nuevo origen, especialmente en la pequeña burguesía que utilizó el aparato estatal como palanca de acumulación capitalista. Esto es, se dio la transición del estado nacional oligárquico al estado moderno. (Aguilar, 1983: 17-19). La construcción de este estado moderno, implicó la destrucción del viejo esquema dictatorial, por la nueva autoridad construida a base de un entramado político-social más complejo. Las tentaciones reeleccionistas y el maximato callista como formas transitorias fueron superadas después de la victoria política de Cárdenas sobre Calles, hecho que representó un control férreo sobre las masas organizadas, la institucionalización del presidencialismo y el fortalecimiento del estado corporativo, condiciones todas para entrar a la nueva etapa de acelerado y "estable" de crecimiento económico. (Aguilar, 1983: 19).

La revolución significó la sepultura de la democracia y que desde el golpe de estado de 1913, la democracia ha sido considerada como causa de la pérdida del régimen de Madero y como una utopía ajena a la historia de México. Ya en la etapa posrevolucionaria, la omnipresencia del estado requirió de un aparato burocrático no tanto eficiente, pero sí tan amplio como lo exigía el emergente estado populista, benefactor y desarrollista. Así se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pudo dar la mezcla de bonapartismo y autoritarismo plebiscitario, con la supremacía de un "ejecutivo fuerte" que contaba con la legitimidad que le dieron sus orígenes revolucionarios. (Córdova, 1994: 1-64).

A partir de mediados de los años cuarenta la generación civil de los nuevos gobernantes, empezando por Miguel Alemán (1946-1952), contó con una maquinaria político-administrativa que le permitió todo tipo de excesos en el uso del poder y de los recursos públicos; si no se llegó a la tiranía de la elite burocrática, salvo en momentos críticos, fue porque la administración siempre estuvo anclada en compromisos políticos que la obligaban a representar en muchos casos y momentos importantes, a sectores populares a los que no se podía dejar de servir como interlocutor legítimo. (Pardo, 1995: 24).

Bajo esa fórmula de gobierno se ejecutaron las grandes obras y programas, en función de reproducir condiciones espaciales para un proyecto específico de industrialización y modernización, al centro del cual estuvo siempre, una emergente elite burocrática que pudo imprimir su particular forma de concebir el desarrollo urbano, a la vez de mezclarlo con sus propios intereses, en una óptica pernicioso, que poco consideró las implicaciones del crecimiento demográfico, la concentración urbano-industrial y sus impactos ecológicos sobre el territorio en el corto, mediano y largo plazo.

Así, la presencia de los efectos nocivos de la alta concentración, en un país en donde el estado surgió de origen con un aparato burocrático altamente centralizado, las reformas administrativas en la práctica, fueron de vocación desconcentradoras, ya que la descentralización hubiera ido contra su propia naturaleza. De esa manera, la elite burocrática logró imponerse por sobre el sistema político, atentando contra el régimen federal que ampara la constitución y sobre todo, contra un desarrollo más equilibrado, demandado desde el interior de la república por las comunidades territoriales de todas las entidades federativas. (Pardo, 1995: 26)

La descentralización ha tenido que relegarse o limitarse y en el mejor de los casos, emerger subordinada a otras formas de control político, económico e ideológico; los diferentes gobiernos posrevolucionarios fueron postergando la descentralización hasta que los niveles de saturación administrativa central les impidieron darle un mínimo de racionalidad al manejo de los asuntos públicos. El criterio de eficiencia se medía por la capacidad de respuesta que tenían las unidades administrativas centrales de implementar las decisiones.

Cuando esto no fue suficiente, las secretarías de estado y otros organismos federales, crearon delegaciones regionales y estatales en calidad de órganos desconcentrados (administraciones periféricas).

En este orden de ideas, tanto la desconcentración como la descentralización, son fenómenos político-administrativos, dependientes de la forma en cómo se estructura el estado, sus provincias y el grado de desarrollo político de la sociedad que lo engendra. Por eso el centralismo, el presidencialismo y la desconcentración como estrategias y técnicas de control y dominación sobre recursos y decisiones, son formas que obedecen a una etapa inferior del desarrollo administrativo, en donde la burocracia territorial del centro, se pone por encima de las colectividades periféricas, con el auxilio de las oligarquías locales.¹²⁶

Por su parte, el parlamentarismo, el federalismo, la descentralización, el municipalismo, la autonomía, la gobernabilidad democrática y la figura de las organizaciones no gubernamentales, obedecen a una etapa superior del desarrollo organizacional, en la que la organización local logra un nivel mayor de autonomía y en el que las relaciones centro-periferia, ponen a estas colectividades en un nuevo esquema de equilibrios, que permiten que las formas de organización sean más autónomas, eficientes y directas frente a las necesidades del desarrollo local. (Bolaños, 1994: 93-134) El gobierno de la Ciudad de México se mantuvo hasta tiempos recientes bajo la forma más primitiva del control centralista y el Departamento del Distrito Federal en tanto órgano desconcentrado del poder federal, fue su mejor expresión. Consecuencia de ello fue que para la constitución de un gobierno metropolitano, los poderes del estado siempre tuvieron asiento real en la "Casa de los Pinos" y no en la soberanía emanada de la ciudadanía.

1.6. Los poderes ilimitados del presidente

Sólo en el contexto del caso particular en donde se observa a cada presidente frente al enorme aparato burocrático administrativo bajo su mando y hasta podríamos decir, a su servicio, es posible comprender los efectos prácticos del presidencialismo sobre la gestión pública; el ejemplo de López Portillo permite ver lo que un presidente en turno pudo entender sobre su papel de mandatario una vez llegando al poder. Él fue uno de los más conspicuos en su forma de asumir y potenciar los excesos del presidencialismo, el que

¹²⁶ Nicolás Cárdenas analiza la recomposición de todas esas nuevas fuerzas políticas y sociales que agrupadas en partidos luchaban por los espacios abiertos que aparecieron al triunfo del movimiento constituyente (Cárdenas, 1992: 39-88)

rebasó los límites de lo acostumbrado, el que llegó al tope del nepotismo y de las excentricidades; hecho que sólo fue posible, por la manera en cómo se asume en México, la investidura de la "presidencia imperial". (Krauze, 1997: 15).

Haciendo analogía de una cita de Lucas Alamán en relación a la personalidad de los criollos y en particular a don Antonio López de Santa Anna, Krauze, retrata en ella al expresidente López Portillo:

de ingenio agudo, pero al que pocas veces acompañaba el juicio o la reflexión; prontos para emprender y poco prevenidos en los medios para ejecutar; entregándose con ardor a lo presente y atendiendo poco lo venidero; pródigos en la buena fortuna y pacientes y sufridos en la adversa. (Krauze, 1997: 385).

"Fui educado en la hidalguía", decía el expresidente. (López Portillo, 1995: 19) "Soy el fiel de la balanza", fue otra de sus frases célebres que reflejan el carácter autárquico del sistema político mexicano; la expresó cuando se le preguntó en relación al "destape" de su sucesor. Todos los expresidentes de México, al menos desde Miguel Alemán, habrán experimentado una sensación parecida, en lo que respecta a saberse el principal responsable de los destinos de la nación y por ende, el hombre más poderoso del país. Las razones de ello tienen que ver con el peso que tiene esta institución y su encarnación en la figura del presidente de la república, en la vida nacional y confirman un sentir que tiene sustento en el subconsciente popular, en el sentido de ver en la institución presidencial un poder omnimodo que reside en la tradición de subordinación y sumisión del mexicano; eso a lo que Weber identificó como las formas de "dominación tradicional". (Sánchez, 1976: 100)

Las fuentes de poder real del presidencialismo mexicano han sido materia de reflexión e investigación desde sus orígenes en la época de Santa Anna, Juárez y Porfirio Díaz, hasta fines del siglo XX. La primera y más importante es la que se encuentra en la legalidad constitucional, que le da elementos importantísimos de control y supremacía sobre el Poder Legislativo y como consecuencia de ello, también sobre el Poder Judicial También tiene preponderancia en materia de tratados internacionales, reglamentos y la facultad exclusiva en materia de suspensión de garantías individuales, por no mencionar otras más en materia de salubridad general, agraria y las derivadas de la regulación económica de las importaciones y exportaciones, sin olvidarnos de su papel de "máximo jefe" de las fuerzas armadas.

La segunda y también muy importante, es la que se refiere a las atribuciones del ejecutivo

sobre el gasto público, el presupuesto y la contabilidad, sobre todo con un estado tan decisivo y participativo en la economía y en donde destacó la ausencia de contrapesos en cuanto a mecanismos de control del ejercicio del gasto. La tercera, es la insuficiencia de garantías y mecanismos de protección de los derechos de los gobernados, frente a los actos del más importante de los poderes en México, como lo es el ejecutivo. La última, para no mencionar otras más, sólo reafirmaremos la importancia de ser el "presidente honorario" del partido hegemónico. Ante este escenario de omnipotencia, al momento de su destape y conforme fueron pasando los días:

López Portillo debió entrar en trance místico. El destino, la historia, el misterio, el cosmos, la providencia lo convertirían en el gran tlatoani de México. Quizá se sentía más que nunca Quetzalcóatl.. (Krauze. 1997: 390)

Véase las apreciaciones que él mismo hizo al referirse a su mandato presidencial, en una de sus obras:

Ya fui presidente. Ya fui el hombre, políticamente, más importante de mi Patria, en un tiempo..Llegué al puesto más alto al que puede llegar un mexicano y con eso recibí satisfacción mi vanidad..... (López Portillo. 1997: 49).

De la manera en cómo concebía el momento en que le tocó gobernar a México y su responsabilidad ante la historia, nos dice:

El gran mérito de una Revolución, consiste en cambiar las cosas tras construir un Estado que se haga responsable del principio y del camino. O se carece de instrumentos..... me vi frente a un mundo en el que tenía que escoger: capital o trabajo, y determinado por mis raíces, me incliné por el trabajo y el nacionalismo, y tomé decisiones extremas con las que comprendí que agotaba yo las medidas revolucionarias que me permitía la Constituciónnacionalizamos la banca concesionada y establecimos el control de cambios. Al salirme de la ortodoxia monetarista choqué con el sector empresarial y los gurúes extranjeros.....Se me acababa el tiempo. Simplemente comprendí que conmigo se había agotado un Proyecto Nacional Revolucionario.... Fui el último presidente de la Revolución. (López Portillo, 1997: 49-57).

Resulta obvio que la inercia concentradora de poder, que se había venido dando desde los primeros años posrevolucionarios, impidió que encontraran eco las demandas y expectativas que fueran en el sentido de la descentralización, de hecho, cuando en realidad apareció algo serio relacionado o parecido a eso, se trató de la desconcentración, es decir, algo que iba en el sentido exacto que favorecía al sentir y a la personalidad del presidente. El centralismo fue puntal de su gobierno. Siempre que se mantenga la resistencia a la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

redistribución de poder y a la descentralización, entonces tendrá ineludiblemente que acelerarse la desconcentración para que, a su vez, ésta asegure la eficiencia de la centralización. (Gutiérrez, 1985: 89)

Esta influyente forma de gestión pública centralizada y sobredeterminada por el criterio del presidente en turno, determinó no sólo el modelo desarrollista adoptado entre las décadas de 1930 a 1970, sino que distorsionó sus diferentes renglones imprimiéndole al país y a la sociedad en su conjunto, un espectro de ingobernabilidad y anarquía que puede percibirse, en aspectos que hoy trascienden claramente al ámbito de lo social, lo político y lo urbano.

Es obvio que la solución de los desequilibrios urbano-regionales y territoriales, no se resuelven por completo dentro los límites del estado, ni en el nivel de su aparato administrativo y mucho menos por procesos innovadores en la planeación estatal o por voluntarismos de los altos funcionarios de gobierno o del presidente de la república, sino que están imbricados con elementos estructurales internos y externos que afectan a la sociedad en su conjunto. Ampliar el espectro de las políticas gubernamentales por fuerza conlleva a una gestión más compleja y abierta de lo que permite la gestión a partir de las relaciones intergubernamentales dirigidas desde arriba, como han sido en experiencias pasada: en el futuro las políticas públicas metropolitanas deberán incorporar, una mayor dosis de participación ciudadana, única vía para agregar gobernabilidad a la gran ciudad.

1.7. Federalismo y desarrollo metropolitano

Aunque en última instancia en los sistemas centralizados la mayoría de las formas de la desconcentración, aleja de los principios federalista y de la descentralización, hay que tener en cuenta, que no por ello se deberá tender solamente a descentralizar, pues esto, ni en la forma más pura de federalismo encuentra sentido, ya que siempre se habrán de reservar para el gobierno federal, conjuntos de facultades, funciones y atribuciones que son propias a su naturaleza de órgano superior que debe ejercer el tutelaje sobre las otros niveles de gobierno y sobre sus territorios; para ello es que se debe reservar el recurso de la desconcentración. El federalismo surge con una intención descentralizadora que tiende al respeto y delimitación de facultades y funciones político-administrativas entre el gobierno federal y los otros órdenes de gobierno.

La unión del nuevo estado y su vida normativa, se plasma en una constitución: la estructura de su ley es diferente a la del estado unitario: en el sistema federal, la norma suprema crea

dos órdenes subordinados a ella, pero que entre sí están coordinados. Estos órdenes son: el federal y el de las entidades federativas; ninguno de ellos puede por sí mismo cambiar las disposiciones de la ley creadora que les señala sus obligaciones y derechos respectivos. (Carpizo, 1973: 15) Pero una cosa es la ley y otra implementarla en realidades complejas. Tal es el caso de las ciudades que se conurban con territorios de otras jurisdicciones, que van conformando espacios comunes hasta llegar a convertirse en metrópolis. La experiencia muestra que las formas político-administrativas de los gobiernos locales se ven rebasadas en sus capacidades para dar respuesta a las necesidades de estas comunidades. En este caso los regímenes federalistas han sido menos eficientes que los regímenes monárquicos, parlamentarios o unitarios para encontrar fórmulas de gobierno y administración intermedias que den gobernabilidad a sus metrópolis. Mientras que la soberanía y autonomía alcanzada en el federalismo resuelve reivindicaciones políticas de las poblaciones locales, ahora y obstaculiza la creación de organismos gubernamentales que atiendan el desarrollo metropolitano. (Ward, 1996: 130)

1.8. Autonomía y descentralización

La estructura clásica de los tres poderes del estado se flexibiliza para devenir en una red de organizaciones multinivel mucho más compleja, en donde la función administrativa del estado se subdivide en dos grandes ramas: por un lado, las actividades que son ejercidas por la tutela y la responsabilidad de quienes llegaron al poder por vía electoral y; por otro, las actividades que quedan a cargo de individuos que no accedieron al poder por la vía del voto y a las que se quiere mantener alejadas de la esfera de la influencia de la política, destacando su carácter técnico-administrativo. En un contexto de tal naturaleza los autónomos órganos emergentes cumplen con atribuciones de estado y no de gobierno. Más que nunca es necesario concebir al estado como una matriz de relaciones entre la sociedad y el poder político y, por lo tanto, la consecución de sus objetivos y metas institucionales quedan fuera del ámbito de influencia de la administración pública y de los gobiernos, aunque operativamente se ciñan a los procedimientos y normas de la ejecución y control del gasto público.

En suma, lo que se privilegia con la descentralización y sesión de la autonomía para este tipo de organizaciones es:

- su carácter técnico-administrativo;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- el propósito explícito de aislarlos de la lucha política y;
- su carácter de órganos auxiliares del estado en encomiendas especiales que no puedan asignarse a ninguno de los otros poderes en virtud de que estarían actuando como juez y parte. (Barajas, 2001: 26-27)

La historia reciente y no tan reciente en la creación de organismos autónomos en América Latina es rica en experiencias; para donde quiera que volteemos encontramos ejemplos dignos de enaltecerse como es el caso de Costa Rica que desde 1940 cuenta con una especie de cuarto poder en materia electoral, un banco central autónomo y un sistema de contraloría auxiliar a la Asamblea Legislativa, en un país de tempranas tradiciones democráticas. Chile igualmente tiene un banco central autónomo y su sistema de contraloría que además vigila los fondos de inversión en los diferentes niveles de gobierno y, Argentina que adicionalmente ha avanzado en la institucionalización de un organismo en favor de los derechos humanos. Experiencias parecidas se pueden generalizar para Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua.

La autonomía como la conocemos ahora es producto de procesos orgánicos de adaptación muy complejos, cuyo antecedente más remoto se ubica en las universidades. En 1819 en una controversia entre el estado de New Hampshire y el Darmouth College, en Estados Unidos, la Suprema Corte de Justicia decidió que aquel no tenía derecho a modificar unilateralmente la "Charter" de Darmouth College (equivalente a la ley orgánica). En 1850 se produce el primer antecedente de constitucionalización de autonomía por parte de la Universidad de Michigan. A estas experiencias se suma la lucha social librada a fines de los 20's que permitió la creación de la Universidad Nacional Autónoma de México y las de Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

En nuestro país es rica la experiencia en la creación de organismos desconcentrados, descentralizados y con diferentes niveles de autonomía respecto de los poderes tripartitas del estado, luego el problema de su operación bajo estos principios en la práctica, ha tenido que ver con la voluntad presidencial o de los poderes reales que se desprenden del sistema presidencialista, al menos hasta hace pocos años. En la historia del gabinete ampliado o del sector paraestatal se pueden encontrar la amplia gama de organismos y su relación con el poder central; en esa línea podemos mencionar algunos como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, el Centro Nacional

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de Evaluación y Certificación Educativa, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y otros más.

La autonomía adquiere formas diferenciadas en cada organismo; la discrecionalidad legal y política de la dirección respecto de los poderes de los que una institución se dice autónoma es la que determina su capacidad de movilidad en el escenario organizacional entre estado y sociedad. Esa discrecionalidad se puede medir observando al menos tres grandes rubros: manejo presupuestal y financiero; capacidad de decisión sobre sus formas de gobierno y; autonomía administrativa. Todos estos elementos puestos en juego dentro de un sistema político en transición son los que en un momento dado determinan la capacidad autonómica de una organización. En la última década, como producto de la transición democrática vivida en México, surgieron o se rediseñaron tres organismo emblemáticos¹²⁷ para lo que puede significar la gobernabilidad democrática:

- a) El Instituto Federal Electoral en 1990, fundamental en el avance de la transparencia de los procesos electorales;
- b) El Banco de México en 1994, en un país que ha vivido al menos tres profundas crisis económicas con devaluaciones y fugas de capitales importantes, derivadas de los malos manejos desde la oficina de la presidencia con amplias facultades del poder ejecutivo sobre el banco central y;
- c) La Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1999, en un contexto en el que el estado manejaba discrecionalmente la lucha política de la ciudadanía, como pretexto para privarla de la libertad, como si se tratara de conductas criminales sancionadas por el derecho penal.

En este contexto de transición política y reforma del estado y con un universo tan diverso en experiencias en el diseño de organismos con diferentes grados de autonomía y vocaciones de función pública tan variadas es que los actores de la metropolización deberán de sentarse a la mesa de las negociaciones para retomar la responsabilidad que a cada uno le corresponde en su obligación de lograr un modelo de organización gubernamental previsible para la región.

¹²⁷ Acosta Romero señala sin embargo, que si bien el Instituto Federal Electoral, el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos no forman parte de ninguno de los tres poderes de la Unión, no tienen delegada la soberanía del Estado, sino que son formas de autoridad administrativa del Estado. (Barajas, 2001: 32)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.9. El cuarto orden de gobierno

En el caso mexicano el municipio se ha ido configurando como un tercer orden de gobierno en la medida en que pasa de una unidad meramente administrativa, a un órgano de gobierno con facultades políticas, de acuerdo a las reformas del Artículo 115 constitucional de las últimas dos décadas. Este crecimiento político del municipio está despertando el interés de la ciudadanía en las diferentes regiones del país, que se refleja en formas más activas de participación en la gestión de asuntos comunitarios.

Poco a poco se va abriendo paso de abajo hacia arriba y en algunos casos de arriba hacia abajo, una estructura organizativa a veces espontánea, otras veces con tintes de formalidad legal, pero arraigada en las expectativas de una vida comunitaria que busca canales de participación para la solución de los problemas que se generan en sus propias jurisdicciones territoriales. En algunos casos como en Tlaxcala, que tiende a la creación de unidades auxiliares de gobierno con base en los pueblos, barrios, comunidades y colonias, para cumplir una serie de funciones político-administrativas y con derecho a participar en la administración formal del gobierno, en la planeación de obras comunitarias, en la definición de las políticas públicas locales y de su estado. (Olmedo, 2000) Pero crear un cuarto orden de gobierno, plantea la necesidad de activar la descentralización para la constitución de órganos administrativos al frente de los cuales tendrían que estar ciudadanos elegidos popularmente, quienes se encargarían de los asuntos de interés más inmediatos de sus comunidades y que de llevarse a cabo las reformas constitucionales, podrían tener injerencia y formar parte del gobierno a través de la representación comunitaria o vecinal.

Incluso entre diciembre de 1999 y junio del 2000, acudimos a un intercambio académico sobre *Desarrollo urbano y descentralización en el Condado de Dade* con la Universidad Internacional de Florida. Encontramos que el alto nivel de eficiencia de la administración urbana tiene mucho que ver con la existencia de un cuarto orden de gobierno que subdivide a los condados de Estados Unidos en pequeñas unidades territoriales (municipalities), administradas por funcionarios (*city managers*), que son elegidos por la comunidad al margen del sistema partidista y el requisito para ser candidato es que vivan en la comunidad. Esta es la forma ortodoxa de entender el federalismo y su esencia descentralizadora. La descentralización política es la contraparte del centralismo, además

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

del resultado nato de la forma federalista de organización político-territorial. El reconocimiento del poder comunitario como original fuente de la soberanía del estado moderno es una tendencia que se está dando a nivel mundial y en México el estado de Tlaxcala es pionero.

En la Ciudad de México la participación ciudadana ha avanzado en las dos últimas décadas a través de diversas manifestaciones que se reflejan en el avance de la organización vecinal en sus respectivas delegaciones, la creación de las 1452 unidades territoriales presididas por representantes vecinales, en las formas de representación el la Asamblea Legislativa, así como en la proliferación de organizaciones no gubernamentales vinculadas con problemas de gestión sobre asuntos públicos. La descentralización no se puede ver como una concesión del Estado, ésta también se puede generar desde la sociedad civil y siempre estará ahí como recurso técnico y alternativa político-administrativa. para avanzar en la gobernabilidad democrática del campo o la ciudad. incluyendo el reconocimiento formal de las autonomías locales que se abren paso como formas concretas de un cuarto poder de estado . que en las grandes ciudades podrían constituir las células organizativas y estructuradoras de las políticas metropolitanas.

1.10. Actores globales y gobernabilidad metropolitana

En la medida en que las grandes ciudades se mundializan es importante poner atención a los cambios que se dan en las altas esferas del poder, pues de ello depende en mucho la orientación de la gestión metropolitana, de las políticas y programas de desarrollo urbano y las formas de negociación del estado con los diversos sectores sociales. En épocas anteriores estos grupos se moldeaban bajo el contrato social y dentro de las fronteras físicas acordadas por el estado-nación, mientras que en la globalización se regulan desde invisibles puntos del planeta que prometen la automática y sencilla realización de cualquier capricho individual. al tiempo que se consolidan los controles centralizados del poder económico y político que dan forma al nuevo gobierno transnacional global. (Sáez, 1997: 64) La estructura social de la ciudad se va modificando en la medida en que las clases hegemónicas del nuevo orden global logran imponer sus intereses al conjunto de la sociedad mundial, a partir de sistemas de alianzas con las elites burocráticas de los estados-nación reformados.

El problema teórico fundamental lo constituye entonces. los modos que adoptan las

estructuras de dominación, porque por su conducto se comprende la dinámica de las relaciones de clase y el modo de conexión entre los componentes estructurales internos y externos¹²⁸ que afectan el rediseño político-administrativo del estado, el ordenamiento territorial de los espacios urbanos. Cualquier ciudad a la vez de ser aldeana puede ser también ciudad mundial. (Taylor y Flint, 2000: 358-362)

Una propuesta como ésta permite una comprensión más acabada de las transformaciones del estado-nación, sus adaptaciones al nuevo entorno internacional, los cambios en la forma de gobierno, los ajustes de su aparato administrativo y sus consecuencias para la ciudad, pues aunque el ciclo del expansionismo estatista y de proteccionismo esté superado, las estructuras nacionales y las políticas públicas no pierden vigencia. En cierto modo adquieren una nueva y especial relevancia en la competencia por el comercio, los capitales internacionales y por el desarrollo. (Toledo, 1999: 45)

El trabajo fino en el rediseño del estado en la primera y la segunda ola de reformas ha requerido también de cambios en el pináculo de la elite burocrática. Los políticos y funcionarios tradicionales del estado patrimonialista-burocrático¹²⁹, poco a poco fueron remplazados por los tecnócratas con apoyo y asesoría de los organismos internacionales especializados.¹³⁰ El estilo gerencial de administración se percibe por la forma de seleccionar los gabinetes y el tipo de reingeniería que se propone aplicar para convertir al aparato administrativo patrimonialista-burocrático en una organización gerencial orientada a la eficiencia, la calidad y la productividad. La administración estatal tiende a estandarizarse, no importa la antigüedad, el origen sociocultural o el sistema político que le anteceda. En esta visión la gerencia pública resulta una condición impostergable ante una sociedad crecientemente involucrada en lo público y en lo global y la ciudad debe estar al día para no rezagarse. (Cabrerero, 1997: 11)

El viejo modelo administrativo de "despacho", con sus antesalas y funcionarios jerárquicamente organizados en departamentos especializados deja de ser útil, al menos en

¹²⁸ Cardoso y Faletto en los años 70's ya mostraban su preocupación por los ajustes estructurales que se daban en las sociedades latinoamericanas debido a sus relaciones de dependencia con las metrópolis. (Cardoso y Faletto, 1971: 20)

¹²⁹ Utilizaremos este término para referirnos a ese modelo administrativo híbrido, producto de la herencia colonial dejado por las monarquías absolutista y el modelo weberiano, nunca desarrollado con todas sus consecuencias en México.

¹³⁰ En la composición del gabinete de Fox, se muestra un claro desplazamiento de la tecnocracia neoliberal formada durante los 80-90's, por una generación de empresarios de mediana talla y gerentes de altos niveles provenientes de la iniciativa privada internacional. (Rosique, 2000: 31-53)

las agencias gubernamentales orientadas hacia el exterior: en su lugar se implanta el modelo "oficina", con divisiones de cristal, mamparas a media altura, espacios abiertos, equipos de trabajo altamente tecnificados y con unidades descentralizadas en donde la innovación, los cambios de entorno y las relaciones horizontales son lo común. (Guerrero, 2001: 55-83)

En México esto está ocurriendo en algunas áreas estratégicas de los ministerios de hacienda, comercio, banca de fomento a las exportaciones, relaciones exteriores, empresas paraestatales de vocación exportadora, etc., y se está tratando de extender hacia el resto de la administración pública, con resultados diversos, sobre todo para los gobiernos locales que enfrentan nuevos retos con maquiladoras y franquicias huéspedes que demandan servicios públicos eficientes y ciudadanías cada vez más pendientes de la gestión pública y del desarrollo de la infraestructura en las ciudades y sus entornos.

Hoy el estado benefactor no está de moda ni pasa por sus mejores momentos: el gran aparato administrativo de tipo weberiano fue eficazmente desprestigiado por la ideología neoliberal; apenas la "tercera vía" propuesta por Anthony Giddens, lo vuelve a poner sobre la mesa de la discusión con un rostro de socialdemocracia renovada; algunos países latinoamericanos, como Brasil, Chile, Venezuela y México,¹³¹ están experimentando salidas con reformas al estado y a la administración pública, pero todavía no se define con claridad el rumbo que tomarán y mucho menos se refleja todavía en acciones concretas en beneficios relacionados con las políticas metropolitanas; las inercias negativas del pasado reciente, siguen dominando el quehacer cotidiano dentro de las administraciones públicas.¹³²

En México la disputa por el poder entre los partidos, pone a la Ciudad de México en la disyuntiva entre varios proyectos de desarrollo: el tradicional anclado en formas de gestión

¹³¹ En el caso de algunos países como México la situación es complicada, pues al tiempo que se trata de avenir a los compromisos con el Tratado General de Tarifas y Aranceles, el Tratado de Libre Comercio, la Organización Mundial de Comercio y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico por otra parte las presiones populares son muy fuertes, como para alejarse del todo del anterior sistema bienestarista.

¹³² En palabras de Will Hutton de The Observer: Anthony Giddens muestra que desarrollar una tercera vía en la política moderna es no sólo una posibilidad, sino una necesidad, y representa la renovación de la socialdemocracia en un mundo en el que las ideas de la vieja izquierda han quedado obsoletas, mientras que las de la nueva derecha son inadecuadas y contradictorias. Un nuevo programa socialdemócrata está surgiendo: es sólido, de largo alcance y puede reavivar el idealismo político. (Giddens, 2000: Contraportada)

autoritaria ligada a clientelismos corporativos, el socialdemócrata inclinado por políticas populistas y los climas de conflicto social para reivindicarse en el poder y el gerencial orientado a un eficientismo basado en la lógica de la subordinación de las clases populares al modelo empresarial de desarrollo. Se antoja compleja la construcción social de un proyecto metropolitano de gobierno con visión de futuro, cuando los actores políticos principales están más preocupados por moverse desde la arena política para controlar y mantenerse en el poder, que por buscar consensos que le den salida a los grandes problemas de la ciudad.

* * * *

El peso de la historia política de un país no se puede borrar al momento de diseñar las instituciones de gobierno; en ese sentido los organismos públicos y sus administraciones adoptan formas propias de los regímenes de dominación. Por eso en la capital de la república la cultura política de la dominación centralista ofrece serias resistencias a las reformas institucionales de fondo y en ello va de por medio la poca trascendencia de los organismos de coordinación que se han creado durante la última década para enfrentar los problemas de la metropolización; aún así la gran ciudad no deja de ser un actor importante de los procesos globales que se dan en el mundo y por lo mismo la conformación de un gobierno metropolitano con mayor solidez y visión de futuro, puede provenir de las experiencias recientes y propias en el rediseño de organismos autónomos y descentralizados como el Instituto Federal Electoral, El Banco de México o la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Todo depende de las voluntades políticas y del logro de consensos entre los actores fundamentales de la gran ciudad.

2. Forma de gobierno

2.1. Centralidad y forma de gobierno en la ciudad capital

La Ciudad de México representa el espacio territorial más importante del país y es a partir de ella y de su historia que la mayoría de los mexicanos construyen una parte de su identidad nacional; es en la capital del país en donde han tenido lugar hechos históricos trascendentales y el punto de referencia internacional donde se concentran las representaciones diplomáticas y organismos de todo el mundo; se encuentran los más altos y modernos edificios, los centros comerciales de elite y los edificios públicos federales en donde se albergan los poderes de la república. Además, es la meca religiosa en donde se localiza el recinto de la virgen de Guadalupe, el Zócalo y el lugar hacia el cual muchas generaciones de mexicanos pudieron llegar, atraídos por el gran desarrollo urbano.

En los últimos años su forma de gobierno¹³³ ha transitado de un órgano centralizado y autoritario, hacia una forma más descentralizada y democrática. Las reformas más significativas que han propiciado este cambio son:

- La reforma política de 1977 que abrió las puertas a los partidos de oposición para su participación en los procesos electorales.
- La creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1988.
- La elección del jefe de gobierno (1997) y de jefes delegacionales por voto popular (2000).
- La creación de 1352 comités vecinales con capacidades legales para participar en la elaboración de presupuesto locales y la apertura hacia las ONG's para la formulación e implementación de políticas públicas diversas que tienen que ver con la gestión de la ciudad.

En ello va de por medio una acción descentralizadora que se observa en cambios estructurales en los órganos de Estado (Congreso de la Unión), del gobierno federal, del Distrito Federal, delegacional y comunitario.

La forma de gobierno anterior estuvo sometida a fuertes cuestionamientos por parte de

¹³³ Entendemos por forma de gobierno al conjunto de órganos que legalmente son constituidos por el Estado para ejercer el poder de decisión y ejecución sobre las leyes, planes, programas y acciones que habrán de ejercerse en las diversas materias que tienen que ver con la administración pública sobre un ámbito territorial determinado

diferentes actores políticos y sectores de la sociedad, en por lo menos tres direcciones fundamentales:

- Hacia la falta de un proyecto metropolitano planificado sostenible y sustentable que responda no sólo a un desarrollo equilibrado para el Distrito Federal, sino para la zona conurbada en su conjunto.
- Hacia el poder centralizado que los poderes federales ejercen sobre el gobierno del Distrito Federal.
- A la ausencia de una reforma política de fondo que le dé cauce a las demandas de democracia para una participación ciudadana más amplia y efectiva que influya sobre el destino de su ciudad.

Actualmente el poder ejecutivo federal, el Congreso de la Unión, el gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, las delegaciones del Distrito Federal, entre otras instancias, forman el conjunto de órganos de gobierno de la Ciudad de México y en la medida en que cambien sus facultades, sus atribuciones o sean transferidas de unos a otros órganos o se creen nuevos, es que la forma de gobierno evoluciona y se transforma y el sentido que tomen estos cambios, es lo que permite evaluar sus alcances y tipo de orientación política, pero habría que preguntarnos cuál es el trasfondo histórico por el que la ciudadanía de la capital de la república no ha podido ejercer su soberanía en forma plena y hacia dónde puede desembocar la actual transición:

Un buen punto de partida es sin duda conocer su historia..... el diálogo con el pasado es un quehacer al que la conciencia contemporánea no puede renunciar y, por otro, el conocimiento de las causas del fracaso del gobierno municipal en la capital puede alertarnos sobre aquellos aspectos de la virtual reforma política que merecen especial atención para garantizar su éxito. (Miranda, 1999: 20)

2.2. Antecedentes

Desde antes de la llegada de los españoles Tenochtitlán ya era el centro político y religioso de una vasta región que se extendía por el sureste hasta Centroamérica y por el norte y occidente hasta donde se lo permitían otros pueblos indígenas con los que se mantenía en constante guerra. La base de organización social de la ciudad era el calpulli; en sus orígenes éste daba identidad consanguínea, territorial y religiosa a su población y se consideraba una unidad político-administrativa para efectos militares y de tributación fiscal, así como patrimonio de suelo que permitía extraer el usufructo de las tierras laborables. En su

dimensión interna, éstos eran formados por varios chinancalli, una especie de manzanas o pequeñas aldeas, con sus propios representantes. Aunque el gobierno central se caracterizaba por ser despótico-tributario, las comunidades gozaban de cierta autonomía para la toma de decisiones sobre los asuntos relacionados con el manejo de su entorno.

Este esquema de gobierno en el que se combinaban formas centralizadas y descentralizadas resultaba eficiente para el manejo de las grandes obras de infraestructura hidráulica que se requerían para el control de los niveles del agua del lago en que estaba asentada la ciudad. La conquista española trajo cambios importante para la forma de gobierno de la ciudad, pero también conservó mucho de las formas anteriores. El territorio se inició bajo el régimen municipal cuando Cortés creó el primer ayuntamiento en Coyoacán en 1524; de ahí en adelante los ayuntamientos que se fueron creando funcionaron bajo esa forma de gobierno en la que los cabildos tenían cierto control sobre las decisiones que se tomaban sobre el desarrollo de su jurisdicción y aunque la designación de algunos sus miembros pudiera ser manipulada por los personajes influyentes de la época, no dejó de ser una experiencia política en donde la democracia comunitaria era una práctica común. La idea de Cortés era convertir a Coyoacán en el nuevo centro político, pero pronto se dio cuenta de que el espacio natural de reunión de los pueblos y caciques indígenas seguía siendo Tenochtitlán, razón por la cual decidió mudar los poderes para allá. La traza de la nueva ciudad recibió un plano cuadrangular al estilo de las ciudades medievales españolas, con una plaza mayor, en torno a la cual se construyen los principales edificios; la mayor riqueza del reino de la Nueva España fue su población indígena, por su dominio de la artesanía, la agricultura y los oficios de la construcción. (Bataillon y Rivière, 1979: 12-14)

El sistema de barrios fue retomado sustituyendo a los dioses tenochcas de cada campan por los santos de la religión católica. Alrededor del centro monumental (llamado Zócalo desde el siglo XIX), los barrios se organizaron cada uno alrededor de su iglesia y de su cementerio. Los mercados fueron reconstruidos y la actividad comercial de Tlatelolco y la Lagunilla se restablecieron, retomando también su rol de sede religiosa. Más hacia el norte, sobre el centro ceremonial prehispánico de la diosa Tonantzin, se erigió la capilla de la virgen de Guadalupe.

En un principio por disposición del rey los cabildos eran elegidos por los conquistadores y sus funcionarios (alcaldes, regidores, alguaciles, alféreces, alcaldes de hermandad y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

jurados) cambiaban cada año; más adelante estos puestos fueron de elección popular sobre todo en las ciudades pequeñas e incluso en las comunidades indígenas, pero en las grandes ciudades los puestos estuvieron siempre en manos de unas cuantas familias poderosas. También hubo consejos y asambleas de procuradores en los que los municipios eran representados; de cualquier manera la vida municipal se disipaba entre las penurias del erario y la rapiña de los funcionarios peninsulares. (Lozano, 1986: 141)

La basura era considerada un mal para la salud pública; el agua se desperdiciaba y costaba mucho conducirla; había inseguridad por la cantidad de criminales que llegaban a la ciudad y mucha gente sin hogar. La industria, la tecnología, el comercio y el sistema gremial reflejaban el dinamismo económico de la ciudad, pero también la falta de un plan regulador eficiente que corrigiera el desequilibrio urbanístico y ecológico. Durante el gobierno de Martín de Mayorga cuadragésimo séptimo de la Nueva España, don Baltazar Ladrón de Guevara criollo, oidor, asesor general y regente del virreinato, alcanzó la realización de su vieja idea de dividir la ciudad para su mejor administración, en circunscripciones pequeñas que permitieran dotarla de vigilancia y servicios.

Este era el panorama que encontró a su llegada el segundo conde de Revillagigedo; él, bajo las órdenes de los virreyes de Bucareli (1789-1794), emprendió una reforma a semejanza de la aplicada en Madrid durante la monarquía de Carlos III, llevando a cabo importantes obras y procurando con renovado espíritu la transformación de los servicios públicos. Es justo reconocer que el éxito de sus reformas no fue sólo mérito de él. Desde antes que llegara y durante su gobierno, un grupo nutrido de proyectistas, arquitectos e ingenieros y funcionarios criollos y peninsulares, contribuyó con su gran talento, al grado de que sin su aportación las reformas de Revillagigedo, no hubieran madurado acertadamente. Alzate, Constanzo, Castera, Ladrón de Guevara y Bernardo Bonavía, merecieron por ello el honroso epíteto de patricios celosos de bien del estado. (González, 1984: 7-9)

Los primeros años de independencia se caracterizaron por la inestabilidad del sistema político y en ello fue de por medio la incertidumbre sobre si se adoptaría el federalismo o el centralismo como forma de organización territorial (1824-1847); esa situación repercutió en la definición del Distrito Federal como unidad territorial político-administrativa y el régimen de gobierno para sus municipios y el gobierno local. Finalmente en 1847 se le define su estatus de capital del país y su gobierno local queda como un organismo

dependiente del poder ejecutivo, mientras que sus municipios se mantienen bajo régimen de autonomía limitada con autoridades electas. Ya en los inicios del siglo XX, se faculta al Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal, dejando de lado, los pocos y paulatinos avances que se dieron para reconocer la existencia del Estado del Valle de México. Al respecto se señalaban diversos argumentos. Entre ellos, que desde el punto de vista jurídico, en nuestro sistema federal no existe una subordinación del gobierno de ninguna entidad federativa al gobierno federal o viceversa, por lo que no existiría salvaguarda de los poderes federales, si éstos quedaran asentados en el territorio de un estado, con lo que se atentaría a la unidad nacional y se propiciaría el rompimiento del pacto federal. De tal forma se afirmaba que desde el punto de vista político, la teoría y la historia probaban que no era conveniente la coexistencia, sobre un mismo territorio, de un poder federal y un poder local. Así se confirmó una vez más la reiterada idea de establecer en segundo plano al Distrito Federal, respecto a la federación y de los poderes de los estados.

La transición de una ciudad marcada por las actividades precapitalistas hacia el desarrollo capitalista, se ve interrumpida por el estruendo revolucionario en 1910. Hasta ahí, el régimen para la forma de gobierno de la ciudad, con sus altibajos, había desarrollado formas híbridas en donde se combinaban la autonomía de los pueblos y viejos barnos bajo el sistema municipal descentralizado, que contrastaba con el centralismo impuesto al gobierno de la ciudad mayor. En la etapa revolucionaria se le otorga a la ciudad un breve e inestable status de estado con gobernador designado, respetando el régimen municipal, todos con sus cabildos y presidentes municipales; de hecho la Constitución de 1917 reconoce en su Artículo 73 que el territorio del Distrito Federal se divide en municipios organizados cada uno a través de un ayuntamiento de elección popular directa. (Robles, 1999: 15)

2.3. La era del Departamento del Distrito Federal

La forma centralizada de organización política para Distrito Federal, se justificó en la idea de la incompatibilidad territorial pero en el fondo se trataba de una precaución política para evitar contender electoralmente con la oposición en la capital. Justamente en la experiencia venidera de los años veinte los múltiples problemas políticos de nivel nacional que se ventilaban en el ámbito geográfico de la ciudad, creaban una situación de vacíos de poder

en la gestión administrativa, que concluyeron con la existencia municipal. (Hiernaux, 1998: 248) Desde el siglo XIX los ayuntamientos del Distrito Federal habían demandado la erección de este distrito en estado de la federación o la expedición de una ley que organizara debidamente la vida municipal para evitar los continuos conflictos con el gobierno general y detener la erosión de los servicios municipales, (Miranda, 1999: 21) pero la violencia, el desorden administrativo, la bancarrota financiera de los ayuntamientos, la corrupción y la lucha desatada por el control de la ciudad, dieron lugar a la reforma de 1928 con la que el general Álvaro Obregón, en calidad de ciudadano, presentó una iniciativa para reformar el Artículo 73 constitucional con la que desaparecen los 13 municipios reconocidos en marzo de 1903, contraponiéndose al "ala dura" de diputados constituyentes representada por Heriberto Jara e Hilario Medina que en 1917 habían tratado de garantizar la libertad de ese tercer orden de gobierno para la capital. De hecho la promoción del decreto para que desaparecieran los municipios fue motivada porque el general Obregón, pretendía reelegirse, cuando terminara el mandato del general Plutarco Elías Calles. (Moreno, 1999: 1).

La disolución de los ayuntamientos del Distrito Federal se basó en el argumento de que esta forma de gobierno no había respondido a las necesidades de una ciudad multiplicada en su tamaño y en sus problemas, a causa de su indisciplina administrativa, de su dependencia del erario federal y de su libertinaje político:

el remedio era la unidad de mando de un gobierno centralizado en manos del Poder Ejecutivo Federal, que aunque supo controlar las fuerzas políticas que se disputaban la capital, fue incapaz de dar una solución de conjunto a la ciudad. (Miranda, 1999: 20)

De esa manera:

El federalismo centralista acabó por relegar al municipio y confiscarle sus atribuciones. La debilidad del municipio, que llegó a su punto extremo hacia principios de la década de 1980, se tradujo en debilidad de la República. (Olmedo: 1999. 42)

Eliminado el municipio como forma de gobierno descentralizada y autónoma, el Departamento del Distrito Federal se creó como órgano centralizado y dependiente del gobierno federal, al frente del cual estaría un regente nombrado por el presidente de la república. El territorio mantuvo la subdivisión en 13 demarcaciones pero administradas a través de un órgano desconcentrado, al frente del cual se ponía un delegado nombrado por

el regente, con el acuerdo del presidente. Se buscaba la unidad de mando y eficacia en todos los órdenes del servicio público de acuerdo a lo asentado en el Artículo 73 de aquella constitución. (Robles, 1999: 16) Con esa misma reforma se crea el Consejo Consultivo del Departamento del Distrito Federal y los 13 Consejo Delegacionales respectivos, mediante un esquema de integración sectorial, gremial o corporativo. Estos consejos tenían un carácter de auxiliares administrativos, con mínimas funciones, quedando formados por ciudadanos distinguidos seleccionados por el Jefe del Departamento y por los propios delegados. (Castelazo, 1998: 7) Inconscientemente bajo esta forma de gestión y con la mayor población del país sin derecho para elegir a sus autoridades locales, la Ciudad de México afianzó su posición de supremacía con relación al resto del país.

La "regla de oro" del sistema, fue que las reformas de gobierno para el Distrito Federal deberían ser mínimos y graduales. La resistencia a cualquier tipo de reforma de fondo fue automática. Para el grupo en el poder lo más importante fue consolidar un proyecto de desarrollo que permitiera industrializar y modernizar bajo ciertos arreglos cupulares. En ese modelo "positivista" de progreso se pudo resumir el esfuerzo nacional de los años posrevolucionarios y que en la ciudad llegó a su climax cuando el Departamento del Distrito Federal adquirió forma institucional moderna y eficiente, propia del sello ruizcortinista, que Ernesto Uruchurtu supo hacer funcionar con logros importantes a lo largo de tres lustros. El centralismo aplicado en la planeación y gobierno de una ciudad que mantenía sus límites dentro de la jurisdicción legalmente establecida para el Distrito Federal, con todo y su dosis de autoritarismo, permitió darle unidad a las políticas metropolitanas de la época y darle congruencia a las variables de crecimiento hasta llegada la década de los 60's. La obra del llamado "regente de hierro" se plasmó en la construcción de modernos mercados, escuelas, hospitales, glorietas y avenidas con camellones y jardines llenos de flores. La seguridad y la regulación del uso del suelo y los espacios públicos mostraban orden y eficiencia de acuerdo a un modelo "racional" de ciudad en donde los pobres no tenían cabida.

Sobre ese mismo aparato de gobierno centralizado la ciudad se desplazó hacia los años 70's con sus mercados sobre ruedas, sus políticas clientelares, la construcción de los ejes viales, la estatización del transporte, del abasto popular, de los bancos. Como la ciudad creció, de 13 se paso a 16 delegaciones, con oficinas y estructuras organizacionales más grandes y

moderna, pero con el mismo status de órganos desconcentrados. De hecho el neopopulismo de las administraciones de Echeverría y López Portillo abrieron los caminos para la reforma política y de la planeación urbana institucionalizada, pero los compromisos corporativos en que estaba anclado el sistema, no permitieron resolver los problemas de la gran urbe, tanto más al contrario, los catalizó.

2.4. Transición hacia la descentralización y los gobiernos electos

Algunas de las reformas político-administrativas que le han ido dando un semblante diferente a la endurecida e inflexible forma de gobierno representada por el Departamento del Distrito Federal son las siguientes:

- La Ley Orgánica del 29 de diciembre de 1970 amplía el número de delegaciones a 16, en reconocimiento al crecimiento de la ciudad y con la finalidad de atender con mayor proporcionalidad a la población del Distrito Federal. Es el momento en que toma auge la política de desconcentración, desplazando recursos y funciones antes concentradas en el "Departamento Central". Los Consejos Delegacionales cambian de denominación por el de Junta de Vecinos, pero sus dirigentes siguen siendo integrados por elección de las autoridades. (Castelazo, 1998: 8)
- En julio de 1986, toma fuerza la idea de celebrar una consulta popular para buscar la manera de darle al Distrito Federal un status jurídico de mayor relevancia frente a los poderes de la Unión, teniendo como resultado la iniciativa de reforma constitucional del 28 de diciembre de 1986 en el que se prevé la posibilidad de formar un gobierno local para este territorio, sin desconocer sus límites geográficos, ni su función de sede de los poderes federales. La Asamblea de Representantes cuerpo colegiado formado por 40 miembros renovables cada tres años y elegidos por primera vez el 6 de julio de 1988, fue uno de esos primeros logros.
- La reforma constitucional de 1993 con la que se dio paso el Estatuto de Gobierno de Distrito Federal, previó la transformación de los órganos del gobierno local para la coexistencia gradual entre los dos órdenes de gobierno en el mismo ámbito geográfico, con lo que su naturaleza jurídica quedó expresada de la manera siguiente: El Distrito Federal o Ciudad de México es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, sede de los poderes de la Unión y por lo tanto capital de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo gobierno queda a cargo de los

poderes de la Unión, quienes lo ejercen por sí y a través de la Asamblea de Representantes, del Jefe del Departamento del Distrito Federal y del Tribunal Superior de Justicia con una distribución de competencias en materia legislativa, ejecutiva y judicial delimitadas en la propia constitución. (Robles, 1999: 17)

- El Congreso de la Unión deja de disponer de todas las facultades legislativas en el Distrito Federal, pero conserva la de expedir su Estatuto de Gobierno y las no concedidas a la Asamblea de Legislativa por la constitución, mientras que este órgano podrá legislar en todas aquellas materias expresadas en el Artículo 122 constitucional, entre las que destacan la Ley Orgánica, elecciones, presupuesto, hacienda, planeación y participación social.
- La reforma constitucional de 1996 con la que se amplían facultades y la Asamblea deja de ser de Representantes, para convertirse en Asamblea Legislativa, que en adelante estará integrada por 66 diputados locales.
- Por su parte, los jefes delegacionales serían electos en forma indirecta en 1997 y por vía de voto popular en el 2000, al igual que el jefe de gobierno del Distrito Federal fue en 1997; a la vez se dispone constitucionalmente que son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el jefe de gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

2.5. Los puntos muertos de la transición

No obstante todos estos cambios, el gobierno del Distrito Federal sigue teniendo en la práctica un fuerte contenido centralizador de facultades y funciones; por lo mismo el modelo administrativo de las delegaciones sigue siendo el de órganos desconcentrados con algunos logros de autonomía restringida. La elección mediante el voto popular del jefe de gobierno en 1997 y de jefes delegacionales en el 2000, marca un hito para la democracia y las reformas descentralizadoras del Distrito Federal, en tanto que ya no son nombrados por designación del ejecutivo federal, pero siguen dependiendo de poderes externos a la jurisdicción para el cumplimiento de muchas de sus funciones. Ciertamente se han modificado aquella forma de gobierno, haciéndola desplazarse hacia una situación transitoria no acabada, que oscila entre el centralismo y el régimen federalista: se ha pasando a uno más autónomo y bajo control de distintas instancias colegiadas o de representación popular.

Aún cuando hay un nuevo gobierno proveniente de un partido de la oposición, el funcionamiento y la estructura del sistema político-administrativo que se derivan del Estatuto de Gobierno y de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y demás leyes y reglamentos, no han cambiado sustancialmente en lo particular; el aparato de gobierno sigue operando muy centralizado, la mayor parte de su presupuesto lo ejercen las unidades administrativas centrales y las delegaciones operan reguladas por éstas, mientras que sus titulares sin importar que hayan sido electos por la ciudadanía, dependen para su gestión de los órganos centrales.

Muchas decisiones que en otras entidades son asumidas desde el gobierno estatal, en el caso de la Ciudad de México no dependen del gobierno del Distrito Federal, sino del Gobierno Federal y muchos otros organismos del sector público de toda índole que operan dentro de su jurisdicción, de tal manera que el control de la gestión pública dentro de la jurisdicción es muy acotado, quedando bajo el régimen siguiente:

- Sin constitución, pero con Estatuto de Gobierno expedido por el Congreso de la Unión;
- Sin congreso local, pero con Asamblea Legislativa formada por diputados electos, pero con menos facultades que los diputados de una entidad.
- Formando parte de la federación, pero sin ejercicio soberano pleno de gobierno.
- Con jefe de gobierno electo, pero dependiente en algunos rubros del poder federal.
- Sin municipios autónomos, pero con delegaciones en calidad de órganos desconcentrados, con limitada autonomía funcional y financiera.
- Sin presidentes municipales ni cabildos, pero con jefes delegacionales y comités vecinales electos popularmente y con una participación muy limitada.

Bajo este régimen, el jefe de gobierno sigue dependiendo en algunos aspectos del poder ejecutivo federal en línea directa con el presidente de la república y bajo control de gabinete, por vía del secretario de Gobernación. El jefe de la policía y el procurador son nombrados por el presidente y a su vez, los jefes delegacionales dependen de los órganos del gobierno local, incluso del jefe de gobierno. Se debe considerar que el hecho de que los delegados sean electos popularmente a partir del 2000, les agrega legitimidad y por lo tanto mayor capacidad de negociación frente a la autoridad central, lo que hace más compleja la gobernabilidad de la ciudad.

2.6. El proyecto de Reforma Política para el Distrito Federal

La reforma política del Distrito Federal levantó muchas expectativas durante las campañas de los respectivos candidatos al gobierno de la ciudad durante el 2000 y sin embargo, después de año y medio fue realmente difícil avanzar en los asuntos nodales, ya que las fracciones parlamentarias no se ponían de acuerdo hasta qué grado de autonomía se le puede facultar al gobierno de la ciudad y hasta dónde se les debe conceder a las delegaciones. El punto de si el Distrito Federal debe ser un Estado-capital y si las delegaciones se municipalizan, quedó prácticamente fuera de la agenda; lo que finalmente se envió al Senado de la República, fue una minuta en la que se sigue preponderando al gobierno de la ciudad como un orden superior de gobierno al que las delegaciones políticas se deben subordinar en tanto órganos desconcentrados de administración periférica. Igualmente el asunto sobre la subdivisión territorial de las delegaciones, la creación del estado 32 con resideño territorial, ni siquiera se discutió. El Senado por su parte, hasta el momento (junio de 2003), no da muestras de interés por discutir el documento.¹³⁴

* * * *

La forma de gobierno de la Ciudad de México en tanto ciudad central de una vasta región metropolitana, es producto histórico de los regímenes que han gobernado al país. La herencia centralista, presidencialista y autoritaria arrastrada desde la época colonial, se ve reflejada en las estructuras actuales de gobierno y de la administración pública de la ciudad. Persiste el centralismo sobre la gestión de las delegaciones territoriales y el vago interés por los problemas de la metropolización. Aún los intentos de reforma política más recientes, se quedan cortos en lo que se refiere a la descentralización de mayores facultades para que las delegaciones limítrofes asuman algunas responsabilidad en coordinación con sus vecinos y son muy limitados en lo que respecta a un posible rediseño para los actuales organismos de coordinación metropolitana, mientras las relaciones intergubernamentales están congeladas y dominadas por los problemas de las alternancias y de la arena política, como producto de las contiendas electorales que se dan en la región.

¹³⁴ En el anexo de este trabajo se encuentra un análisis más detallado de los contenidos de esta Reforma y sus posibles consecuencias para el futuro del gobierno metropolitano de la Ciudad de México.

3. Gobernabilidad, política y transición

3.1. La transición hacia la gobernabilidad democrática

Consideramos que es viable aplicar el concepto de gobernabilidad democrática al actual sistema político mexicano, en la medida en que han cesado las imposiciones autoritarias y unívocas de los gobiernos anteriores. La sucesión presidencial y la renovación de los gobernantes y representantes populares en los tres niveles de gobierno ya no se resuelven mediante el método del palomazo en "La Casa de los Pinos", después de que el presidente recibía llamadas telefónicas de influyentes funcionarios, líderes corporativos, cúpulas empresariales y de sus amigos, parientes y más cercanos colaboradores de todas partes del país; en cambio por todos lados se ven partidos de todas las ideologías y orígenes que van a las elecciones para someterse al mandato popular y así poder acceder al poder y después de los resultados, sus revisiones y apelaciones, frente a la derrota a pesar de disgustos y denuncias de fraude, se acogen a los acuerdos institucionales puestos en la leyes y reglamentos creados y discutidos por ellos mismos.

Esta nueva situación tiene sus más cercanos orígenes en 1986 cuando se dio el desmembramiento más importante del Partido Revolucionario Institucional desde la última ruptura de principio de los 50's. La salida de Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, sus alianzas con la izquierda comunista y socialista y la creación, primero del Frente Democrático Nacional (1986) y luego del Partido de la Revolución Democrática (1989), le propinaron al partido gobernante una herida profunda con la que se iniciaron tendenciales derrotas en las siguientes campañas electorales.

Una consecuencia importante de todo ello fue la reforma de 1987 que dio reconocimiento oficial a la izquierda histórica representada por el Partido Comunista Mexicano, que siempre había sido considerada una fuerza en la clandestinidad, a los remanentes del sinarquismo agrupado en el Partido Demócrata Mexicano y a la izquierda de cuño reciente vinculada con movimientos estudiantiles, campesinos y urbanos en el Partido Socialista de los Trabajadores. (Berueto, 2002: 17) Tras de ello el avance de la democracia y la ciudadanización de los órganos electorales en los 90s, era el paso lógico siguiente, logros que pronto arrojaron saldos importantes para la vida política del país, que cambiaron la geografía del poder y rompieron el mito sobre la invencibilidad del partido del gobierno.

acostumbrado a su ingerencia en los procesos electorales al lado de la Secretaría de Gobernación y a los tiempos de "carro completo".

Poco a poco México se fue acostumbrando a las sorpresas electorales y preparando para que cada vez las elecciones fueran más transparentes, más ciudadanizadas y más limpias. Las leyes y organismos electorales fueron reformados bajo procesos bastante largos y tortuosos, por sus altos costos de transacción; finalmente se logró una ley que le dio autonomía a organismos ciudadanos como el Registro Nacional de Electores, el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral Federal y sus réplicas a nivel estatal. La Secretaría de Gobernación, junto con el Partido Revolucionario Institucional de principios de los años 90', dejaron de ser por primera vez los organizadores y jueces de los procesos electorales.

3.2. Contradicciones entre alternancia política y gestión pública

A partir de la década de los 90's ya nada es noticia inesperada en materia electoral. México se ve en el espejo de la pluralidad partidista, de la alternancia y de una transición política que se orienta hacia la lucha democrática por el poder con reglas del juego cada vez más institucionalizadas. Desde entonces, partidos de todos los colores, lo mismo ganan altos cargos ejecutivos o escaños en cualquiera de las cámaras legislativas, que se logran alianzas, tanto a nivel de partidos, como a nivel de fracciones parlamentarias, ya sea para ganar un municipio o para sacar adelante alguna iniciativa de ley, sea en la Cámara de Senadores, en la Cámara de Diputados o el congreso local en alguna entidad.

Arribar a la alternancia y la pluralidad política fue durante muchos años una expectativa soñada desde la sociedad civil, pero nunca se pensó en los escenarios y dificultades para la gestión de las políticas desde gobiernos con congresos divididos o yuxtapuestos o con funcionarios del ejecutivo en cohabitación con los de otros partidos, compartiendo facultades, atribuciones y funciones dentro de una misma estructura jerarquizada de multinivel, como lo es todo aparato administrativo de gobierno de un país. Al menos en los últimos años, se ven varios gobiernos, empezando por el de nivel federal, con serias dificultades para estructurar un programa de trabajo que pueda ser consensuado, primero con el poder legislativo, y luego con funcionarios e instancias de gobierno ocupadas por miembros de los partidos opositores.

Los asuntos que antes se resolvían desde la verticalidad del régimen presidencialista, ahora tienen serias dificultades para encontrar consensos entre los diferentes poderes y niveles de

gobierno, como entre los congresos federal y locales, de tal manera que el funcionamiento gubernamental y la gestión pública, se han entorpecido sensiblemente, frente a la urgencia de resultados. La consecuencia inmediata pareciera ser que la gobernabilidad ganada en política, se está traduciendo en ingobernabilidad al momento de la gestión las políticas, y eso a la larga, puede tener altos costos para el sistema político en su conjunto.

3.3. La importancia de la gestión intergubernamental

En la gobernabilidad democrática el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales entre los poderes ejecutivo y legislativo requieren de la construcción de consensos y la formalización de acuerdos para que las políticas formuladas sean implementadas con eficacia en resultados y eficiencia en costos y tiempos; en la experiencia de otros países como Estados Unidos, Inglaterra o Francia, por ejemplo, esto se ha logrado mejor, despolitizando lo más posible aquellas áreas del gobierno cuyos resultados institucionales se pueden contaminar por los problemas de la arena política; la implantación del servicio civil de carrera y su constante perfeccionamiento ha sido el camino para diferenciar entre intereses políticos y administración de las políticas.

En este momento prácticamente todas las estructuras gubernamentales del país demandan esas condiciones. Por ejemplo, el presidente de la república tiene bajo su mando formal en varios renglones atribucionales al jefe de gobierno del Distrito Federal, a su procurador de justicia y a su jefe de policía; a su vez los gobernadores de los 31 estados dependen funcionalmente para la implantación de sus programas de desarrollo, de la manera en cómo se realicen las gestiones sectoriales desde las secretarías del gobierno federal. De las 32 entidades, 24 de sus gobernadores pertenecen a partidos diferentes al del presidente de la república, por lo que sus compromisos de campaña y sus programas de gobierno chocan en muchos puntos con los del gobierno federal; eso convierte a la gestión de las políticas en un proceso de negociaciones, acuerdos, desacuerdos y conflictos que sólo se resolverán mediante puntuales reformas legales o convenios interadministrativos que le den salida a la gestión intergubernamental de las políticas.

Dado el interés de nuestro estudio por la gestión de las políticas metropolitanas, en el anexo de este trabajo veremos cómo ha evolucionado la alternancia política a nivel nacional en los distintos niveles de gobierno, para luego conocer los escenarios de la situación real en que se mueven los actores de la coordinación y la gestión metropolitana en la Región Centro.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

* * * *

Es difícil precisar los beneficios que ha traído para México la alternancia política después de tantos años de funcionar bajo un sistema de partido hegemónico, que le ofrecía tantas ventajas al presidente en turno para controlar al resto del sistema político-administrativo. Si bien es cierto que el mapa político del país empezó a cambiar una década atrás y se transformó en otro a partir del 2 de julio del 2000, cuando el Partido Revolucionario Institucional perdió la Presidencia de la República, también es cierto que la consolidación del sistema pluripartidista puso en jaque a la institución presidencial, que perdió una serie de puntales del régimen presidencialista, entre otros el partido del gobierno, otrora centro de poder estratégico metaconstitucional a través del cual se garantizaba la gestión piramidal y centralizada de todo el país. En la nueva circunstancia están por construirse las instituciones de un régimen más presidencial y menos presidencialista, que responda a los retos de la gobernabilidad democrática, de tal suerte que el sistema de equilibrios de poder, no se convierta en un simple obstáculo para la gestión de las políticas como parece estar sucediendo por el momento, pues todos los niveles gobiernos acusan fuertes síntomas de ineficacia, ineficiencia e inestabilidad debido a la exagerada politización de las administraciones públicas: es posible que aunque no parezca obedecer a una lógica de reforma gerencial al estilo de los organismos financieros internacionales, el servicio civil de carrera por implementarse se convierta en un elemento que traiga estabilidad a los gobiernos y genere condiciones para el logro de los resultados esperados. Ello debería, en última instancia, en reflejarse sobre las reformas institucionales para los órganos metropolitanos de gobierno.

CAPÍTULO V

LAS RELACIONES Y GESTIÓN INTERGUBERNAMENTALES

Este capítulo trata de las relaciones que se dan entre los diferentes niveles e instancias de gobierno como producto de la actividad cotidiana de sus unidades político-administrativas durante el proceso de gestión. Se trata de un análisis histórico de las relaciones intergubernamentales que tiene como finalidad conocer las características y naturaleza de esas interacciones y las variantes que se dan según los cambios del entorno en que se mueven. Proponer un marco hipotético sobre las etapas por las que han pasado para comprender la forma en que determinan los alcances de la gestión pública, es el propósito de este apartado. La idea original parte de la aplicación de este concepto dentro de la administración pública norteamericana, sin embargo consideramos que un ensayo para el análisis del caso mexicano será de gran utilidad para una mejor comprensión del fenómeno que venimos estudiando aquí, sobre todo para contextualizar los casos particulares de organismos de coordinación metropolitana que analizaremos en el siguiente capítulo y con los que pretendemos cerrar el proceso de comprobación de hipótesis.

1. Las relaciones intergubernamentales en México

Muchos expertos en temas gubernamentales consideran que las negociaciones e interacciones entre diferentes unidades de gobierno deben ser llevadas a cabo por especialistas.

Robert Agranoff, 1997

El dominio de los especialistas a la hora de negociar con otros gobiernos está dando paso a vínculos establecidos directamente por las agencias funcionales, dado que los gobiernos no sólo han crecido, sino que se han convertido en unidades cada vez más interdependientes.

James W. Fesler, 1962.

1.1. Consideraciones preliminares

El enfoque de las relaciones intergubernamentales reconoce la complejidad político-administrativa de las zonas metropolitanas, en tanto espacio territorial en donde se conjugan de manera continua y cotidianamente acciones provenientes de varias instancias

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de gobierno; por lo mismo este modelo analítico constituye un aporte científico para el estudio del gobierno de las metrópolis, porque distingue entre la gestión intergubernamental y la gestión interorganizativa de la que lo intergubernamental es sólo una parte, pero además ofrece una alternativa de rediseño y funcionamiento institucional, sin necesidad de trastocar el orden político-territorial. (Agranoff, 1997: 150-151)

Como se pudo ver en el capítulo anterior, a partir de los años 90's las oposiciones poco a poco fueron adquiriendo presencia institucional en el mapa electoral de la región; de hecho su avance resquebrajó la lógica monolítica del sistema político anterior, pues la politización al interior de los organismos de coordinación se fue viendo cada vez con mayor recelo y la posibilidad de definir el cómo y el quién en la coordinación de asuntos tan importantes, se fue haciendo más compleja para los dirigentes políticos, que se preocupaban más por el control político de los organismos que por los resultados de sus políticas.

El escenario político cambió todavía mucho más a partir del 2 de julio del 2000; en las entidades de la Región Centro también ha cambiado la correlación de fuerzas, pues los diferentes partidos cohabitan políticamente en los gobiernos locales bajo reglas de alternancia. Por lo tanto, es importante que el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales cuenten con una administración pública estable, menos politizada y mas profesionalizada que les permita estrechar relaciones intergubernamentales e intraorganizacionales, pues se trata de sistemas institucionales flojamente acoplados que aún no desarrollan plenamente todos los elementos que aporta la modernización administrativa, en donde los gobiernos locales tienen experiencia para fomentar y manejar su relación con actores regionales y globales, como es el caso de muchas alcaldías de ciudades norteamericanas o europeas que tienen sus propias representaciones internacionales para gestionar el desarrollo de sus infraestructuras y promover directamente los negocios de sus comunidades. (Wright, 1999: 1136)

Los niveles de independencia e interdependencia entre las unidades exigen esfuerzos de coordinación diferenciados; en algunos momentos requieren de capacidades de coordinación más complejas y en otros de formas mucho más simples; otras situaciones requieren de esfuerzos momentáneos, otras de trabajo intenso y constante, así como habrá situaciones en que sean recurrentes o esporádicas: todo ello depende de la naturaleza de las políticas que se quieran implantar y de los acuerdos que se vayan tomando con la compleja

red de actores que intervienen en ellas, pero también de las facultades, atribuciones y funciones que a cada uno le corresponde.

No obstante, para el caso de esos países en donde las experiencias de coordinación metropolitana han sido limitadas y frustrantes, desarrollar redes intergubernamentales apoyadas en convenios interadministrativos debidamente formulados y pactados, pueden ser una alternativa para consolidar políticas y acciones metropolitanas, pues se trata de modalidades que han mostrado ser eficaces, siempre y cuando se fomenta la articulación de los actores principales alrededor de proyectos específicos, más que de planes globales y de largo plazo. (Huerta, 2000: 26) Parece entonces que la vinculación entre instancias gubernamentales bajo la forma de redes, constituye una forma de coordinación de carácter más funcional que se va haciendo cada vez más necesaria en la medida que las soluciones requieren de la reciprocidad entre las distintas unidades de gobierno y de éstas con la sociedad, razón por la cual la flexibilidad organizacional se convierte en un asunto crucial. La flexibilidad de la gestión con base en las relaciones intergubernamentales está llevando a desdibujar los rasgos distintivos entre sistemas federales y sistemas unitarios y en ambos se empieza a reconocer con mayor nitidez su carácter multiorgánico. Mucho de esto viene pasando en torno a la coordinación metropolitana de la Ciudad México desde hace varios años. (Umaña, 2001: 15-19)

Así, las relaciones intergubernamentales pueden ser estudiadas lo mismo en los sistemas federales de gobierno que en los sistemas unitarios. El caso del sistema político mexicano que en la formalidad es federalismo, pero en operación ha sido muy centralista, hoy se encuentra en transición hacia una forma más descentralizada. Al menos durante la administración foxista el control político del interior del país corre más a cuenta de los pesos y contrapesos entre los gobiernos subnacionales y el gobierno nacional que bajo el régimen presidencialista.

Domina una idea generalizada de que la realidad del modelo burocrático mexicano es muy distinta histórica y estructuralmente a la norteamericana, porque de entrada proceden de sistemas políticos contruidos en situaciones políticas y culturales diferentes y de condiciones internas en la que los actores principales cuentan con reglas institucionales propias, no obstante, a la mayoría de las administraciones públicas se les asignan funciones y tareas más o menos comunes en todos los sistemas políticos, las estructuras por las que se

conducen las administraciones y los instrumentos y técnicas para la realización de su trabajo son muy similares y las burocracias públicas parten de los mismos principios universales y sus estructuras formales y marcos legales sobre los que operan son muy parecidas. (Méndez, 1999: 11)

En lo que si son diametralmente opuestas en la cantidad de recursos de que disponen para sus programas de inversión y operación y en que en la administración pública mexicana nunca se consolidó el servicio civil de carrera. No pretendemos en este ejercicio comparar un modelo con otro, pero si intentamos configurar en términos generales los antecedentes y las características del caso mexicano, para tener un marco de referencia sobre el cual trataremos de aterrizar el análisis de las relaciones intergubernamentales propuesto por Wright. Sobre el caso norteamericano sólo convendría recordar algunos aspectos de sus momentos fundacionales:

- Primero; hay que considerar que ese gran territorio apenas poblado por algunos grupos indígenas se convirtió para la población inmigrante en la tierra de las "libertades pequeño-burguesas", pues allí no existían las trabas feudales ni la tradición aristocrática de las monarquías absolutistas europeas; al indígena se le exterminaba, se le confinaba a reservaciones alejadas de las primeras olas de civilización occidental, por lo tanto el fenómeno social del mestizaje no existió en la proporción en que se dio en la mayoría de los países colonizados por España y Portugal, al menos durante el primer siglo y medio.¹³⁵
- Segundo: el sistema político se basa en una efímera experiencia de confederación entre 13 colonias soberanas que deseaban independizarse de Inglaterra, para después integrarse como el primer estado federal moderno, al que van a tratar de imitar muchos otros países, incluyendo los latinoamericanos, con consecuencias diferenciadas.
- Tercero; en ausencia de un monarca, se implementa el régimen presidencial (no el presidencialista como en la mayoría de los casos latinoamericanos) con el contrapeso de un congreso y un sistema bipartidista que le dan fortaleza e institucionalidad a un sistema político que apenas terminadas las guerras con

¹³⁵ Conviene recordar que entre 1581 y 1640 los reinos de España y Portugal estuvieron gobernados por el mismo monarca. (Méndez, 1999: 13)

México y las de Secesión, lograron un profundo y rápido cambio económico y social, así como una creciente influencia internacional.

- Cuarto: en ese contexto de grandes posibilidades de desarrollo y libertades civiles, emerge una administración pública estable, profesionalizada, descentralizada y eficaz para encauzar el desarrollo urbano local, regional y nacional, comercial e industrial que puede asumir un papel más importante en las relaciones internacionales. (Martínez, 1999: 9)

1.2. Antecedentes de las relaciones intergubernamentales

El papel fundamental de la burocracia creada por los Habsburgo entre los siglos XVI y XVII fue el de ejercer la soberanía y garantizar al máximo el acceso a los recursos coloniales de sus posiciones en América. Esta función la convirtió en el núcleo institucional del sistema político que equilibraba los intereses entre la metrópoli con los diversos grupos de la sociedad colonial. La política imperial se basaba en la desconfianza, por lo que la autoridad estaba muy fragmentada; las instrucciones eran muy minuciosas y se pedían informes detallados; el virrey era personalista y por su propia seguridad no delegaba ni los más nimios asuntos; las leyes se hacían desde la metrópoli y se aplicaban de manera uniforme en el enorme territorio mexicano de cerca de 5 millones de km². En las tareas propias del gobierno local, la recaudación de los impuestos se daba en arriendo a particulares sin reparar en su enriquecimiento personal y los empleos públicos eran una regalía de la Corona Española, otorgados con base en el favoritismo cortesano y el rango nobiliario; la Iglesia tenía un papel fundamental en materia de registro civil y control social, y la relación con el gobierno era bajo acuerdos de mutuo apoyo; también se hacían subastas públicas para puestos de concejales y de pluma que ocasionalmente recaían en criollos, siempre y cuando no se tratara de puestos muy importantes. (Martínez, 1999: 33)

Para el final de la colonia la administración pública era un terreno en donde abundaba la desorganización, la ineficiencia y la corrupción; sobre las órdenes del rey corría en los bajos niveles de la burocracia el dicho popular de obedezcase pero no se cumpla. Por eso las reformas borbónicas del último cuarto del siglo XVIII, especialmente las encaminadas a temas fiscales buscaban, reducir la corrupción y recuperar el poder central, para lo cual se sustituyó a los pocos criollos con cargos públicos, por funcionarios peninsulares.

Esta separación étnica es lo que le dio a la administración pública mexicana su fuerte matiz de patrimonialista, pues se trataba de instituciones sustentadas en el dominio de un funcionario empoderado por la monarquía; si bien las castas no eran consideradas como esclavos, la ley les otorgaba el grado de "infantes" (en particular a los indios), por lo que los españoles estaban encargados de dominar sobre ellos y su patrimonio. Esto trasladado al terreno de los cargos públicos en el gobierno, generó acciones distorsionadas de la función pública, pues visto desde el pináculo de la jerarquía colonial, se mantuvo a los funcionarios menores en calidad de súbditos; la correspondencia de esta institución con la encomienda, que se practicaba en la sociedad civil era muy similar, por eso cuando fue necesaria la coordinación entre funcionarios o unidades administrativas esta fueron necesariamente piramidales y oligarquicas. Ese sello patrimonialista se mantuvo en práctica aún después de la guerra de independencia encabezada por los caudillos criollos que pasaron a ocupar la cúspide en la pirámide del poder.

Por lo mismo, la historia política del país se construye más a partir de los actos del hombre fuerte o del caudillo, que en los procesos colectivos. Los innumerables golpes de estado durante el siglo XIX se explican dentro de esa misma lógica en la que los hombres fuertes de las regiones se constituían en una fuente permanente de inestabilidad política y eran ellos los que finalmente derrocaban a los líderes nacionales. (Méndez, 1999: 15) Es en este sentido en el que hay que entender que la organización burocrática mexicana a diferencia de la norteamericana, ha sido ajena a la relación de identificación racional de objetivos, de la definición estructurada de funciones y la toma de decisiones bajo patrones de cálculo universal y de relaciones horizontales entre el político y el administrador; si algo de eso ocurrió hay que buscarlo más allá de los años revolucionarios, quizás en los momentos de la modernización cepalina, a principios de los 60's, cuando la magnitud de los problemas generados por la industrialización y el urbanismo, empieza a reclamar ciertos niveles de racionalidad y profesionalización en el manejo de los asuntos públicos.

1.3. Las fases de las relaciones intergubernamentales

1.3.1. Fase conflictiva 1862-1939. Esta fase tiene sus más remotos inicios al momento de la independencia en el contexto del conflicto entre liberales y conservadores mismo que impidió la institucionalización de gobiernos y administraciones fuertes y eficientes, más bien se apoyaba en la organización eclesiástica que cubría con cierta eficiencia el territorio

nacional para cumplir con algunas de sus funciones. Pero una vez que triunfa el movimiento de Reforma con el que el estado le arrebató bienes y funciones administrativas civiles a la iglesia, Juárez trata de organizar al gobierno con una administración pública laica pero basada en aquella herencia técnica y material de origen eclesiástica. Esa separación entre iglesia y estado trajo una primera y corta etapa de modernización para la administración pública que trató de estructurar y organizar sobre todo las áreas de finanzas, que era uno de los puntos más débiles de los primeros gobiernos; sin embargo la intervención francesa lo impidió. Después del fusilamiento de Maximiliano de Habsburgo y la muerte de Juárez, los sonados triunfos del general Porfirio Díaz sobre el ejército francés, el ala militar de los liberales, adquiere mucho prestigio entre la población y termina dando golpe de estado y expulsando del país a los liberales "idealistas" junto con el presidente en 1876.

Aquel régimen dictatorial representó la primera formación importante de institucionalidad política y territorial para el estado, el gobierno y la administración pública. Bajo una práctica económica de corte liberal y positivista en lo político,¹³⁶ se desconocieron las demandas de varios de los gobernadores en materia de participación política y líderes sociales emergentes que pugnaban por la no reelección y la democratización; al interior de las administraciones públicas los estratos medios y bajos de la burocracia se sentían subvaluados, en un sistema oligárquico y cerrado más allá del ámbito de los amigos, paisanos y socios extranjeros de Díaz. Es ahí cuando surge la clase burocrática conocida como los "científicos" que vino a imponer al resto de las oficinas gubernamentales del país, una filosofía del eficientismo administrativo apoyada en los nuevos avances de las comunicaciones, sobre todo del ferrocarril, el correo y el telégrafo; no obstante, sobre todo durante la larga dictadura del porfiriato, persistió el contrabando, el cohecho y el soborno, en tanto que en la designación de los cargos lo normal era el nepotismo, la amistad, el compadrazgo y el paisanismo. (Arellano y Cabrero, 2000: 406-407)

La revolución abre un espacio de reacomodo político y social para muchos sectores oprimidos durante la dictadura: campesinos, obreros, clases medias urbanas y sectores

¹³⁶ Nos referimos a la acepción ideológica y en el terreno de lo político en el que el término positivista significó una forma específica de ordenación de la sociedad en la que los estadios superiores del progreso se logran siempre y cuando el principio de autoridad imponga el orden requerido, y en ese punto el porfiriato tuvo un alto nivel de eficiencia durante sus 35 años de existencia. La teoría de una "tiranía honrada" le daba justificación científica a ese orden de cosas. (Zea, 1968: 256)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

populares entran en la escena política y el fenómeno de masas adquiere en México su primera versión populista. La destrucción del aparato estatal del porfiriato, sobre todo de su ejército, trajo consigo una prolongada etapa de ingobernabilidad, en tanto que los diferentes caudillos revolucionarios reclamaban desde sus regiones la cuota de poder que consideraban les correspondía, de tal manera que el dominio del nuevo centro sobre las localidades fue un proceso largo de fuertes conflictos armados y plagado de asesinatos políticos, que se detuvo hasta que los principales actores o bien fueron eliminados, encarcelados o subordinados al nuevo esquema de relaciones de poder entre el centro y las regiones.

Es claro que la fase conflictiva de las relaciones intergubernamentales se da en el contexto de un conflicto político mayor que involucraba al estado y la sociedad entera, del que las relaciones intergubernamentales representaron sólo una mínima parte: de hecho el mecanismo de operación de la administración durante el conflicto armado era fragmentada y coyuntural en función de qué facción gobernaba en qué parte del territorio nacional y por cuanto tiempo. Por eso esta fase se extendió por muchos años después de terminada la etapa armada de la revolución, pues la institucionalidad de los primeros gobiernos posrevolucionarios era extremadamente frágil, de tal manera que los cuerpos medios y bajos de las burocracias locales y estatales cambiaban o se regían de acuerdo a las líneas de mando del caudillo en turno que controlara la región. No obstante, con el gobierno del general Álvaro Obregón en 1921, se inicia una vigorosa intervención del estado en todos los ámbitos de la vida nacional para dar respuesta a esas demandas; en esa incursión la nueva elite gobernante siempre tuvo como referencia la legitimidad de la interlocución de que se sentían portadora, respecto de sectores a los que no se les podía negar la inclusión dentro del pacto del nuevo estado-nación.

Ese compromiso se reflejó en las formas de la organización estatal y las reglas institucionales bajo las cuales el presidente, decidía el tamaño, orientación del sector público y sectores destinatarios a los que se les beneficiaba; era también la coyuntura en la que el país se trataba de incorporar al desarrollo del mundo capitalista y de emergencia de masas populares conflictuadas por los regímenes de explotación en el campo y la ciudad; la estrategia del estado para dirimir esos conflictos fue el corporativismo que condujo a la creación del Partido Nacional Revolucionario y que después con la política de masas del

cardenismo se afianza bajo la ideología de un nacionalismo que mete de lleno al estado en una línea de administración "bienestarista" en beneficio de campesinos, trabajadores y sectores populares.¹³⁷ Esas fueron las fuentes de legitimidad por las que Cárdenas y el gobierno central empezaron a tener más control y legitimidad en el interior del país. Se trataba de un proyecto populista contradictorio; atacaba pero no deseaba eliminar a la vieja oligarquía latifundista; inducía a las masas populares a manifestarse contra los ricos, pero no quería movilizarlos demasiado. (Méndez, 1999: 16)

Es difícil desvincular estos hechos con lo que sucedía en el gobierno con las relaciones intergubernamentales; es obvio que si no había legitimidad y acuerdos regionales en el nivel de lo político, menos se podía pensar en una administración pública estable; eso se empezó a dar hasta el siguiente sexenio, en el que el cambio de orientación ideológica y la coyuntura internacional favorecieron un rápido crecimiento económico y el paso hacia una sociedad urbana e industrial favoreciente al capital. Con el gobierno de Cárdenas se cierra una época de enfrentamientos políticos e ideológicos de clase, centrados en la relación capital-trabajo, tanto en el campo como en la ciudad, y en especial con las fuerzas dominantes del exterior. No obstante que fue una etapa decisiva para el desarrollo institucional por la gran cantidad de organismos de gobierno creados para darle sustento a aquel modelo con fuerte orientación social y nacionalista; el conflicto social estaba en el trasfondo de todos los actos de gobierno; ser funcionario público leal al cardenismo implicaba estar en contra del "máximo jefe de la revolución" (el general Plutarco Elías Calles) y de muchos gobernadores puestos por él, quienes además se alineaban a una plataforma ideológica muy conservadora respecto a la reforma agraria y al papel de los sindicatos dentro y fuera del partido. Podríamos afirmar que esta fase se extendió hasta el final de la administración cardenista, después de la expulsión de Calles del país y de que sus seguidores dentro del gobierno fueron destituidos, consumada la reforma agraria y la expropiación petrolera y derrotados a propia mano de Cárdenas los generales alzados, Cedillo y Almazán.

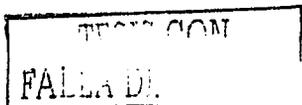
¹³⁷ Recordemos los rispidos episodios en materia educativa por los contenidos socialistas en los libros y de política laboral que escemicaron las centrales obreras y el gobierno cardenista de un lado y el gobierno de Nuevo León y los empresarios por el otro, o la aplicación de la reforma agraria en la zona algodонера de La Laguna, en escenarios en los que la división de opiniones y acciones gubernamentales eran comunes.

Finalmente, al igual que en Estados Unidos, la amenaza externa, en este caso la de una posible invasión por parte de los países a los que pertenecían las empresas expropiadas, se convirtió en resorte de la unidad nacional, condición necesaria para la cooperación de todas las partes componentes de la sociedad y del gobierno. En ese contexto las relaciones intergubernamentales mostraron gradualmente un viraje, pasando de ser altamente conflictivas a relaciones de cooperación bajo un nuevo pacto logrado desde el centro, que a valores entendidos significaba la subordinación al presidente.

1.3.2. Fase cooperativa (por subordinación); 1940-1969. La fase cooperativa domina a partir del gobierno de Ávila Camacho (1940); la coyuntura favorable de la Segunda Guerra Mundial cataliza un modelo de desarrollo basado en una política de sustitución de importaciones con el apoyo de capitales extranjeros y la creación de condiciones preferenciales para la inversión en el campo de los agricultores privados.

Se trataba de un capitalismo con prisas, pues la sensación entre las nuevas elites gobernantes era de que el país se había rezagado por la destructividad del conflicto revolucionario y por los enfrentamientos entre capital y trabajo y que el mejor camino para sanjar las diferencias con los países industrializados era buscar la manera de parecerse a ellos lo más pronto posible, y desde luego, con la ayuda de ellos a través de la inversión y la apertura y apoyo para la instalación de la industria extranjera y avanzar en el desarrollo urbano. En esa misión la coyuntura de la guerra fue favorable para México por la urgencia que tenían las potencias de materias primas y mano de obra para sustituir a las personas que se iban a la guerra, pero también por la necesidad que se tenía en los países pobres por avanzar hacia el desarrollo industrial para atender la demanda de sus mercados internos en crecimiento.

Las instituciones creadas por los gobiernos anteriores fueron de gran utilidad, pues las grandes obras de irrigación, carreteras e infraestructuras portuarias e industriales corrieron a cargo de un dinámico y creciente sector público que a través de la centralización de los recursos y la decisión para los proyectos de inversión, imponía su voluntad a los gobiernos estatales desde el gobierno central, avalado por la voluntad presidencial. Como los gobernadores, senadores, diputados y presidentes municipales eran militantes del partido oficial, del cual el máximo líder era el mismísimo presidente en turno, entonces organizaban y dirigían sus administraciones públicas bajo un acuerdo implícito en el que la



cooperación, por conveniencia propia, era la distinción, pues la seguridad de una carrera política personal en ese sistema consistía, entre otras cosas, en la disciplina partidista y en alinearse al presidente.

Si bien estos rasgos de subordinación se dieron ya durante el gobierno de Obregón, el maximato de Calles y se desarrollaron un poco más durante el gobierno cardenista, lo cierto es que su fase de maduración institucional¹³⁸ se puede ubicar claramente a partir del gobierno de Ávila Camacho y se va a mantener así, con pequeños altibajos, al menos hasta 1994, cuando termina la administración del presidente Salinas de Gortari.

En algún sentido tendríamos que decir que en la administración pública mexicana la fase cooperativa de las relaciones intergubernamentales se ha dado más por subordinación y conveniencia de los actores políticos que por convicción.

La subordinación se vive como sometimiento, pero a la vez la ausencia de un ejercicio vertical del poder genera angustia en el conjunto organizacional ante la sensación de incertidumbre, de vacío, falta de definición, de claridad en el rumbo. La idea del caudillo es necesariamente un referente importante en el espacio social latinoamericano. Las organizaciones en México funcionan más bien en el complejo contrato organizacional de la relación de poder entre dominadores y los miembros de la organización que no pueden acceder a la cúpula del poder, pero que pueden estar cerca y obtener privilegios. (Arellano y Cabrero, 2000: 408-409)

Aunque esta fase trasciende en su versión de subordinación mucho más allá de 1969 aparecen y con el tiempo van dominando nuevas fases en las relaciones intergubernamentales del sistema de gobierno mexicano. Los años del "milagro mexicano" metieron de lleno al país en la dinámica de desarrollismo del cual la administración pública

¹³⁸ Es importante distinguir los puntos finos en esto, pues considerando el antecedente histórico de ausencia de institucionalidad en el sistema político mexicano para la sucesión del poder presidencial por vías democráticas, no es lo mismo cegar una carrera política mediante la exclusión de ciertas oportunidades limitando algún derecho civil, que mediante la cárcel, la persecución o el asesinato como sucedía generalmente hasta la época del maximato; en ello ayudó mucho que el conflicto Calles-Cárdenas se resolviera sin el asesinato de ninguno de los dos caudillos, sino con la exclusión por vía de la invitación forzada para dejar el país durante el sexenio. Los anteriores caudillos revolucionarios fueron todos asesinados: Madero, Zapata, Carranza, Villa y Obregón.

Aunque fue claro que la designación del sucesor de ahí en adelante fue determinada por el presidente saliente, incluyendo la última designación de Francisco Labastida durante la administración de Ernesto Zedillo, la intención de este por reelegirse o gobernar "tras bambalinas" se extinguió desde el Plan Sexenal de Cárdenas: la influencia del presidente saliente sobre el nuevo presidente se limitó siempre a un grado minúsculo, es más, en varios casos el distanciamiento político e ideológico se utilizó como estrategia del sistema para marcar diferencias y nulificar cualquier coto de poder del presidente saliente, quien además, después de lo sucedido con Obregón y Calles se "autoexiliaban", aún permaneciendo en el país.

también acusó los efectos bajo formas de modernización tecnificada que prepararon las condiciones para la siguiente fase de las relaciones intergubernamentales.

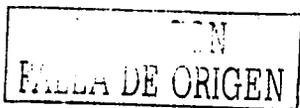
1.3.3. Fase concentrada. Al igual que en el modelo norteamericano, las fases por las que pasan las relaciones intergubernamentales se superponen unas con otras y depende de la composición y dinámica de las variables políticas y económicas para que se pronuncien con más o menos importancia unas sobre las otras; la fase concentrada requiere de un claro ascenso en el desarrollo económico del país, ya que esto permite antes que nada el desarrollo técnico, material y educativo mínimo, no sólo del pueblo en general, sino de la burocracia y los altos funcionarios en particular, que son los que llevan a cabo la gestión a través de las relaciones intergubernamentales entre las unidades centrales, las periféricas y las descentralizadas.

Si bien la implantación de la fase cooperativa en las relaciones intergubernamentales requirió ya de algunos avances en materia de comunicaciones y recursos disponibles (edificios, oficinas, bodegas, telégrafo, teléfono, caminos, transportes, presupuesto para viáticos y gastos personales de representación, etc.) para que se dieran los contactos cotidianos indispensables entre los funcionarios públicos de un determinado nivel jerárquico, en la fase concentrada se avanza hacia la institucionalización de normas, reglamentos, criterios de regulación, acuerdos formales, intercambio de información y cumplimiento de requisitos.

En el caso mexicano esto siempre ha costado más trabajo, porque es tan amplio el margen de poder del presidente y tan dependiente del exterior el país en su conjunto, que lo que fue válido en un sexenio, para el otro no necesariamente, y en la mayoría de los casos la experiencia dice que, incluso los funcionarios siendo todos del mismo partido, cambian como parte de una inercia sexenal antireeleccionista en la que el gobierno saliente se convierte en el chivo expiatorio de todos los males del presente.¹³⁹

Esta fase está contenida cronológicamente dentro de la anterior, pero delimitada entre 1952 y 1969. Se trata de la etapa más autoritaria del sistema presidencialista, pero también con la de crecimiento económico sostenido, de desarrollo urbano e industrial y de la expansión de

¹³⁹ En realidad se trata de una estrategia institucionalizada por el mismo sistema político para debilitar al presidente saliente y fortalecer lo más pronto posible al entrante, para evitar posibles sensaciones de vacío de poder que puedan estimular las tentaciones de maximato o de ruptura del sistema político y para que además, el nuevo presidente tenga tiempo de fortalecer su programa de gobierno al margen de la influencia del equipo saliente



los programas nacionales de transportes, comunicaciones, infraestructura, educación, salud y vivienda, por lo tanto coincide con una época de bonanza y crecimiento de la administración pública, los funcionarios centrales gozaban de importantes prebendas; tenían choferes, ayudantes, guardias de seguridad, secretarías y secretario particular, y poderes ilimitados e influencias, aún fuera del marco legal de sus funciones; los márgenes de discrecionalidad eran tan amplios como fuera la cercanía de su relación con el presidente o alguien cercano a él; los límites del ejercicio del poder son difusos.

Por otra parte, el uso más generalizado del teléfono, los grandes despachos en modernos edificios de la avenida Reforma o en los emblemáticos palacios del centro histórico dotados de lujoso mobiliario y equipo moderno de oficina, con vehículos oficiales a la puerta, que facilitaba el desplazamiento y el contacto físico entre los funcionarios de la misma ciudad o ciudades cercanas, e incluso la compra de boletos del avión y disposición de viáticos para viajes nacionales e internacionales.¹⁴⁰

Es un hecho que el avance en elaboración de programas nacionales con apego a manuales de procedimientos para el ejercicio del gasto público y manuales operativos para administrar las grandes obras y servicios que el gobierno realizaba y ofrecía por todo el país, permitieron el despliegue de un sistema de control centralizado, pero eficiente en el objetivo de implementar las tareas, primero de recaudación fiscal y luego para la consecuente derrama de recursos que demandaban los programas pactados en las oficinas centrales.

Podríamos decir que en la fase concentradora los actores principales de las relaciones intergubernamentales fueron siempre los altos funcionarios del gobierno: secretarios de estado, gobernadores, senadores, subsecretarios, directores generales y algunos diputados y alcaldes de ciudades importantes. Lo anterior no significa que el soporte técnico de los programas y la gestión intergubernamental haya recaído en buena parte sobre la burocracia media en donde se ubicaba a profesionales, técnicos y especialistas de todas las áreas de la

¹⁴⁰ Incluso en los 50's muchas dependencias oficiales como la Presidencia de la República, El Banco de México, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, etc., contaban con aviones y angares propios y no sólo los técnicos e ingenieros, sino también los altos funcionarios hacían viajes al interior del país para realizar visitas de inspección o reuniones con los gobernadores y sus equipos de trabajo. Realizar giras de "trabajo" era parte de la cultura de la clase política, pues formaba parte de un modelo de relaciones intergubernamentales en el que el control y la evaluación de los programas, se ejercía ca través de visitas continuas de los funcionarios centrales a las oficinas periféricas.

acción pública, que normalmente son los que implementan las decisiones y acuerdos político-administrativos tomados por sus jefes.

En esos años se fortalecieron los programas de jubilación y de seguridad social para los trabajadores del estado, además de que se generalizó el sistema de contratación de base y con sistemas escalafonarios acordados con sindicatos corporativos, que daban certidumbre dentro del ámbito laboral, por lo que la profesionalización y estabilidad del servidor público de los niveles bajos se veía como un logro de la revolución, ya que el mismo pueblo podía aspirar a los cargos, eso sí, una vez contratado, pasaba a formar parte del partido del gobierno.

Entre modernización y reminiscencias de patrimonialismo la administración pública mexicana desarrolló durante la fase concentrada un modelo de gestión híbrido. En ese sentido, la naturaleza del ser humano en toda organización es la búsqueda de objetivos personales y de grupo, y la conservación de espacios de poder; por lo tanto las funciones, las responsabilidades y las decisiones, estarán irremediamente permeadas por esta racionalidad, pero esta tesis de aplicación general en el entorno gubernamental latinoamericano adquiere connotaciones especiales. (Arellano y Cabrero, 2000: 409)

Dada la flexibilidad con la que se aplican las normas por la amplia discrecionalidad con la que cuentan los altos funcionarios a la hora de tomar las decisiones, la racionalidad técnica lograda en la fase concentrada es subestimada frente a las prioridades en la dinámica negociadora y clientelista. Hay conciencia en las partes de que sirven como marco de referencia protector y constituyen el piso de la negociación en la que se perciben los premios y castigos que hay de por medio; pero también se conciben como las armas visibles que se pueden utilizar y los caminos sobre los que se dirigirán en caso de que las negociaciones informales fracasen. En todo caso, los marcos regulatorios, desde su formalidad, valen en tanto que sirven para generar acuerdos, dado que su aplicación es sólo selectiva y esporádica. En última instancia, el recurso de la imposición de decisiones desde la autoridad y la jerarquía está presente y se da con mucha frecuencia en esta fase. (Arellano y Cabrero, 2000: 408-412)

1.3.4. La fase creativa. Esta fase inicia en 1970, a partir del gobierno de Luis Echeverría y termina en 1982, al final del mandato de López Portillo. A diferencia de cómo se da en Norteamérica, en México se centra en la planeación y en el presupuesto por programas

CON
FALLA DE ORIGEN

como una tarea que sólo los especialistas pueden hacer, pero no se da con la máxima participación factible de la ciudadanía, esa cualidad de la fase creativa no se dio mas que parcialmente en el terreno de la política y muy poco o nada, en la operación de programas o en la toma de decisiones administrativas; se vivía aún bajo la modalidad de una gobernabilidad autoritaria, que encontraba sus principales fuentes de legitimidad en un pacto social del que amplios sectores populares incluyente a las emergentes clases medias, se habían venido beneficiando.¹⁴¹

Su antecedente más remoto se da en el sexenio anterior cuando el presidente Díaz Ordaz crea la Comisión de Administración Pública dependiente de la Secretaría de la Presidencia, con la finalidad de realizar un diagnóstico general sobre el estado de la administración pública del gobierno federal. Para 1971 esta comisión se eleva al nivel de Dirección de Estudios Administrativos de la Presidencia en la cual se emprende un importante programa de reforma y modernización administrativa cuyos alcances después se verán mediatizados por la excesiva politización de las camarillas gubernamentales.

Independientemente del matiz populista de las políticas para el gobierno y la administración fueron años fundacionales importantes en los que el crecimiento del estado iba de la mano de los diseños institucionales de organismos y programas nacionales de desconcentración industrial, de desarrollo regional, de educación y de apoyo a las zonas más deprimidas del país: fueron los años en que se crearon infinidad de fideicomisos orientados a la solución de problemas específicos; la Comisión de Planeación para el Combate a la Marginación emerge como un programa intersecretarial; el Colegio de Ciencia y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México aparece como alternativa innovadora educativa de nivel medio superior en el Distrito Federal; el Colegio de Bachilleres se crea para dar una respuesta efectiva en el mismo nivel pero de nivel nacional país, surge también la Universidad Autónoma Metropolitanas como nueva alternativa para la investigación y la educación superior y las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales se convierten en la versión desconcentrada de las facultades de la Universidad Nacionales Autónoma de México en la periferia de la capital; los tecnológicos regionales van al encuentro de jóvenes

¹⁴¹ No se desconocen experiencias de participación en desarrollo comunitario y autoconstrucción de escuelas, de vivienda y en infraestructura mínima de desarrollo urbano y rural, pero se trató de programas claramente clientelares y populistas que no trascendieron en formas de organización social que desarrollaran formas autónomas desligadas del partido oficial, más bien antes y después eran parte de la lógica corporativa y patrimonialista del sistema político.

en ciudades intermedias y pequeñas para apoyar el desarrollo de la pesca, la agricultura, la industria y las actividades turísticas; todos esos nuevos proyectos reafirmaron el compromiso de un gobierno que pretendía curar las heridas dejadas por la represión eal movimiento estudiantil de 1968, con una juventud y una elite intelectual crítica y demandante que quería participar en el desarrollo nacional.

Por otra parte, organismos de vivienda como el Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda de los Trabajadores, Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado son creados como resultado de acuerdos cupulares que buscan reivindicar a las clases medias que están viendo frenadas sus expectativas en la escala del ascenso social; el crecimiento mismo del sector público conlleva una fuerte dosis de creatividad por parte de los sectores medios y altos de la burocracia estatal, que en esos momentos ven cumplidas sus demandas generacionales al sentirse incluidos y ser participes en las reformas y "bonanza" del estado.

En materia demográfica se crea el Consejo Nacional de Población y se echa a andar el Programa Nacional de Planificación Familiar; con fines de frenar la concentración en la Ciudad de México se crea la Comisión de Conurbación del Centro del País y se ponen en marcha importantes megaproyectos regionales para generar polos de atracción en la provincia (desarrollo turísticos como Cancún, Iztapa-Zihuatanejo, Bahía de Banderas, y complejos industriales como la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Dina en Ciudad Jasso, Hidalgo. Se inician la desconcentración administrativa de la Secretaría de Educación Pública y se reubica el Instituto Mexicano del Café en la ciudad de Jalapa, Veracruz y la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera Sociedad Anónima a Irapuato, Guanajuato. Nunca antes la burocracia había tenido un papel tan decisivo en la orientación y confección de programas e implantación y desarrollo de sus últimas consecuencias como ocurrió durante esta fase.

Desde el punto de vista técnico y logístico, esta etapa de crecimiento económico estuvo sostenida por la presencia de organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas, Organización Educacional, Científica y Cultural de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, y desde el punto de vista financiero se nutrió de dos caudales, el de los recursos provenientes por firma de deuda externa pública en los que intervenían el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano

CON
FALLA DE ORIGEN

de Desarrollo, y también, por las divisas provenientes del petróleo a partir de 1977, mientras éste se mantuvo altamente cotizado en el mercado internacional. Se calcula que entre 1970 y 1982 la deuda externa pasó de 20 mil millones de US dólares, a cerca de 100 mil, y en los años buenos del petróleo este se cotizaba en 35 US dólares por barril, cayendo después por debajo de los 9 US dólares, de tal manera que todos los cálculos para administrar la bonanza descubierta en la plataforma del golfo de México, se vinieron abajo a partir de 1981.

La cualidad más importante para las relaciones intergubernamentales en su fase creativa en el sexenio de López Portillo fue la planificación centralizada. Durante su gobierno se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto desde donde se coordinaron los Convenios Únicos de Desarrollo amarrados a recursos fiscales que se ligaban a programas y proyectos regional, estatales y municipales mediante fórmulas de negociación institucionalizada y bajo la estrategia de la descentralización del gasto, pero con compromisos calendarizados. Todo esto como producto de una iniciativa del gobierno central que ejercía una función de coordinación vertical, pero ya con ingredientes pioneros de descentralización. En esos años se creó la Comisión de Planeación Nacional que se encargó de elaborar el Plan Global de Desarrollo y del cual se desprendían los planes sectoriales y nacionales, bajo la coordinación de varias secretarías y otros organismos del gobierno federal, pero también los estatales y municipales, encabezados por los gobernadores y presidentes municipales. Todos los organismos públicos se veían reflejados en su accionar en los informes que cada año el presidente rendía a la nación frente al Congreso de la Unión.

En materia de desarrollo urbano y protección ambiental, en 1976 se crea la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas a la cual se le integran las atribuciones ambientales y los programas de desconcentración industrial y del sector público. Para 1978 se presenta el Plan Nacional de Desarrollo Urbano en el cual se identifican las zonas conurbadas del país y se sientan las bases para la elaboración de los correspondientes planes a nivel estatal y municipal, entre otras cosas; la Comisión de Conurbación del Centro del País es elevada a nivel de organismo descentralizado intergubernamental, teniendo como presidente al titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que es el que autoriza los recursos a través de los Convenios Únicos de Desarrollo, con la

pretensión de coordinar acciones conjuntas que prevean el desarrollo sustentable de la región centro.

Como se puede observar en esta fase la creatividad se mueve en torno a dos variables fundamentales: a) la influencia externa para la aplicación y adaptación de paradigmas elaborados y desarrollados en otros países y; b) el crecimiento constante de la población, los recursos al servicio del estado y de su expansión incontenible; para 1982, año de la nacionalización de la banca, el sector paraestatal (sólo los del gobierno federal) contaba con 1155 organismos de todos tamaños. (Rogosinsky, 1993: 8) Aquella elite política con su presidentes a la cabeza, hipotecó al país en un proyecto de estado-nación omnipotente que había entrando en desuso en el mundo desarrollado, pero que para sus dirigentes, apostados sobre el paradigma del "gran gobierno"¹⁴² avalado por los principios constitucionales, se veía como la única salida, y en él empeñaron, al lado de una burocracia creciente, lo mejor de su talento creativo; no concluía el sexenio de López Portillo cuando las consecuencias del dispendio "creativo", hundían a México en una profunda crisis con repercusiones cíclicas.

En esta época compulsiva para el país, el estado tuvo como prioridad implementar las reformas políticas mínimas indispensables para la garantizar la continuidad del sistema y responder a presiones internas ineludibles y encontró en el populismo la salida fácil o más bien falsa, en el que se movía con cierta experiencia, y aunque dejó constancia de que había capital humano para emprender la reforma administrativa, ésta se vio limitada a su exposición formal, frente a la recesión económica, por lo que el turno en la agenda en el siguiente sexenio le correspondió a los programas de ajuste, que en última instancia tuvieron que ver más con la reforma económica, que con la reforma administrativa.

Así, en ese orden de ideas, el estado posrevolucionario ha tenido que promover el desarrollo económico, al mismo tiempo ser el mediador en los conflictos sociales, principalmente entre obreros y empresarios, y desempeñar además el papel de mediador entre actores foráneos y locales, para lo cual en los últimos años, primero se centró en lograr la estabilización por medio del ajuste, luego un cierto nivel de democratización,

¹⁴² A principios de los 80's un clásico de la administración pública como Richard Rose decía que el gobierno es grande por sí mismo, grande en sus exigencias de recursos de la sociedad y grande en el impacto que tiene sobre ella. El gran gobierno es un hecho de la vida. En términos históricos, el crecimiento del gobierno representa un gran triunfo del estado occidental moderno. La creación del gran gobierno ha sido producto de menos de un siglo. (Rose, 1998: 47)

acompañado de una fuerte dosis de liberalización económica y, finalmente, el punto en que se encuentra desde hace una década, en el empeño por llevar a cabo una reforma de tipo administrativo, recomendada por los organismos internacionales, para mejorar la gestión gubernamental, al lado de otra política, que tiene más que ver con la alternancia en el poder de los nuevos actores políticos. (Méndez, 1999: 7-17)

Por último, se podría decir que entre ciclos de auge y escasez las relaciones intergubernamentales mexicanas pasaron claramente por la fase creativa, sin echar de menos los episodios de fuerte competencia que se daban entre secretarios, gobernadores y otros actores políticos por disponer de recursos en los años de "bonanza". Educación, ejército, petróleo, comunicaciones, electricidad, campo, ciudades, pesca, turismo, etc., fueron buenos pretextos para enganchar a los presidentes en turno en obras faraónicas, en la creación y construcción de "elefantes blancos"; el problema fue que el aventurar al país en esas empresas poco premeditadas, ha tenido un revés con daños incalculables, por eso la siguiente fase, la competitiva, tuvo como principal singularidad un contexto de recesión sin precedente.

1.3.5. Fase competitiva. El escenario que vive México y el gobierno, entre 1983 y 1988 en que domina la fase competitiva, es de recesión. A diferencia del caso norteamericano, en éste la competencia es por la escasez, no por la abundancia. Las devaluaciones del peso frente al US dólar en los últimos seis años (1976-1982) sumaban más del 500% (de \$12.50 a \$78.00); el peso financiero sobre el gasto público por los compromisos de la deuda externa renegociada, comprimía las actividades del gobierno; la espiral inflacionaria, que no se detuvo hasta 10 años más tarde, desalentó la capitalización, los terremotos de septiembre de 1985 y el avance de la oposición en los gobiernos y congresos locales, rompieron la lógica del sistema monolítico de poder.

Estos fueron algunos de los elementos que cambiaron el panorama de las relaciones intergubernamentales en un sistema político-administrativo en el que la legitimidad del régimen presidencialista se empezaba a debilitar, hacia fuera y hacia adentro del gobierno, por la ausencia de resultados y por la resistencia hacia una reforma que sacara al gobierno del control de los procesos electorales. En comparación con Luis Echeverría y José López Portillo, Miguel de la Madrid fue un presidente de bajo perfil carismático, conservador y mesurado, pero a la vez tibio e indeciso en sus acciones de gobierno, por un lado planteaba

la renovación moral de la sociedad y por el otro se esforzaba en mantener vigentes las fuentes de legitimidad corporativa y clientelar basadas en la corrupción y los arreglos informales entre grupos de poder al margen de la ley. Su formación harvardiana lo ubicó en la transición de "políticos" a "tecnócratas" que inició en el gobierno y en el partido por esos años. Su experiencia como secretario de Programación y Presupuesto le dio los elementos para implantar un plan de gobierno austero en el que se empezaron a dibujar las líneas neoliberales de la reforma del estado y en el que el plan de ajuste llevó necesariamente a los recortes presupuestales y a la reducción incesante de estructuras gubernamentales.

En ese contexto el gobierno federal pasó rápidamente de ser un coordinador de recursos crecientes y programas innovadores, a una autoridad central que obligaba a colaborar con el sistema nacional de recaudación, pero que filtraba, bajo "criterios de imparcialidad", lentamente los recursos y reducía los programas y la presencia de los organismos del estado para enfrentar las adversidades de la crisis. ¡Qué mejor escenario para que las relaciones intergubernamentales entraran en su fase competitiva!. Secretarios, gobernadores, directores de organismos descentralizados, paraestales y alcaldes de ciudades importantes, todos pegados al teléfono o tratando de conseguir una entrevista con el secretario o subsecretario de Programación y Presupuesto, para mantener o perder lo menos posible de recursos financieros y plazas de la estructura básica de sus dependencias.

Es obvio que estas fricciones, generaron una gran tensión entre generalistas de políticas elegidos o nombrados, y especialistas de programas y profesionales, que repercutieron en la forma tradicional en que se conducían las relaciones intergubernamentales. (Wright, 1999: 1123) Las corrientes que indujeron a la competencia eran claras, pero se pueden clasificar en tres órdenes: a) los programas con oportunidades y ventajas económicas evidentes y los mecanismos regulatorios para su aplicación; b) la polarización presupuestal en las grandes regiones urbano-industriales del país, a costa de las limitaciones impuestas para las regiones deprimidas, principalmente en el sur del país; y c) la consolidación de unos cuantos programas y la extinción o reducción de muchos otros.

De esta situación, los niveles de competencia entre camarillas y grupos de poder, llevaron a la primera gran ruptura del sistema político en 60 años, pues un notable número de políticos de renombre aliados a las izquierdas tradicionales y otros sectores resentidos por la exclusión de sus demandas históricas, rompieron con el Partido Revolucionario

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Institucional y formaron la alianza con la que enfrentarían e infringirían importantes derrotas al gobierno en las elecciones de 1988. Fue tan extremoso pasar del paradigma de la abundancia al de la escasez, que a diferencias de lo que sucedió en el caso norteamericano, en México la competencia entre organismos se dio, no por la proliferación de programas subsidiados, sino por la reducción de éstos y mucho otros recursos que eran parte de su consecuencia lógica. Sólo por parte del gobierno federal se pasó de 2 millones de empleados a 1.5 millones, y los procesos de depauperización de las oficinas, del parque vehicular, de las prestaciones a los empleados y los sueldos, salarios y comisiones de los funcionarios, evidenciaban los efectos de los programas de ajuste. La única compensación real que seguían teniendo la mayoría de los altos funcionarios y la burocracia en general, eran las prebendas logradas por la amplia discrecionalidad con la que ejercían los aminorados recursos y sus funciones, y los actos de corrupción y cohecho que se propagaban hacia los niveles más bajos de la estructura burocrática.

Eran comunes los feudos burocráticos y las autocracias funcionales entre los más altos niveles del gobierno; cabezas de sector dentro del gabinete político, económico o social con posibilidades para la presidencia, los "sindicatos" de gobernadores, los líderes parlamentarios o de las grandes centrales de trabajadores formaban sus camarillas y presionaban para inclinar las decisiones "técnicas" a favor de sus intereses personales, de sus allegados o de sus agremiados; la coordinación se hizo compleja y se desplazó hacia el campo de la planeación indicativa y la descentralización y la simplificación administrativa empezaron a jugar un papel importante, para aminorar las presiones y la responsabilidad del gobierno central. Todo esto configuró un modelo cercado dentro del cual se movían las relaciones intergubernamentales;¹⁴³ por un lado, en el sentido vertical de arriba hacia abajo, del gobierno nacional hacia los gobiernos estatales y municipales, y por el otro, en sentido horizontal, en el que grupos nacionales de presión y de poder, grupos regional y grupos locales, incidían en los programas para mantenerse en la lucha por los recursos públicos. Por lo que se refiere a las relaciones intergubernamentales en materia de coordinación metropolitana Miguel de la Madrid en 1988, terminó limitando los pocos avances que se

¹⁴³ Al respecto, Wright propone una matriz de doble entrada en la que los tres órdenes de gobierno y los principales actores políticos se cruzan en un centro reticular, con los diferentes programas nacionales, objetos de la pugna. (Wright, 1999: 1124)

habían logrado con la formalización de su creación, reduciendo a la Comisión de Conurbación del Centro del País a un organismo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; de esa manera las funciones del organismo perdieron sus facultades en materia de distribución y aprobación de recursos para proyectos y programas de desarrollo, por lo que su influencia se redujo a funciones de concertación y recomendaciones indicativas, que ningún gobierno tomaba en serio.

1.3.6. Fase calculadora. De hecho esta fase tiene su raíz en la fase competitiva, pues el aprendizaje institucional de habilidades calculadoras por parte de los órganos de gobierno es casi simultánea con el momento en que se dan las condiciones de competencia por austeridad. Ubicar el traslape es arbitrario, pero necesario, frente a la necesidad de darle claridad a nuestro ejercicio y por lo tanto lo proponemos su ubicación en 1985, cuando la situación se complica aún más con los sismos de septiembre y todos los programas de gobierno se ven trastocados por la urgencia de nuevas prioridades. Para ese momento ya se habían empezado a aplicar los recortes presupuestales y de plazas en todos los niveles de gobierno, por lo que todo mundo dentro del gobierno, si quería que el partido oficial se mantuviera en el poder, estaba consciente que había que hacer más o por lo menos lo mismo con menos.

El anillo burocrático¹⁴⁴ que operacionalizó el ajuste y los programas de recorte tuvo su epicentro en la Secretaría de Programación y Presupuesto, al frente de la cual estaba Carlos Salinas de Gortari. En esa secretaría de elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, se diseñaron los Programas Sectoriales y se negociaron los Convenios Únicos de Desarrollo, bajo los matices del cálculo estratégico, en el que las acciones iban precedidas de complicados análisis financieros en los que se sopesaban los medios de que se había de disponer y los resultados que se querían alcanzar; a la vez se trataba de predecir o anticipar consecuencias de las acciones previstas y se contabilizaba y supervisaban todos los aspectos posibles del ejercicio fiscal. La continuidad política de la fase calculadora se vio garantizada con un triunfo electoral de Salinas de Gortari sobre el candidato de la oposición

¹⁴⁴ Decian Cardoso y Faletto en 1979, que entorno al poder ejecutivo federal se forman "anillos burocráticos" cerrados, que son los que regularmente formulan las políticas públicas, ya que la capacidad de las administraciones es regularmente baja debido a: 1. la fragilidad de la legitimidad de los gobiernos; 2. la necesidad de supervivencia política; 3. la incertidumbre en que se mueven las políticas públicas y; 4. la baja profesionalización de la burocracia. (Jiménez, 1999: 18-21)

Cuauhtémoc Cárdenas. Apenas tomó el poder y rápidamente dio mensajes políticos claros de quién mandaba y cuál era la orientación del gobierno. No hubo duda de que, una vez más, México tenía en Palacio Nacional un presidente de perfil fuerte y carismático, que le vendería al país y al mundo un proyecto basado en un plan "estratégico" de gobierno que en el fondo resultaba ambivalente: para los muy ricos y para los muy pobres.

Durante su administración se consolidaron las políticas neoliberales; al igual que en otros países latinoamericanos las privatizaciones y el rediseño del estado fueron la prioridad; como parte de la congruencia racionalizadora el gobierno se adelgazó aún más en estructura y funciones; de ser un aparato orientado a la participación e intervención en la economía, poco a poco se fue transformando en uno regulador y concertador de voluntades entre los viejos y nuevos actores del desarrollo. Como los recursos eran limitados y la orientación de la política neoliberal era de sacar las manos del estado de la economía, a mediados de sexenio (1992) desapareció la Secretaría de Programación y Presupuesto y sus principales funciones fueron repartidas, bajo un cálculo político que ya preveía la siguiente sucesión presidencial, entre la Secretaría de Hacienda y la nueva Secretaría de Desarrollo Social. Los nuevos "anillos burocráticos" del poder ejecutivo federal se desplazaron hacia estas dos secretarías; la primera racionalizando y controlando el gasto, previas reformas fiscales para eficientar y aumentar la recaudación, secundando a este círculo se sumaron los esfuerzos importantes de la Secretaría de Comercio y Desarrollo Industrial, cuyo principal objetivo era implementar la firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, reto complicado desde el punto de vista político, pues no era un tema que se hubiera puesto en la agenda de la campaña presidencial y en cambio la disparidad entre países era enorme.¹⁴⁵

Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social se encargó de coordinar los esfuerzos del gobierno para atender principalmente los problemas de la pobreza y la pobreza extrema en que habían quedado sectores mayoritarios de los que dependía el voto en las siguientes elecciones, de tal manera que los programas fueron acompañados de innovadoras

¹⁴⁵ El producto interno bruto de Estados Unidos es 9 veces mayor al de Canadá y 20 superior al de México. El ingreso per capita de Canadá y Estados Unidos es similar y se sitúa por encima de los 20.000 dólares anuales. El de México es de menos de 3000, pero además la distribución del ingreso nacional está muy polarizada; mientras por un lado hay mexicanos que aparecen en las listas de Forbes entre los más ricos del mundo, por otro lado el 40% de la población está considerada, en las estadísticas oficiales del INEGI, en situación de pobreza o pobreza extrema. (Almada, 1996: 268)

estrategias de marketing social, político y público;¹⁴⁶ todos los esfuerzos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno se centraron en la racionalización y el cálculo al momento de la aplicación pormenorizada de los programas. La acción del estado tendría que incidir en elevar los niveles de vida de la gente más pobre, pero también en reforzar sus lazos clientelares con los organismos de gobierno, de tal manera que el Programa Nacional de Solidaridad, trascendió las fronteras mexicanas como el prototipo alternativo del bienestarismo para los países de la periferia.

La geografía nacional fue cubierta por el programa con el apoyo logístico de un conjunto de organismos creados específicamente durante el sexenio para lograr los efectos sociales, pero también políticos, planteados desde la Presidencia de la República. En tanto programa emblemático del presidente, implicó un cambio en las formas habituales de las relaciones intergubernamentales al saltarse el eslabón de la relación federación-estado-municipio, pues la coordinación del programa trabajó directamente con los presidentes municipales;¹⁴⁷ con o sin la anuencia de los gobernadores, se establecían las prioridades programáticas, se elaboraban agendas municipales y el presidente y los equipos secretariales, supervisaban el funcionamiento de las "empresas" de Solidaridad o entregaban obras, en las que la población participaba de diversas maneras.

Así, las relaciones intergubernamentales en su fase calculadora estuvieron acompañadas de todo tipo de conflictos y formas de competencia, pero también de una metodología compleja en donde cada acción gubernamental significativa, tenía un respaldo logístico y estratégico que se reflejaba en meticulosos procedimientos para legitimar el proyecto y justificar el gasto. En esa situación las relaciones intergubernamentales se movían en torno a intereses enormes, pues el buen desempeño de los programas implicaba la posibilidad para que las localidades y los estados obtuvieran recursos federales. Es claro que los administradores estatales y locales se volvieron más cautelosos y por lo mismo se

¹⁴⁶ Conviene marcar la diferencia, pues una cosa es que el contenido de la propaganda mediática centre su atención en algún problema comunitario determinado (marketing social), otra que se enfoque en la importancia estratégica de una institución pública para la solución de ese problema (marketing público) y otra que abierta o subliminalmente lo que se promueva sea la imagen personal de algún funcionario (marketing político). En el caso de Programa Nacional de Solidaridad hubo de todo (indebidamente). (Carrillo y Tamayo, 1997: 199-217)

¹⁴⁷ Entre los años de 1992 a 1994 fue común ver llegar cada semana las instalaciones del Instituto Nacional de Solidaridad, autobuses en los que desplazaban a los presidentes municipales de todos los estados, para tomar cursos de adiestramiento en el manejo político-administrativo del programa

preocuparon por la profesionalización de sus equipos de trabajo para el manejo puntual y preciso de los recursos fiscales de la federación, pues administrar un tipo de recurso implicaba la posibilidad de incrementar otros. Por ejemplo, la Ley de Obras Públicas permite que un estado que recibe el beneficio de una obra federal en cualquiera de sus municipios, pueda solicitar recursos adicionales para complementar obras menores y cumplir funciones de apoyo en la inspección de los avances de la obra federal; así recibe recursos de inversión y para viáticos, reparación de vehículos, gasolina, materiales y equipo de trabajo, etc., oxígeno puro para la baja y media burocracia que opera en las oficinas menores. En esa lógica de verticalidad y olvidando los preceptos constitucionales de soberanía y autonomía de los estados y municipios se movieron las relaciones intergubernamentales en la fase calculadora que dominó hasta finales del sexenio salinista.

1.3.7. La fase contractiva. Los elementos componentes de esta fase han estado presentes a lo largo de las últimas tres décadas, en algunos momentos con mucho mayor fuerza que en otros: su persistencia y su aparición cíclica han hecho de la maquinaria del estado una organización "inteligente" que ha desarrollado metodologías y "anillos burocráticos" especializados en el manejo de sus repercusiones, e incluso para su recomposición. La crisis de diciembre de 1994 volvió a dejar al país en la bancarrota, razón por la cual las relaciones intergubernamentales entraron en esta fase que ha dominado incluso los primeros tres años de la administración foxista.

Como la causa principal del cálculo es la contracción de los recursos, entonces al tiempo que se descentralizan las funciones, se da un proceso reversivo en los recursos. Las tendencias a la centralización del ejercicio y aplicación del gasto se da tanto en las relaciones federación-estados, como en las relaciones estados-municipios; aún dentro de los municipios la tendencia a la concentración del gasto en la cabecera municipal es palpable.

En ese sentido es recurrente el discurso desde el centro que anima a los gobiernos estatales y municipales a eficientar sus sistemas de recaudación fiscal para que puedan disponer de mayores recursos que les permitan funcionar adecuadamente y administrar mejor los programas federales dentro de sus ámbitos territoriales. Actualmente el centralismo fiscal sigue siendo un punto pendiente de discusión en la agenda gubernamental, pues a pesar del "nuevo federalismo" impulsado por el presidente Zedillo, marca alto en ese puntaje respecto de otros países desarrollados y subdesarrollados. La proporción, en números

cerrados al 2000, era de 80% para el gobierno federal, el 15% repartido entre los 31 gobiernos estatales y el Distrito Federal y, el 5% para los 2453 gobiernos municipales.

Otro aspecto que hace más complejas las relaciones intergubernamentales en esta fase, es la externalidad de los servicios y las obras; como el gobierno se ha reducido y los recursos e instalaciones ya no existen o fueron desmanteladas, se recurre en mayor grado a la contratación externa y a la búsqueda de ayuda y apoyos en organizaciones no lucrativas que empiezan a jugar un papel fundamental en la generación de servicios, antes desarrollados por las organizaciones estatales. Siguiendo lo observado por Donald F. Kettl en Richmond, Virginia cuando se refería a la obligación de cumplir bajo la coherción del gobierno federal: cuanto más se comprometen los gobiernos en este juego perverso del "nuevo federalismo", más hay que recurrir fuera de las dependencias del gobierno para cumplir los mandos federales sin fondos. De esta experiencia es que las relaciones intergubernamentales se desplazan hacia la última fase que exponemos a continuación. (Wright, 1999: 1131)

1.3.8. La fase collage coercitiva. Esta fase se desprende de la anterior y de hecho se va traslapando con nitidez, en los inicios del gobierno zedillista. a partir de 1995; no podemos asegurar que ya esté instalada como dominante, porque la recesión con la que se inició el gobierno foxista mantiene vigentes y con fuerza los elementos de la fase contractiva, pero de lo que no hay duda es que las relaciones intergubernamentales se ven envueltas ya en un nuevo entorno que las hace más complejas y hasta caóticas.

El nombre de *collage* le viene bien en el caso mexicano por la combinación yuxtapuesta de todos los elementos que se entremezclan y como producto de la complejidad en la que se mueven las relaciones intergubernamentales bajo la intensa competencia entre los actores, la limitación de recursos, la verticalidad de las políticas públicas, sin los apoyos fiscales respectivos para cumplirlas, la importancia estratégica que adquiere el entorno organizacional para todos los actores, la incertidumbre que genera a la clase política la alternancia en el poder y la dinámica económica en que se mueven el estado y el mercado en la globalización.

Un actor importante en esta fase son las organizaciones no gubernamentales como manifestación del ensanchamiento de los espacios públicos, antes reservados al gobierno y a organismo que se habían ganado un lugar dentro de la construcción de políticas públicas. La década de los 90's muestra un auge en el surgimiento de organizaciones no

gubernamentales por todo el mundo y en México esta cuestión no es la excepción. por todo el país han aparecido infinidad de organizaciones que bajo diversas denominaciones se adjudican banderas de activismo y beneficencia social, que a la vez que ofrecen apoyo y servicios a la sociedad civil, también reciben de la sociedad y reclaman al estado recursos para la consecución de sus propósitos.¹⁴⁸

Como la reforma neoliberal del estado definido a gobiernos alejados de pretensiones intervencionistas y participativas en la economía, ahora las facultades del gobierno federal son mucho más limitadas que se reflejaban en un gasto público austero; en cambio su papel regulador aumenta, y echando mano de la legitimidad que le da la decisión mayoritaria a través del voto en elecciones democráticas o por las alianzas políticas con otras fuerzas igualmente legítimas, centraliza los procesos de decisión y termina por imponer desde el centro (de manera coercitiva) las políticas públicas que considera prioritarias dentro de su programa de gobierno, aún sin ser respaldadas con los recursos necesarios.

Cada gobierno local en este juego del "nuevo federalismo", asume bajo su responsabilidad la descentralización de programas federales, teniendo que desarrollar por su propia iniciativa fórmulas de gestión, que van más allá de la tradicional recepción de recursos fiscales de la federación. En este sentido las relaciones intergubernamentales van tomando formas tan complejas y mezcladas, en las que las fronteras de lo tradicionalmente considerado como público se ensanchan y se traslapan con lo antes considerado exclusivo del ámbito privado: en realidad se trata de un nuevo modelo de gestión en el que los funcionarios públicos dependen más de las potencialidades del entorno intergubernamental y de la relación e interacción en red con otras organizaciones sociales y privadas, que de su propio capital intraorganizacional.

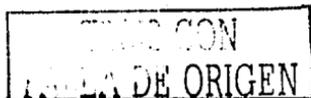
En esta fase se conjugan todas las formas anteriores de relaciones intergubernamentales, pero a la vez se le agrega esta nueva forma, más orientada hacia fuera del gobierno, hacia fuera del estado, e incluso hacia fuera del país. Conflicto, cooperación, concentración, innovación, competencia, cálculo y contracción son todos elementos componentes de la

¹⁴⁸ En estudios recientes se ha descubierto que algunas de estas organizaciones sirven de aparador para actividades no muy claras y en ocasiones ilícitas, sin embargo hacia ese contexto es hacia el que una buena parte de las relaciones intergubernamentales se desplazan para gestionar sus programas o interactuar en el propósito de alcanzar metas comunes.

fase de *collage* coercitiva; todas son experiencias vividas y por lo tanto, formas de aprendizaje organizacional que se guardan en el archivo colectivo de la maquinaria estatal y a partir de la década de los años 90's, es una realidad que se refleja en las relaciones intergubernamentales. La imposición del Programa Nacional de Solidaridad desde el centro a todos los gobiernos estatales y municipales, fue una expresión de la puesta en marcha de todos los instrumentos de poder del gobierno federal y del sistema presidencialista, para obligar a los otros actores a cooperar aún en contra de su voluntad para hacer lo que se quería en el centro. La firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, con serias repercusiones económicas y sociales para todo el país, fue también otro ejemplo de cómo las relaciones intergubernamentales coercitivas estaban entrando en su fase dominante.

Así, el gobierno de Ernesto Zedillo, inició su administración enfrentando una de las crisis de legitimidad más agudas de fin de sexenio desde 1969, por el ambiente de desconfianza e inseguridad debido a los asesinatos políticos, por "los errores de diciembre", en los que no tuvo mucho margen de maniobra; y por el levantamiento en Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que puso al descubierto el serio problema de la discriminación a los indígenas y de la situación de pobreza extrema de muchos millones de mexicanos. Su bajo perfil carismático y el acumulativo histórico de fallas y faltas de los gobiernos que le precedieron, lo limitaron a tener una participación discreta en un contexto de transición democrática y alternancia que concluyó con la pérdida de la presidencia por parte del partido oficial.

Por otra parte, en lo económico, un campo en el que tenía más experiencia, empujó sus mejores habilidades técnicas de su equipo y apoyado en los "anillos burocráticos" (Secretaría de Hacienda, Banco de México y Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) en los que se habían acumulado aprendizajes sobre las anteriores crisis financieras, el manejo de las variables macroeconómicas y la consecución del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, permitieron un tránsito relativamente estable de la economía, a partir del tercer año de gobierno. En lo social le dio continuidad al proyecto salinista, dándole un enfoque menos comunitario, pero más individualizado, tal y como lo recomendaron los organismos internacionales de desarrollo (Banco Mundial, entre otros). Al mantener el principio de la desconfianza con los gobernadores de los estados, entre los que ya se contaban varios de la oposición, mantuvo el control centralizado de estos programas



sociales y los de fomento al desarrollo, por lo que las relaciones intergubernamentales fueron peculiarmente tensas y conflictivas. Por lo mismo se incrementaron los recursos constitucionales de desavenencia con lo que el Tribunal Superior de Justicia empezó a jugar un papel importante para el equilibrio de poderes. Sin embargo, aprovechando la mayoría priista en el congreso emitió infinidad de leyes, que pese a no alcanzar el consenso, fueron publicadas y puestas en vigor; lo que obligaba a los gobiernos estatales y municipales a mantenerlas bajo observancia, aún cuando en sus comunidades eran consideradas impuestas.

Algunos de esos ejemplos de su "nuevo federalismo" fueron los casos en materia de salud y educación; en éste último decretó la descentralización de los sistemas de educación básica y normal, a pesar de que muchos gobiernos locales no contaban con la experiencia, ni con el personal y recursos para asumir tal nivel de responsabilidad; en ambos casos los servicios mostraron una baja sensible en calidad y cantidad en muchas comunidades del país a partir de que fueron delegadas las funciones hacia los gobiernos estatales de manera coercitiva, a través de los recursos legales, políticos y económicos con que cuenta el estado, y sin los medios adecuados para asumirlas. (Cabrero *et al.*, 1997: 329-387)

En este nuevo modelo de gestión intergubernamental, no es raro ver a los gobernadores viajando por Estados Unidos o por Europa buscando el favor de la inversión extranjera para elevar el nivel de vida de sus jurisdicciones o acompañando a los secretarios de estado o al mismo presidente en sus giras internacionales para promover los proyectos de sus estados. Regionalmente también se preocupan por estrechar lazos con cámaras industriales, ganaderas, de agricultores y comerciantes para lograr acuerdos en cuanto a temas de interés común, etc.

La cooperación es tan sólo un proyecto negociado y condicionado en el que privan los principios de la particularidad. Los ascensos o movimientos en la jerarquía o la capacidad de influencia, se sustentan en las conveniencias de grupo y en las redes de relaciones personales que los funcionarios consolidan durante su desempeño en la gestión intergubernamental. La simulación frente al orden técnico, la racionalidad, la rendición de cuentas y a las condiciones de igualitarismo entre órdenes de gobierno, es una mera cuestión de dramatización y cinismo, largamente aprendida dentro de las estructuras

patrimonialistas, por eso el político institucional no es el que se basa en la ley para normar su conducta, sino el que mejor interpreta y obedece las intenciones de sus superiores.

* * * * *

En resumen, la tradición colonial dejó una herencia cultural que fue en parte asumida por las administraciones posteriores. El patrimonialismo, el personalismo y la centralización del poder empujan, aún hoy en día hacia la permanencia de muchas de esas características. La falta de confianza en el funcionario público sigue llevando a las relaciones sociales basadas en vínculos informales y personalizados, más que a los sistemas institucionales de reglas abstractas basadas en la ley. Esas características inhiben el desarrollo de relaciones intergubernamentales estables y profesionalizadas, por lo que cualquier política que se pretenda gestionar a través de ellas, paga los altos costos de transacción que exigen las relaciones horizontales necesarias para la coordinación entre pares.

El estado actual de las relaciones y la gestión intergubernamentales refleja un sistema burocrático muy sensible a las variantes en la arena política y poco estables como para asumir tareas estratégicas relacionadas con las políticas metropolitanas: en todo caso sus aportes serán complementarios a la gestión que vienen desarrollando los actuales organismos de coordinación metropolitana y será en el mediano plazo, cuando se haya llevado a cabo la implementación del servicio civil de carrera cuando se pueda pensar en mayores aportes desde las estructuras centrales de distintos niveles de los gobiernos involucrados en la metropolización.



CAPÍTULO VI

POLÍTICAS Y COORDINACIÓN METROPOLITANAS

Este capítulo se compone de cuatro acápites; en el primero se analiza el contexto institucional en que surge el interés por las políticas metropolitanas, el marco jurídico que les da soporte y el papel de la planeación y el rediseño institucional para adaptar los órganos de gobierno a las necesidades y problemas de la ciudad funcional; en el segundo acápite nos centramos en el surgimiento y desarrollo de los diversos organismos de coordinación metropolitana, así como los problemas que pretenden resolver y los obstáculos que impiden su consolidación, funcionamiento y logro de resultados; en el tercer acápite nos enfocamos al estudio más particular de un caso, el del Consejo Metropolitano del Transporte, buscando comprender el entrono en que operan actores y contingencias cuando se trata de poner en marcha un organismo intergubernamental especializado que sea capaz de diseñar e implementar un programa Integral de Transporte para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. En el cuarto y último tomamos al mismo organismo reformado (la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad), para realizar un análisis intraorganizacional que permita comprender la dinámica interna de los grupos de trabajo en su desempeño sobre programas específicos que tienen que ver con el servicio de transporte público de pasajeros de penetración en las zonas conurbadas .

Este capítulo se cierra el proceso de demostración de las hipótesis del estudio, en él se puede ver el nivel de desarrollo de las relaciones intergubernamentales, de las políticas de coordinación, los obstáculos, limitaciones y alcances que han tenido los organismos metropolitanos, así como su evolución y perspectiva. En este análisis se percibe la inercia estructural que hay detrás de un aparato administrativo y de gobierno proveniente de un pasado cargado de instituciones patrimonialistas y autoritarias que se imbrican con valores de las reformas modernizadoras; por lo mismo también resaltan el nivel de conflicto, cooperación y racionalidad que caracteriza las relaciones sociales que se dan al interior del organismo, el grado de gobernabilidad que aporta a los actores sociales que participan de los resultados de la política pública y lo limitados de sus alcances bajo la modalidad actual de operación.

1. Las políticas metropolitanas en México

Las ciudades tienen sus secciones en la prensa diaria, la radio y la televisión, más por lo que falla que por sus fortalezas y aciertos; en las ciudades se agudiza la crítica, se ejercita la participación y se da rienda suelta a la imaginación prospectiva... Para sorpresa de muchos, los problemas y soluciones de una gran ciudad se parecen más a las de sus semejantes que a las de las urbes de menor tamaño. En ellas se han reformado sus instituciones políticas y de gobierno, siendo la participación ciudadana en los asuntos públicos un común denominador de los nuevos arreglos políticos; se han reformado las haciendas públicas para depender menos de los gobiernos federales y; todas viven día a día la dificultad de conciliar los intereses de varios niveles de gobierno y circunscripciones de gobierno¹⁴⁴

Javier Beristain, 1999

1.1. Contexto y origen de las políticas metropolitanas

Los años del auge económico e institucional (1940-1970), dejaron poco espacio para la reflexión sobre los aspectos cualitativos del desarrollo; el estado se dedicó de lleno a diseñar e implementar la expansión del gobierno y promover y administrar el crecimiento económico y social del país; el paso del México rural, al México urbano e industrial ocupaba de tiempo completo a sus dirigentes. El espejismo de la estética modernizante plasmado sobre ciudades desbordadas por emergentes clases medias, se veía desde el pináculo del poder, como uno logro largamente añorado, fruto de los sacrificios de las generaciones que anteriormente habían luchado durante la revolución.

Esos progresos, además de servir de fuente de legitimación, también se convirtieron en una cortina de humo que impidió a los gobiernos ver un poco más allá de los aparentes éxitos e iniciar a tiempo la formulación de políticas públicas que se adelantaran a los problemas propios del desarrollismo. La clase política cerró los caminos de la democratización y se obstinó en un modelo unívoco de desarrollo basado en un gobierno cupular y corporativo, pero seguro de que su propuesta era la correcta. El gobierno de Díaz Ordaz no admitía las opiniones, ni escuchaba las voces que se levantaban desde la oposición y cuando ésta tomó la calle, la represión fue su respuesta.

¹⁴⁴ Este epígrafe fue entresacado de un prólogo de Javier Beristain al libro *Los retos de la ciudad de México en el umbral del siglo XXI*. (Beristain, 1999: 6-7)

Los gobiernos que vinieron detrás de él, tuvieron que recurrir al endeudamiento externo, el gran déficit presupuestal y a la ingerencia desmedida del estado en la economía, con una burocracia de baja profesionalidad y poco receptiva hacia las necesidades de una ciudadanía cada vez más educada y crítica hacia el gobierno. Aún así, el efímero auge del petróleo y los descubrimientos de enormes yacimientos reanimaron los ímpetus por el crecimiento del estado y el endeudamiento público. Bajo el sistema de partido-gobierno, prácticamente todos los sectores, incluyendo el empresarial, tenían que asumir el mandato presidencial, a riesgo de verse arrollados por el poder del estado, de tal manera que, a la inversa de lo que Luis Aguilar afirma en los 90's en el sentido de que hay vida más allá del gobierno, en los 70's, la vida pública más allá del gobierno o sin una alianza o permiso de éste, era prácticamente imposible.

En ese contexto las políticas metropolitanas aparecieron en la escena cuando el presidente Echeverría publicó la Ley General de Asentamientos Humanos en julio de 1976, con López Portillo como candidato electo, con lo que se daban señales claras de que el problema urbano de la concentración industrial y demográfica en las tres grandes regiones metropolitanas del país, Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, estaba ya en la agenda política del siguiente sexenio. Efectivamente, en los primeros días del nuevo gobierno se realizaron cambios sustantivos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con lo que se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y se iniciaron los trabajos para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Durante ese gobierno se montó toda una maquinaria logística y administrativa para apoyar las tareas de investigación y planeación sobre temas de población, desarrollo urbano, desarrollo industrial, contaminación y desastres ecológicos, pero a la vez, acciones programadas y coordinadas de desconcentración territorial, de infraestructura y de vivienda, todos ellos bajo una visión de conjunto que supuestamente en el mediano y largo plazo corregirían los desequilibrios regionales del país de acuerdo con el Plan Global de Desarrollo. Era el discurso del estado omnipresente y del "gran gobierno" que trataba de comprender y hacer más eficiente su propio trabajo en una época en la que había que aprender rápido a administrar la "abundancia" que generaban las divisas del petróleo, para aportar soluciones más adecuadas a los problemas públicos generados por el desarrollo; era un campo interpretativo y herramental en el que se podía hablar claramente de exhaustivos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

y portentosos ensayos gubernamentales de elección racional en la búsqueda de modelos de optimización para el desarrollo o bien de análisis de agendas, actores, y procesos y, en todos los casos, se podían inscribir estos discursos en el novedoso campo de las políticas públicas. (García del Castillo, 1999: 111)

1.2. Diferencia entre políticas urbanas y políticas metropolitanas

Cuando se habla de políticas metropolitanas se debe aclarar que éstas se desprenden o forman parte de las políticas urbanas, pero que no todas las políticas urbanas son necesariamente políticas metropolitanas; lo que las hace diferentes es la dimensión político-territorial en que se aplican y la naturaleza de sus problemáticas. La política urbana tiene que ver en general con todo lo que se refiere al surgimiento, mantenimiento y desarrollo de centros urbanos, ciudades, metrópolis y megalópolis; por lo tanto hay políticas de infraestructura, comunicaciones, reservas territoriales, vivienda, polígonos industriales, espacios recreativos, reservas naturales, etc. Todo esto tiene que ver con el sistema de ciudades y su proyección en el futuro.

Pero el aspecto crucial para distinguir cuando una política urbana deja de serlo para tomar la dimensión de una política metropolitana, es cuando los planes, programas, proyectos, servicios y en general la gestión pública se ve obligada a resolver problemas que van más allá de la jurisdicción territorial atendida por una sola instancia político-administrativa: cuando la mancha urbana propiciada por el crecimiento demográfico e industrial de una o varias ciudades vecinas, forman conurbaciones creando una unidad urbana mayor, con lazos funcionales, es decir, cuando se consolida una zona metropolitana amplia y diversa como es el caso de región metropolitana de la Ciudad de México. (Fundación Mexicana Cambio XXI, 1994, en Vega, 1999: 131)

1.3. Bases jurídicas para la planeación metropolitana

A lo largo de este trabajo hemos citado algunos de los fundamentos jurídicos que sirven de marco legal para la coordinación y la planeación metropolitana en México; en este punto quisiéramos dejar constancia de manera más precisa y condensada la legislación que se aplica al caso concreto de la Zona Metropolitana del Valle de México, sin por ello pasar por alto, referencias más generales que son de obligada consideración. Estos elementos son abundantes y se encuentran en distintas disposiciones de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de las leyes de Planeación, General de Asentamientos

Humanos. Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Planeación y de Asentamientos Humanos del Estado de México, entre otras.

Empezamos con el párrafo tercero del Artículo 27 constitucional en donde se establece el derecho de la nación para imponer las modalidades a la propiedad privada que dicte el interés público y regular el aprovechamiento de los elementos naturales para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En la segunda parte de este tercer párrafo textualmente se ordena que:

En consecuencia, se dictarán medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

De igual manera en el artículo 73 fracción XXIX-c, la propia constitución establece las facultades del Congreso de la Unión,

... para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27...

La conexión de ese mandato con el Artículo 115 se da con la existencia de las conurbaciones por lo que señala:

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Para especificar lo términos de esas facultades otorgadas a las distintas instancias de gobierno, de conformidad con las reformas constitucionales publicadas el 22 de agosto de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, el Artículo 122 Apartado C Base Quinta-G de la constitución se establece que:

Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el Artículo 115 fracción VI de esta constitución, en materias 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, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

La Ley General de Asentamientos Humanos expedida originalmente el 26 de mayo de 1976, fue abrogada por la nueva Ley vigente publicada en julio de 1993. Ahí se establecen diversas disposiciones que norman los asuntos referentes a la conurbación, las zonas metropolitanas, la concurrencia de los niveles de gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios en la materia, así como la capacidad y necesidad de celebrar convenios y acuerdos entre ellos y con los sectores social y privado para atender eficazmente el fenómeno del poblamiento. La Ley General de Asentamientos Humanos, por su parte, desde el Capítulo Primero "Disposiciones Generales" en su artículo 1º fracción I, refiere como objeto de la Ley,

...Establecer la concurrencia de la federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional"; y en el artículo 2º, estatuye como definiciones, entre otras, las siguientes:

IV. Conurbación: la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población.

XX. Zona metropolitana: el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población....

En seguida, ya asumiendo una orientación claramente de visión metropolitana en el artículo 3º de la misma Ley.

Se afirma que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, así como la descongestión de las zonas metropolitanas, deben tender a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural mediante la vinculación del desarrollo regional y urbano a este objetivo.

El ordenamiento legal fija en su Capítulo Segundo, las reglas para la concurrencia y coordinación de las autoridades, en primer término las que corresponden a la federación a través de la Secretaría de Desarrollo Social, en virtud de que es en la estructura orgánica de esa dependencia donde aún reside la Subsecretaría de Desarrollo Urbano, que ha resistido infinidad de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y es en ella en donde se deposita la mayor experiencia de planificación desde hace más de tres décadas. Entre esas reglas se incluyen las de proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional con la participación de estados y municipios a fin de realizar acciones e

inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población. Cabe señalar que la Secretaría de Desarrollo Social, también está facultada para vigilar las acciones y obras que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejecuten en relación con el desarrollo regional y urbano, ya sea directamente o con otras entidades públicas o privadas.

Es conveniente agregar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confiere a la Secretaría de Desarrollo Social la responsabilidad de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, en particular de los asentamientos humanos, del desarrollo urbano y vivienda, al igual que proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales. Especial mención merece la fracción XIV del artículo 7º. de la ley, pues establece la facultad que tiene la federación para participar a través de dicha secretaría en la ordenación y regulación de las zonas conurbadas ubicadas en dos o más entidades federativas.

Facultades semejantes asigna la Ley General de Asentamientos Humanos a las entidades federativas y municipios en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones y conforme a su legislación local, ya sea para participar en la planeación de las conurbaciones en que estén comprendidos sus respectivos territorios, para convenir con la federación y otras entidades y municipios así como con los particulares a efecto de cumplir los propósitos del desarrollo urbano. En su capítulo Tercero, artículo 12, fracción VI establece que:

La federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los municipios de acuerdo con la legislación local.

La Ley de la materia dedica el capítulo cuarto a la conurbación, ordena a la federación, las entidades federativas y los municipios la planeación y regulación conjunta y coordinada del fenómeno de conurbación que les compete y fija la ocasión, contenido y forma en que deben celebrarse los convenios, los órganos que deben instituirse y el contenido de los programas de ordenación de zonas conurbadas para la atención de los requerimientos comunes en materia de reservas territoriales, preservación y equilibrio ecológico, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos de la zona conurbada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Hasta aquí vemos como los órganos del gobierno federal tienen preponderancia en materia de coordinación por sobre el resto de las instancias integrantes del pacto federal sobre políticas metropolitanas que tengan que ver con asentamientos humanos; la lectura del articulado por sí sola no manifiesta en toda su connotación, lo que en la práctica se pudo hacer bajo el esquema de funcionamiento de un régimen presidencialista, acostumbrado a los excesos de mando centralista y autoritario, pero ya en funcionamiento el sistema político-administrativo en su conjunto, sigue dejando poco margen de acción para los gobiernos subnacionales y luego de éstos hacia los locales.

Es claro que la interpretación de este marco jurídico le sigue dejando a una dependencia del poder central las mayores facultades en la materia y poniéndola como matriz a partir de la cual se pueden orquestar las acciones del estado frente a sus ciudadanos. Es importante mencionar esto, porque estamos hablando de una autoridad administrativa que asume facultades superiores a las de sus pares, que por alto que sea su rango dentro de la administración pública federal, no alcanza el nivel de legitimidad que le dan las urnas a gobernantes de las entidades, los municipios y delegaciones del Distrito Federal y que la única razón por la que el mandato se le conserva sería por la eficacia y eficiencia que emana de su visión generalista y por la capacidad para llevar a cabo los propósitos de la ley en todo el territorio nacional.

Por otra parte, en el ámbito de la legislación local podemos señalar lo siguiente:

Los artículos 77 fracciones XXIII y XXXI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 5º. De la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, confieren al Ejecutivo Estatal la facultad de convenir con el Ejecutivo Federal, con otras entidades federativas y con ayuntamientos de la entidad la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, así como asumir la representación política y jurídica de los municipios para tratar los asuntos que deban resolverse fuera del territorio estatal.

La Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, en su artículo 21 establece la siguiente jerarquía de planes:

- I. El Plan Estatal de Desarrollo Urbano.
- II. Los planes regionales metropolitanos.
- III. Los planes municipales de desarrollo urbano.
- IV. Los planes de centros de población estratégicos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

V. Los planes de centros de población.

VI. Los planes parciales.

Desde los primeros artículos (1 y 2) señala la concurrencia y coordinación de los municipios y el estado, como objeto de la ley así como las formas para ejercer sus correspondientes atribuciones, con la siguiente expresión:

Artículo 2. La ejecución de esta ley corresponde al ejecutivo del estado y a los ayuntamientos, los que ejercerán sus atribuciones de manera concurrente y coordinada, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Artículo 12, fracción I establece que corresponde al ejecutivo del estado elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar, entre otros, el plan estatal de desarrollo urbano y los planes regionales metropolitanos con la concurrencia y coordinación de los municipios, en el mismo artículo, su fracción V otorga al ejecutivo estatal la siguiente atribución:

V. Celebrar convenios cuando sea necesario, con los gobiernos de los municipios, de las entidades federativas, del Distrito Federal y de la federación, para coordinar y operar los respectivos planes de desarrollo urbano y sus correspondientes programas.

La propia ley en el Artículo 13, entre otras, marca para los ayuntamientos las siguientes atribuciones:

III. Participar en forma concurrente y coordinada con el estado en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes regionales metropolitanos, los de centros de población estratégicos de su territorio, y los parciales de éstos, así como en su evaluación y modificación en su caso.

IV. Participar en las comisiones de conurbación interestatal, en los términos de la Ley General de Asentamientos Humanos.

El ordenamiento legal citado en el Artículo 14 reitera que las autoridades de los distintos ámbitos de gobierno, realizarán las acciones de planeación, programación, ejecución, supervisión, control, seguimiento y evaluación relativas al desarrollo urbano del estado, de manera coordinada y concurrente.

Por su importancia para los fines de la ordenación metropolitana, se transcribe también de la ley de asentamientos humanos del Estado de México, el párrafo inicial de la siguiente disposición normativa:

Artículo 24.- Los planes regionales metropolitanos, tienen como propósito establecer un sistema urbano y ecológico intermunicipal integral, en el cual la estructura vial, los grandes usos del suelo y las zonas concentradoras de servicios, estén previstos para cada uno de los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

centros de población y zonas que conformen el sistema, en relación a la población por atender, a fin de optimizar la inversión pública, y elevar al máximo el nivel de cobertura y calidad en la prestación de los servicios.

Por su parte, los artículos 67 fracción XXI, 69, 70 y 71 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 1, 4, 10 y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito, facultan a su titular para celebrar convenios con la Federación, las entidades federativas y los municipios. Finalmente, el artículo 10, fracciones V y VI, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal otorga al Jefe del Departamento del Distrito Federal atribuciones para participar en la ordenación de las zonas metropolitanas y celebrar convenios para la creación de las comisiones metropolitanas.

Este sistema de planes y programas nacionales rige en el ámbito jurídico-administrativo de las entidades de carácter público del país en sus acciones para impulsar el desarrollo económico y social, así como en sus relaciones con los particulares, para el mismo fin de promover el bienestar social y económico de los habitantes de la república, no obstante bajo este régimen legal de que están provista las diferentes instancias de gobierno para ejercer sus respectivos mandatos, en el plano de la coordinación, concurrencia y subsidiaridad, se aplica la regla de la verticalidad, en la cual las autoridades locales, cuando no quedan al margen de las principales decisiones de políticas que se planean e implementan dentro de sus ámbitos territoriales, en el mejor de los casos participan en calidad de subordinados apoyando en acciones complementarias. Las autoridades intermedias de las entidades, con más autonomía y facultades, quedan limitadas a los estrechos márgenes que les permiten los reducidos presupuestos, mientras que las dependencias del poder federal, se mantienen al frente con amplias facultades y mayores recursos para negociar y en función de su interés, imponer determinados proyectos en la consecución de las políticas públicas.

1.4. Evolución de la planeación territorial en México

En un intento por sistematizar la historia de las acciones del estado en materia de planeación territorial, Gustavo Garza propone una periodización en cuatro etapas: las acciones pioneras (1915-1940); ii) las políticas de impacto territorial aislado (1941-1970); iii) políticas urbano-regionales dentro de la estrategia económica nacional (1970-1976), y iv) planeación urbano-regional institucionalizada¹⁵⁰ (1977-1988). (Garza, 1989: 9) Habría,

¹⁵⁰ En las últimas dos etapa consideramos que hay un traslape importante, ya que tanto el la Ley General de Población (1973), el Consejo Nacional de Población (1974), como la Ley General de Asentamientos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

desde nuestro punto de vista, una etapa más: v), planeación territorial indicativa (1989 hasta la actualidad).

Esta etapa que coincide con la inserción de México a los procesos de globalización, la característica es que la planeación se descentraliza, los planes siguen sectorizados pero se focalizan en los ámbitos estatales, microregionales y municipales. El mercado inmobiliario y las inversiones de los grandes capitales transnacionales encuentran nuevas condiciones en territorios liberalizados; el estado saca las manos de la economía, convierte en objeto mercantil la parcela ejidal y otras formas comunales de tenencia y tiende a la desregulación en materia de desarrollo urbano y vivienda para adoptar un papel de planeador indicativo en el que las fuerzas del mercado moldean el uso del espacio y las formas arquitectónicas del desarrollo urbano con base en una lógica de marketing competitivo global en la que forzosamente entran las ciudades locales. Bajo este nuevo contexto, el estado va perdiendo de vista la importancia del carácter regional de algunos espacios: su concepción sobre el crecimiento de las ciudades que comparten el espacio regional, experimentó una regresión en la que se fragmentaron las acciones planificadoras de las distintas instancias de gobierno, al quedar atrapado en el paradigma del viejo federalismo, y en cambio se fue fortaleciendo la visión localista y patrimonialista basada en los supuestos principios de la autonomía comunitaria y la soberanía estatal. Esto se refuerza con la estructura organizativa del gobierno establecida en la Ley Orgánica del la Administración Pública Federal y estatales, por la lógica sectorial de la planeación, programación y normatividades a las que está sujeto el gasto público¹⁵¹

La segunda causa tiene que ver con las presiones e intereses políticos desatados por el control de los poderes públicos locales, simplificando la solución del problema al difundir una visión pública de que se trata de ciudades cercanas con dinámica propia, en algún

Humanos (1976), marcan momentos importantes de institucionalización de asuntos directa o indirectamente relacionados con la planeación territorial y urbana; lo importante que ocurre durante la siguiente década es en parte consecuencia de los trazos institucionales de la etapa anterior. El Plan Global de Desarrollo, los planes nacionales por sector incluyendo El Plan Nacional de Población, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, El Plan Nacional de Desarrollo Industrial y todos los programas nacionales que se derivaron de ellos, fueron apareciendo y formalizándose frente a la sociedad como las tareas gubernamentales por realizar con el concurso de todos los sectores público, social y privado.

¹⁵¹ Los cauces presupuestales obedecen las inercias sectorizadas de las dependencias de la administración pública; cada secretaria u organismo central se fue desconcentrando y descentralizando bajo el patrón territorial del mapa político-administrativo vigente, es decir por estados y de éstos hacia sus municipios, de tal suerte que librar cualquier forma de funcionamiento que se salga de ese curso que obedece además al proceso de la programación para la ejecución del gasto, es prácticamente imposible.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sentido interdependientes, pero problemáticas territoriales diferentes y bajo distintos regímenes constitucionales, por lo que los planes nacionales y estatales¹⁵² se pierden en lo indicativos. Así, se deja la suerte de la planeación urbano-regional, a una visión localista y fragmentada que se simplifica a las tareas menores de los servicios municipales y margina a las entidades de la posibilidad de sumarse a una gestión de enfoque metropolitano dentro de la región que bajo acuerdos más equitativos traería beneficios para todos.

La institucionalización de la planeación del desarrollo urbano tuvo sus orígenes en 1973 con la aparición de la Ley General de Población, en la que el gobierno reconoce oficialmente que México debe de cambiar su tradicional política poblacionista siguiendo recomendaciones de las reuniones internacionales sobre población propiciadas por la Organización de las Naciones Unidas. Un año más tarde se crea del Consejo Nacional de Población, hecho que sienta las bases para emprender programas para disminuir el crecimiento acelerado de la población.

Más adelante se publica la Ley General de Asentamientos Humanos en julio de 1976, con lo que no sólo se actualizan las bases jurídicas del estado para reglamentar sobre el ordenamiento territorial del país. La importancia de esta ley es que se da en el contexto de un estado que pretende recuperar un mayor margen de intervención en la actividad económica e inmobiliaria. El climax de este conflicto de intereses centraba su atención en las percepciones siguientes que los empresarios tenían de la ley: a) vulneraba las garantías y libertades individuales, b) eliminaba la propiedad privada y el patrimonio familiar, c) otorgaba atribuciones excesivas a los municipios y propiciaba arbitrariedades por parte de los funcionarios públicos, y d) era "sovietizante" y llevaba a la estatización de la economía del país. (Ramírez, 1989: 30)

En aquel primer momento, a pesar de los álgidos acontecimientos (el asesinato de un miembro de la familia Garza Sada y las amenazas de huelgas por parte de los sindicatos de trabajadores bajo el control corporativo del estado), la balanza se puso del lado de los empresarios y la ley publicada matizó muchos de los aspectos que le fueron criticados, como por ejemplo:

- a) Se restringieron las facultades y atribuciones administrativas de los municipios en

¹⁵² En el actual Plan Nacional de Desarrollo Urbano y en los planes estatales de desarrollo urbano de las entidades de la región centro es clara esta visión de aislamiento, en la que cada ciudad crece por sus propios méritos y no como producto de intercambios y sinergias regionales

materia urbana.

- b) Se eliminaron las alusiones a la especulación sobre el uso del suelo urbano y disminuyeron las referencias al control del mercado inmobiliario.
- c) Se redujeron las presiones sobre los elementos para determinar las sanciones correspondientes por incumplimientos de lo establecido en la ley.
- d) Se volvieron más laxos los criterios sobre la protección de tierras de uso agrícola, forestal o minero.

Más adelante, ya bajo la administración de José López Portillo en 1981 se adhiere el capítulo V. "De la tierra para la vivienda urbana" con la que se subsana parcialmente una de las lagunas importantes de la ley aprobada en 1976, es decir, el de una política de suelo urbano, en especial el exigido por los programas de habitación popular, y en 1983, ya con Miguel de la Madrid como presidente, se hacen las nuevas reformas y adiciones, con lo que se lograron cambios sustanciales que sentaban nuevas bases para la planeación urbana del país.

Los principales avances respecto a la ley de 1976 fueron los siguientes:

- El reconocimiento de las atribuciones de los municipios en materia de desarrollo urbano;
- La creación y operación administrativa del sistema nacional del suelo y reservas territoriales;
- La transmisión de bienes inmuebles de la federación a los estados y municipios;
- La necesidad de "evitar la especulación" con la tierra y la vivienda;
- Las acciones del estado sobre la tierra no se reducen a la exigida para la construcción de vivienda sino que se amplían a las requeridas para el desarrollo urbano, en particular para la fundación, crecimiento, conservación y mejoramiento de los centros de población.

Adicionalmente se precisó la relación de esta ley con el resto de la estructura jurídica del Estado, principalmente con los ordenamientos que tenía mayor conexión; por ejemplo: con La Ley General de Población, la Ley de Reforma Agraria, la Ley de Planeación, la Ley Federal de Bienes Nacionales, la Ley Orgánica de la Administración Pública y el Sistema Nacional de Planeación, entre otros. Aunque hubo avances significativos en materia de normas básicas y comunes para el desarrollo urbano, el problema de esta ley fue que su

esencia era generatriz y norma estructurante; sólo servía de base para que las entidades federativas promovieran la expedición de sus propias leyes estatales en la materia o para que adecuaran las existentes. (Ramírez, 1989: 31-33)

Otro acontecimiento importante y relacionado con el anterior, fue la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en diciembre de 1976, como respuesta a las promesas de campaña de López Portillo a diferentes de grupos ecologistas. Ello significó darle un orden prioritario al ordenamiento territorial y a la ecología. En su evolución administrativa esta dependencia con Miguel de la Madrid se convirtió en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y a mediados del sexenio de Salinas de Gortari se transformó en la Secretaría de Desarrollo Social (1993).

Como consecuencia de los primeros avances del Consejo Nacional de Población se puso en marcha del Programa Nacional de Planificación Familiar en 1977, con lo que se inicia una campaña nacional para el uso masivo de anticonceptivos como medio para disminuir la tasa nacional de fecundidad. De hecho, desde la aparición de la Ley General de Población, este era el primer acontecimiento con el que se iniciaban acciones concretas que impactaran los niveles de explosión demográfica. Luego en 1978 Pedro Ramírez Vázquez presentó ante el presidente López Portillo el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal como acciones indicativas que catalizarían un proceso de descentralización de la vida nacional.

El Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, como una de las puntas de lanza del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, encajaba perfectamente en el paradigma de un estado omnipresente que pretendía extender su influencia en todos los ámbitos de la vida nacional a través de organismos, comisiones, fideicomisos, empresas paraestatales, delegaciones regionales y estatales, etc. pero eficientando esa gran maquinaria administrativa en crecimiento al posesionarse de espacios políticos antes bajo control de los gobernadores y caciques locales.

Finalmente, con el arranque del Plan Nacional de Desarrollo Industrial y el Programa Nacional de Desconcentración Industrial a cargo de la Secretaría de Industria y Patrimonio con Alfredo del Mazo a la cabeza, en aparición casi simultánea con el Plan Global de Desarrollo, se cierra un ciclo histórico para la planeación gubernamental, con el que se pretendía darle una visión de conjunto al desarrollo nacional. Nunca después las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

experiencias de planeación despertaron tanto entusiasmo y credibilidad como en aquellos momentos. El derrumbamiento de la economía en 1982, la inflación galopante, las devaluaciones del peso frente al dólar y la estatización de la banca vieron en el Plan Global de Desarrollo y en todos sus derivados, una quimera de la racionalidad tecnocrática, a la que en lo futuro no se tendría que tomar muy en serio.

Uno de los principales impedimentos de la gestión de la Ciudad de México es la pérdida de esa tradición planificadora y que en la actualidad complica la coordinación de las funciones y programas de las diferentes dependencias sectoriales. Los gobierno actuales son tímidos frente a los compromisos que genera una planificación integral y participativa, porque los obliga a comprometerse y a actuar con eficiencia, bajo procesos de control claramente establecidos y evaluaciones permanentes sobre los avances programáticos. sin embargo, revalorar los ejercicios de planeación nacional y regional al lado de los actores fundamentales, es por demás importante para enfrentar los problemas metropolitanos.

1.5. Limitaciones político-administrativas para la coordinación metropolitana

A pesar de que la legislación vigente permite que los gobiernos locales puedan establecer convenios de coordinación con otras gobiernos para acciones de construcción de obras o para la prestación de servicios, esto en la práctica se limita a los gobiernos de las entidades, pues sólo el gobernador del estado puede representar a los municipios fuera de la entidad: lo mismo ocurre en el Distrito Federal en donde el jefe de gobierno tiene esa facultad centralizada, de tal manera que municipios y delegaciones dependen de la autoridad superior.

Por eso el caso de algunas delegaciones del poniente de la ciudad que quisieron establecer un convenio con municipios colindantes (todas estas entidades gobernadas por el PAN), para subregionalizar esa parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México con miras ha emprender su propio plan de desarrollo metropolitano, tuvieron que solicitar la autorización de sus respectivos jefes del ejecutivo para que sus propuestas fueran enviadas a la Asamblea Legislativa y al congreso local respectivamente, intenciones que fueron desatendidas por estos gobernantes (pertenecientes del PRD y PRI respectivamente).

Más allá de lo anecdótico del asunto, tenemos un caso ejemplar de las causas que animan este tipo de "descoordinación bilateral" en el que se mezclan ingredientes propios de la gestión de políticas, con lo político-partidista, en donde la cohabitación política y el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

traslape de funciones entre las diferentes instancias de gobierno, hacen complicada la solución de estos vacíos y conflictos de interés que se dan al interior de la administración pública metropolitana.

Los mismos alcaldes y delegados señalan que la falta de consensos convierten en tierra de nadie la franja fronteriza entre entidades, pues aunque la Comisión Ejecutiva Metropolitana tiene detectados 13 puntos conflictivos¹⁵³ a lo largo de los 173 kilómetros de colindancia en los que se padecen más de un problema de difícil solución; la lógica de la gestión territorial es de adentro hacia fuera y siempre se dejan para el último las zonas limítrofes. En esos puntos no son ajenos los conflictos de vialidad, inseguridad, medio ambiente, pugnas territoriales y de servicios que se califican como graves y de una urgente solución. Los responsables señalados son las instancias superiores de gobierno que siempre ponen como pretexto la falta de recursos para avanzar en su estudio (actualmente sólo se ha concluido uno y están tres en proceso y no se tiene idea de cuándo se iniciarán los otros nueve) y de un marco jurídico para actuar dentro de la legalidad sin perturbar el régimen de soberanías. Los delegados de Tláhuac, Gustavo A. Madero y los alcaldes de Tlalnepantla y Nezahualcóyotl opinan que:

Necesitamos una coordinación metropolitana que vaya más allá de la delegación y el municipio. Se debe presionar a la federación y al congreso para legislar sobre las metropolis, pues actualmente todas las autoridades continúan con el mismo discurso de

¹⁵³ Los 13 puntos conflictivos y sus problemas son: 1) Cuajimalpa-Huixquilucan (contaminación Barranca de Santa Rita por falta de drenaje y plantas de tratamiento, y vialidad con tres pasos a desnivel para salida de autos de la zona residencial); 2) Miguel Hidalgo-Naucalpan (niños de la calle en Periférico y las Palmas y tráfico en Conscripto por falta de asistencia social y construcción de obra vial); 3) Miguel Hidalgo-Naucalpan (perros callejeros en Tacuba-El Molinito y tráfico en Ingenieros Militares y paradero Cuatro Caminos por falta de inspecciones sanitarias y reordenamiento vial); 4) Azcapotzalco-Tlalnepantla (venta de drogas en la Unidad El Rosario y tráfico en Aquiles Serdán por falta de operativos y adecuación de distribuidor vial); 5) GAM-Tlalnepantla (tráfico en Tenayuca y Acueducto de Guadalupe, pandillerismo por falta de continuación de entubamiento y patrullaje permanente); 6) GAM-Ecatepec (congestionamiento por falta de continuidad en la Ave. Eduardo Molina y construcción de algunos retornos o puentes sobre el Periférico Oriente); 7) Gustavo A. Madero-Neza (servicios en Aragón y Ciudad Lago por indefinición de funciones); 8) Venustiano Carranza-Iztapalapa-Neza, tráfico en los alrededores de Metro Pantitlán y delincuencia itinerante en ambos lados por falta de ampliación de avenidas Pantitlán y Chimalhuacán e instalación de ministerios públicos y coordinación con policía metropolitana respectivamente); 9) Iztapalapa-Neza (tráfico por bases de combis en Ave. J.C. Bonilla por falta de ordenamiento y reubicación); 10) Iztapalapa-La Paz (servicios e inundaciones por falta de definición de funciones); 11) Tláhuac-Chalco-Iztapalapa-Valle de Chalco (límites territoriales, congestionamiento vial en la Ave. Chalco-Tláhuac y drenaje a cielo abierto por la separación del pueblo de Santa Catarina, ampliar laterales y reubicar paraderos y limpieza y construcción de drenaje paralelo); 12) GAM-Tlalnepantla (pandillerismo y venta de drogas en Coatepec y Lazaro Cardenas por falta de seguridad pública permanente) y, 13) GAM-Tlalnepantla (escasez de agua en San Juan, en la GAM por falta de un acuerdo con Tlalnepantla) (Hernández, 19-VI-2002 5B)

hace doce años y de seguir así, el panorama será desastroso. Muy sencillo, simplemente debemos de quitarnos la mezquindad partidista, no pensar en quién gana, podemos resolver muchos problemas con poco presupuesto, pero sin consensos no se logra nada. Tenemos una idea equivocada de la metrópolis, pensamos siempre al interior, nunca de manera regional. (Hernández, 19-VI-2002: 5B)

Las preguntas quedan en el aire: ¿hasta dónde un gobernador o jefe de gobierno puede obstruir el legítimo derecho de un alcalde o delegado de establecer convenios con los gobiernos u organizaciones vecinas?; o viceversa: ¿cuáles son los límites en que se puede comprometer un alcalde o delegado con los gobiernos y organizaciones vecinas para ejercer mejor sus funciones, de manera que no altere el orden constitucional de la entidad a la que pertenece?. ¿Por qué no encausar una legislación especial desde los congresos para todos aquellos municipios y delegaciones en situación de conurbación con otras unidades territoriales fuera de su entidad, de tal manera que se acoten y reglamenten los derechos y obligaciones de estas comunidades para entrar en acuerdos con sus vecinos sobre problemas, obras y servicios que les afecten de manera común, sin necesidad de pasar por el trámite burocrático y paternalista de autorización de los gobernadores o jefe de gobierno? Por un lado los Artículos constitucionales 115 y 122 se manejan en el discurso de la autonomía de los gobiernos locales, entre otras cosa en materia de atribuciones y facultades para la planeación y la implantación de políticas que tienen que ver con el fenómeno metropolitano que los alcanza, pero por el otro los ordenamientos locales y su implementación, le dan preponderancia al gobierno subnacional, por encima de los municipios y delegaciones, sin embargo si los incluyen como instancia de apoyo y concurrencia. Al tiempo que se les desconcentra la ventanilla para la regulación de los nuevos fraccionamientos, licencias de construcción y la gestión de servicios complejos, desde el centro se disminuye el ritmo de aprobación o se generan normas regulatorias y a veces hasta prohibitivas que inciden al interior de sus ámbitos territoriales. También el Artículo 5 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal concede permiso a las delegaciones colindantes para elaborar programas y ejecutar acciones coordinadas de servicios y obras con los municipios vecinos, pero antes deben pasar por el visto bueno del jefe de gobierno, para que después éste los envíe a la Asamblea Legislativa para su aprobación.

En la práctica, los únicos interlocutores oficialmente reconocidos para establecer y desarrollar mecanismos de coordinación son el jefe de gobierno del Distrito Federal, los

gobernadores y en su caso titulares de dependencias del gobierno federal. Para este modelo de funcionamiento administrativo la continuidad territorial es un accidente, un mero atributo adicional del funcionamiento organizacional; por eso ni la Zona Metropolitana de la Ciudad de México ni su tendencia real a conformarse como megalópolis, existen como dimensiones territoriales al momento de la planeación desde los gobiernos federal y de las entidades en cuestión, sino como una vaga referencia al momento de la programación presupuestal que en nada los obliga a ejercer una gestión intergubernamental, que no sea bajo el principios de subsidiaridad o por concurrencia dentro de los esquemas tradicionalmente verticales de coordinación, con la instancia federal a la cabeza.

La planeación como tal, puede ser un instrumento importante para revertir estos problemas de descoordinación, pero no es suficiente, lo que se requiere para estos territorios funcionales, es un rediseño de las instituciones de gobierno, de su forma de operar, de tal manera que se considere lo intergubernamental del problema y en un momento dado hasta de su composición geográfico-territorial. Ello implica forzosamente pasar al análisis del nivel tripartita de la descoordinación y ahí se plantea como supuesto que las dificultades para el establecimiento, permanencia y consolidación de mecanismos institucionalizados de coordinación intergubernamental en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, tienen su origen en tres ejes: a) la organización interna del aparato político-administrativo; b) la lógica de funcionamiento de ese aparato y c) el tipo de servicios que presta, los criterios de regulación, y los actores y la dinámica de estos respecto de sus intereses en la manera de coordinarlos.

Por lo anterior, es importante entender que la coordinación va más allá de lo que se entiende por concurrencia, ya que ésta simplemente resulta de la suma de recursos y capacidades: de la coincidencia de la acción de diferentes instancias en un mismo tiempo, espacio y actividad relacionados con una obra o servicio en donde por atribución legal y disposición presupuestal a cada cual le corresponde hacer su parte o mejor dicho resuelve el problema de ¿a quién le corresponde hacer qué?. También es diferente de la subsidiaridad, que se orienta a la búsqueda de los mejores recursos, de su localización estratégica (cercanía, tipo de relación con el problema y contacto con los gobernados) y capacidades para responder a las necesidades existentes en un mismo tiempo, espacio y actividad: se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

trata de que el que puede hacer mejor las cosas que las haga, no importa el nivel, orden o instancia de gobierno de que se trate. (Umaña, 2001: 13)

En el caso mexicano de coordinación metropolitana, la unidad de análisis o punto de referencia, es el gobierno federal y el punto central de atención, la coordinación entre los distintos ministerios que tienen responsabilidades con el desarrollo en un determinado espacio territorial, así como con los gobiernos de las entidades y municipios y desde luego todos los actores sociales y económicos que habitan, operan y tienen intereses en ella.

La enseñanza debe ser que la gobernabilidad se garantiza, pasando de la acción aislada del gobierno y de la gestión de los organismos públicos, a la gobernanza incluyente e interactiva. Entonces no basta que el gobierno actúe, sino que interactúe (en la mayoría de los casos, no solamente como autoridad, sino como un par más entre actores con capacidades y recursos, que se requieren mutuamente para el logro de objetivos comunes). se necesita gobernanza, producida por todos los actores, para producir la gobernabilidad democrática que requiere la ciudad, pero además se requieren también los análisis científico-sociales de esa gobernanza; en todo caso la coordinación metropolitana se debe situar en un punto que considere cultura y valores públicos de la sociedad, para de ahí partir de la infraestructura institucional con que se cuenta y lograr el ensamble entre gobierno y sociedad, teniendo como referencia la megalópolis.

Identificar primero y luego evaluar las instancias de coordinación que se dan al interior de una organización estatal tan compleja como la de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y su entorno regional no es tarea fácil, pues aunque ya hay bastante camino andado en materia de monografías institucionales que describen y analizan la historia y el camino andado de estos organismos. falta desarrollar métodos que permitan valorar la necesidad, los momentos, las intensidades y los tipos de instrumentos y procedimientos de coordinación que son utilizados en la práctica institucional para implementar las políticas metropolitanas, al igual que medir el grado de satisfacción por los resultados hasta ahora alcanzados. Visto así, el gobierno tiene que aprender a gobernar por políticas públicas.

1.6. La Comisión de Conurbación del Centro del País

Desde que se creó la Comisión de Conurbación del Centro del País,¹⁵⁴ el 6 de octubre de 1976, se le encomendaron las funciones de elaborar y revisar el plan de ordenamiento de la

¹⁵⁴ En otros trabajos se le denomina también Comisión de Conurbación de la Región Centro. (Umaña, 2001)

zona conurbada, para aprovechar los elementos naturales, sus recursos humanos y económicos, así como coordinar obras públicas y proyectos de inversión y gestionar la compatibilización de los planes estatales y municipales. La Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 en su capítulo III, Artículos 18 y 27 estableció que las "Conurbaciones", se constituyen:

Cuando dos o más centro de población tienden a formar una unidad económica, geográfica y social y se localizan en más de una unidad federativa, el presidente las declara Zona Conurbada.¹⁵⁵

En el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978 se identificaron seis zonas conurbadas: la del Centro, la del río Pánuco, la del río Ameca, la del río Balsas, la de la Laguna y la de Barra de Navidad. En ese momento el estado de Querétaro formaba parte de la Zona Conurbada del Centro del País. Tomando en cuenta los fundamentos del Plan Nacional de Desarrollo, entre 1976 y 1980 la Comisión se abocó a la preparación del Programa de Ordenación Territorial de la Región Centro y de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; en el desarrollo de los trabajos participaron diversas secretarías de estado, delegados de dependencias descentralizadas como Ferrocarriles Nacionales, la Comisión Federal de Electricidad y otros; desde luego representaciones de las entidades involucradas y los comités de planeación democrática respectivos. Se trataba de un organismo intergubernamental de carácter técnico-consultivo de planeación urbana, con personalidad jurídica y patrimonio propio para contratar instalaciones, personal técnico o administrativo y realizar estudios.

La participación del Jefe del Departamento del Distrito Federal, los gobernadores del Estado México, Querétaro, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Morelos, 86 presidentes municipales, 16 delegados del Distrito Federal, y delegados representantes de organismos descentralizados, coordinados todos ellos por el titular de la Secretaría de la Presidencia¹⁵⁶ en reuniones bimensuales de trabajo, parecía un buen inicio para que en la siguiente década se empezaran a ver resultados que significaran avances en materia de reordenamiento territorial, realidad mostró que sus alcances fueron irrelevantes. La función normativa de

¹⁵⁵ Es posible distinguir tres tipos de conurbación: a) "intermunicipal", cuando se trata de centros de población de una misma entidad, b) "interestatal", cuando se trata de centros de población de dos o más entidades, y c) "internacional", cuando se trata de centros de población que involucran a diferentes países (SAHOP, 1978: 2)

¹⁵⁶ Secretaría de Programación Y Presupuesto a partir del sexenio de José López Portillo (1976-1982)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

esta comisión consistió en formular disposiciones de observancia obligatoria para el sector público, cuyas acciones debían inducir a los sectores social y privado a realizar acciones complementarias; quizá ese énfasis normativo, la ausencia de facultades ejecutivas, combinadas con la falta de instrumentos legales que dieran fuerza a sus decisiones y propuestas fue lo que marcó el fracaso del Plan de Desarrollo Urbano de la Región Centro de México y del Plan de Ordenación de la Zona de Conurbación de la Región Centro del País; sus pretensiones se quedaban en el nivel de lo indicativo, normativo, regulatorio y preventivo, pero obligatoriedad se diluía en la vaguedad interpretativa para los interlocutores involucrados en dichos planes; las recomendaciones de los grupos de trabajo quedaban bajo la responsabilidad y discrecionalidad de las distintas instancias gubernamentales.

Otro de sus problemas de operatividad parece haber sido el tamaño tan grande de su asamblea: de hecho su secretariado técnico nunca pudo reunir al pleno de más de 100 integrantes. En el papel estaba previsto un Comité Técnico de Instrumentación que resolviera algunos de estos problemas, pero tampoco funcionó, es más, parece que ni siquiera se integró; además las decisiones se tomaban por consenso a través de votaciones asimétricas en las que los votos del jefe del Departamento del Distrito Federal y del secretario de la Presidencia valían por dos, pero además, finalmente sus recomendaciones tenían que ser aprobadas por el presidente de la república. En esos días la cultura y actitud política de los gobernadores reconocía sin ninguna limitación, los poderes metaconstitucionales del presidente, por sobre la soberanía de sus entidades y por sus propios deseos o decisiones, pues en buena medida, a él le debían su nombramiento.

Ante estos resultados y forma de operar del organismo, y frente al incesante desbordamiento de los problemas metropolitanos a finales de 1982, el presidente López Portillo amplió la influencia del organismo con funciones de concertación, ordenamiento y programación presupuestal, que en la práctica ya se venía dando a través de los Convenios Únicos de Coordinación desde 1978. Todo esto funcionaba dentro de la lógica del presidencialismo, de manera que la Secretaría de Programación y Presupuesto trataba de darle rumbo y fuerza a la comisión a través del manejo presupuestal negociado anualmente con las otras secretarías de estado y con los gobiernos de los estados, a la hora de firmar dichos convenios. En un intento de gestión informal se lograron adicionalmente convenios

con funcionarios y organismos de la federación, los estados y los municipios, entre los que se incluyeron la Secretaría General de Coordinación Metropolitana y el Consejo del Área Metropolitana que funcionaron en la segunda mitad de los años 80's en el Distrito Federal y en el Estado de México respectivamente, pero los alcances siempre estuvieron limitados por los recursos disponibles y la voluntad política de la infinidad de actores que la formaban. (Roque, 1992 en Umaña, 2001: 69)

Finalmente entre crisis y catástrofes y con pobres resultados en materia de planeación y coordinación metropolitana, en noviembre de 1988 la administración de Miguel de la Madrid, decide que la comisión se reduzca a un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, quedando limitado a funciones de concertación entre los distintos niveles de gobierno y perdiendo influencia en el campo de la programación y asignación de recursos fiscales, con lo que su capacidad en materia de ordenación territorial en la región, se nulificó en lo poco que lo estaba logrando. Paradójicamente esto sucede cuando el avance de la mancha urbana apretaba los espacios campo-ciudad entre la zona metropolitana y el resto de las ciudades conformaban una región metropolitana en dinámico proceso de megalopolización.

Lo interesante de todo aquel proceso prometedor en materia de planeación regional, es que en sus planteamientos ya se dejaba entrever una preocupación integral por el futuro de la sustentabilidad en la región.¹⁵⁷ Esto se lograría mediante estrategias concertadas para la desconcentración y la disminución del proceso de crecimiento considerando el corto, mediano y largo plazo (año 2000). Aunque su origen fue netamente estatal y limitado a los espacios gubernamentales, ya que su organización formal estuvo basada en la coordinación entre dependencias gubernamentales, en él se dejaba ver la génesis de una gobernanza regional que de haberse desarrollado con cierta consistencia durante sus primeros años de existencia, con el tiempo seguramente hubiera incorporado a otros actores sociales importantes con los que en ese momento el estado disputaba posiciones.

Fragmentación administrativa, descoordinación, traslape en leyes y reglamentos, debilidad en la capacidad administrativa de las diferentes dependencias, asociada a la centralización

¹⁵⁷ El reconocimiento de la necesidad de contar con mecanismos de coordinación interinstitucional tripartita, no es una experiencia exclusiva de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, también existen las experiencias correspondientes a las zonas metropolitanas de Monterrey y Guadalajara con sus respectivas problemáticas.

de recursos y decisiones, desarrollo desigual de los aparatos administrativos de las instancias involucradas, fallas en la logística de coordinación, falta de voluntad y visión política de los representantes de los diferentes organismos gubernamentales, fuertes tendencias a la creación de feudos burocráticos y cacicazgos regionales y una estructuración centralista piramidal y puramente gubernamental, se sumaron silenciosos a una decisión presidencial que optó por el camino fácil de la cancelación por omisión de trabajo y por el desconocimiento de un problema fundamental que no ha dejado de ser prioritario para el país.

La situación de incertidumbre en que quedó el marco institucional de la coordinación metropolitana en la coyuntura de ascenso de la ideología neoliberal y las prioridades políticas que le impuso a los gobiernos priistas el avance de las oposiciones en las elecciones presidenciales de 1988, coadyuvaron para que se buscaran salidas laterales que dieran un margen de manipulación de acuerdo con los intereses del grupo en el poder. Permitir el avance en los procesos de coordinación regional con la participación gobernantes de la oposición, se debió haber visto desde el pináculo del poder gubernamental como un alto riesgo político, antes que como una falla organizativa de la estructura gubernamental. Dar concesiones a la oposición en una posición tan estratégica como era la Comisión de Conurbación del Centro del País, en la balanza del cálculo político fue visto como un suicidio político, por lo que se prefirió asumir los costos sociales de la fragmentación, la descoordinación y el desequilibrio ecológico. De alguna manera Miguel de la Madrid y su grupo de asesores, habrán pensado en esos momentos, que más valía un mal gobierno para la ciudad, que un gobierno en manos de la oposición.

1.7. Los organismos especializados de coordinación metropolitana

Una recomendación de la Comisión de Conurbación del Centro del País, antes de entrar en receso, fue la de crear el Consejo del Área Metropolitana del Distrito Federal y el Estado de México que sólo funcionó los primeros meses de 1989, para luego desaparecer en 1990. Este organismo estuvo integrado por autoridades de los tres niveles de gobierno y por tres organismos de administración metropolitana que se enfocaban a los problemas de agua, transporte y seguridad pública, respectivamente. Esa visión de organización sectorial fue su principal innovación, respecto de los mecanismos de coordinación metropolitana global anteriores; incluía facultades de regulación y de operación, por lo que podía programar y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ejecutar acciones. Los acuerdos logrados en mayo de 1989 en materia de desarrollo urbano, protección ecológica, agua, drenaje y uso del suelo, representaron un avance en cuanto a la operacionalización de una estrategia metropolitana.

No obstante estos relativos avances, la política metropolitana se desdibujó dejando en todo caso a cada entidad realizar su parte de manera independiente y si acaso regulando algunos aspectos en el nivel de los acuerdos bilaterales, entre municipios, entre entidades federativas o entre éstas y el gobierno federal, pero no de manera conjunta con una visión de largo plazo que siguiera involucrando a los estados vecinos. En todo caso fueron apareciendo organismos sectorizados de alcance bilateral o trilateral con el propósito de atender los problemas inmediatos propiciados por la conurbación más cercana entre el Distrito Federal y los municipios del Estado de México; algunos de esos organismos fueron los siguientes:

- El Consejo del Transporte del Área Metropolitana, surgido el 12 de febrero de 1991 como producto del "Convenio de Concertación de Acciones" que celebraron la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del gobierno federal, el Estado de México y el Departamento del Distrito Federal.¹⁵⁸
- La Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México en 1992.
- La Secretaría General Metropolitana del Departamento del Distrito Federal.
- La Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- La Comisión del Distrito Federal de la Cámara de Diputados.
- Comisión de Asuntos Metropolitanos de la Cámara de Diputados del Estado de México.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Mas adelante tomaremos a este organismo como pretexto para ofrecer una visión particular de como se articula y evoluciona una política pública metropolitana, en este caso relacionada con la dotación de un servicio estratégico como es el del transporte público de pasajeros y las consecuencias que tiene para la ciudad, el quehacer de la coordinación intergubernamental, bajo contextos complejos en donde los patrimonialismos, las posturas partidistas y las prácticas localistas siguen vigentes.

¹⁵⁹ En los últimos años se formó La Comisión bilateral de asuntos metropolitanos, entre diputados de los congresos locales del Distrito Federal y del Estado de México para dar continuidad a los 40 proyectos de agenda establecida, los cuales están pendientes desde el anterior periodo legislativo (1997-2000). Al momento consideran prioritario que se consolide el fondo económico para realizar las obras del ferrocarril suburbano, que iría de Huehuetoca a Cuautitlán y Buenavista con 10 estaciones, un tren ligero de Atizapán al Rosario con 11 kilómetros de longitud, la autopista Venta de Carpio-Texcoco con ramal en Chalco, el distribuidor en el

A estos organismos hay que sumar otros con origen en las entidades vecinas que en su momento sirvieron de base para que durante los momentos de la Reforma Política del Distrito Federal (1992-1993) se tomara en cuenta en el apartado G de la Base Quinta del nuevo Artículo 122 constitucional:

que el Distrito Federal es parte de un conjunto urbano mayor en donde las materias de coordinación necesarias son, cuando menos, 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. Para este efecto se legaliza la firma de convenios entre los distintos órdenes de gobierno y la formación de comisiones metropolitanas con funciones y tareas específicas en materia de obras, servicios y cooperación presupuestal.

Esos avances dieron soporte a la creación de las actuales comisiones metropolitanas en materia de a) asentamientos humanos, b) protección al ambiente, c) transporte y vialidad, d) agua potable y drenaje, e) recolección, tratamiento, y disposición de desechos sólidos y, f) seguridad pública. Con ello, en teoría se cede el mandato a una instancia gubernamental colegiada que puede realizar tales funciones mejor, más eficaz y eficientemente, que de la manera fragmentada y descoordinada como se realizaba desde el esquema federal rígido por niveles de gobierno en concurrencia o bajo el principio de subsidiaridad. Esta concesión mutua de potestades en alguna medida se debe a que no se trata de asuntos prioritarios que en un momento dado generen conflictos partidistas o sentimientos de pérdida de soberanía territorial, aunque ya en operación no dejan ser complicadas.

Particularmente con base en esas reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y a la Constitución del Estado de México, fueron derogándose la existencia de algunas comisiones o consejos creados anteriormente y apareciendo las nuevas comisiones con las que se ha pretendido resolver el problema de las violaciones a la soberanía del Estado de México, de la fragmentación político-administrativa y la descoordinación entre unidades de gobierno. Actualmente esas comisiones son las siguientes:

cruce de la autopista México-Pachuca con el periférico, así como el entubamiento del río Los Remedios como continuación de lo que se está haciendo en Tlalnepanitla y la ampliación de las vialidades de Nezahualcóyotl hasta la autopista a Texcoco. En ese sentido afirman que hay disponibilidad del gobierno del Distrito Federal para aportar fondos, pero que falta sensibilizar al gobierno federal y al del Estado de México para avanzar en los proyectos. Además plantearán la creación del fondo metropolitano para obras básicas, que requieren en el mediano plazo de una inversión de más de mil millones de pesos. (Chávez, 16-X-2002: 33)

- Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, 1995.¹⁶⁰
- Comisión Metropolitana de Agua y Drenaje, 1994.
- Comisión de Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia 1994.
- Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, 1994.
- Comisión Ambiental Metropolitana, 1996.
- Comisión para el Tratamiento y Disposición de Desechos Sólidos, 1996.
- Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, 1998.¹⁶¹

Como correspondencia para dar seguimiento a las recomendaciones de estas comisiones, los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal se fueron creando áreas especializadas que evolucionaron y adquirieron mayor nivel dentro de la estructura gubernamental de cada gobierno como la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos del Estado de México, hoy elevada a rango de Secretaría General de Asuntos Metropolitanos. Por su parte en el Distrito Federal se creó la Subsecretaría de Asuntos Metropolitanos y Delegacionales. Resulta paradójico que existiendo estas instancias de gestión intergubernamental desde el sexenio anterior, actualmente los gobiernos se encuentren trabados en luchas políticas e ideológicas con miras a las futuras contiendas electorales, en lugar de activar las maquinarias burocráticas creadas para darle integración a políticas metropolitanas tan urgidas de resultados.¹⁶²

1.8. La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos

El 23 de junio de 1995 se creó la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos a través de la firma de un convenio de coordinación entre el gobierno federal, representado por la Secretaría de Desarrollo Social y los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de

¹⁶⁰ Se trata de una comisión que tiene su origen en una iniciativa presidencial auspiciada desde la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal; por la importancia de sus aportaciones en materia de planeación regional, se dedicara un espacio para su análisis.

¹⁶¹ Es un órgano superior colegiado y bilateral que surge por convenio entre el gobierno del Distrito Federal y el Gobierno del Estado de México para darle integración al trabajo de las otras comisiones metropolitanas; entre sus principales facultades está la de proponer ante los congresos locales las resoluciones, programas y proyectos en materia metropolitana para su ratificación. Su presidencia es conjunta y cuenta con un secretariado conjunto y un consejo técnico que acuden a las reuniones de trabajo del pleno y del pleno ampliado a las que se suman presidentes municipales y delegados y a las sesiones públicas del pleno a las que podrán asistir informadores públicos e invitados (CECM, en COMETAH 1998: 1-12)

¹⁶² Entre 1999 y el 2002 hemos asistido a varios encuentros académicos y políticos relacionados con el tema de coordinación metropolitana, ya sea en universidades o en congresos locales o al Congreso de la Unión y los mismos funcionarios o representantes populares coinciden en que las comisiones y las unidades administrativas creadas para ello o no son escuchadas por los demás actores de las políticas públicas o cada una actúa por su cuenta sin entablar relación ni solicitar opinión alguna al gobierno vecino

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

México con la finalidad de planear y ejecutar acuerdos relacionados con los asentamientos humanos del área metropolitana del Valle de México, orientados a formular conjuntamente diagnósticos y recomendaciones de solución a la problemática en cuestión, elaboración de programas y proyectos tripartitos para ordenar su desarrollo urbano a través de acciones en materia de reservas territoriales para la vivienda, infraestructura y equipamiento.

Al igual que las otras comisiones, en ésta la presidencia es rotativa y bianual, cuenta con un secretario técnico y seis grupos de trabajo coordinados por representantes de las tres instancias firmantes del convenio y apoyados por un secretario y tres vocales. Cada uno de estos grupos se enfocan a uno de los temas siguientes: a) planeación del desarrollo urbano y regional, b) administración y control urbano, c) suelo y reserva territorial, d) vivienda, e) equipamiento y proyectos especiales, y f) legislación urbana.

El principal producto de esta Comisión fue el Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México aprobado el 13 de marzo de 1998 por la Cámara de Diputados, después de sus respectivas aprobaciones en los congresos locales de los dos gobiernos. Conforme a la normativa legal vigente, este programa está sujeto al Sistema Nacional de Planeación Democrática, por lo que guarda congruencia y es acorde con los supuestos, lineamientos y objetivos del resto de planes y programas con los que tiene incidencia en su ámbito de aplicación. Tal es el caso del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, así como de los planes o programas generales de desarrollo y de desarrollo urbano tanto del Distrito Federal como del Estado de México. Dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, está en primer término, el Plan Nacional de Desarrollo, el cual expresa que la política social...

buscará el desarrollo armónico de las ciudades para mejorar la calidad de vida en las zonas metropolitanas y crear condiciones que permitan aprovechar la potencialidad de otros centros urbanos.

Entre otros aspectos, también señala que en el ordenamiento urbano y la promoción del desarrollo urbano...

... será indispensable consolidar la distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno, lograr la coordinación interinstitucional y mantener el respeto a los planes y normas de desarrollo urbano.

De igual forma, el Plan Nacional de Desarrollo fija algunas directrices para la consolidación de las principales metrópolis del país:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El ordenamiento de las cuatro metrópolis habrá de propiciar la mejoría de sus estructuras productivas y sociales y un crecimiento más ordenado de sus regiones aledañas. La regulación del crecimiento de estas regiones requiere políticas complementarias a las normas establecidas para su control, a fin de propiciar la consolidación de círculos productivos en sus zonas de influencia territorial, que ofrezcan oportunidades de inversión y empleo adicionales.

Por su parte, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) destaca el papel predominante de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México frente a las otras tres mayores zonas metropolitanas del país, a las que duplica en población, y apunta que, para enfrentar la compleja problemática metropolitana.

... se requerirá fortalecer la coordinación entre dependencias y entidades federales y entre órdenes de gobierno, para definir políticas y acciones pertinentes.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano identifica al Programa de Consolidación de las Zonas Metropolitanas dentro de sus programas estratégicos, en donde señalan el mejoramiento urbano de áreas marginadas, la coordinación intermunicipal e interestatal para la administración de las zonas metropolitanas, el reordenamiento metropolitano sustentable y la promoción de sistemas de transporte multimodal como líneas de acción prioritarias. Por lo mismo, el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México toma en cuenta tanto al programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México, como los demás planes y programas previstos en la legislación de ambas entidades federativas: como son los programas delegacionales y parciales, en el Distrito Federal: el Plan Regional Metropolitano, los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, los Planes de Centro de Población Estratégico y los planes parciales de los municipios conurbados al Distrito Federal, y en su momento deberá considerar lo que disponga el Programa Megalopolitano. Todo ello con la finalidad de ajustarse a las disposiciones y de proponer los ajustes necesarios para lograr una congruencia adecuada y eficacia en las acciones. Acorde a todo esto, este programa de ordenación metropolitana, ha de mantener la debida congruencia con el programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000, que en sus objetivos fundamentales establece:

- Fortalecer la vida democrática de la ciudad.
- Avanzar hacia una ciudad segura para todos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Potenciar el desarrollo económico, manteniendo el equilibrio demográfico.
- Mejorar el entorno urbano y preservar el medio ambiente, como base del desarrollo económico y la elevación de la calidad de vida.
- Impulsar el desarrollo social para igualar oportunidades y reducir inequidades.
- Preservar la viabilidad financiera del Distrito Federal.

Conviene también recordar que el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal establece entre sus objetivos, los siguientes:

- Asumir la condición metropolitana de la ciudad y su función central en la megalópolis, apoyando una gestión coordinada y concurrente.
- Propiciar el desarrollo de los instrumentos de planeación, regulación, fomento, control, coordinación, gestión social y participación ciudadana, para dar vigencia a la operación del programa.

Por su parte el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México señala entre sus objetivos:

- 1) Ordenar el crecimiento demográfico del estado a través de la constitución de un sistema de ciudades, aprovechando los recursos existentes a fin de lograr el desarrollo regional equilibrado de la entidad y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.
- 2) Apoyar la congruencia y complementariedad de las actividades rurales y urbanas y crear las condiciones necesarias en las áreas urbanas de las distintas regiones para retener a los pobladores en sus lugares de origen.
- 3) Mejorar las condiciones ambientales y reservar las zonas agrícolas, pecuarias, forestales y de recarga acuífera, evitando su urbanización, sobre todo en los valles de Cuautitlán- Texcoco, Toluca-Lerma y en la Sierra de las Cruces.
- 4) Promover mecanismos e instrumentos que incidan en la densificación de áreas urbanas subutilizadas a fin de optimizar el uso del suelo, principalmente en las diecisiete ciudades periféricas del valle de Cuautitlán- Texcoco.

Los problemas surgidos por la conurbación, rebasan los límites del Valle de México e influyen en su funcionamiento. Por lo tanto es imprescindible prever la actuación metropolitana a través de un instrumento de ordenación territorial que considere la totalidad del fenómeno, su influencia en la región y prevea su desarrollo futuro. Este Programa compromete a las entidades a mantenerse dentro de una estrategia de ordenamiento territorial única para el poblamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México en la que deberán concurrir los sectores público, social y privado. Esta estrategia se basa fundamentalmente en:

- a) desconcentración poblacional hacia la Región Centro, prioritariamente capitales

estatales,

- b) lograr un escenario programático al 2020 de una población de 21.8 millones de personas en la Zona Metropolitana del Valle de México, y
- c) alcanzar una redistribución al interior de la misma zona, frenando el despoblamiento de las áreas centrales del Distrito Federal, aprovechando más intensamente las áreas susceptibles de crecimiento urbano de acuerdo con el programa de reservas territoriales y disminuyendo el ritmo de crecimiento de los municipios metropolitanos.

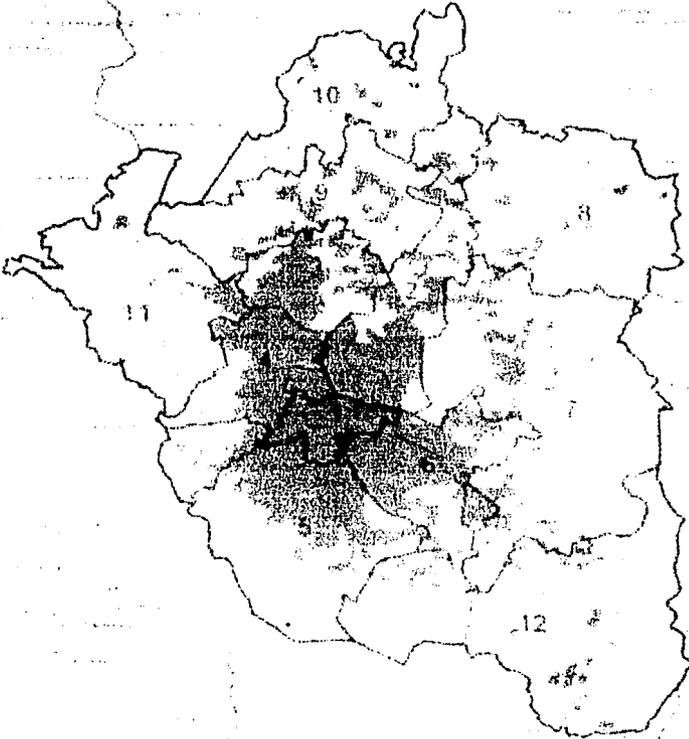
Los objetivos principales del programa son:

- 1.- Mejorar los niveles de la calidad de vida de la población metropolitana.
- 2.- Evitar la ocupación de las áreas naturales.
- 3.- Fomentar el desarrollo de actividades productivas y la creación de empleo.
- 4.- Aprovechar al máximo la inversión histórica acumulada.
- 5.- Orientar el asentamientos de la población hacia zonas que puedan contar con condiciones adecuadas de infraestructura y equipamiento.
- 6.- Evitar el poblamiento en zonas de riesgo
- 7.- Construir infraestructura en comunicaciones y transportes que preserven los ecosistemas y estructuren el proceso de urbanización.

El ámbito de referencia comprende una dimensión más amplia al que se le denomina Zona Metropolitana del Valle de México, que abarca a las 16 delegaciones del Distrito Federal y 58 municipios del Estado de México¹⁶³ entre los cuales se incluye un número importantes de municipios que presentan características rurales, pero que dada su localización están sujetos a fuertes presiones de poblamiento. Este criterio de amplitud territorial, aporta mayor estabilidad en el tiempo para los pronósticos y la planeación prospectiva del desarrollo urbano local en el mediano y largo plazo; además el hecho de que se incluye a municipios con rasgos rurales permite una distribución sustentable del uso del suelo, considerando las zonas de alto valor ambiental y las reservas susceptibles para el desarrollo urbano.

¹⁶³ Además de los 34 municipios pertenecientes a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se agregan los siguientes 24: Amecameca, Apaxco, Axapusco, Ayapando, Cocotitlán, Coyotepec, Ecatzingo, Hehuetoca, Hueyoxtlá, Isidro Favela, Jilotzingo, Juchitepec, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, San Martín de las Pirámides, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Tepetitla, Tequixquiac, Tlalmanalco y Villa del Carbón. El municipio de Tizayuca, colindante con los municipios del Estado de México, fue considerado para efectos de planeación indicativa, pero por el hecho de que el gobierno del estado de Hidalgo no es firmante del convenio de coordinación metropolitana, no está obligado a cumplir con los compromisos del Programa en cuestión.

Mapa5
Zona Metropolitana del Valle de México



Fuente: Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (COMETAH, 1998: 159)

En este Programa la Zona Metropolitana del Valle de México sus unidades territoriales son subdivididas en seis ámbitos concéntricos empezando del núcleo al que se le llama "Ciudad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Central" y en el cual sólo están comprendidas cuatro delegaciones: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. Después, en un "Primer Contorno" aparecen seis delegaciones más y los primeros dos municipios (Naucalpan de Juárez y Nezahualcóyotl), supuestamente por haber sucedido en la conurbación a la "Ciudad Central". Bajo el mismo criterio aparecen después en el "Segundo Contorno", cuatro delegaciones más, que en estos momentos responden a las características de más rurales (Tlapan, Magdalena Contreras, Xochimilco y Tláhuac), junto con siete municipios, relativamente más lejanos del núcleo metropolitano. En el "Tercer Contorno" se encuentra ubicada Milpa Alta como última delegación y las más rural de todas, a lado de 12 municipios más lejanos del núcleo metropolitano como Chalco, Texcoco, Chimalhuacán, Cuauhtlán, etcétera. En el Cuarto y Quinto Contorno quedan ubicados el resto de los municipios y Tizayuca del estado de Hidalgo, que son los más lejanos y los últimos en incorporarse al proceso de metropolización. (Sedesol, 1998: 61-64)

De acuerdo con las tendencias (1995) para el año 2020 la región centro tendrá 38 millones de habitantes, 13 más que en 1995; la corona regional de ciudades llegará a 26.2, los municipios conurbados a la capital tendrán 17.2 y el Distrito Federal alcanzará apenas los 9 millones.

En su propuesta programática la región centro alcanzaría sólo los 35.9 millones de habitantes para el año 2020, es decir 2.1 menos de lo esperado de acuerdo a las tendencias, la corona regional llegaría sólo a 21.8, los municipios conurbados con la Ciudad de México a 12.1 y el Distrito Federal se alcanzaría en 9.7 (700 mil más de lo esperado).

La estrategia de ordenación territorial analiza cuatro alternativas:

1. Continuación de las tendencias en la Zona Metropolitana del Valle de México y la corona regional.
2. Densificación de los centro de población promoviendo la reconcentración y la intensidad del usos del suelo urbano.
3. Apoyo a la megalópolis con nuevas ciudades dormitorio y uso de trenes suburbanos, (propuesta de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes).
4. Apoyo a la megalópolis con las ciudades existentes orientando el crecimiento hacia las ciudades de la corona regional.

Además, se analizaron seis esquemas de desarrollo físico-espacial en el nivel metropolitano:

1. Continuación de las tendencias: actual patrón de crecimiento.
2. Saturación: elevación de la intensidad en el uso del suelo urbano.

3. Radial-abanico: orienta el crecimiento urbano a los ejes carreteros.
4. Polinuclear: concentra crecimiento en algunos centro urbanos de la periferia.
5. Tangencial: impulsa obras de libramientos carreteros.
6. Mancuerna: promueve crecimiento de ciudad paralela a lo largo de la Sierra de Guadalupe.

En el nivel regional se considera que la opción 4 es la mejor, porque promueve el desarrollo equilibrado de la región, y en la escala metropolitana las opciones 4, 5 y 6 parecen ser las más favorables, por lo que la estrategia de ordenación territorial propuesta se basa en una combinación de dichos esquemas. Para tal efecto en el nivel regional se debe brindar más apoyo a las ciudades de la corona regional, e incluso al Programa de las 100 ciudades, que también incide en la captación y retención de importantes flujos de población. En total son 116 ciudades estratégicas medias y pequeñas, que tienen capacidad para generar empleo y captar población, pues presentan ventajas competitivas respecto a otras.

Respecto del nivel metropolitano el programa de ordenamiento divide a la Zona Metropolitana del Valle de México en 12 sectores para los cuales propone diferenciadamente, de acuerdo a sus características y problemática particular aplicar las siete políticas siguientes: 1. preservación ecológica, 2. producción agrícola y/o pecuaria, 3. reciclamiento urbano, 4. nuevo desarrollo, 5. integración metropolitana, 6. mejoramiento y, 7. desarrollo. La mayoría de las acciones propuestas se localizan en el Estado de México debido a sus carencias y a la mayor presión de poblamiento y tienen que ver con planeación, reserva territorial, vivienda e infraestructura.

El mismo programa de ordenamiento propone fortalecer a la comisión ampliando su pleno para representantes de los municipios y delegaciones y mutarlo a un organismo con facultades menos indicativas y en cambio más obligatorias para los organismos firmantes del convenio de coordinación con las que se puedan formular los programas sectoriales de alcance metropolitano. Asimismo propone la creación de un organismo superior que cumpla las funciones de consejo o asamblea metropolitana para coordinar al conjunto de las comisiones metropolitanas que vienen operando por su cuenta en asuntos relacionados con la Zona Metropolitana del Valle de México. Esta instancia tripartita de primer nivel contaría con atribuciones para aprobar los planes y programas de carácter metropolitano, los cuales debieran ser sometidos a la ratificación de los congresos locales de las dos entidades; también pasarían por su aprobación las grandes obras de infraestructura y los grandes equipamientos metropolitanos.

Quizá lo más lamentable de esta nueva experiencia en materia de planeación y coordinación metropolitana que compiló y asumió posturas y resultados de trabajos académico relevantes y de los órganos oficiales más especializados en la materia, es que aún habiendo sido producto de acuerdos tripartitos y de haber sido aprobado por la Cámara de Diputados de la federación, en los siguientes años (1999, en adelante) no fueron autorizados los recursos para su ejecución, con lo que quedó en un buen intento, pero que lamentablemente se encuentra archivado en las oficinas de la Comisión en espera de una mejor coyuntura política.

Adicionalmente, al considerar que la problemática de ordenación del Valle de México rebasa sus límites, afectando porciones territoriales importantes de los otros estados vecinos, propone el resurgimiento de la antigua Comisión de Conurbación del Centro del País a fin de atender en toda su dimensión la problemática de poblamiento en esta región. En tal consideración habrá de ser reavivado y dotado de las competencias, recursos e instrumentos necesarios para que atienda los complejos asuntos relativos al proceso de megalopolización en la región centro, no sin antes pasar por un rediseño para la integración de un pleno mucho más incluyente y una forma organización interna, que permita hacer que el trabajo de las comisiones y secretariados técnicos sea fluido, eficaz y eficiente, con resultados que lo legitimen frente a la población de referencia.

1.9. La Comisión Ambiental Metropolitana

En este punto entramos a una disyuntiva: ¿cómo proteger los recursos naturales y las condiciones climáticas sin detener la productividad urbana?. La ciudad no debiera ser vista en oposición a la naturaleza, sino como una unidad económica y social que puede contribuir a la naturaleza, es decir, viéndola como un recurso renovable en su propio provecho, pero para ello hay que cambiar primero la forma en como la ciudad se apropia de los espacios lejanos en su provecho alterando sus ecosistemas, sin establecer mecanismos de compensación social ni ambiental justos y eficientes. Pero antes hay que reconocer que el principal problema de que se parte tiene dos vertientes, por un lado el alto índice de marginalidad y pobreza de la población que se refleja también en presupuestos gubernamentales raquíticos y, por el otro, la crisis ecológica en que se encuentran la mayoría de los ecosistemas de la región metropolitana del centro del país.

La diversidad de ecosistemas que son afectados por el avance de la metropolización, su extensión y localización en la región metropolitana llevó a los gobiernos a plantearse el problema de la reorganización de sus estructuras político-administrativas para enfrentar la contaminación, la depredación del ambiente, la protección a suelo de conservación, etcétera; para tal efecto se fueron creando organismos de coordinación metropolitana que han evolucionado y se han ido especializando en asuntos muy particulares como es el caso de la actual Comisión Ambiental Metropolitana creada en septiembre de 1996, como producto de la firma de un Convenio de Coordinación, entre el gobierno federal, el del Estado de México, el del Distrito Federal y otros organismos de la administración pública federal, para sustituir a la anterior Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México creada en 1992.

La estructura organizativa de esta nueva comisión se integró con la modalidad de "miembros permanentes" que fueron el secretario de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, el gobernador del Estado de México y el jefe de Gobierno del Distrito Federal y como "miembros eventuales" los secretarios de Gobernación; de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Comercio y Fomento Industrial; de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; de Comunicaciones y Transportes; de Contraloría y Desarrollo Administrativo; de Educación Pública; y de Salud; además de los titulares de Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Petróleo, la Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro y Pemex Gas y Petroquímica Básica.

Todos estos funcionarios forman el pleno con un presidente que se alterna cada dos años entre los gobernantes de las dos entidades, auxiliado por un secretario técnico que es nombrado o ratificado por él y quien asigna funciones complementarias al secretariado técnico y a los tres grupos de trabajo especializados en aire, suelo y recursos naturales respectivamente. Existe además un consejo consultivo formado por integrantes de la comunidad científica, especialistas ecológicos, miembros del sector social, privado, así como diputados de los congresos locales de las dos entidades, que se han abocado a la revisión y modificación del reglamento interno de la comisión.

Esta Comisión asumió como principales funciones:

1. Definir, coordinar y dar seguimiento en forma concurrente a las políticas, programas, proyectos y acciones que las dependencias firmantes del convenio deban

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- observar y ejecutar en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.
2. Establecer criterios y lineamientos para la integración de los programas, proyectos y acciones especiales para prevenir y controlar la contaminación y para proteger y restaurar los recursos naturales en la zona conurbada y su área de influencia ecológica.
 3. Establecer los mecanismos que garanticen la coordinación de acciones en estas materias.
 4. Proponer acciones y medidas para prevenir y controlar contingencias ambientales y emergencias ecológicas en la zona conurbada.
 5. Proponer reformas y adiciones a la normatividad en las materias respectivas.
 6. Concertar y coordinar la adopción de acciones conjuntas para la atención de la problemática de la zona conurbada en materia de recolección, tratamiento y disposición final de desechos.
 7. Proponer el ordenamiento ecológico territorial de la zona conurbada y su área de influencia ecológica y promover la congruencia entre éste y los ordenamientos ecológicos locales.
 8. Preparar y proponer el Programa Ambiental Metropolitano, así como el Programa de Desechos.

Las acciones más importantes realizadas por los grupos de trabajo se han orientado al mejoramiento de la calidad del aire, la preservación de los recursos naturales y áreas protegidas, la protección de la calidad del suelo y subsuelo y manejo de recursos y a la promoción de la educación ambiental. Entre los productos importantes ha sido y el Programa Metropolitano de Recursos Naturales que se propuso un plan a largo plazo para contrarrestar los efectos nocivos sobre los recursos naturales generados por el proceso de metropolización en la Zona Metropolitana del Valle de México; otro es el Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México 1995-2000 que tuvo como propósito proteger la salud de la población que habita en la zona metropolitana, abatiendo de manera gradual y permanente los niveles de contaminación atmosférica.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Mas información sobre la Comisión, consultar en internet: <http://www.sma.df.gob.mx/cam/cam.htm>.

1.9.1. La masa forestal y suelo de conservación. El Programa Metropolitano de Recursos Naturales se aplica en una superficie de 629,500 hectáreas de las cuales 131,906 son arboladas¹⁶⁵. Parte de un diagnóstico en el que se advierte que estas zonas están sujetas a un proceso de grave deterioro causado principalmente por los desmontes con fines agropecuarios, los incendios, las plagas y enfermedades, la tala clandestina, la contaminación y el crecimiento urbano. Se estima una pérdida anual es de 701 hectáreas por año, lo que equivale a una tasa del 1% de pérdida de la masa forestal al año en esta zona; esto significa que para el año 2025, se habrá extinguido el 30% de la existente en 1995, es decir, que habrá más habitantes y tierras de cultivo (la agricultura de temporal es el factor que más contribuye a degradar el suelo) y menos bosque. Esta pérdida de áreas verdes terminará bajando el promedio a 1.5 m²/hab, lo que indica que la Zona Metropolitana del Valle de México será la más contaminada del mundo.

Históricamente este proceso de depredación del medio ambiente no es nuevo, pero si se aceleró más en los últimos años. Según la Comisión Coordinadora del Desarrollo Rural entre 1953 y 1988, desaparecieron el 17% de los bosques, el 40% de los matorrales y el 42% de las chinampas en el Distrito Federal y están en peligro de desaparecer el 90% de la zona lacustre actual, el 75% del área boscosa y el 90% de los suelos de conservación. El crecimiento de la mancha urbana y el de la frontera agrícola van en detrimento de las áreas forestales, por lo mismo las especies silvestres de los ecosistemas de la región se extinguen o son cazadas o atrapadas para comercializarlas como mascotas o como alimento.

La superficie total del Distrito Federal abarca 149 524 hectáreas de las cuales 61 082 (41%) están consideradas como suelo urbano, mientras que 88 442 (59%) se clasifican como suelo de conservación, en donde se constituyeron legalmente 83 ejidos y siete comunidades a los cuales se les otorgaron 54,400 hectáreas en donde se asentaron o ya estaban 35 poblados rurales; pero con el tiempo el avance de la mancha urbana les restó 20,462 hectáreas a través de expropiaciones o de fraccionamientos irregulares que ellos mismos promovieron para atender a la demanda de predios para urbanizaciones espontáneas; el gobierno del Distrito Federal reportaba a junio del 2000, que 709 nuevos asentamientos humanos se

¹⁶⁵ De éstas, 37,500 hectáreas pertenecen al Distrito Federal y 93,906 al Estado de México.

habían registrado en la última década en suelo de conservación con un total de 59,302 familias como invasoras irregulares en una superficie ganada de 3,134.4 hectáreas, algunas de ellas con trámites avanzados en la regularización de sus predios.

Actualmente de los 90 núcleos agrarios originales sólo quedan 64, después de perder el 38% de sus tierras. Relacionado con esta pérdida de suelos de conservación, entre 1970 y 1997 se manifestó una disminución promedio de 239 ha/año, mientras que las tierras de agricultura se redujeron en 173 ha/año. El cambio más drástico correspondió siempre al área urbana, que creció a un ritmo de 289 ha/año a una tasa promedio de 6.1%.

Como parte de una política de gestión ambiental del Programa Metropolitano de recursos Naturales, se han identificado 32 *Áreas Naturales Protegidas*; las más importantes son: Cumbres del Ajusco, Desierto de los Leones, El Tepozteco, Lomas de Padierna, Los Remedios, Corredor Biológico Chichinautzin, Estado de México-Naucalli, Metropolitano de Naucalpan, Sierra de Guadalupe, Sierra Tepotzotlán, Barranca del Hizachal, Barranca de Tecamachalco, Bosques de las Lomas, Bosque de Tláhuac y la Tercera Sección del Bosque de Chapultepec. En el Distrito Federal son 15,396.7 hectáreas las que se encuentran decretadas como *áreas naturales protegidas* repartidas en 19 parques o ecosistemas. Además de la urbanización, otro de los enemigos del suelo de conservación son los incendios forestales: sólo en el invierno-primavera de 1998-1999 se registraron 434 incendios en ocho delegaciones, siniestrando 887.77 hectáreas de bosques y pastizales. (INEGI, 2001-1: 37-45)

1.9.2. La calidad del aire. Respecto de la contaminación del aire en el Valle de México, los componentes que se miden a través del Programa para Mejorar la Calidad del Aire son el ozono, el bióxido de nitrógeno, el bióxido de azufre, el monóxido de carbono, las partículas suspendidas totales, partículas de fracción respirable y el plomo. De la medición de todos estos elementos se establecen los Índices Metropolitanos de Calidad del Aire (IMECA), de los cuales se registran en una escala relacionada con los efectos que producen.

- Hasta 50 puntos. Buena Calidad. Situación muy favorable para todo tipo de actividades físicas.
- De 51 a 100 puntos. Satisfactoria. Situación favorable para todo tipo de actividades físicas.
- De 101 a 200 puntos. Calidad no satisfactoria. Aumento de molestias en personas sensibles.

- De 201 a 300 puntos. Mala calidad. Aumento de molestias e intolerancia relativa al ejercicio en personas con padecimientos respiratorios y cardiovasculares; aparición de molestias en la población en general.
- Mayor a 300 puntos. Muy mala calidad. Aparición de diversos síntomas e intolerancia al ejercicio en la población sana.

De acuerdo con esta escala se puede ver el comportamiento de los índices en la zona entre los años de 1994 al 2000, de lo cual se deduce que la mayoría de los días la población de esta zona encuentra que las condiciones atmosféricas van de no satisfactoria a de mala calidad.

Cuadro 13
Monitoreo diario de la calidad del aire 1994-2000

Año	Hasta 50	De 51 a 100	De 101 a 200	DE 201 A240	De 241 a 300	Mayor a 300
1994	0	21	251	79	14	0
1995	5	36	236	74	14	0
1996	5	34	258	59	10	0
1997	7	36	270	48	4	0
1998	1	44	262	52	6	0
1999	16	49	270	27	3	0
2000	4	39	304	19	0	0

Fuente: INEGI, *Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2000*, pp. 33. Nota: Elaboración propia.

Uno de los problemas que se suman a la situación crítica permanente de la calidad del aire en el Valle de México es el hecho de que se trata de una cuenca cerrada en forma natural por los sistemas montañosos, cualidad que impide el desalojo de gases por acción de los vientos de las partes más bajas, las cuales coinciden con en centro metropolitano, que es donde se emiten mayor cantidad de contaminantes debito a los permanentes embotellamientos vehiculares. En épocas de invierno, los fenómenos de inversión térmica son más frecuentes porque se producen menos vientos y entonces las capas de ozono amanecen asentadas sobre la ciudad. En el periodo 1998-2001 ha habido 6 contingencias ambientales con una duración total de 18 días todas ellas entre invierno y primavera. (INEGI, 2001-2: 39)

En ese sentido el programa "Hoy no circula" y el programa de "Verificación vehicular de gases contaminantes" que se realiza semestral a cada automóvil, ha tenido resultados muy

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

controvertidos, pues mientras las autoridades piensan que es la mejor forma de mantener bajo ciertos controles este problema, dado que se considera que la principal fuente de contaminación son los más de 4 millones de vehículos que circulan diariamente por las calles de la zona metropolitana, otros analistas y organizaciones civiles opinan que dado el nivel de corrupción que se da en los centros de verificación y la capacidad económica de muchos de los ciudadanos, resuelven el problema comprando un automóvil más, que las familias usan el día que no circula alguno de sus automóviles.

Si a esto agregamos que para desactivar la limitación del programa "Hoy no circula" las calcomanías clasifican a los vehículos de tal manera que sólo los más viejos y los que no pueden instalar el aditamento de convertidor catalítico son los que no circulan un día a la semana. entonces la mayoría de los automovilistas que pueden hacerlo, compran coches nuevos¹⁶⁶ con derecho a calcomanía "cero" para poder circular todos los días con el simple hecho de llevarlos a la verificación de gases tóxicos cada seis meses, o "doble cero" con la que pueden circular libremente durante los primeros dos años, después de ese lapso empiezan a verificar su vehículo semestralmente durante otros cuatro años y siguen circulando libremente todos los días; sólo cuando el vehículo cumple 6 años, entonces empieza a dejar de circular un día por semana o los que determine sistema de monitoreo de aire, cuando se trata de emergencias ambientales, lo cual se puede eludir cambiando por un modelo más reciente o teniendo un vehículo adicional con un número de placa con terminación distinta al par de número prohibido del otro vehículo que ya posee el automovilista.

En ese sentido, los programas se implantan de manera inflexible y la capacidad de gestión se reduce a respetar lo heredado de los organismos anteriores, sin permitir la participación o escuchar la opinión del ciudadano. La inercia es la principal fuerza que mantiene las cosas tal y como alguna vez a alguien se le ocurrió hacerlas. No hay para que hacer más. Sin embargo con una medida restrictiva para los sábados como la de aplicar el "Hoy no circula de 9:00 a 18:00 horas en un programa paralelo al de los otros cinco días, con un calendario anualizado para que cada quién programe con tiempo sus actividades, incluso para viajar

¹⁶⁶ Las facilidades bancarias para el financiamiento de créditos para la compra de automóviles nuevos y seminuevos se han flexibilizado de tal manera, que ya sea por sistemas de autofinanciamiento sin enganche o por sistemas de crédito con enganches muy reducidos y hasta 4 o 5 años para pagar, que hacerse de un coche aun no teniendo dinero a la mano es cosa de unos cuantos días.

fuera de la zona, la medida no crearía mayor conflicto y un programa consensuado de reubicación de los comerciantes en vía pública o construcción de mercados, se podría paliar el problema de los congestionamientos sabatinos, mientras aparecen las soluciones estructurales.

Dado el problema de vialidad que se tiene en ciertas horas, también se podría restringir la circulación de vehículos con "Calcomanía 1", que son los de más de dos años de uso y que en caso de contingencias pueden ser incluidos en el programa "Hoy no Circula". Además en beneficio de las personas que sólo usan el vehículo para transportarse temprano o un poco más tarde, el horario del programa se podría reducir de las 7 a las 21 horas considerando que ha esas horas una buena parte de los automovilistas sin la restricción para circular ya todavía no salen o regresan a sus domicilios. Todo esto desde luego sin dejar de mejorar la calidad de la gasolina, todas las variantes del sistema de transporte colectivo y manteniendo como prioridad el reordenamiento territorial, las obras de infraestructura vial para el creciente parque vehicular y trabajando sobre la idea de un plan maestro de desarrollo metropolitano en el que se consideren los grandes libramientos, el megaproyecto del aeropuerto de la ciudad y otras centrales de abasto en las afueras de la zona metropolitana.

* * * *

La gestión de una megalópolis pasa por varios niveles; por lo mismo, las estructuras gubernamentales y administrativas están diseñadas para operar jurisdiccionalmente y acotadas en facultades, atribuciones y funciones especializadas dentro de un territorio compartido; es decir, todas gobiernan, pero cada una de ellas, sólo en los aspectos para los que fueron creadas. Lo anterior exige que cuando una ciudad crece demasiado, las políticas urbanas generalistas con las que se resolvían los problemas del centro histórico, sus barrios, pueblos y zonas fabriles son insuficientes, requieren de especializarse y hacerse más complejas, sobre todo para resolver los problemas limítrofes con las otras unidades territoriales que han pasado a formar parte de la nueva periferia; en ese sentido, se abre un nuevo expediente integrado por un catálogo de aquellos asuntos que requieren de un trato especial, en tanto que solo se pueden resolver mediante un modelo de gestión en el que las relaciones intergubernamentales y los organismos de coordinación son necesarios. Cuando

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

se llega a ese punto, conviene dejar de hablar de políticas urbanas en general y en su caso utilizar el término de políticas metropolitanas.

En ese punto hay que poner atención en un marco jurídico especializado que dé las pautas para la planeación y la coordinación metropolitana, de tal manera que se vayan ensayando modalidades de gobierno y administración que atiendan de manera puntual todos aquellos temas, problemas, conflictos y asuntos derivados de la megalopolización de la ciudad, tal es el caso de la Ciudad de México en donde a lo largo de las últimas tres décadas se fueron institucionalizando ciertas prácticas político-administrativas que desembocaron en experiencias legislativas, de planeación y diseño y operación de organismos metropolitanos, todos ellos bajo la lógica funcionamiento de un sistema político arraigado en el tiempo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2. Un ejemplo de análisis de política “pública”: El COTAM

2.1. El origen del estudio

Analizar el surgimiento y desarrollo del Consejo del Transporte del Área Metropolitana (COTAM) basado en el método de análisis de política pública, permite comprender la complejidad de los procesos de negociación entre actores y la manera en que un problema urbano se perfila hasta convertirse en una política pública metropolitana que se agenda, se formula y se implementa al tomar las decisiones necesarias, ejecutar las acciones y evaluar los resultados; particularmente en este caso se parte de un diagnóstico del sistema de transporte público de pasajeros en la Ciudad de México y del entorno político y económico poco propicio para que se pueda mejorar bajo la modalidad público-privada que prevalecía hasta ese momento. El reto para los decisores era muy claro: ¿Cómo resolver de manera integral, eficaz, eficiente y sustentable la dotación de este servicio en una zona metropolitana fragmentada por múltiples instancias de gobierno que respondían a lógicas de intereses locales y regionales y que no estaban dispuestas a ceder el tutelaje de sus respectivas facultades jurisdiccionales?

Los resultados de la política elegida, por si solos ofrecen elementos para identificar los errores de los decisores, los propósitos de los principales actores, la falta de transparencia al momento de las decisiones clave y la ausencia de un formato de participación de los gobiernos locales en tanto actores legítimos de la gestión más cercana al ciudadano y de la población involucrada como usuaria del servicio. Cabe aclarar que el caso estudiado pretende ejemplificar a detalle los escenarios en que se dan los fenómenos de coordinación intergubernamental; desde luego, al tratarse de un servicio público tan específico, tiene sus propias peculiaridades respecto de otros problemas metropolitanos.

A través del análisis de este estudio¹⁶⁷ pretendemos visualizar los escenarios en que se desarrollan las negociaciones entre entes públicos y privados, cuando se trata de estructurar

¹⁶⁷ Esta experiencia académica se desarrolló en Miami al lado de Marcos Hernández Rojo y otros colegas doctorantes de la Universidad Internacional de Florida, bajo la coordinación del Maestro Roberto Moreno Espinosa y del Dr. Donald E. Klingner. Se trabajó durante la primavera del 2000 en un proyecto común que tuvo como finalidad realizar estudios comparativos sobre descentralización de los gobiernos mexicano y norteamericano. Mi participación se centró en traducir algunos documentos y adaptar la metodología de “estudio de caso”, para la elaboración del trabajo por la parte de México. Lo que aquí presento es un resumen del estudio específico. La responsabilidad de la manera en cómo se presenta aquí es mía, pero los méritos del contenido original, en su mayoría son de mis compañeros. (Hernández *et al.*, 2000).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

una política pública metropolitana como lo es la dotación del servicio de transporte público de pasajeros en la zona metropolitana. El caso se desarrolló entre 1989 y 1992 e inició con la pretensión de estructurar un Programa Integral de Transporte mediante la participación de la iniciativa privada y a través de una política que tuvo como principal estrategia la descentralización de la toma de decisiones, hecho que condujo a la creación del Consejo Metropolitano del Transporte.

Mediante acontecimientos sucedidos en la política y en la administración del gobierno de la Ciudad de México, se muestra los problemas de la toma de decisiones para institucionalizar un proceso descentralizado e intergubernamental y de planeación del servicio público de pasajeros para la zona metropolitana, pero a la vez dibuja las redes de intereses particulares de actores informales no tan visibles, que se van haciendo presentes a lo largo de la formulación de la política pública, hasta derivar en una situación bastante distante de las originales intenciones manifiestas de los actores formales y legítimamente reconocidos. Como era obvio para el sistema político mexicano, la decisión clave que lo hacía posible, estaba en el respaldo político del presidente Salinas de Gortari. No importa que en un primer momento el proceso sea incipiente y desordenado, pero al fin y al cabo se trata de una experiencia de construcción institucional entre actores diversos; de hecho el proceso político que se sigue es un ejercicio real de gobernanza a la mexicana.¹⁶⁸

2.2. La entrada a la agenda y la formulación deficiente de la política

Los primeros acuerdos políticos fundamentales tuvieron que ver con la coyuntura política que vivía el país: el Partido Revolucionario Institucional había perdido los 40 distritos electorales de la Ciudad de México y la Presidencia de la República estuvo a punto de perderse; además los servicios públicos en general eran de baja calidad y en manos del gobierno operaban con alto déficit. En el diseño presupuestal y de gasto público para 1989 el presidente integra en el presupuesto de egresos del Distrito Federal demandas de la población relacionadas con la deficiente prestación de servicios públicos, entendida como una exigencia por restablecer la calidad de vida en la ciudad capital. A través del jefe del Departamento del Distrito Federal se definieron los lineamientos de política para mejorar la

¹⁶⁸ Como se definió en el Capítulo I la gobernanza se da en contexto en los que los actores buscan acuerdos sin más presión que el deseo de resolver un problema que les es común y en el que tienen empeñado su interés; aun los gobiernos que participan en esos procesos, se despojan en parte de su halo de autoridad para interactuar con los gobernados en calidad de iguales.

prestación de servicios. El regente afirmó en la Cámara de Diputados que el gobierno capitalino no tenía dinero, a pesar de lo cual se preocupaba por no lesionar los bolsillos de los capitalinos.

En el contexto de la "década perdida" de los años ochenta en América Latina, cuando el crecimiento del producto nacional en México fue prácticamente de 0%, tal aseveración fue relevante. En última instancia, lo que quedaba claro, era que para 1989 no habría aumentos substanciales en los principales bienes y servicios que prestara el gobierno de la ciudad. Conchello, representante del Partido de Acción Nacional en el Congreso, ejemplifica su señalamiento de quiebra con cifras del renglón del transporte público de pasajeros (Metro, Sistema de Transportes Eléctricos y servicio de autobuses Ruta 100) administrado por el gobierno de la ciudad, puntualizando que en el caso de Ruta 100 "el 19% de los ingresos provendrá de recursos propios, mientras que el 61% lo obtendrá vía subsidios del gobierno federal. En el caso del Metro, del gasto total para 1989 se calcula recuperar el 33% por la venta de boletos; proporción que para el sistema de transporte eléctrico no llegaba al 20% de recuperación.

La definición de posturas públicamente adoptadas por los diferentes actores políticos partidistas y gubernamentales, respecto al tema de la recuperación de la calidad de vida en la ciudad ofrecida por el presidente mediante la adopción de una política que mejorara los principales bienes y servicios que presta el gobierno de la ciudad, fluctuó entre dos posiciones: primero: el pronunciamiento de la oposición del Partido de Acción Nacional y del Partido Mexicano Socialista ante la comparecencia del regente, que fue en el sentido de la búsqueda de nuevos mecanismos que permitieran al Departamento del Distrito Federal allegarse recursos financieros, sin deteriorar la situación económica de los habitantes de la Ciudad de México; segundo: tanto el regente como el Partido Revolucionario Institucional compaginaron puntos de vista; el partido esbozó la posibilidad de concesionar algunas rutas de transporte público para hacer más eficiente la prestación de ese servicio. En tanto el jefe de gobierno capitalino, apoyándose en el principio de que el ámbito de lo público ha dejado de ser acción exclusiva del gobierno, dijo que el Departamento del Distrito Federal promovería una amplia participación del sector privado en inversiones, sin embargo advirtió que no se aceptarían inversiones de carácter especulativo que deterioraran la calidad de vida de los capitalinos.

En ese marco político de discusión emerge el factor demográfico cuyas tendencias indican la presencia inminente de una desproporcionada conurbación colindante con el Estado de México, circunstancia que seguramente agudizaría aún más la de por sí precaria situación financiera en la dotación y cobertura de servicios públicos. Aunada a esa percepción, durante el periodo de campaña presidencial el equipo asesor contó con un influyente estudio de la consultora London Transport International donde se consigna una demanda descomunal de transporte como resultado de un incremento demográfico para el sexenio 1989/1994 de 7 millones de habitantes en la zona periférica, pues se pasaría en el mismo periodo de un total de 18 a 25 millones. El censo del 2000 reconoce menos de 18 millones; por ahí se empieza a ver la manipulación hacia a la cual se quiere trasladar el problema.

Dicho crecimiento traería aparejado un cambio radical en los patrones de viaje; la distribución vigente en 1986 de 9 contra 8 millones de habitantes, a favor del Distrito Federal respecto a las áreas externas conurbadas, se pronosticó cambiaría al invertirse a 12 contra 13 en favor de la zona periférica. Esto no sólo significaría un aumento de la demanda de transporte dentro de las áreas suburbanas, y desde luego dentro de los linderos de la Ciudad de México, sino igualmente en el traslado de pasajeros de las áreas suburbanas hacia el Distrito Federal. Ya a principios de 1989 la Cámara de Diputados maneja cifras muy puntuales sobre la recomposición de los patrones de viaje en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que consideraba que existía una demanda real aproximada de 31 millones de viajes-persona-día, de los cuales 22 millones (72%) corresponden al Distrito Federal y 9 millones (28%) a los municipios conurbados. El 30% de los viajes generados del área conurbada al centro de la ciudad se hacía en no menos de 90 minutos, lo cual provocaba una considerable pérdida de horas-hombre.

Ante la demanda descomunal de transporte prevista, se presentaron dos monumentales restricciones, igualmente producto de prácticas administrativas tradicionales en el modo de concebir, diseñar, instrumentar y financiar la oferta del servicio de transporte público de pasajeros. La primera, ya abordada, se ubica en el ámbito de lo financiero. La segunda es de índole técnica y geográfica. Los arreglos institucionales y financieros no se adaptaron con la rapidez suficiente para suministrar medios de transporte apropiados a las nuevas comunidades conurbadas, debido a un ejercicio de planeación eminentemente formal y localista, es decir teniendo como base una legislación que se limitó a la circunscripción

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

geográfica del territorio propio a respetar la soberanía política de la entidad colindante. En consecuencia, y de acuerdo al consultor internacional, se tienen abruptas faltas de continuidad de la red desde, el Distrito Federal en las líneas del Metro y rutas de autobuses, hasta los límites político-administrativos, así como estructuras de tarifas muy diferentes.

Conocidas estas dos poderosas condiciones, financiamiento subsidiado y planeación no metropolitana, para el reto de atender el proceso irreversible de integración de nuevos municipios conurbados con el Distrito Federal, es indispensable describir las condiciones reales de operación del parque vehicular, para tener una cierta referencia de la problemática inmediata que las administraciones públicas del Distrito Federal y del Estado de México, habrán de enfrentar en una visión metropolitana.

De acuerdo con datos de la Cámara de Diputados el parque vehicular de que dispone el gobierno de la ciudad se desglosa de la siguiente manera:

Ruta-100 cuenta con 6,796 unidades, de las cuales 35% está en condiciones de operación adecuadas, 30% requiere mantenimiento preventivo y el 35% restante demanda reconstrucción integral o baja definitiva. El Sistema de Transporte Colectivo Metro tiene un parque vehicular de 2,304 carros, 70% de ellos están en operación y el 30% restante está parado. El Servicio de Transporte Eléctrico dispone de 1,035 trolebuses, 35% de ellos circula sin problemas y el resto requiere mantenimiento correctivo.

Con todo, en el momento del diagnóstico y la negociación entre los diferentes actores para definir una política de transporte, la participación por modos de transporte posee, desde el punto de vista tecnológico y de eficiencia, un balance digamos aceptable, que le exige respuestas congruentes a la gigantesca magnitud de la demanda en transporte público de pasajeros prevista por el estudio. La participación modal en 1986 registra la participación del servicio de autobuses de Ruta 100 que es un transporte de mediana capacidad con 42 asientos por unidad, en más de la mitad de la oferta pública total con un 56.3%, sin embargo en 1989, ha habido una caída en su participación en más de la mitad (22.8%). El rasgo distintivo resultante de tal abrupto cambio, es la emergencia del modo de transporte de baja capacidad que representan las combis con 10 asientos por unidad y los minibuses de 24 asientos por unidad, ambos sistemas bajo régimen de concesión privada, que sólo en el mismo lapso de tres años casi sextuplican su participación pasando del 7.3% a 41.4%, momento en que se inician las negociaciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por su parte la London Transport International inició su estudio en mayo de 1987; los resultados permitirían conformar un Plan Estratégico de Transporte que guiaría el desarrollo del transporte urbano dentro de la zona metropolitana durante el sexenio 1989-1994. La base de las propuestas son las tendencias demográficas y la consiguiente afirmación de una creciente demanda descomunal de transporte en los próximos seis años.

El plan propuesto por la consultora persigue fundamentalmente dos objetivos estratégicos:

- i) obtener recursos financieros adicionales a los disponibles por el gobierno; y
- ii) desarrollar una inversión con horizonte de desarrollo regional y no un enfoque reactivo a un crecimiento no planeado.

Pasando a su forma de instrumentación, el plan remite a medidas de política fiscal, prácticas innovadoras de planeación metropolitana, y capacidad administrativa gubernamental en la regulación de inversiones en transporte para la zona metropolitana. La clave del éxito está en la obtención de los recursos adicionales mediante un impuesto a la gasolina tributable sólo en la zona metropolitana, que permitiría crear un fondo especial y exclusivo para el financiamiento de proyectos en áreas suburbanas y los servicios en el cruce de los límites del Distrito Federal y el Estado de México. Estos recursos estarían disponibles para todos los actores de los sectores público (Ruta 100, Metro, sistema de transporte eléctrico, etc.), privado (Asociaciones de transportistas, etc.) y social (cooperativas, etc.) interesados en atender la demanda en la región.

La nueva realidad de tener más dinero exigiría asimismo el diseño institucional de un ámbito de planeación, dirección y operación del transporte encargado de administrar el fondo, para lo cual se propone un Consejo Técnico e intergubernamental formado por autoridades del Departamento del Distrito Federal y el Estado de México, útil para las cuestiones de negociación político-administrativas, y un presidente del Consejo independiente, auxiliado por una secretaría técnica, ambas partes financiadas por el fondo. En esta medida, el Consejo podría evaluar todo proyecto solicitado individualmente por cualquier actor (público, privado o social) en función de la planeación metropolitana e integral del transporte por sí mismo hecha y, finalmente, tomar una decisión ejecutiva avalada políticamente y autorizar los fondos.

En el marco de este plan estratégico, las prescripciones sobre la reorganización del sistema vigente de transporte de autobuses de Ruta 100 son muy puntuales. En principio está la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

eliminación de su monopolio en la Ciudad de México, dado que el fondo de financiamiento está abierto para todos los actores y proyectos. En seguida, las metas a corto y mediano plazo se definirían desde los existentes rezagos antes referidos: poner rápidamente más autobuses en circulación, es decir aumentar su eficiencia de operación y en la medida que el rendimiento operacional se incremente hasta alcanzar márgenes de rendimiento financiero, ampliar la red y con ello aumentar el parque vehicular y no antes.

En el mismo plan no deja de reconocerse un hecho importante, que en los siguientes años será una variable trascendental en la planeación: el sector privado ya juega un papel pequeño pero significativo en la Ciudad de México, por ejemplo en forma de colectivos (combis y minibuses). Por lo que una de las metas estratégicas más importantes del plan es la de incentivar a este segmento de la inversión privada, ya presente en el transporte público, para que se diversifique hacia un servicio de mediana capacidad, es decir de autobuses.

2.3. Las primeras decisiones

Las alternativas y propuestas estaban a la vista y la decisión sin mayor análisis se veía venir: políticos y técnicos se aprestaban a tomarla. El marco de referencia normativo en el que se integrarían los resultados de asumir como un problema público y de prioridad inmediata, el diseño e implementación de una política metropolitana de transporte, se configura en la línea conceptual de una política gubernamental y no de una política pública, que supone la participación de la ciudadanía directamente beneficiada/afectada en todo el proceso de decisión. Como decíamos líneas antes se trataba de un ejercicio de gobernanza a la mexicana en la que actores clave quedaban excluidos de la negociación, por el simple hecho de carecer de mecanismos efectivos y de reconocimiento institucional para participar en la toma de decisiones, que de entrada afectaban a la mayoría de la población de la zona metropolitanas. A falta de democracia real, la decisión presidencial basada en una legitimidad carismática construida endeblemente a través de una estrategia de marketing político que ensalsaba sus capacidades de liderazgo internacional y su receptividad hacia los sectores más necesitados a través del Programa Nacional de Solidaridad.

De este modo, se conjuntan las propuestas formales de los representantes populares de los ámbitos federal y local; de la Cámara de Diputados: *Perfil del transporte público en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*; y de la Asamblea de Representantes del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Distrito Federal: *Foro sobre el transporte*. Mientras que el gobierno del Distrito Federal, presenta, a su vez, el *Programa integral del transporte*. En el caso de la Cámara y la Asamblea, sus resoluciones tienen sólo un carácter consultivo para la administración pública del Distrito Federal, en virtud de que la presupuestación y gasto público para los programas y acciones a ejecutarse en cada año los decide literalmente de manera directa el presidente, quien a través de sus diversas iniciativas integra la correspondiente a la de Ley de Ingresos del Distrito Federal, la cual sólo excepcionalmente y luego de su obligado debate es modificada en el pleno por la mayoría priista.

Ciertas evidencias saltarán sin embargo hacia el consenso entre los diversos participantes políticos. Para empezar, una respuesta óptima de transporte en la zona metropolitana, sería desarrollar medios de transporte de alta capacidad, como el metro por ejemplo, que cubriera los derroteros de mayor aglomeración entre el Distrito Federal y el Estado de México. Esto, bajo las condiciones de quiebra de las finanzas públicas de la ciudad, era claramente irrealizable en el corto plazo. En tal sentido, existe una visión generalizada entre los actores políticos y gubernamentales de que el punto clave del nuevo proyecto de transporte consiste en darle viabilidad financiera a la mejor solución técnica y social que se decida adoptar.

Por otra parte, descartada la considerada mejor alternativa, desarrollo de rutas metropolitanas atendidas con líneas del metro, la segunda mejor, en el impulso al sistema de transporte de mediana capacidad como la red de transporte eléctrico y el sistema de rutas de autobuses. Ahora bien, de acuerdo a las condiciones de operación de uno y otro sistema, nominalmente 7.000 autobuses la Ruta 100 y 1.000 trolebuses, es en principio inobjetable para el gobierno del Distrito Federal y legisladores federales y locales ver en la modernización de Ruta 100 la mejor solución técnica y social en el corto plazo, sobre la cual basar las decisiones estratégicas de metropolización del transporte público de pasajeros. Adicionalmente, Ruta 100 viene operando ya 12 rutas metropolitanas cuyo derrotero inicia en el Distrito Federal y termina penetrando al Estado de México.

Otro renglón que sin muchos problemas concita a consenso es el relacionado con el marco legal de la nueva realidad geográfico-regional: la zona metropolitana, la cual exige revisar, actualizar y elaborar una estructura jurídica acorde con sus grandes necesidades de servicios públicos que, como el transporte público de pasajeros, se solucione en un nuevo horizonte de planeación metropolitana. Al respecto de éste último, los legisladores

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

federales asientan en el *Perfil del transporte* que las autoridades capitalinas deben tomar en cuenta el establecer una Coordinación Metropolitana de Transporte con carácter ejecutivo y con facultades y competencias concurrentes en los tres niveles de gobierno.

En tal propósito, se debe contemplar que para salvaguardar la soberanía de las autoridades estatales y municipales, se debe buscar el fundamento de facultades y competencias concurrentes de los tres niveles de gobierno. En la misma medida, el complemento institucional de la propuesta se redondea proponiendo la creación de un Consejo Metropolitano del Transporte con carácter obligatorio de consulta para el Distrito Federal y los gobiernos de los estados circunvecinos. Éste deberá integrarse con legisladores federales, locales, profesionales, concesionarios, permisionarios e investigadores y usuarios.

Finalmente, uno de los puntos más delicados en la formación de consensos sobre alternativas y propuestas, tiene que ver con el manejo de la perspectiva social que implica el propio proceso de búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento. En el caso de la Ciudad de México donde se ha tenido en los últimos 8 años un servicio considerado como monopolio natural en manos del gobierno y apuntalado en una amplia trayectoria de subsidios, se plantea el dilema de como abordar una ineludible política de tarifas que al mismo tiempo tome en cuenta tanto las condiciones económicas de los diferentes segmentos sociales, como el saneamiento de las finanzas públicas para obtener recursos de inversión.

De acuerdo con la legislatura federal el problema no ha sido tanto el otorgamiento de subsidios, ya que en las grandes metrópolis se subsidia el transporte público, sino más bien el que este ha crecido desproporcionadamente y no se ha creado hasta la fecha un sistema que determine qué usuarios realmente necesitan de ese apoyo. Objetivamente, el asunto no puede ser de interés nimio si tomamos en cuenta las deplorables circunstancias socioeconómicas de los habitantes de la ciudad. El propio regente, encargado de tomar las decisiones fundamentales para resolver la problemática metropolitana del transporte público de pasajeros al referirse al Distrito Federal, afirmaría que el 75% de la población está sumida en la pobreza al obtener apenas entre uno y tres salarios mínimos.

Los criterios específicos en la toma de decisiones que permiten configurar una solución al gran aumento previsto de la demanda de transporte en la zona metropolitana, se definen a

partir del *Programa Integral de Transporte* que presenta el regente. Los lineamientos generales contenidos en este programa, así como en los restantes programas sectoriales, deberán estar en consonancia con las siguientes novedosas premisas, hasta entonces ausentes en la administración pública central.

- el estado no está en condiciones de ser la única fuerza capaz de sostener el crecimiento de los servicios públicos y sociales;
- en consecuencia, se abandona el estatismo en la oferta de servicios públicos y sociales; y
- lo público deja de ser por definición el estado.

De este modo, en la presentación del *Programa Integral del Transporte* el regente dice atender a la consigna de otorgar un papel protagónico en la economía nacional al sector privado y, al mismo tiempo, reducir el gasto público y obtener recursos adicionales. Como otro de los ejes del programa, concretamente en el sector del transporte público de pasajeros el regente anuncia que lo que se pretende es crear un sistema de transporte paralelo a Ruta 100 y éste, a su vez, se convertiría en una empresa del sector social. El Consejo se concibe como una instancia apropiada para que el sector privado concorra al financiamiento y a la ejecución de obras y programas que requiere el desarrollo acelerado del Distrito Federal y que son, por su naturaleza, inversiones de carácter privado. De esta forma, dice el regente, se consigue instituir más de una alternativa para el transporte en una de las ciudades más grandes del mundo.

En lo que respecta a la modernización del organismo gubernamental descentralizado Ruta 100, la decisión consiste tanto en impulsar innovaciones financieras que permitan disponer de recursos adicionales, como en salvaguardar los derechos de los trabajadores. Se decide para ese fin un esquema de reestructuración que convierte a los trabajadores en propietarios de los autobuses, quedando encargados de su mantenimiento y operación. Así, agrupados en sociedades mercantiles, los trabajadores entonces propietarios ya de los autobuses convendrían con el organismo Ruta 100 la prestación del servicio.

Finalmente, como parte del conjunto de acciones estratégicas en esta primera etapa de reorganización del transporte urbano de la capital, pero dentro del horizonte programático de abordar los problemas de la zona metropolitana, se perfila una medida más: el Departamento del Distrito Federal concesionaría a particulares el servicio de transporte

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

público de lujo y estándar, que atendería a los habitantes de las zonas medias y residenciales. Siguiendo la misma lógica de búsqueda de rutas de usuarios potenciales con suficiente poder adquisitivo se proyecta, para una segunda etapa, la construcción de un sistema de transporte masivo para la zona metropolitana; momento en que se tendría ya como respaldo y referente los resultados de eficiencia y saneamiento financiero esperados de las primeras acciones. Se trata del tren elevado que comunicaría a la Ciudad de México con los municipios conurbados de Tlalnepantla y Naucalpan.

Hechas explícitas las acciones inmediatas y las proyectadas en el mediano plazo, el punto inicial y más álgido de la instrumentación de las medidas inmediatas de la primera etapa, fluctuó alrededor de la negociación con el sindicato de Ruta 100 para conseguir los acuerdos pertinentes según el plan del regente. Era de una importancia fundamental esta concertación política, que de hecho, las negociaciones dieron comienzo al siguiente mes (enero de 1989) de iniciada la administración e incluso, el 23 de enero, el Departamento del Distrito Federal emitió un boletín oficial en el que informaba de una serie de reuniones habidas entre las autoridades de la capital y el sindicato, en las que acordaban nuevas formas de organización y de operación del servicio. Como agrupación laboral el Sutaur100 cobija una afiliación de 20.000 miembros, de los cuales laboran 14.000 como choferes. Aparece entonces una primera y enorme paradoja respecto a las condiciones operativas del parque vehicular disponible: se calcula que de las 6.900 unidades físicamente constatables, únicamente 3.900 están en circulación. De éstas, sólo 35% se encuentran en condiciones de operar. Por otro lado, en tanto que institución sindical, financieramente está sana, pues se sostiene de sus cuotas sindicales: cada trabajador aporta 2% de su salario. Y en este mismo renglón cabe decir que desde 1982 (año de su creación) a la fecha (1989) los ingresos de los trabajadores se incrementaron cada año en 11% por encima del salario mínimo nacional

2.4. Las contingencia fuera del plan

2.4.1. La huelga del Sutaaur-100. El 2 de marzo de 1989, el Sutaaur-100 (sindicato de trabajadores de Ruta 100) presentó ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje su pliego petitorio para revisar las condiciones generales de trabajo. Entre las principales demandas solicitaban que se incrementaran los salarios en 50%, el Departamento del Distrito Federal llegó a ofrecer 14% de aumento, pero el sindicato rechazó la propuesta. Sin llegar a un acuerdo, Sutaaur-100 presentó el 19 de abril un emplazamiento de huelga ante el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Posteriormente, el 22 de abril, dicho tribunal dictaminó que era ilegal el movimiento de huelga. Se notificó, el 26 de abril, tanto al sindicato como a la empresa. El miércoles 3 de mayo inesperadamente la ciudad amaneció sin Ruta-100. La posibilidad de huelga ni siquiera se había manejado antes, pero los choferes decidieron ir a la huelga la madrugada del mismo día. En virtud de que la cobertura de Ruta 100 en el transporte urbano abarcaba el 90% de la ciudad, cientos de miles de usuarios esperaron en vano el paso de un vehículo para trasladarse a sus centros de trabajo. Al filo de las nueve horas, las colas de usuarios rodeaban manzanas completas. Las estaciones terminales del Metro se sobresaturaron. Las avenidas cercanas fueron invadidas por usuarios. Muchos tuvieron que pedir aventones a automovilistas particulares. Los sistemas alternos de transporte no bastaron.

La respuesta de la contraparte gubernamental fue inmediata. El mismo día, cuando los huelguistas estaban concentrados en el zócalo de la capital, se enteraron allí de que habían sido despedidos. El Departamento del Distrito Federal informó que en virtud de que Ruta-100 no puede estar operando como está, con el gran perjuicio que representa para la sociedad, y tomando en cuenta que las decisiones que ha tomado el sindicato violan abiertamente una resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, daba por terminadas sus relaciones laborales con los trabajadores. De inmediato los allí reunidos realizaron una asamblea en la que decidieron, de acuerdo con las circunstancias, levantar la huelga y regresar a trabajar. Pero la policía lo impidió. Los que intentaron sacar los autobuses fueron detenidos. Las presiones por parte de actores políticos importantes como el legislativo federal hicieron conciencia de la magnitud de la decisión tomada por la administración capitalina: en el supuesto, en la hipótesis, de que todos los trabajadores de Ruta 100 acepten su liquidación, cómo podría el Departamento del Distrito Federal enfrentar el problema de la transportación de millones de capitalinos diariamente.

Finalmente, cuatro días después del inicio de la huelga, se firmó un convenio en el cual el Sitaur-100 acepta participar en la reestructuración completa del servicio público de transporte, sobre la base de crear sociedades cooperativas de participación estatal. Al aceptar lo anterior, también aceptaron la desaparición del sindicato y de las prestaciones o condiciones generales de trabajo a que tenían derecho como empleados de la Ruta-100. El

convenio es muy claro: a partir de ese momento su salario dependería del desempeño personal en cada cooperativa.

2.4.2. El desarrollo del transporte alterno. La viabilidad financiera que pueda proporcionar el Consejo de Fomento de Inversiones a los diferentes proyectos planeados para solucionar los retos de la demanda de transporte público de pasajeros en la zona metropolitana; entre los que se cuenta como uno de los principales, y considerado para un corto plazo, la creación de un sistema de transporte paralelo a Ruta 100, se fincaba en voz de un eminente empresario en las expectativas de rentabilidad, que era un requisito fundamental si se quería que hubiera una efectiva participación del sector empresarial. Y en voz de otro importante empresario:

...para que haya inversión privada, el gobierno debe garantizar no sólo rentabilidad sino seguridad. Nuestra seguridad exige un marco jurídico en el que se establezcan las obligaciones y responsabilidades y los derechos de manera cierta y permanente.

El reclamo de la mínima estructura de derechos de propiedad, que avalen los contratos empresariales involucrados en la prevista administración, construcción y mantenimiento de obras y servicios públicos, y en áreas antes consideradas estratégicas tiene total pertinencia: aún más tratándose del sistema de transporte público en el Distrito Federal debido a por lo menos dos experiencias de expropiación anteriores. Vinculado a la ausencia de un marco legal que ofreciera la certeza de estabilidad a las fuertes inversiones que los enormes rezagos de la ciudad exigían en servicios públicos, se encontraba también el problema de disponer de libertad empresarial para decidir las políticas tarifarias.

Mientras tanto, la táctica para subir la tarifa de Ruta 100 medio año después de la huelga, hubo de recurrir a artimañas extraeconómicas, al entreverar tal decisión con las medidas de emergencia tomadas para contrarrestar la deplorable crisis ambiental que empezó a azotar a la ciudad a lo largo del mismo año de 1989. En diciembre inicia un alza gradual de la tarifa a 300 pesos (US \$0.10 dólar de aquel entonces), exclusivamente en los 200 autobuses nuevos de Ruta 100 con equipamiento anticontaminante que debieron comprarse como medida urgente. Tal costo del pasaje sería uniforme en la medida que toda la flota de camiones fuera sustituida.

En los hechos, el Consejo de Fomento de Inversiones no atendió las ingentes necesidades y rezagos del sector transporte para la zona metropolitana. Una historia diferente enfrentó en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

esos momentos el desarrollo del sistema de infraestructura carretera nacional. El monto total de los recursos invertidos en el sexenio ascendió a US \$7,288 millones de dólares. Su decisión se respaldó en el establecimiento de un marco regulatorio de la inversión privada en carreteras legislado en dos cambios hechos a la constitución. La instrumentación de las virtuales oportunidades de inversión, se previnieron desde 1989 con la puesta en marcha del Programa Nacional de Autopistas Concesionadas. La historia posterior de su fracaso sería otro caso de análisis de política pública mexicana.

2.4.3. Otra contingencia: la crisis ambiental. A escasos ocho meses de estallada la huelga de Ruta 100, entra en vigor el programa "Hoy no circula", con el fin de reducir abruptamente los índices de contaminación que han sobrepasado la norma permitida en la ciudad. De acuerdo con el diagnóstico oficial las principales emisiones de contaminantes en la atmósfera del Valle de México son producidas por los vehículos automotores. Los 2.5 millones de automóviles que circulaban en el Valle de México producían el 70% de la contaminación. Entonces se obligó, bajo multa de 30 días de salario mínimo, aproximadamente US \$80 dólares¹⁶⁹ a todos los automovilistas particulares a descansar su automóvil un día de la semana.

Los impactos colaterales se evidencian en seguida. Entre los trabajadores del Metro hay inconformidad por la carga extra de trabajo. Incluso, al iniciarse el programa se registró tortuguismo, como una manera de protesta de los conductores. La frecuencia de los viajes se redujo, con las consecuentes demoras y retardos de los que utilizan este medio de transporte para ir a trabajar o estudiar. Hubo necesidad de modificar horarios, porque la gente sale más temprano de sus hogares. Las colas son más largas y, obviamente, el mantenimiento de los convoyes es menos rígido. El líder de los trabajadores del Metro, informó que la afluencia de usuarios llegó el martes 21 de noviembre a una cifra récord de cinco millones 226,559 pasajeros —unos 300,000 más de lo normal—. Paralelamente, las restantes modalidades del transporte público se vieron imposibilitadas para atender la demanda adicional. Largas colas se registran en las horas críticas en los paraderos de combis, camiones, trolebuses y tren ligero. Ante aquel inesperado escenario cotidiano, las medidas gubernamentales sólo llegaron a tener casi un significado simbólico. Para atenuar el problema, el regente puso en operación, a unos días de iniciado el programa "Hoy no

¹⁶⁹ Nos referimos a la paridad del peso mexicano con el dólar de esos años.

Circula". 1,200 unidades más de Ruta 100. El funcionamiento de estos camiones no presentó ningún incremento en el parque vehicular activo de Ruta 100 que era de 3,000 unidades en el momento.

Las repercusiones que al paso de los meses acarrió la vigencia del inesperado y radical programa anticontaminante, debido fundamentalmente a la situación real en que los usuarios de automóviles privados no contaban con las alternativas de un sistema de transporte público adecuado para su traslado, fueron el incremento de la planta vehicular de automóviles particulares; ya sea por la entrada paulatina en circulación de autos de bajo costo o como lo registró la bonanza de la industria automotriz: mayor adquisición de autos nuevos; en 1990 se venderían más de 400,000 unidades. Paralelamente también se incursionó masivamente en la proliferación de minitaxis Volks Wagen sedán adaptados para 3 pasajeros, y los vicitaxis, (tríciclos de pedales adaptados para dos pasajeros) que también se sumaron, al ascenso en la demanda de viajes cortos en la periferia o en el centro de la ciudad. Nuevamente la corrupción y el clientelismo corporativo hicieron su aparición en los subterráneos de la gestión metropolitana para asegurarse de las garantías para la existencia de estas alternativas informales y paliativas.

Con esta descentralización anárquica de la oferta de transporte público de pasajeros, se disparó el crecimiento del parque vehicular de baja capacidad, al no existir las condiciones para una acción gubernamental de planeación no reactiva, regulación y reglamentación, la explosión de este modelo de oferta se acompañó de un servicio de mala calidad y extremadamente contaminante que se alejaba del espíritu para el que fue creado el Consejo; en ese sentido, es obvio que el diagnóstico y el diseño de la política fue equivocado. En la perspectiva de largo plazo, la indicación directa del presidente de la República al Departamento del Distrito Federal, fue la de tomar decisiones estratégicas que ampliaran la capacidad de respuesta institucional para dar viabilidad a la zona metropolitana en el rubro de transporte público de carga y de pasajeros. La situación en este último ámbito debía implicar una coordinación de modos de transporte entre el Distrito Federal y el Estado de México, que permitiera emprender una serie de medidas operativas que le dieran sustancia a la solicitada capacidad de respuesta institucional.

Aparece entonces la necesidad de atender una amplia gama de materias tales como la autorización conjunta de rutas de autobuses, así como para ligar dichas rutas a las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

estaciones del Metro de tal modo que hubiera mayor eficiencia; reconvertir las flotillas de camiones de carga de motores de gasolina a gas LP; instalar convertidores catalíticos en combis y microbuses, así como renovar sus unidades en un plazo no mayor de seis años; cambiar completamente los motores de Ruta 100; reordenar el transporte eléctrico; diseñar una nueva semaforización, etcétera; en fin, se trataba de ejercer una función de planeación sectorial del transporte en un nuevo espacio conurbado entre dos entidades de la federación y, por tanto, de una función ineludiblemente descentralizada de las instancias del gobierno central que tendría forzosamente que repercutir, entre otras cosas, en una mejora en la calidad del aire.

2.4.4. La irrupción del microempresario del transporte: combis y minibuses. Fue un secreto a voces que simultáneamente a las declaraciones del regente sobre sus planes expresos de reestructurar la Ruta 100 e invitar a la iniciativa privada a invertir en el sector del transporte público, se fue solventando, mediante acciones reservadas (no publicitadas) de modo informal, el problema de los rezagos del transporte público. En la visión de legisladores federales de la Comisión de transporte, fue claro que el gobierno no disimulaba su decisión de impulsar el transporte privado y otorgaba cada vez más concesiones a minibuses y combis. El pretexto, la imposibilidad de Ruta-100 para atender la creciente demanda de usuarios, su improductividad, su corrupción, el deterioro de las unidades, la mala administración y el desgaste de equipos e instalaciones. Al respecto, el diagnóstico de la Coordinación General de Transporte de enero de 1991, advierte de una pobre funcionalidad del transporte público. Estas referencias arrojan firmes evidencias de una soterrada tendencia al crecimiento de combis y peseros.

Esta otra política de transporte informal que de facto va instrumentándose paralela a las intenciones públicas del regente, se define entre dos variables exógenas de por sí antitéticas y determinantes de los márgenes de decisión siempre presentes: la magnitud de la megalópolis en que se ha convertido la ciudad, y la ineludible necesidad de ser autosustentable. En cuanto a la autosustentabilidad se reconoce que la contaminación atmosférica está disminuyendo de manera alarmante la calidad de vida. Su control y reducción requieren de programas específicos, ligados a la regulación de actividades industriales y a una política de transporte. Ésta última, aunque oculta e informal, aplica en

el indispensable renglón de la cobertura como necesidad inmediata; su control, como se verá, correspondió a una medida más planeada e institucional en el mediano plazo.

La otra política de transporte será en realidad la que arroje "resultados" y predomine sobre la declarada formalmente. En 1992 (véase gráfica 2) a 5 años del estudio hecho por el consultor internacional London Transport International, y a 3 años de la huelga de Sutar 100, la relación entre los actores públicos y privados respecto a su participación en la oferta de transporte público de pasajeros había dado un sorprendente vuelco que parecía definitivo. El transporte público de baja capacidad concesionado a microempresarios, compuesto de taxis, minibuses y combis, siendo el menos óptimo tecnológica y socialmente (por los problemas de espacio y contaminación), ocupaba sin embargo ya el 72% de la oferta, en tanto que los autobuses de la Ruta 100 apenas el 11%.

Es interesante observar que, en términos institucionales, la "eficaz" práctica del Departamento del Distrito Federal que dio pauta a la explosión súbita de la participación de la iniciativa privada (no la de los grandes capitales nacionales y extranjeros para los grandes proyectos, como quería oficialmente Manuel Camacho Solís) para llenar los espacios en el mercado del transporte público, recurrió en el caso de la extensa zona metropolitana a la política heterodoxa del "no hacer" y "dejar hacer". En este sentido, las autoridades secundarias encargadas del control y registro vehicular del Distrito Federal, en manos del área policiaca (Secretaría General de Protección y Vialidad, Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad), hicieron de esa oportunidad su acostumbrado botín.

Como muestra fehaciente, y judicialmente aceptada, está el caso del policía Armando López Santibáñez, titular de la Dirección de Autotransporte Urbano, quien defraudaba a la administración con lo correspondiente a la venta de concesiones o rutas a microbuseros, taxis y "piratas" por US \$90 mil dólares, la venta de más de 500 placas no autorizadas, cotizadas en US \$4,500 dólares y la duplicación de 6,000 juegos de placas. Desde luego contaba con la complicidad, primero, de la contraloría interna displicente y laxa y segundo, de sus superiores, mientras que en la contraparte territorial del Estado de México, la oferta de servicios recurre a un sencillo mecanismo burocrático para obtener autorización de nuevos concesionarios y nuevas rutas. La Secretaría de Comunicaciones y Transporte Federal extendía de antaño permisos federales a líneas de camiones para que pudieran penetrar desde el Estado de México hacia el Distrito Federal o viceversa sin necesidad de

ceñirse a la normatividad del Distrito Federal. Por ejemplo, como se mencionó antes, la misma Ruta 100 tenía 12 derroteros suburbanos autorizados, que iniciaban en el Distrito Federal y terminaban en el Estado de México. La misma autorización, pero para microempresarios de combis y minibuses era práctica común. El padrón disponible en 1992 sólo contemplaba asociaciones de transportistas que siguieron el procedimiento formal, dejando fuera a la mayoría de flotas irregulares. Así, en ese año, 33 organizaciones tenían penetración metropolitana del Distrito Federal hacia el Estado de México y 79 organizaciones lo hacían del Estado de México hacia el Distrito Federal; para 1997 el padrón registraba 43 del Distrito Federal y 127 del Estado de México.

Finalmente, y no menos importante, aparece la modalidad con que se financia la compra o el arrendamiento de gran parte de la flota de microbuses y combis que se posicionaron en la zona metropolitana, para ofrecer ese servicio que a todas luces había rebasado ya la capacidad de planeación de los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México. Otra vez, se trata de una necesidad cuya alternativa tiene recepción en un grupo financiero, emergente en el medio bursátil y financiero, que inducido por presiones de competitividad recurre a prácticas ilícitas cuyo monto, cuando se da oficialmente su intervención administrativa y gerencial en 1994, era de US \$343 millones de dólares por fraude. En esta feria de operaciones ilegales entró un programa de arrendamiento para por lo menos un total de 150,000 microbuses y combis financiados por el grupo financiero Havre al frente del cual estuvo Cabal Peniche rescatado años después por la Interpol en Australia y liberado en México a los pocos días, pues los delitos que le pudo imputar la Procuraduría de la República alcanzaban fianza.

2.5. La creación del Consejo de Transporte del Área Metropolitana

La indicación directa del presidente Salinas al regente Camacho, es la presentación de una decisión estratégica que permita ampliar la capacidad de respuesta institucional en el sector del transporte público de carga y pasajeros, y que coadyuve a dar a la zona metropolitana, donde se calculaba ya una población de 20 millones de habitantes de acuerdo con las distorsionadas cifras aportadas por el estudio de la Lodon Transportation International. La condición expresa es adoptar como eje principal una coordinación de modos de transporte entre autoridades sectoriales del Distrito Federal, el Estado de México y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con visión metropolitana, para planear los arreglos

estratégicos y las medidas operativas relevantes a la capacidad de respuesta institucional implícitas en la compleja problemática del transporte.

En realidad se trataba de institucionalizar los objetivos de un rubro: el del transporte, de un conjunto de seis: industria petrolera; industria y servicios; termoeléctricas; reforestación y restauración ecológica; investigación, educación ecológica y comunicación social; y el mencionado de transporte, correspondiente al antes referido *Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica de la zona metropolitana*. Este programa, formalmente instituido en octubre de 1990, pero integrador de las acciones adoptadas desde diciembre de 1988, fecha en que inició el gobierno de Salinas de Gortari, produjo una imagen muy favorable del presidente en el orbe mundial, por tal programa recibiría un premio de protección al medio ambiente avalado por la Organización de las Naciones Unidas.

El objetivo era claro y conveniente; a la sombra de las constataciones internacionales de que se estaba trabajando en el combate de la contaminación (que descendió entre 1988 y 1990 10% al pasar de 4 millones 864.000 toneladas, a 4 millones 356.000) se abren las oportunidades de acceder al crédito internacional de los bancos de desarrollo. Entonces, urge la decisión sobre el diseño institucional de una instancia intergubernamental (Distrito Federal-Estadto de México-Gobierno Federal) de concertación de acciones que permita, en primera instancia, ordenar y regular la privatización de facto del transporte de pasajeros y asumir las funciones de autoridad técnica en un horizonte de planeación metropolitana.

El presidente tenía lista la vía rápida para dar realidad institucional a la propuesta que le presentó el regente, se trataba de ejercer su facultad constitucional para dictar el decreto presidencial correspondiente que vincule a las tres instancias de gobierno, y cuya entrada en vigor se diera a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La evolución cuantitativa y cualitativa de la participación modal del transporte público de pasajeros dependía de muchos factores. En este gran trayecto, interesaba concentrarse en los años previos al inicio del gobierno de Salinas de Gortari. A partir de las condiciones, necesidades y acontecimientos ocurridos, el *Programa Integral de Transporte 1989-1994* que presenta el regente irá interactuando desde tales situaciones y contribuyendo con sus propósitos declarados, sus omisiones y sus incumplimientos, producir una serie de soluciones inmediatas, de corto plazo, que son las que conforman el estado de cosas con que el mismo regente se enfrenta en el momento de la solicitud presidencial. Desde tal

estado de cosas debía diseñarse la mejor propuesta administrativa e institucional. La necesidad de evaluar lo que concretamente estaba pasando, condicionaría e imprimiría su sesgo a la política metropolitana de transporte, que dada la crisis ecológica, la presencia de fenómenos inaceptables como la oferta anárquica y desregulada de combis y minibuses, así como la cobertura de acceso a crédito internacional, pasaría a significarse como el problema de decisión.

El año de 1988, en que se tiene ya el diagnóstico del transporte público de la zona metropolitana realizado por el consultor internacional, es el mismo año en que toma posesión del cargo el presidente y el regente. En ese momento, la correlación de número de unidades entre autobuses de Ruta 100 en circulación (mediana capacidad) y de combis (baja capacidad) es de 4,000 vs 35,000; sin embargo todavía la consultora afirmaba en sus conclusiones de agosto de 1987 cuando entregó el estudio que el sector privado de combis y minibuses ya juega un papel pequeño, pues participa con 7.3% de la oferta, pero significativo en la Ciudad de México.

A partir del momento en que el regente asume la administración de la ciudad y puede tomar decisiones sobre la política de transporte público de pasajeros, el crecimiento explosivo de combis era ya una realidad. Adicionalmente, durante el siguiente año en el que presentará formalmente su *Programa Integral de Transporte*, el súbito crecimiento de minibuses llega a aproximadamente 10,000, mientras que el servicio de Ruta 100 cae en casi un 25%, al reducirse a la flota vehicular a poco más de 3,000 unidades. En los siguientes dos años, se llegará a un cierto *impase* en la recomposición público-privada en la prestación del servicio. Minibuses y combis se establecen en 40,000 unidades, al 50% cada uno, mientras que Ruta 100 estabiliza su caída en poco menos de 3,000 unidades.

El año de 1991 es el que marca la transformación del transporte de pasajeros. La promoción de una amplia participación del sector privado se ha consumado y alcanza un punto de equilibrio y estabilidad en su composición. Por otra parte, Ruta 100 y trolebuses no decrecerán más, ni aumentarán tampoco; y por el lado de los minibuses sólo se constata que en 1996 no ha aumentado el parque vehicular considerablemente mientras que las combis, en el mismo año, han sido prácticamente sustituidas por minibuses.

El diseño organizativo que debe presentar el regente atenderá una situación de relativa estabilidad en el año de 1991, en que se aprobará su propuesta. El problema de decisión, por lo tanto, tenía ante sí una serie de interrogantes trascendentales:

- ¿Qué tipo de institución metropolitana habría de ser la más óptima para uniformizar la prestación del servicio de transporte público de pasajeros que se encontraba en las referidas condiciones de informalidad y en evidentes circunstancias de ilegalidad?
- ¿De qué índole eran los problemas potenciales que desataría el acuerdo presidencial de imponer una instancia tripartita de coordinación entre un gobernador legítimamente electo y dos funcionarios representantes del poder ejecutivo federal (el regente de la ciudad y el secretario de comunicaciones y transportes)?
- ¿El modelo ortodoxo propuesto por el consultor internacional (1987), basado en una "autoridad metropolitana única" sustentada a su vez en la administración de un fondo constituido por un impuesto a la gasolina, sería viable?
- ¿Legalmente la idea de la Cámara de Diputados, propuesta en 1989, de crear una coordinación "con carácter ejecutivo y con facultades y competencias concurrentes en los tres niveles de gobierno", era factible en el corto o mediano plazo?
- ¿De dónde obtener los fondos necesarios para el funcionamiento administrativo del organismo público, sin que se produjera un sesgo en el peso equitativo tripartito de las decisiones.

Serían de importancia el poder y los recursos administrativos institucionales y humanos que estarían al alcance de este nuevo organismo que el regente debería concretar para ser aprobado a inicios de 1991. Los testimonios que aconsejaban tal precaución estaban a la vista: el riesgo de que algún actor político-institucional tome de rehén a la ciudad o la zona metropolitana (estaba el reciente caso de la huelga del Sataur-100); otros, sólo son percepciones: el regente era un firme candidato a suceder al presidente, de modo que lo recomendable era que el espacio de concertación tripartita no debería ser capturado por intereses políticos ajenos al regente que pudieran obstruirle sus aspiraciones políticas.

Entre el vacío de administración pública literalmente más preocupante para dar inicio a un organismo de coordinación estaba uno fundamental, el relacionado con la información. Para planear todas las acciones relacionadas con las medidas ecológicas aplicables al transporte público de pasajeros debería conocerse completamente el parque vehicular, su

condición de operación, su estatus legal, sus trayectos de viaje, etcétera; documentación que en mínima parte estaba disponible, y no porque se tratara en algunos casos de ocultarla con fines oscuros, sino porque simplemente nunca se produjo. En cuanto a la disposición de recursos humanos del sector transporte, en especial de nivel direcciones y subdirecciones, se observa igualmente un vacío de profesionalización. En la Secretaría de Coordinación Metropolitana del Departamento del Distrito Federal, espacio idóneo e indicado del cual extraer la experiencia acumulada y trasladarla hacia el diseño procedimental del nuevo organismo de coordinación metropolitana, simplemente parecía aún estar por producirse.

El regente presentó el proyecto consensuado con los titulares de las otras dos instancias gubernamentales para crear el Consejo de Transporte del Área Metropolitana de participación equitativa y decisiones consensuadas que apoyaran la toma de decisiones en materia de planeación del transporte público de carga y pasajeros en la zona metropolitana, de las correspondientes instancias.

En lo que tocaba al funcionamiento institucional y organizativo de dicho Consejo, se decidió una presidencia rotativa cada seis meses en la persona designada por el titular de cada una de las tres instancias, además de un secretario técnico de la misma forma designado. Los acuerdos tomados se previó fueran resultado del trabajo de análisis y estudio sobre diez problemáticas distintas relacionadas con la zona metropolitana y vinculadas al mejoramiento de las condiciones ambientales, para lo cual se formaron los grupos de trabajo correspondientes igualmente de composición tripartita. Estos grupos se avocaron a:

- aspectos jurídicos;
- normas técnicas y de seguridad;
- operaciones de servicios;
- renovación de la flota vehicular, aspectos tarifarios y financieros;
- supervisión y vigilancia;
- infraestructura;
- ahorro de energía y protección ambiental;
- transporte de carga;
- plan rector; y
- plan emergente.

Por otro lado, el Consejo se reservó un listado de invitados permanentes a las sesiones plenarias o a las de trabajo de los equipos. El conjunto de invitados es muy diverso:

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Cámara de Diputados, Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Coordinación General de Proyectos para el Medio Ambiente, Comisión Nacional para el Ahorro de Energía, grupos de constructores de vehículos y autopartes, y algunas cámaras de autotransportistas y prestadores de servicio. El Consejo era un organismo de 159 lugares, más que membresía; dado que no posee personalidad jurídica ni recursos; los 159 integrantes no tienen como actividad exclusiva la atención de los asuntos de sus comisiones, por lo que a su vez la rotación del mismo es muy grande. En su devenir sobresalen dos eventos fácilmente distinguibles: prácticamente no funcionó durante 1992; sus más importantes decisiones las tomó en 1994, al final del sexenio y se vino el cambio de gobierno.

Sin embargo es necesario apuntar ciertas ventajas que para la práctica administrativa aportan, tanto en el corto como en el largo plazo, los cambios producidos por la decisión de crear el Consejo mediante una instrucción presidencial. El tipo de regulación encomendada al Consejo tenía enormes riesgos en términos políticos porque se trata de un servicio público recientemente hecho suyo, por un amplio sector de propietarios privados, que aprovecharon la oportunidad de mercado producida por el fracaso de la política gubernamental. Era por lo tanto indispensable salvaguardar políticamente la creación de una nueva instancia de legitimación, el Consejo, que se abocaba inicialmente a regularizar a un sector totalmente improvisado y, por lo mismo, sin ningún antecedente de interacción con el estado, pues los funcionarios que les ofrecieron posicionarse en el mercado de transporte urbano y suburbano lo hicieron por vías de la corrupción.

Ahora bien, en un horizonte de mayor amplitud y desde su institucionalización como espacio directamente relacionado con la función de planeación metropolitana descentralizada, es decir intergubernamental, irá evolucionando conforme la vida democrática del país confluya hacia el pluralismo. No sería el Consejo la misma institución en 1997 cuando en el Departamento del Distrito Federal ya ejercía un jefe de gobierno de la oposición electo popularmente, de tal manera que los cambios organizativo e institucional del Consejo se sucederían de ahí en adelante más gradualmente y bajo la estrecha supervisión del gobierno federal aún bajo control del Partido Revolucionario Institucional. En enero de 1993 se aprueba la creación de un Secretariado Técnico Permanente, y en junio de 1994 se transforma en la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.6. Análisis de las consecuencias

Vistos los resultados al paso de una década, se facilita el juicio negativo en términos de eficiencia institucional, pues de la gestión del Consejo no se ha desprendido ninguna política pública que apunte hacia lo que en esos mismos años se consideraba que podrían ser las alternativas óptimas, ampliar las líneas del Metro o impulsar el transporte de mediana capacidad a partir de un esquema de privatización con tendencias a establecer los costos reales o al menos que no implicaran aquellas políticas subsidiarias indiscriminadas. El Metro sigue siendo insuficiente, inseguro, ineficiente copado de comerciantes informales y muy sucio, pero a la vez, muy barato (0.2 US dólar a junio de 2003, con derecho a todas las conexiones que se deseen siempre y cuando no salga del tornillo de control).

Los autobuses de mediana capacidad siguen funcionando en número y rutas muy limitadas y sin ninguna planeación que refleje el interés de los ciudadanos que además de pagar el servicio, le dan soporte presupuestal con sus impuestos. Los sistemas de tranvías y trolebuses igualmente limitados como desde hace muchos años, siendo una buena alternativa probada en importantes ciudades del mundo, no tienen futuro en la agenda del organismo ni del gobierno del Distrito Federal, en cambio lo que sigue funcionando es una flotilla enorme de minibuses, muchos de ellos en condiciones mecánicas y de salubridad totalmente fuera de la norma, con rutas incomprensibles de las que la autoridad pocas veces tiene conocimiento pleno, con paradas desordenadas a capricho de conductores y usuarios, con bases improvisadas en puntos conflictivos por toda la zona metropolitana, altamente contaminantes porque no todos usan gas, ni le dan mantenimiento a sus máquinas y muy peligrosos por el caballaje de sus motores y la forma de conducir de sus operadores. Independientemente de que el precio del pasaje es relativamente bajo (0.25 de US dólar promedio), el servicio está muy por debajo de los requerimientos de la zona metropolitana. Las combis siguen siendo una realidad en el transporte cotidiano del capitalino y sus vecinos del Estado de México; en la expresión popular son una verdadera "caja de muerto"; aunque en realidad están equipadas para transportar sólo nueve pasajeros, las adaptaciones hechas por sus dueños les permiten meter hasta 13 persona, y todavía hay quienes le agregan niños cargados en brazos. Estos vehículos además de operar bajo las mismas circunstancias que los minibuses, son mucho más frágiles y cuando tienen accidentes

suelen arrojar siempre heridos de gravedad, si no es que abultan la estadística de las muertes en hechos de tránsito.

Los minitaxis no fueron considerados ámbito de acción del Consejo; son la versión del taxi común, sólo que para mantener el precio lo más bajo posible en el servicio, se realiza en un Volks Wagen sedán adaptado para transportar tres pasajeros. El problema fundamental de estos vehículos es que están totalmente fuera del control gubernamental, pues la duplicación o falsificación de placas es muy común y entonces hay muchos más de los que aparecen registrados con permiso oficial. Esto se ha prestado desde hace ya varios años para que se conviertan en una trampa para sus clientes, pues en muchas ocasiones se les utiliza como madriguera para el asalto, la violación o el secuestro, y en otras tantas los taxistas regulares son también objeto del asalto de su cuenta y/o el robo del vehículo. Agregamos el hecho de que por tratarse de un vehículo muy frágil, también incrementa los saldos de muertos y heridos cuando tienen accidentes.

Hace algunas décadas nos admirábamos en México de que en algunos países orientales la gente siguiera siendo la que tiraba de los carritos para transportar pasajeros. Irónicamente desde que apareció el Consejo en México, un fenómeno parecido brotó, el de los visitaxis: se trata de un triciclo de rodada "28" que es impulsado por un conductor a base de su fuerza física. Esta solución tuvo sus inicios oficiales en el centro de la ciudad para impulsar un programa tendiente a disminuir la contaminación y acortar los tiempos de desplazamiento en una zona bastante conflictiva, pero rápidamente la idea fue implementada fuera de control oficial por todos los rumbos de la ciudad, sobre todo en la periferia, tanto del Distrito Federal como del Estado de México. Sin ser por mucho una manera eficiente de transporte, se ha convertido en una forma práctica y barata de alcanzar puntos de viaje cortos, a falta de un sistema unitario de transporte con rutas bien planeadas para la periferia de la zona metropolitana.

2.7. Pregunta central e hipótesis del fracaso

¿Por qué el Consejo no pudo influir en la definición de un sistema de transporte eficiente y con visión de largo plazo?

Algunas hipótesis:

- En el contexto en que surge dicho organismo, la cultura política sigue estando dominada por un modelo de estado centralizado, presidencialista y

autoritario. Si la coyuntura es interpretada como riesgosa para alguno de los intereses cupulares, entonces la política pública es manejada dentro de los límites que permite el sistema político, dando el menor margen de concesiones y tratando de cerrar el marco en que se toman las decisiones.

- La limitada concepción de política gubernamental para el diseño de un organismo intergubernamental entre dos unidades administrativas que dependen del ejecutivo federal, el Departamento del Distrito Federal y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por un lado, y el Estado de México como gobierno con soberanía para su régimen interior, y con participación marginal de otros funcionarios dependientes del ejecutivo, todos en calidad de ocupantes de un lugar transitorio en el pleno del Consejo, más no como miembros de un órgano de gobierno autónomo con periodos definido de ejercicio, pues que la decisión de descentralizar estuvo motivada por dos condicionantes: 1.- la incapacidad del estado de ofrecer un servicio público metropolitano bajo las modalidades de coordinación, subcidiaridad o concurrencia previstas en el orden federal de gobierno y, 2.- las limitaciones de los aparatos burocráticos respectivos, para operar bajo el esquema de relaciones intergubernamentales a través de un esfuerzo profesionalizado desde sus propias unidades administrativas especializadas.
- Los antecedentes intervencionistas del estado, concretamente en el ámbito del transporte metropolitano y la falta de señales y reglas claras hacia la iniciativa privada para el respeto a la inversión y las políticas tarifarias, es un punto de inflexión que no se resolvió a entera satisfacción de los grandes inversionistas. Los subsidios que se siguen manteniendo hasta la fecha, por ejemplo para el Metro, están por encima de cualquier comparativo en la mayoría de las grandes ciudades del mundo y eso desde luego funciona como contenedor de las expectativas mercantiles de los inversionistas.
- La situación crítica en que se encontraban las finanzas públicas en general y en particular las del Departamento del Distrito Federal y las condiciones de tamaño y/o de deterioro físico del parque vehicular de las empresas de transporte, principalmente Ruta-100, requerían de inversiones muy costosas

para sanearlas y ponerlas a funcionar con eficiencia. Una administración profundamente comprometida con una reforma del estado en la línea neoliberal trazada desde los centros financieros internacionales con los que se estaba renegociando la deuda y los nuevos préstamos, tenía que dar señales claras de que la privatización de los servicios públicos iba en serio.

- El status laboral de privilegio de que gozaban los trabajadores de Ruta-100, fue siempre un punto de fuerte divergencia para negociar cualquier reforma a la empresa estatal y por ende al sistema de transporte público de pasajeros, de ahí que después de la huelga del Suta-100, el gobierno decidiera finiquitar la empresa y convertirla en cooperativa para que los trabajadores fincaran sus ingresos en la productividad del servicio y la calidad orientada al cliente.
- La emergencia, maquinada o no, de actores informales ofertando servicios de transporte público en una versión aparente de microempresarios, a través del sistema menos recomendable para la zona metropolitana, como son los minibuses, combis, minitaxis y bicitaxis, y dejar una buena parte del control y regulación de estos sistemas en manos de los cuerpos policiacos, reflejó el desconocimiento o el engaño deliberado bajo el cual se manejó la situación.
- Era obvio que en un país con altos índices de desempleo abierto y subempleo, frente a la oferta de créditos para la adquisición de vehículos y un mercado semiclandestino de placas y permisos, cientos de miles de mexicanos en situación precaria, vieron la posibilidad de combinar su fuerza de trabajo de baja calificación, con un pequeño o mediano vehículo emplacado al alcance de sus posibilidades e iniciar en un micronegocio en el que el operador mismo es su propio jefe. Esto viene bien a la idiosincrasia del mexicano pobre, al que le afecta estar en el paro o bajo la explotación fabril con bajos salarios y duros controles disciplinarios para el trabajo.
- Los signos de la corrupción, la displicencia, la manipulación y el cálculo político de intereses personales y de grupos, estuvieron presentes a lo largo de todas las etapas; en las oficinas de control vehicular y de transportes, en el policía vial, en los cuerpos de inspección vehicular, entre la gente de la calle que por medio de corruptelas y actos de cohecho consiguió permisos y

placas, y desde luego en los altos círculos financieros desde donde se visualizó el negocio automotriz, el de los créditos bancarios y todo esto bajo la complaciente mirada de un presidente pecaba de amnesia frente datos falsos sobre la realidad demográfica de la ciudad y un regente que hacían como que querían resolver los problemas, pero como que las inercias los superaban y los compromisos cupulares les amarraban las manos.

- En la lógica de aquel sistema en el que no se estaba acostumbrado a perder las elecciones y en el que el rendimiento de cuentas, buenas o malas, se resolvía en un ritual anual del "informe presidencial", el presidente Salinas de Gortari tenía los ojos puestos en la Organización Mundial de Comercio. Manuel Camacho en la presidencia de la república, los banqueros en jugosas ganancias, los burócratas de media talla en hacerse ricos en un sexenio y los mexicanos depauperados, en convertirse en microempresarios con el rudo negocio del transporte público concesionado.

* * * * *

Cuando se habla de descentralización, frecuentemente se olvida que detrás del rediseño institucional y los procesos de reingeniería organizacional hay actores que buscan cumplir expectativas, que tienen intereses y que están dispuestos a hacer todo lo posible para que sus motivos se pongan por encima o sean consideradas por las organizaciones con las que interactúan, de tal manera que los procesos de reforma política y administrativa asuman las formas u operen dentro del cauce de sus propios intereses; esto es hacer que lo público de las organizaciones se doblegue a lo privado de sus necesidades; o viceversa, que sus necesidades personales pasen a formar parte del interés público.

En un sistema tan centralizado y vertical como el mexicano, sobre todo en coyuntura de la administración salinista, era impensable que el problema del transporte público de pasajeros se resolviera bajo la modalidad de la gestión intergubernamental, ya que esta requiere de operar a base de redes horizontales que operan intra e interorganizacionalmente y con criterios muy flexibles al momento de la toma de acuerdos y decisiones, es decir, se requiere de implantar un modelo de "descentralización intraorganizacional difuso" en donde los controles dejan de ser importantes, siempre y cuando la misión institucional se

cumpla. En todo caso lo que si podría haber funcionado era un modelo de "descentralización periférico", en donde la focalización y la especialidad de los asuntos, permitiera el control desde los distintos centros de mando. La creación del Consejo de Transporte del Área Metropolitana, se convirtió en ese espacio político administrativo especializado, en donde el gobernador, el regente y el presidente reconocieron un lugar desde donde, bien o mal, se podía gestionar una política compleja, pero desde donde ellos reconocían el paradigma tradicional de mando. Los resultados de la política podían no ser satisfactorios en términos de la eficiencia pública, pero al menos para los actores políticos más encumbrados, ese modelo de gestión intergubernamental descentralizado, reconcentrado en un organismo especializado, les generaba la sensación de mantener los riesgos políticos bajo control, toda vez que lo conflictivo del asunto se restringía a un espacio en donde las negociaciones y las acciones se resolvía bajo las reglas, a "valores entendidos", del sistema político mexicano.

3. La Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad

3.1 Surgimiento del organismo

Para fines del sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari se inició una reestructuración de los organismos de coordinación metropolitana con lo que desaparece el Consejo Metropolitano del Transporte y en su lugar se crea la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI) el 27 de junio de 1994, mediante un "Convenio de Coordinación", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 1995, en los inicios de la administración del presidente Ernesto Zedillo. En la misma fecha se crearon la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana y la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

El propósito nada nuevo de estas comisiones era favorecer la coordinación entre distintas jurisdicciones municipales y estatales entre sí, con el Distrito Federal y con la federación, encargándose de materias relacionadas con planeación de la ciudad y la prestación de servicios públicos urbanos en las zonas conurbadas limitrofes entre el Distrito Federal y los municipios del Estado de México. De acuerdo con el convenio firmado, dicha comisión puede consultar a otras dependencias, al sector social y al sector privado en el desempeño de sus funciones; además, las partes que lo suscribieron pueden revisarlo anualmente para modificar o ajustar de común acuerdo su contenido, pese a que su vigencia es por tiempo indefinido. Con su creación se busca dar continuidad a los esfuerzos iniciados en el pasado reciente por el Consejo de Transporte del Área Metropolitana.

El convenio de creación específica que la comisión tiene como objetivos estudiar y resolver en forma coordinada, integrada y complementaria los problemas relacionados con el transporte y la vialidad; mejorar los servicios de transporte y la infraestructura vial en la zona conurbada; propiciar la homologación de los marcos jurídicos del transporte y vialidad; y aportar la información necesaria para el diseño y aplicación del Plan Rector de Transporte y Vialidad del Área Metropolitana. También faculta a la comisión para determinar la extensión territorial en la que va a operar tomando en consideración el punto de vista de los municipios conurbados; como resultado de ello su ámbito jurisdiccional se circunscribió a las dieciséis delegaciones del Distrito Federal y a veintiocho de los municipios conurbados. Sobre el particular sobresalió siempre la consideración por parte

del gobierno del Estado de México, de que la firma del convenio comprometía parte de su soberanía territorial, razón por la cual al momento del diseño institucional presionó lo suficiente como para que la comisión sólo recibiera atribuciones de carácter normativo y no funciones ejecutivas como en el caso de la Comisión Metropolitana para la Prevención y Control Ambiental del Valle de México.

3.2. Organización y funcionamiento

La composición institucional del organismo está representada de manera tripartita por el gobierno federal participan el secretario de Comunicaciones y Transportes, dos subsecretarios (de Transporte e Infraestructura), y seis directores generales. Por el Estado de México participan, el gobernador y dos secretarios (Comunicaciones y Transporte, y de Ecología), cuatro directores generales y el titular del organismo encargado de dar seguimiento a todas las Comisiones Metropolitanas. Por el Distrito Federal toman parte el jefe de gobierno, cinco secretarías y cuatro direcciones generales. La presidencia del organismo es rotativa y el secretariado técnico es permanente; además está propuesta la posibilidad de contar con un consejo consultivo formado por representantes populares, de la comunidad científica y especialistas en materia de transporte y vialidad, aunque en el hecho no ha funcionado.

Esta composición tripartita marcadamente de carácter gubernamental ha hecho de la comisión un espacio de concurrencia de autoridades de diferentes niveles que ofrece condiciones para conocer diferentes puntos de vista y acciones en proceso, generar propuestas y establecer una estructura funcional más adecuada, sin la preponderancia que en anteriores organismos tuvo la representación del ejecutivo federal. No obstante sigue quedando al margen la representación de los sectores social y privado a pesar de que en el convenio de creación fue contemplada para formar parte del pleno; igualmente ha quedado pendiente la formulación de mecanismos e instrumentos para la consulta de las autoridades de los gobiernos locales, la de los diputados y lo relativo a la participación de los transportistas o de los usuarios del servicio.

En el funcionamiento real los titulares tripartitas han asumido funciones orientadas a la toma de decisiones al interior de la comisión y a la instrumentación de acuerdos en reuniones anuales; el resto del tiempo los miembros del pleno participan en los trabajos de la comisión de manera delegada a través de personal subalterno que actúa como su

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

representante. La presidencia ha sido compartida en forma alternada y bianual a través del Secretario de Transporte de cada entidad. El secretariado técnico lo integran un secretario Técnico nombrado por el presidente en turno con el aval del resto de las instancias gubernamentales y un equipo de asesores especializados en materia de transporte y vialidad, cuyos sueldos son pagados en partes iguales por las tres instancias de gobierno participantes.

La función primordial de este cuerpo ha sido concebida como un organismo que actúa como concertador y administrador del proceso de coordinación metropolitana, sin embargo, la herencia dejada por el organismo anterior implicó la necesidad de fortalecer a la nueva comisión con la asignación de un presupuesto, incorporación de una estructura, dotación de mobiliario, equipo e instalaciones. Asimismo, las carencias compartidas en cuanto a las facultades de decisión, personalidad jurídica, recursos propios y domicilio se tradujeron en dificultades para garantizar la continuidad de acciones, darles soporte financiero y evaluar lo avanzado.

En cuanto a los criterios para la prestación de servicios se hacía referencia al establecimiento de las especificaciones técnicas de seguridad, capacidad y comodidad del parque vehicular, para avanzar en la homologación de la fabricación del equipo junto a la formulación de especificaciones técnicas para la modernización de la vialidad existente y por construirse. Por lo tanto las atribuciones de la comisión resultaban ser de carácter propositivo y normativo sin llegar a tener ingerencia directa en la ejecución de las propuestas y la normativa resultantes.

3.3 Tareas y grupos de trabajo

Una vez identificados los problemas de transporte y vialidad de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México que debían ser atendidos, se propusieron catorce programas del Plan Rector de Transporte y Vialidad del Área Metropolitana, mismos que originaron la creación de once grupos de trabajo¹⁷⁰ que se subdividieron en tres grandes categorías: a) los aspectos generales del servicio de transporte vinculados al funcionamiento del transporte a nivel

¹⁷⁰ El excelente trabajo documental y de campo que incluyó asistencia a infinidad de reuniones de trabajo y entrevistas a diversos funcionarios implicados en los procesos de coordinación metropolitana de Nidia María Umaña, realizado para obtener el título de maestra en "Demografía y desarrollo urbano" por el Colegio de México, durante más de tres años y citado a lo largo de este capítulo, nos permitió integrar buena parte de nuestro análisis sobre el funcionamiento real de la comisión y su evolución del consejo anterior a la forma que adquirió ésta en su etapa actual y desde luego a las continuidades y discontinuidades entre las dos etapas.

metropolitano y a sus relaciones con el medio ambiente, b) la prestación del servicio en lo relativo a la operación de las diferentes modalidades de servicio y a su regulación, y c) los aspectos complementarios al servicio del transporte que tienen que ver con la infraestructura, la seguridad y la prevención de accidentes.

Los aspectos generales del servicio de transporte eran atendidos por el grupo de trabajo sobre "Ahorro de energía y protección al medio ambiente" y por el grupo encargado de la formulación del "Plan Rector de Transporte y Vialidad"; la prestación del servicio de transporte era atendida por seis grupos de trabajo. La operación de diferentes tipos de servicio era competencia de los grupos sobre "Operación de los servicios", "Transporte masivo y eléctrico" y "Transporte de carga", mientras que la regulación del servicio en cuanto a normatividad y aspectos técnicos, estaba a cargo de los grupos sobre "Aspectos jurídicos", "Modernización de la flota y aspectos tarifarios" y "Normas técnicas". Los aspectos complementarios al servicio del transporte eran responsabilidad de los grupos de trabajo sobre "Infraestructura", "Supervisión y vigilancia" y "Prevención de accidentes". Todos estos grupos trabajaban con base en programas y convenios acordados mutuamente y que en muchas ocasiones se relacionaban intraorganizacionalmente por lo que las tareas de coordinación en algunos momentos adquirían niveles de complejidad muy elevados.

Los integrantes de estos grupos son funcionarios de diferente nivel que constituyen un espacio colegiado para el intercambio de información entre autoridades y para la negociación entre ellas, con el objetivo de definir una visión conjunta sobre el enfoque y los instrumentos para atender los problemas de transporte. Este estilo de trabajo estaba detrás de los mayores avances realizados respecto de las otras comisiones, a tal punto que habría sido retomado por la Comisión Ambiental Metropolitana y la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, pues los avances y acuerdos tomados por ellos normalmente eran ratificados en las reuniones del pleno, pero ahora sin la necesidad de ser aprobadas por el presidente de la república, como era el caso de anteriores experiencias de coordinación.

El objetivo era contribuir al establecimiento de un sistema de transporte integral y ambientalmente sustentable. En este campo, la comisión identificó una serie de treinta y cuatro medidas específicas para el abatimiento de los niveles de contaminación del aire, por lo cual contrató la realización de diez estudios que permitieron la formulación del Segundo Proyecto de Transporte y Calidad del Aire para el Área Metropolitana de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ciudad de México, mismos que fueron financiados por Japón a través del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento por un monto de 64.9 millones de US dólares.

3.4. El programa de placa metropolitana

Según el Plan de Trabajo 95-96, el grupo que atendía la "Operación de los Servicios", incluía cuatro programas: "Regulación de los Servicios", "Placa Metropolitana", "Canje de Permisos" y "Rutas Metropolitanas". Un diagnóstico realizado estableció que la parte más crítica de la prestación del transporte público de pasajeros estaba relacionada con la falta de planeación oportuna, la ausencia de seguridad jurídica que permitiera un control adecuado del transporte y la creciente demanda de los servicios por parte de la población.

Esta situación hizo que el ordenamiento y regularización del transporte público de pasajeros de ruta fija se convirtiera en una parte fundamental de las acciones de la comisión, de tal manera que el programa de "Canje de Permisos" y la entrega de la "Placa Metropolitana" y "Rutas Metropolitanas" quedaron en el centro de la atención de una política pública metropolitana que solamente se podía gestionar intergubernamentalmente y bajo cierta racionalidad apoyándose en el trabajo de la comisión; sus propósitos eran adecuar el régimen jurisdiccional, optimizar el control y vigilancia y unificar las condiciones de operación. El acuerdo fue que el proceso de "Canje de Permisos" se iniciaba en la instancia federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en donde se revisan los expedientes para elaborar un dictamen de cada empresa de autotransporte, después el Estado de México y el Distrito Federal reciben y revisan el expediente y el dictamen federal, revisan el estado de las unidades y finalmente intercambian la placa federal por la autorización y las placas locales. Para el caso de los "Servicios de penetración", el trámite se realiza de común acuerdo entre las dos entidades y lo que se genera es una autorización para "Placa Metropolitana". El procedimiento de solicitud, gestión y entrega de la "Placa Metropolitana" incluía cinco pasos: a) el intercambio de información entre la autoridad de origen y la autoridad de destino, b) la verificación y evaluación de la información, c) la entrega de órdenes de pago, del canje de las placas federales y locales por la correspondiente placa metropolitana, y e) la entrega de las autorizaciones metropolitanas. Esta placa representa la ventaja de que permite un mejor control y supervisión de los servicios de transporte público de pasajeros, facilita el uso de identificación de los servicios

por parte de los usuarios y evita el enrolamiento de otros servicios irregulares que representan una competencia desleal para los transportistas, al tiempo que da seguridad jurídica a los transportistas autorizados. Desde el punto de vista del análisis la experiencia del Programa de "Placa Metropolitana", como su nombre lo indica posee un claro carácter metropolitano, además que la prestación de servicios de penetración involucra a actores públicos, privados y sociales. Lo mismo diríamos del programa de "Rutas Metropolitanas" que presenta las mismas características, sin embargo el espacio de que disponemos en este trabajo nos obliga sólo a mencionarlo.

La característica de estos servicios es que son operados por empresas privadas de transportistas locales con el objetivo de favorecer la integración de los servicios metropolitanos y contribuir a la eliminación de los conflictos intergremiales del transporte. Además se supone que operan rutas con recorridos más largos y prestan el servicio con equipos nuevos, anticontaminantes y de mayor capacidad. Con base en la experiencia de Ruta 100 se han identificado doce "Corredores Metropolitanos" y de acuerdo a estudios previos y encuestas realizadas entre los usuarios se afianza la experiencia de 50 pares de origen-destino con más demanda. El programa se aplica en seis de las siete delegaciones regionales en que están divididos los municipios de la zona metropolitana: Cuautitlán- Texcoco, agrupadas en la zona oriente, Chalco, Nezahualcóyotl y Texcoco, y la zona norte, Ecatepec, Naucalpan y Tlalnepantla. La meta fue entregar 27,676 placas entre 170 organizaciones de transportistas de las cuales el 26% tenían origen en Nezahualcóyotl, el 24% en Ecatepec y el 21% en Tlalnepantla. El total de placas entregadas a transportistas del Estado de México fue de 20,931, mientras que para transportistas del Distrito Federal fueron 6,622.

Originalmente este programa inició el 12 de septiembre de 1993 en el marco del Consejo de Transporte del Área Metropolitana cuando el gobernador del Estado de México y el Jefe del Departamento del Distrito Federal firmaron el "Convenio de Concertación de Acciones para la Regulación del Servicio para el Otorgamiento de las Autorizaciones de las Placas Metropolitanas", que estableció las bases para su expedición, vigencia y condiciones de operación. Al retomarlo en 1994, la comisión identificó 16 puntos que pueden ser agrupados en tres grandes áreas según se refieren al reconocimiento mutuo de las

autoridades involucradas, a la agilidad y continuidad en el proceso de trámite y entrega de Placa Metropolitana o a las relaciones entre las autoridades y los transportistas.

En cuanto al procedimiento, se acordó regularizar los servicios de penetración mediante tres instrumentos: a) una autorización otorgada por la unidad de destino, b) una placa única y c) una constancia metropolitana firmada por las autoridades de ambas entidades. Desde luego, la modalidad de la ventanilla única facilitaría el trámite, al evitar que los transportistas tuvieran que acudir a diferentes organismos, pero esto exigió realizar ajustes para homologar los criterios, el procedimiento y la forma de pago entre las dos entidades. Como estrategia de control sobre el cumplimiento y el ordenamiento de los servicios de penetración, las autoridades dispusieron realizar operativos en las delegaciones regionales donde se concluyó la regularización de los servicios con el fin de estrechar la supervisión y evitar actos de corrupción.

De esta manera la entrega de placas arrancó en noviembre de 1994, pero por diversas razones su avance fue lento y complicado en algunas de las regiones, de tal suerte que para octubre de 1997 el total de placas entregadas llegó a ser de 9,650 unidades, al tiempo que el parque vehicular considerado originalmente había crecido más de lo planeado; en el Estado de México se triplicó al pasar de 7,657 a 21,114 unidades, mientras que el del Distrito Federal pasó de 3,396 a 6,642 unidades. El atraso del lado del Distrito Federal se explica en términos de la coyuntura política que vivía la ciudad por la incertidumbre electoral, pero una vez conocidos los resultados el programa retomó celeridad, sobre todo entre los meses de octubre y noviembre.

3.5. Herencias de la organización tripartita.

Este grupo de trabajo de carácter marcadamente gubernamental y tripartita generaba problemas relacionados con su número de funcionarios, sus capacidades, funciones, lugar que ocupaban dentro de la jerarquía de donde procedían, recursos que poseían, actitudes que adoptaban frente a la coordinación y las nuevas condiciones en las que debían realizar su trabajo. La falta de una clara definición de funciones y atribuciones entre los integrantes y en especial del secretario técnico dificulta el funcionamiento general de los equipos de trabajo. Otros problemas se ocasionan por las dificultades para lograr su presencia continua, el grado de concentración o desconcentración de la estructura administrativa de cada entidad, así como el desigual desarrollo institucional entre entidades.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La decisión de funcionar como un foro para la discusión y toma de decisiones exclusivamente entre autoridades fue tomada luego de experiencias previas que contaron con una participación más amplia, pero cuyas discusiones resultaron desgastantes, conflictivas y poco eficientes. Por otra parte la participación delegada de los miembros del pleno a través de funcionarios de menor nivel que se caracterizaba por ser irregular, selectiva, condicionada y con criterios cambiantes, introducía otras dificultades que retrasaban la operación del grupo. En muchas ocasiones desde la instancia federal la información no se presentaba completa y en cambio se seguían tomando decisiones por fuera de manera unilateral, discrecional y sin consulta. De hecho, a la Secretaría de Comunicaciones y Transporte le interesaban más los problemas de mantenimiento y mejoramiento de la red carreteras de cuota, limitando sus acciones a la conservación de la red libre que se encuentra dentro de la Zona Metropolitana del Valle de México. Esto aumentaba el parque vehicular y los problemas para su regularización, al tiempo que violentaba los procesos de coordinación metropolitana y los acuerdos alcanzados. Con el tiempo, dada esta situación la coordinación terminó siendo meramente bilateral entre el Estado de México y el Distrito Federal.

Una diferencia importante entre estas dos entidades es el hecho de que el funcionamiento de la primera es mucho más descentralizado, mientras que el de la segunda es propiamente dicho, centralizado. Según los funcionarios del Estado de México esto se traducía en retrasos, sin embargo para los funcionarios del Distrito Federal la desconcentración del Estado de México se traducía en desbalance ya que introducía más presión haciendo que la discusión resultara prolongada y con resultados insatisfactorios y que, al final, la negociación se resolviera más por desgaste que por convencimiento. De ello se desprendía también el deseo por el protagonismo y la paternidad de los resultados, más que a la obligación de colaborar intergubernamentalmente para la solución de los problemas.

También se observa un desigual desarrollo institucional que se refleja en mayor experiencia y capacidad administrativa del Distrito Federal, además de mayores recursos. Esto favorecía la descalificación de algunos funcionarios como interlocutores válidos, dificultaba el reconocimiento de las autoridades en virtud de la reciente creación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el Estado de México (1992). Este desigual desarrollo institucional se incrementaba con el deficiente marco jurídico de leyes y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

reglamentos entre las dos entidades. Estas asimetrías en sus interrelaciones, siguen constituyendo el principal reto de la coordinación metropolitana.

Para garantizar que el proceso de coordinación resultara satisfactorio y transparente para los diferentes actores implicados, hacía falta un proceso de definición de funciones y atribuciones que pudiera ser ajustado sobre la marcha. De lo contrario, se dejaba un amplio margen a la libre interpretación, la espontaneidad y/o la arbitrariedad en el desempeño de las funciones correspondientes, en la toma de decisiones y en su evaluación.

3.6. Continuidades, divergencias, limitaciones y aciertos

A lo largo de este proceso influyen una serie de factores tales como la visión local y patrimonial del trabajo, el perfil decisorio o no del personal, la atención contingente de los problemas y la incertidumbre asociada con los cambios de gobierno. Por lo mismo, el logro de acuerdos metropolitanos encontró como obstáculos la defensa que algunos funcionarios hacían de los transportistas, como si fueran sus gestores, y de su territorio, como si fuese propiedad privada; asimismo, los cambios de gobierno introducían un cierto margen de incertidumbre respecto de la continuidad, acumulación y permanencia de las políticas de transporte y de los criterios para instrumentarlas acelerando o frenando el trabajo.

Por ejemplo durante el sexenio del presidente Salinas de Gortari hubo seis titulares de la Coordinación Generales de Transporte en el Distrito Federal por lo que las expectativas de los nuevos funcionarios que asistían les llevaron a proponer modificaciones respecto de los criterios para tomar decisiones, además de que les llevó tiempo informarse sobre el trabajo y el funcionamiento del grupo. Luego de que Cuauhtémoc Cárdenas tomó posesión en el Gobierno del Distrito Federal, mediante un nuevo convenio entre las dos entidades, se crea la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana¹⁷¹ el 13 de marzo de 1998 con la finalidad de fortalecer, vincular y cohesionar el trabajo de las diferentes comisiones metropolitanas.¹⁷² Se trata de una iniciativa bilateral, pero se deja abierta la posibilidad de la participación que corresponda a la federación cuando se trate de facultades concurrentes

¹⁷¹ Este nuevo organismo por sí sólo podría abrir un espacio para la investigación sobre la visión de conjunto de la situación metropolitana que se puede producir con el desempeño y desarrollo de sus funciones y atribuciones.

¹⁷² Entre sus funciones están: a) definir los temas de la agenda metropolitana, b) dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos y acciones que se derivan de esta agenda y del trabajo de la comisiones metropolitanas, c) determinar criterios y sancionar los planes, los programas y los proyectos de carácter metropolitano, d) adoptar acuerdos que fortalecieran a las comisiones metropolitanas existentes y por crear, y e) establecer las bases para el desarrollo de las relaciones de cooperación entre los municipios y las delegaciones.

y en cumplimiento estricto de las disposiciones legales y constitucionales. Su estructura organizativa está formada por un pleno de 76 miembros con una presidencia conjunta, un consejo técnico y un secretariado conjunto. La aparición de este nuevo organismo, obviamente también repercutía en el proceso de trabajo del Programa de Placa Metropolitana dentro de la comisión, en un principio retrasaron la agenda, pero luego en unos cuantos meses se avanzó con mucha rapidez en la entrega de placas y permisos del lado del Distrito Federal.

Por otra parte, detrás de la preocupación aparente por el respeto a la soberanía estatal o a la autonomía municipal, también había relaciones de competencia por abanderar posiciones o por preservar el poder y las autonomías personales, por lo que la combinación de estos intereses corporativos, institucionales y personales se puso de manifiesto en los mecanismos de presión durante las fases previas a la entrega de órdenes de pago, basados en el intercambio y validación de información. La confrontación y el desgaste eran más comunes que el proceso de negociación; el principio del "dando y dando", para obtener lo que se quería terminaba siendo más efectivo para el avance de las tareas de coordinación, que el espíritu y principio de coordinación metropolitana que dio origen a la Comisión.

Normalmente la autoridad de origen aprovechaba la presencia de los transportistas durante las reuniones de trabajo, para ejercer presión de manera indirecta sobre sus pares; no obstante los transportistas no actuaban como meros instrumentos de las autoridades, sino que, más bien, se trataba de una alianza coyuntural orientada pragmáticamente. Estas presiones en cadena, se complican aún más por la presencia de otros actores como colonos o directivos de otras dependencias con las que se tiene que validar algún aspecto del trámite, como por ejemplo el jefe de la estación del metro "Balbuena", que exigía la reubicación de los paraderos, o de grupos de vecinos que se oponían a las decisiones tomadas por el grupo de trabajo, por considerar que se pasa por sobre sus derechos.

Por estas experiencias continuas, en la que los funcionarios trabajaban bajo presión, considerar la participación de estos grupos en el pleno de la Comisión, era vista como un estorbo para el avance del programa. Por lo mismo el tipo de relaciones que se tenía con ellos era de carácter bilateral, con la finalidad de que éstos no formaran coaliciones. Lo mismo sucedía con las autoridades de los gobiernos locales, que eran consideradas como una instancia de apoyo en el manejo del transporte, pero no una autoridad en dicho campo:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

lo único en lo que intervenían era en designar el espacio para la ubicación de las bases. En ese sentido, lo redactado para la reforma municipal en los últimos años es un texto constitucional muy general, con interpretaciones muy diversas en cada ley estatal. En el caso de las delegaciones esto pasa por otros laberintos que tiene que ver con las reformas al gobierno de la ciudad en su conjunto y con el carácter centralizado de su gobierno.

La ausencia de estos actores en el pleno de la comisión podría interpretarse como una deficiencia en la representación, sin embargo para la eficiencia del programa esto ha representado mayor control, agilidad en el proceso de negociaciones y al momento de la toma de decisiones. La multiplicación de instancias decisorias y un mayor número de personas participantes, no garantizaba la pluralidad, pero en cambio complejiza administrativamente el proceso, diluía la responsabilidad, acentuaba la fragmentación del poder y aumentaba los problemas de gobernabilidad. Además, la alternancia política y la movilidad en los cargos de los gobiernos locales, se veía como un problema, pues las oposiciones cruzadas, podrían convertir el trabajo del grupo en algo inmanejable. A esto se sumaba el hecho de que tanto transportistas como los usuarios eran militantes o simpatizantes de determinados partidos y desde luego que eso repercutía en las presiones ante el grupo de trabajo, para que se dieran los permisos a determinados transportistas que tendrían como destino de paso ciertas colonias, de manera tal que los comisionados, al igual que los gobiernos locales, requieren de un alto nivel de autonomía y recursos para actuar sin interferencia de todos estos grupos de presión.

Convendría a la Comisión contar con un espacio institucionalizado de comunicación entre transportistas y autoridades para difundir las atribuciones de las autoridades y dependencias involucradas, para promover las acciones hacia la prestación del servicio que incluyera los criterios empresariales. El libre acceso a la información no sólo garantiza la transparencia, sino que contraresta el poder del líder y el corporativismo, evitando que los bienes colectivos sean apropiados de manera clientelar y que más servicios públicos se conviertan en instrumentos de poder burocrático a favor de la clase política. (Duhau, 1988: 135)

Como se puede ver los problemas de coordinación metropolitana van más allá del diseño formal de las instituciones y de su marco de funcionamiento político y administrativo. De cara a la gestión del transporte de pasajeros a nivel metropolitano se plantean como retos:

a) la necesidad de construir una visión metropolitana de los problemas y sus soluciones. b)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la urgencia de favorecer y canalizar la participación de los actores actualmente ausentes en los mecanismos de coordinación gubernamental tripartita, c) la importancia de fortalecer el papel que corresponde jugar a las autoridades, y d) la conveniencia de acompañar la coordinación metropolitana con una adecuada coordinación al interior de cada una de las dependencias e instancias gubernamentales involucradas.

Una coordinación de carácter estrictamente gubernamental implica el riesgo de un ejercicio elitista y tecnocrático de toma de decisiones, de la cual puede resultar una normativa coherente, homologada, adecuada técnicamente y políticamente validada por las tres instancias de gobierno, pero sin posibilidades reales de instrumentarse ni de incidir en la calidad, la seguridad, la eficiencia y la equidad del sistema de transporte de pasajeros. No obstante, con las acciones emprendidas por el grupo de trabajo, se pudo conocer el parque vehicular real, identificar los problemas de los servicios de penetración, definir un mismo procedimiento y criterios uniformes para realizar el trámite de solicitud, gestión y entrega de la placa, apoyar y respaldar las tareas de regulación, y garantizar a los transportistas la seguridad en la prestación del servicio frente a nuevas rutas, derroteros o empresas, y a los cambios de funcionarios. Este proceso de ordenación y regulación se ha traducido en la renovación de la flota con vehículos de mayor capacidad, reducción en el número de unidades, la racionalización en el trazo de rutas, recorridos mayores, disminución del número de transbordos para los pasajeros, integración de la prestación del servicio, de mutuo acuerdo entre transportistas y autoridades, y la reducción de conflictos intergremiales por enrolamiento ilegal, invasión de derroteros o ampliación de recorridos.

La posición privilegiada del personal del secretariado técnico, así como de los funcionarios responsables de dar seguimiento a los trabajos de coordinación en cada entidad les da la posibilidad de tener una visión metropolitana y estratégica de los problemas y para avanzar hacia acciones preventivas y propositivas; en particular el secretario técnico dedicado de tiempo completo, junto con su personal ocupa una posición fundamental para las negociaciones intergubernamentales y para la coordinación metropolitana, de esa manera los directores generales desde sus órganos de gobierno, atienden las cuestiones operativas, lo cual aumenta las posibilidades de poner en práctica las decisiones tomadas por la comisión; los grupos de trabajo llevan a cabo los procesos de negociación intergubernamental y con los transportistas y vecinos, dándole flexibilidad a la estructura

organizativa de la Comisión y a su funcionamiento, y por otra parte la atención simultánea de los temas del transporte y la vialidad permiten realizar el trabajo de modo más eficiente.

* * * * *

Este método de estudio de caso se centra en el funcionamiento y operación del organismo que ejecuta e implementa la política, más que del proceso que se sigue para formularla, agendarla y llevar a cabo la creación institucional; eso se hizo en el caso anterior. El análisis intraorganizacional de la COMETRAVI, permite ver a los actores políticos y sus representantes transformados en jugadores de roles especializados que negocian y procesan las decisiones dirigidos y orientados por las determinantes de las estructuras organizativas de donde provienen y las prácticas clientelares y patrimonialistas propias de la cultura política del sistema general. La circunstancia específica del lugar, el momento en que se encuentran y la misión institucional en la que están comprometidos, arroja inéditos fenómenos de coordinación intergubernamental limitada y gobernancia muy particular, que sirven de base para abatir deficientemente la fragmentación administrativa que prevalece en sus unidades de origen, pero que no escapa a las influencias de las inercias estructurales en que han estado subsumido los aparatos administrativos. Ahí, los actores construyen y desconstruyen cotidianamente las reglas de funcionamiento, dependiendo de cómo vayan las cosas en el entorno político y económico con el que interaccionan incesantemente.

La COMETRAVI es una alternativa viable para la superación de la descoordinación intergubernamental, pero la manera limitada en que funciona actualmente, constituye una barrera para la solución integral del transporte metropolitano. Sus fallas se deben más a la falta de legitimidad institucional y de los funcionarios que la operan y lo acotado del proyecto de "descentralización periférica" que la sustenta. Todo órgano descentralizado, en un momento dado, requiere de tener capacidades suficientes y autonomía para recentralizar lo que le corresponde en facultades y funciones, de tal suerte que, lo disperso y vago al momento de las decisiones se subordine a un centro decisor legítimamente acordado y debidamente representado. La gubernamentalización del estado por sí misma no resuelve la implementación de las políticas, pues debe de ser la más adecuada de acuerdo a las circunstancias y el tamaño de los problemas que pretende resolver. De otra manera la gobernación es deficiente y la gobernabilidad se debilita.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Consolidación y problemática de la megalópolis

- La Zona Metropolitana de la Ciudad de México mantiene vínculos privilegiados con la corona regional de ciudades que la rodea, bajo una relación de subordinación diferenciada y cuyos flujos e interacciones entre ellas o con otras ciudades son siempre menos importantes que con la Ciudad de México, si acaso la zona metropolitana de Puebla podría ser considerada en un plano de mayor autonomía, por su peso histórico en la región y mayor lejanía de la ciudad central. En cambio, los imponderables que permiten considerar a las otras cuatro zonas metropolitanas (Pachuca, Toluca, Cuernavaca y la Ciudad de México) como un complejo urbano, en proceso de megalopolización, son su cercanía, lo estrecho, lo denso y prolongado de la mancha urbana, pero además los intensos flujos cotidianos de personas, carga comercial y transacciones e intercambios de todo tipo.
- Si bien las ciudades de la corona regional iniciaron su urbanización desde la colonia hasta el siglo XIX con relativa independencia del centro, su desarrollo político y administrativo autónomo se vio favorecido por decisiones que se tomaron siempre desde el centro, además de que su crecimiento se estancó, mientras la ciudad central se expandía entre las décadas de 1930 a 1970, para después sumarse en términos relativos como apéndices funcionales de la capital, con un crecimiento rápido pero dependiente, en donde el modelo de desconcentración ampliada hizo que la ciudad central aumentara poco o nada (entre 1985 y 1995), al tiempo que el resto de las ciudades de la región metropolitana siguieron creciendo o creándose otras más pequeñas, pero además, casi siempre, al margen de una influencia planificadora regional por parte del estado.
- Aunque la relación entre la especialización del territorio y el proceso de urbanización es particularmente significativo para el desarrollo de la región, dado el desorden y la dispersión de la desconcentración, sólo algunas de las unidades territoriales observan signos de especialización determinados y crecimientos demográficos subordinados a esos procesos, mientras que otras al interior de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

región decrecen y se descapitalizan; en ellas es la diversidad y la subutilización o abandono del espacio urbano lo que predomina.

- En los niveles macro de la especialización territorial se observa una tendencia hacia la organización territorial neo-taylorista, es decir, que mientras el Distrito Federal concentra el mayor número de actividades financieras, de servicios y de gestión regional y global, por otra parte las empresas filiales y sus centros productivos se han instalado en las ciudades intermedias o poblados menores. A su vez la pequeña y mediana industria también se han sumado de manera importante y espontánea para la reafirmación de una región fragmentada y dispersa que toma como principales sedes al Distrito Federal y al Estado de México, mientras que Tlaxcala e Hidalgo siguen mostrando dificultades estructurales para incorporarlas. A esta situación de diversidad de oportunidades y dificultades se suman el estado de Puebla y Morelos, de tal manera que la coexistencia de aglomeraciones con infraestructura urbana consolidada seguirá siendo el factor competitivo más importante entre las ciudades y centros urbanos de la región, para convertirse en receptoras idóneas de la pequeña y mediana empresa.¹⁷³
- La inercia a la desconcentración ampliada es considerable y genera desequilibrios intra-regionales que están propiciando la formación de un almacén urbano-regional frágil, producto de prácticas basadas en la elección racional orientada por las leyes del mercado, o desde actos aislados de planeación gubernamental local, pero que no toman en cuenta que se trata de una región en donde hay permanente interacción entre el centro y su propia periferia regional y que incluso, en algunos casos extiende brazos físicos y funcionales que penetran en otros núcleos urbanos de entidades vecinas "fuera" de la región, hacia Querétaro, Veracruz, Oaxaca, Guerrero y Michoacán.
- Estos procesos incipientes de formación de un almacén urbano-regional pueden ser reforzados mediante una desconcentración intraregional explícita a través del

¹⁷³ Aun cuando se observa una gran diversidad productiva, el predominio de las actividades de ensamblaje continua favoreciendo la fragmentación de los procesos de la producción con desiguales niveles de tecnología, capital y recursos humanos. (Rosales, 2000: 228) Realmente se trata de territorios en transición que todavía no ofrecen las ventajas competitivas que se dan en las inmediaciones de la ciudad central o en los corredores industriales de Toluca. Un trabajo que analiza con más detalle estos aspectos de las debilidades estructurales en los distintos espacios de la región es el libro coordinado por Rocío Rosales. (Rosales, 2000)

desarrollo de proyectos de dimensión megalopolitana, que sirvan para redefinir la construcción de grandes equipamientos y redes de infraestructura y de transporte, que retengan o le den paso a importantes flujos de carga y movimientos humanos que se desplazan en sentidos norte-sur o este-oeste y viceversa del país, pero que no necesariamente tienen como destino el centro metropolitano de la región.¹⁷⁴

- Es claro que la sola desconcentración intrarregional es insuficiente para revertir los efectos nocivos que genera la reconcentración de la población en los desgastados ecosistemas del Valle de México y sus zonas montañosas vecinas; para tal efecto haría falta reforzar también los interlands de las ciudades de la corona hacia fuera de la región, pues es allí donde se pueden aplicar con mucho mayor libertad las técnicas planificadoras participativas, siempre bajo proyectos de visión regional.
- De suceder lo contrario, es decir que las tendencias a la concentración de megaproyectos dentro del Valle de México se mantengan como van, sin dar alcance a las grandes ciudades de la corona regional, tendremos un escenario dual; por un lado, la reducción de la eficiencia en las funciones metropolitanas por saturación espacial en su parte más céntrica, y por otro, una ampliación inercial de los efectos negativos de la reconcentración ampliada, con sendas conurbaciones físicas y funcionales hacia las ciudades de la corona y por lo tanto, la subordinación de la región en su conjunto hacia la ciudad central, con sus consecuentes desequilibrios.
- Es importante considerar el papel que juegan como variables importantes del desarrollo, la migración y la movilidad espacial intrarregional de personas, la relocalización de unidades productivas y de servicios y su patrón espacial de ordenamiento. Por lo mismo, es necesario desarrollar capacidades de predicción sobre los cambios demográficos en áreas específicas, si son permanentes, temporales o parciales; asimismo, relacionarlos con la demanda de servicios de transporte, infraestructuras, vivienda y la estructura productiva que genera los empleos. Una buena parte de estos elementos que le dan vida y forma a la ciudad, se decide todos los días desde infinidad de puntos invisibles descentralizados dentro y fuera del poder del estado y es ahí, en esos espacios de gestión y autogestión

¹⁷⁴ Estudios como los de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos o como el Plan Regional Metropolitano del Valle de México elaborado en la UAM-Xochimilco, van en el sentido correcto de esa necesaria planeación.

descentralizada, donde se debe promover la planeación participativa y cultura urbana de la sustentabilidad, basada en prácticas democráticas.

2. Ciudad de México: ¿ciudad global y ciudad central?

- Ampliando el marco regional y nacional de la ciudad central, se debe considerar su jerarquía en el ámbito internacional y la manera en cómo afectan a la región las recesiones y reformas mundiales que se le imponen a las ciudades desde el "exterior", ya que éstas influyen en el desempeño de sus gobiernos y las capacidades de planeación para los sectores económicos locales; de hecho en los últimos años las megalópolis del sur se desenvuelven en contextos globalizados muy volubles y volátiles, en donde los mecanismos de adaptación de las unidades gubernamentales y de las organizaciones privadas, tienden a mayor flexibilidad laboral y en su composición de capital, para enfrentar con mayor eficiencia la incertidumbre de los entornos en que se mueven.
- La región metropolitana muestra signos claros de una reestructuración interna influenciada por una nueva dinámica concentradora reciente, relacionada con tendencias mundiales a la metropolización de las grandes áreas urbanas normalmente con fuerzas que tienen su origen en alguna ciudad central: ese fenómeno de reestructuración se percibe a través de una dispersión del crecimiento urbano, la reorientación de las tendencias migratorias, la desconcentración ampliada por un lado y la reconcentración por el otro, la relocalización de actividades productivas siguiendo la lógica de las ventajas competitivas de las localidades y la fragmentación de procesos productivos en el territorio regional.
- Desde los centros de decisión sobre la política nacional del desarrollo regional no han sido valorados en su real magnitud algunos de estos aspectos sobre la expansión y la reconcentración en torno a la región metropolitana de la Ciudad de México, que se sigue expandiendo, dando lugar a una red urbana policéntrica pero estratificada jerárquicamente, con unidades territoriales relativamente especializadas en actividades industriales, comerciales, de servicios y con algunos espacios hiperdesarrollados de gestión global, que quedan atrapados entre amplias zonas

deprimidas, territorio de los insumisos y los intrusados, testimonio de la gethificación del escenario urbano.¹⁷⁵

- La información de calidad sobre estos procesos globalizados se ha convertido por lo tanto en un bien muy preciado para los gestores de la ciudad, sin embargo los gobiernos y funcionarios no muestran estar debidamente capacitados para una gestión de horizontes abiertos y ampliados hacia la comunidad internacional. La internacionalización de una ciudad depende en cómo se le promueva. Esa información debe ser considerada estratégica sobre todo para los gobiernos locales y no dejarlo sólo en manos de otros niveles de gobierno o grupos cupulares interesados, que terminan imponiendo proyectos centralistas que no consideran la potencialidad de las localidades.
- En el ámbito académico hay un intenso debate que propicia un desarrollo conceptual, diverso que más de confundir, enriquece el panorama científico de la investigación, en donde los retos a la vista son, el interpretar el proceso de reestructuración interna y los nuevos patrones territoriales sobre este sistema ampliado de la ciudad-central. En este sentido es necesario descifrar si éstos se orientan hacia la integración de una región que responde a patrones descentralizados aptos para la interacción con los procesos de globalización o responden a patrones de fragmentación regional caótica, en donde los múltiples actores no reconocen ningún plan preestablecido y se orientan por intuición o simples patrones especulativos, alejados de alguna opción racionalmente estructurada producto de la planificación estratégica a que deben someterse hoy en día las regiones y negociada bajo reglas construidas en la gobernanza y la gobernabilidad democrática.
- Si se trata de una megalópolis, una región metropolitana o una ciudad central en expansión, es lo de menos, lo que importa es que desde las universidades y los centros de investigación metropolitanos se manden mensajes claros a los centros de poder y de decisión para que pongan atención en la manera de gestionar la ciudad; en todo caso, el reto es cerrar la grieta temporal que hay entre la acción política y

¹⁷⁵ Términos utilizados por la nueva sociología de las multitudes para definir a aquellos grupos que aparecen de vez en cuando en los centros de las ciudades para protestar, tomar instalaciones, romper aparadores y parabrisas e invadir predios para construir sus casas. Luego desaparecen o se transforman en actores sociales de diversa naturaleza (Salazar, 2003)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

social cotidiana y la difusión de conocimientos y aplicación de los avances de la investigación científica; de lo que estamos seguros es de que los fenómenos de lo global-local están presentes en la región y hay que asumir una postura de política pública planificada y consensuada para enfrentarlo.

- La ciudad no es sólo una concentración de inmuebles, infraestructura, equipamiento urbano y de capital industrial y de servicios, sino de inteligencia, experiencia y organización humana; en ese sentido, el estado se debe preocupar también por la calidad educativa de sus habitantes, por su bienestar y por crear condiciones de empleo que permitan retener a aquellos estratos de población altamente productivos y estratégicos para el desarrollo; lamentablemente en los últimos años se observa una fuga persistente de talentos, como saldo de las migraciones de la región central del país, hacia el mundo desarrollado; esto significa que en los próximos años se tendrá un déficit de profesionales universitarios altamente especializados, que repercutirá multidireccionalmente sobre la calidad de vida en la ciudad y sus capacidades de sustentabilidad técnico-intelectual.
- Quienes ven en la oleada neoliberal al principal enemigo de las ciudades, esperan o empujan hacia reformas sociales en las que el mercado se subordine al estado y a la sociedad; pero quienes ven en la globalización una oportunidad para el gran desarrollo, impulsan megaproyectos de urbanización que afiancen su desarrollo; más allá de ese debate, se debe seguir pensando prospectivamente y bajo estrategias que posesionen competitivamente a la ciudad frente a sus competidoras, para proyectarla en dirección de una región metropolitana integrada al mundo, pero que ni asfixie a las otras regiones del país, ni quede cooptada por la ciudad central. Esto será posible si se logra consolidar una gobernabilidad democrática basada en la institucionalidad de formas innovadoras de gobierno metropolitano, que le den integración a los planes y programas de desarrollo regional y nacional, tomando en cuenta las deudas de esta ciudad con su entorno mediato.

3. Política, gobierno y gobernabilidad

- El régimen presidencialista, fraguado sobre un estado-nación oligárquico fue un

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

condicionante importante en la manera en cómo se reconcentró el desarrollo urbano en torno a la Ciudad de México, así como para la implementación de un modelo político-administrativo de gobierno altamente centralizado, autoritario y piramidal en sus formas de mando y excluyente en su forma de gestión al momento de implementar las políticas, que más que públicas, gubernamentales o partidistas, respondieron a intereses de cúpulas que pudieron filtrar sus intereses al interior del estado y reflejarlos en el modelo de desarrollo de la región central del país.

- Si bien ese sistema político reconcentrado ha registrado cambios sustanciales en los últimos años, que se han reflejado en el nivel local de gobierno con la creación de un órgano legislativo local todavía limitado, y la elección de sus gobernantes mediante voto popular, el Distrito Federal sigue rezagado en materia de reformas políticas y administrativas que le permitan asumir un papel más influyente dentro de la región, donde la ciudad a su cargo, impacta sensiblemente el medio ambiente y los asentamientos humanos, pero las facultades para negociar con las entidades vecinas siguen siendo patrimonio del gobierno federal; igualmente hacia su interior, la descentralización del funcionamiento de infinidad de sus órganos centrales (policía, gobierno, administración y recursos fiscales) hacia sus delegaciones territoriales, sigue siendo una expectativa de reforma urgente, pero no cumplida.
- El mapa político actual ha cambiado las reglas del juego y la correlación de fuerzas entre los actores políticos; de un sistema monolítico y vertical a principio de los 80's, se ha ido pasando a uno más plural, diverso y de relaciones políticas complejas en donde la alternancia en el poder, los acuerdos políticos entre fracciones parlamentarias (tanto de la Asamblea como de la Cámara) y los gobiernos divididos y cohabitados, hace de la incertidumbre política el elemento más importante a considerar para los gobiernos y sus administraciones públicas. Esto sucede así, por la falta de reglas institucionales que separen el mundo de la política (partidos), del mundo de la implementación de las políticas (administración). La ausencia de un servicio civil de carrera, sigue haciendo de sus unidades administrativas un botín para los partidos que se disputan los espacios de poder burocrático e impide el desarrollo de un aparato administrativo estable, eficiente, con mecanismos democráticos de selección y promoción y altamente

profesionalizado.

- En la región metropolitana esto ha impactado de tal manera que los organismos de coordinación intergubernamental se encuentran estancados en el conflicto y la competencia por recursos, derivado de posturas partidistas que se preocupan más por las coyunturas electorales, que por el cumplimiento de una misión institucional de largo plazo. En ello la evolución de un marco legal que le dé mayor solidez a esta infraestructura institucional, podría ayudar en el propósito por deslindar lo político, de lo técnico-administrativo; esto es separar con nitidez el momento de la formulación de la política, del momento de la implementación, su control de calidad y su evaluación.
- El paradigma de funcionamiento de los aparatos político-administrativos de los respectivos niveles de gobierno, bajo el esquema de un federalismo centralizado impuso formas de coordinación multipartitas, subordinadas al gobierno federal, con visiones muy generales y de gran alcance territorial que impidieron su avance al momento de operacionalizar los acuerdos, de tal manera que al paso del tiempo su falta de resultados, terminó estigmatizando su utilidad como instrumento político viable para la gobernabilidad metropolitana. En su lugar fueron apareciendo nuevos organismos sectoriales y especializados de menor alcance y reducidos al ámbito territorial de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.
- El paradigma gestión metropolitana por vía de la tecnificación de las relaciones intergubernamentales, sin la necesidad de crear organismos especializados de coordinación, es algo que queda distante de la realidad mexicana; esos modelos han operado con cierta eficiencia en Estados Unidos, en donde la despolitización de la función pública en los gobiernos locales alcanza a los altos niveles de las jerarquías burocráticas por vía del servicio civil de carrera o la contratación de *city managers*, además de que la acción partidista se limita a los altos mandos en donde la función de la autoridad es propiamente la de hacer política de estado y de gobierno. No obstante el enfoque y análisis de las relaciones intergubernamentales, debe mantenerse en activo, en un sistema como el mexicano, en donde la transición hacia el modelo burocrático está en camino y posiblemente con el tiempo pueda aportar soluciones valiosas para los organismos de coordinación metropolitana que

requieren de una mayor estabilidad política para poder manejarse en escenarios de complejas negociaciones interorganizativas.

- La gobernabilidad democrática sigue siendo vista como una entelequia, apenas aplicable a sociedades en donde el estado burocrático ha sufrido profundas reformas, sin embargo consideramos que en el caso de la transición política en México, este concepto y otros asociados a la nueva gestión pública, pueden ser de utilidad en el análisis de las políticas metropolitanas, pues permiten darle cierta precisión a la manera en cómo se originan las políticas, bajo qué criterios se formulan, qué sistemas de control se ponen en marcha durante su implementación, cómo se miden sus resultados, cómo y quiénes las evalúan, y hacia qué sectores de la población van dirigidas.
- Todo esto plantea enormes retos de reforma del estado, democratización y transparencia de la gestión gubernamental, de planeación urbana, de reformas jurídicas, de reorganización institucional y territorial, de construcción de consensos, públicos y privados, de relaciones intergubernamentales fluidas y profesionalizadas y de formas de gestión descentralizada, flexible y especializada en el manejo de la problemática metropolitana; en pocas palabras, se requiere adoptar tecnologías de gobierno que flexibilicen la administración territorial de la ciudad y que impliquen una estrategia de coordinación metropolitana que se proyecte hacia un modelo en donde las políticas públicas se desarrollen bajo un régimen de gobernanza y gobernabilidad democrática que se traduzcan en buen gobierno.
- Las experiencias internacionales de gobernanza de la Organización de las Naciones Unidas, la Unión Europea o de las grandes metrópolis norteamericanas, destacan la forma de interacción de los diferentes niveles de intervención estatal y su interactividad con otros actores público-privados de todos los ámbitos, mismas que podrían ser asumidas discrecionalmente por los gobiernos de países de la periferia, para darle orden y dirección a los problemas que enfrentan con el desarrollo metropolitano de sus megalópolis, en un contexto en el que la gobernabilidad democrática sirva para dirimir el carácter conflictivo del desarrollo precario, en donde lo fundamental es estrechar lazos de cooperación para

implementar proyectos que tengan como objetivo elevar la calidad de vida en las grandes ciudades. Lo importante no es quién haga las cosas, sino que se hagan bien y que resulten económicas. Finalmente la obligación del gobierno no necesariamente es la de prestar los servicios públicos bajo algún patrón inamovible de organización burocrática, sino la de asegurarse de que se presten bajo el marco de derecho establecido, mediante una política pública debidamente consensuada y con calidad, en tiempo y a costes razonables.

4. Reforma Política del Distrito Federal

- La Reforma Política para el Distrito Federal¹⁷⁶ depende en el corto plazo de los resultados de las elecciones intermedias de julio del 2003 y de las alianzas parlamentarias que se den en el Senado; una vez resuelto eso se verá cual es el proyecto legislativo de forma de gobierno para la ciudad que logre mayor consenso.
- Aunque hay una tendencia hacia la creación del estado-capital, la municipalización de las actuales delegaciones se ve más lejana, además de que son muchas las etapas que hay que superar para reformar la constitución y transformar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en Estatuto Constitucional.
- La posibilidad de la implantación de un cuarto orden de gobierno que vaya más allá de los incipientes alcances de los órganos vecinales actuales se ve muy complicada, pues por un lado está el retén que conforma el limitado proyecto de participación ciudadana del gobierno del Distrito Federal y por el otro, la apatía y los conflictos entre grupos vecinales identificados con sus propias militancias partidistas que hacen complicado el tránsito hacia un desarrollo pleno en este sentido. Convertir un órgano vecinal de gobierno se ve muy lejano; de entrada no es algo que esté en la agenda del actual gobierno de la ciudad.
- La reforma que está en ciernes, adolece de debilidades estructurales en lo que se refiere a una mayor autonomía para los gobiernos delegacionales, ya que en ningún momento se habla de una mayor descentralización de facultades del gobierno del

¹⁷⁶ Este punto no fue desarrollado dentro de los acápites de la tesis, pero su análisis fue derivado al anexo; por considerar de interés para las conclusiones lo hemos incluido en este apartado.

Distrito Federal; antes se enfatiza que el régimen de gobierno para ellas seguirá siendo el de órganos desconcentrados y con limitada autonomía. Lo que se les delega son funciones menores de aplicación en su ámbito territorial, bajo el régimen de coordinación, en la cual la delegación asume su papel de coadyuvante administrativa para los programas establecidos desde el centro, ya que en la práctica, la unidad "coordinadora" central es la que formula la política, regula, programa las acciones y supervisa el desempeño de los órganos periféricos. En cambio el tema de la autonomía está perfectamente acotado a aspectos en toma de decisiones que no perturban las decisiones fundamentales que se seguirán tomando desde el centro (segundos pisos, líneas del Metro, terminales camioneras, obras hidráulicas, centros internacionales de gestión, rascacielos, grandes superficies comerciales, etcétera).

- La reforma política del Distrito Federal, puede representar un avance para la democracia y el federalismo, pues nunca la población de la entidad ha ejercido sus plenos derechos políticos y soberanía y en ello irá de por medio una nueva experiencia para su población y su gobierno, pero tampoco se puede considerar como un avance innovador, ya que sus límites y alcances, apenas se acercan a lo que las otras 31 entidades contienen en sus constituciones y desde ese punto de vista, nunca en México ha ocurrido algo trascendental, sin embargo, en la nueva correlación de fuerza del sistema político, el pluripartidismo posiona a los funcionarios electos de un empoderamiento legítimo, que no necesariamente responde a los intereses y controles de la Presidencia de la República.
- Dadas las circunstancias, lo que se tiene como proyecto de reforma política es resultado de un gradualismo, lógico de acuerdo a los tiempos de la transición política y las resistencias al cambio por parte de los actores fundamentales. Finalmente las tentaciones autoritarias del pasado, siguen pesando para avanzar hacia formas más oportunas que den paso para que el Distrito Federal alcance una forma de gobierno moderna y eficiente que considere la importancia de su entorno metropolitano y regional y le permita competir con ventaja a nivel mundial entre las ciudades del orbe, pero que a la vez le dé la oportunidad a sus habitantes de mejorar sus condiciones económicas y de calidad de vida.

5. Megalópolis y coordinación gubernamental

- A lo largo de las últimas tres décadas entre los círculos estatales se ha tomado cierta conciencia de la importancia de contar con organismos metropolitanos para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, en donde concurren el gobierno federal y los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal y otros organismos públicos. El frustrado intento, de mediados de los 70's, de un órgano metropolitano único para la Región Centro, dejó fuera de posibilidades cualquier experimento real de planeación integral por parte del gobierno, sus pocos logros en el pasado estigmatizaron esa modalidad, pero en realidad hubo circunstancias que impidieron en su momento que fuera explorada en todas sus potencialidades. Apenas en los últimos años se empiezan a dar intentos desde la Sedesol y el gobierno del Distrito Federal, que orientadas en trabajos académicos impulsan la necesidad de una acción pública de conjunto, planean y erigen propuestas de planeación y órganos amplios de coordinación regional, más allá de los límites actuales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.
- El establecimiento de Comisiones y la suscripción de convenios tripartitas o interestatales se han venido institucionalizando en materia de coordinación metropolitana, que en la actualidad operan en espacios territoriales acotados, y con referencia a planes sectoriales sobre problemas específicos. Las actuales Comisiones Metropolitanas se han convertido gradualmente en espacios colegiados tripartitas para la solución de problemas interfronterizos, tratando de respetar soberanías, retomando experiencias previas, mejorando normatividades y procedimientos y creando nuevas reglas del juego, ofreciendo resultados y avances concretos en la administración de servicios, regulación de las actividades que se relacionan con el impacto ambiental y la seguridad pública, así como en la planeación y programación de obras, servicios públicos y proyectos de alcance metropolitano.
- Las primeras experiencias de coordinación para el ámbito de la Zona Conurbada del Centro del País, fueron relegadas y en la actualidad están fuera de la agenda pública por considerar que su funcionamiento con un Pleno muy numeroso, plural y en

ocasiones divergente en intereses, sería impráctico e infructuoso en el nuevo contexto de la alternancia política y la diversidad social, además de que se confirma la decisión de abandonar el énfasis en una planeación de carácter regional de gran dimensión territorial.

- El carácter estrictamente gubernamental de su funcionamiento, confirma la tendencia de los cuerpos burocráticos que las componen, de trabajar bajo esquemas tecnocráticos, orientados con base de estudios especializados y de contratación externa, pero en la práctica, bajo una visión patrimonialista de sus territorios y grupos clientelares locales y preponderando los acuerdos bilaterales e informales con ellos, para evitar alianzas y desde luego, la mayoría de estas actividades de coordinación, planeación e implementación de acciones gubernamentales, se siguen manteniendo al margen de la participación ciudadana.
- El incumplimiento de posturas más incluyentes, reflejan una excesiva confianza en la actuación técnica unilateral por parte del gobierno y la persistencia de sus dificultades en lo relativo a la apertura democrática. En estas circunstancias la toma de decisiones queda atrapada en los procedimientos burocráticos, los trámites, la lógica gubernamental y partidista y la vigencia del orden formal, al punto de anular, cooptar o prescindir de los aportes de otros sectores involucrados, generando así una visión sectorial, parcial, localista y patrimonial de los problemas fundamentales: funcionarios vulnerables frente a las presiones de intereses económicos y políticos sin garantía de continuidad, dependientes de vínculos políticos y de las perturbaciones ocasionadas por los cambios de gobierno.
- La incertidumbre "externa" es una constante en estos organismos; cuando hay cambios de funcionarios se introducen compases de espera por la falta de interlocutores; luego se requiere de largos periodos de adaptación posterior al nombramiento del nuevo comisionado. La descalificación mutua e invalidación de los esfuerzos realizados con anterioridad, también es común, de manera que el avance en las tareas es lento y tortuoso, salvo coyunturas o contingencias que catalicen los procesos de decisión.
- La otra tendencia es la centralización de la planeación y las decisiones de los gobiernos federal y de las entidades, pues se observa con claridad que la

representación de los gobiernos locales (del tercer nivel de gobierno) al interior de las Comisiones Metropolitanas es nula, aunque no así su necesaria colaboración y apoyo a los acuerdos en ellos tomados, pues las consecuencias de la implementación recaen sobre sus territorios y en donde ostentan cierto grado de legitimidad y compromiso frente a la ciudadanía que vota por ellos.

- La relativa ausencia federal durante las reuniones de trabajo en algunas de la Comisiones actuales, ha abierto un espacio para el fortalecimiento de las otras dos instancias de gobierno y para el funcionamiento bilateral y autónomo, libre de cualquier vínculo o disposición legal que implicara control o subordinación al gobierno federal. Esta ausencia se interpreta como un desinterés por parte del gobierno federal en un asunto que por más que le compete atribucionalmente, deja de interesarle por lo complejo de los procedimientos de trabajo y lo irrelevante que le resulta en pérdida de autoridad y poder político. La consecuencia es que el modelo de descentralización del organismo, se ve favorecido mediante una práctica informal de distanciamiento por parte de la autoridad central en asuntos tan particulares en los que poco quiere intervenir.
- Otras limitaciones de este modelo de coordinación gubernamental está dado por las asimetrías entre las estructuras organizativas de las instancias de gobierno que participan, por los diferentes niveles jerárquicos de los funcionarios en los que es delegada la representación, sus capacidades técnicas y profesionales, los sueldos y recursos con los que cuentan, experiencia, actitudes y posiciones políticas e intereses que los mueven, pero también por el grado de centralización, desconcentración o descentralización de los tres órganos de gobierno participantes, que se refleja en el funcionamiento de los equipos de trabajo de la Comisión, pues a mayor descentralización, mayor rapidez en la toma de decisiones y viceversa a mayor centralización, mayor lentitud; el nivel de desconcentración del organismo permite una cierta capacidad de disposición de recursos para el funcionamiento del personal asignado. Con respecto a las tareas de coordinación metropolitana con las Comisiones, el gobierno del Estado de México opera más descentralizado pero con menos recursos, mientras que el gobierno del Distrito Federal tiene más recursos para la operación, pero es más centralizado.

- Con frecuencia las Comisiones Metropolitanas son vistas como espacios de concertación y deliberación débiles, complejos y burocráticos con falta de legitimidad y autoridad política, que se basa más en la voluntad de resolución de problemas, de autoridad moral basada en la transparencia y el combate a la corrupción y de autoridad técnica basada en la competencia y capacidad sobre problemas complejos que requieren de atención especializada y hasta científica.
- Las alternativas a corto y mediano plazo se pueden sintetizar en: a) la necesidad de construir una visión metropolitana más amplia de los problemas y sus soluciones, b) la urgencia de favorecer y canalizar la participación de los actores actualmente ausentes, c) la importancia de fortalecer el papel que corresponde jugar específicamente a las autoridades que participan en organismos de coordinación metropolitana, d) la conveniencia de acompañar la coordinación metropolitana con una adecuada coordinación y fortalecimiento de los aparatos político-administrativos, tanto de los organismos de coordinación como de las instancias participantes.
- Entre las tareas pendientes para la investigación académica se deben considerar: a) conocer las expectativas, evaluaciones y aportes que se plantean desde el punto de vista de los académicos y profesionales, así como de los gremios, organismos no gubernamentales y la población en general, b) conocer los aspectos relativos a la organización de los actores principales que operan en torno a los problemas metropolitanos, así como las interrelaciones que establecen entre sí, con las autoridades y con la población en general, y c) la coordinación metropolitana y la coordinación al interior de las instancias gubernamentales involucradas, ampliada a otros escenarios de coordinación metropolitana a nivel nacional e internacional.
- Las propuestas usuales de coordinación a nivel metropolitano incluían como componentes una instancia global o consejo metropolitano, como autoridad única y una serie de organismos sectoriales, generalmente bajo el esquema de subcomisiones, como organismos encargados de las tareas normativas, dejando la operación a los criterios de las autoridades de cada entidad, sin embargo en las últimas versiones de la Ley General de Asentamientos Humanos y de la actual propuesta de Reforma Política del Distrito Federal, sobresalen la opción por el

establecimiento de comisiones sectoriales, junto a un mayor énfasis en las relaciones intergubernamentales más horizontales y menos centralizadas y protagónicas por parte de la federación, y a un enfoque orientado a la coordinación entre instancias gubernamentales y la concertación con el sector privado, las organizaciones sociales y no gubernamentales, con mayores responsabilidades para los gobiernos intermedios.

- La experiencia mexicana revela los síntomas de un sistema político reactivo a las reformas y simulador en la práctica, en el que la alternancia y la transición política le están pasando la factura de la desorganización y el desacuerdo; en su momento las ideas han surgido y se desplazan con nitidez y maestría en leyes, planes y programas, pero las reformas no llegan y los problemas se siguen acumulando. Esto mismo ocurre en el gobierno del Estado de México, que aunque cuenta con una unidad de coordinación metropolitana elevada a nivel de Secretaría, su accionar no se refleja en mayores apoyos o beneficios para las Comisiones Metropolitanas a las que se supone, debe su existencia; igualmente en la Ciudad de México el gobierno cuenta con estructuras análogas para apoyar a las Comisiones, pero las prácticas verticales para las decisiones importantes reflejan la limitación de las reformas institucionales hasta el momento y la falta de voluntad política de ambas partes que un accionar conjunto en materia de políticas metropolitanas.
- El tema sobre la posible creación de un gobierno metropolitano, deambula por la mente de los reformistas más obstinados, la mayoría de los casos desde la academia y algunos pocos desde el Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa o desde la Sedesol y el gobierno del Distrito Federal, pero no avanzan, y es que en realidad el ambiente político no da para transformaciones de gran calibre, ya que los nuevos gobiernos de alternancia no se deciden a enfrentar un problema del que no están seguros que resulten directamente beneficiados en el terreno político; si a esto agregamos que cualquier cargo dentro del gobierno de las ciudades, sea del poder ejecutivo, legislativo o de representación vecinal, pasa por el tamiz de la afiliación partidista, entonces se debe estar consciente del nivel de politización que se le da del otro lado, en el aparato administrativo, cuando ya se es parte del gobierno.

entonces la gestión metropolitana se convierte en asunto de quimeras académicas y utopías sociales, sin mayor posibilidad de resolución.

- No obstante alguna contingencia inesperada en el panorama político o económico podría desembocar en una reforma de fondo; si así fuere, ese nuevo organismo debe asumir una forma de gobierno autónoma, descentralizada y democrática, elevada a nivel constitucional y con un estatuto de gobierno emitido por el congreso general, pero avalado por los congresos locales y con facultades normativas y regulatorias para la jurisdicción, con un Consejo formado por los miembros del poder ejecutivo de sus respectivas entidades que definan los compromisos y métodos para lograr los objetivos; por una representación cualitativa y proporcional de diputados regionales y por un tribunal para resolver querellas entre los miembros; algo así como un cuarto orden de poder del estado.¹⁷⁷ con altos comisionados ciudadanos elegidos por voto popular y con funcionarios que rindan cuentas y políticas que se sometan al rigor científico de la evaluación permanente, tanto interna, como externa.
- La eficacia del organismo podría sustentarse en el grado de autonomía que guarde respecto del poder central y de la obligatoriedad de las normas y mandatos de los asuntos de su responsabilidad en tanto gobierno legítimamente constituido, pero también por la que le aportan sus integrantes, en tanto representantes y servidores electos de las unidades territoriales que la compongan. Sólo de esa manera se podría pensar en planes, programas y proyectos integrales, con continuidad intersexenal, recursos propios y con acciones coordinadas, bajo un marco de delimitación de facultades entre los diferentes órdenes de gobierno y demás organismos.
- Por el momento, en la megalópolis mexicana, el gradualismo y la lógica incremental en la creación y desarrollo de organismos de coordinación, el avance lento de las reformas y la atención a las coyunturas políticas, cuentan antes en la agenda política, que mirar la urgencia de rediseño, formulación e implantación de políticas metropolitanas. Cuando uno se acerca a los lugares comunes en donde se mueven los actores políticos que tiene que ver con las decisiones importantes para la ciudad, se siente el peligro de ser atrapado por ese ambiente en donde "todo sucede, pero

¹⁷⁷ Podríamos llamarle "quinto orden de gobierno" si consideramos que en Tlaxcala está reconocido a nivel de la constitución local desde principios del 2002 un cuarto orden de gobierno a nivel comunitario. (Olmedo, 2000)

nada pasa”: en donde se “habla de todo, pero poco se concreta”; en donde la ciudad es uno más de tantos temas rutinarios de la agenda legislativa que hay que tratar o de los problemas urbanos que desde los gobiernos locales hay que paliar como parte del orden del día.

6. Marco jurídico y planeación territorial

- Hasta el momento tanto la existencia de un marco jurídico vasto que ha evolucionado a lo largo de tres décadas y de una infraestructura institucional con cierta tradición dentro del campo de la planeación, se ha visto limitada en sus alcances, pues la implementación de las políticas que se formulan, el control sobre su desempeño y su evaluación, muestran grandes limitaciones al quedar atrapadas en los laberintos burocráticos de una administración subordinada a la política.
- A pesar de su importante desarrollo, leyes y planes siguen reflejando una tendencia gobiernista para el manejo de las políticas metropolitanas y una actitud excluyente hacia la participación de los principales actores al momento de la toma de decisiones. La tendencia a formar órganos consultivos más plurales que opinan pero no determinan, resulta cómodo para el funcionamiento interno de los organismos, pero limitado para los niveles de legitimidad que se requiere al momento de instrumentar políticas que involucran diferentes unidades territoriales, en donde valen soberanías y autonomías de distintas instancias de gobierno, además de particularidades socioculturales de identidades e intereses locales.
- El Plan de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, es uno de los últimos intentos frustrados, de darle una visión integral y de largo plazo a la megalópolis, sin embargo, al ser producto de una iniciativa técnica y puramente gubernamental impulsada por la administración zedillista, adoleciendo de una amplia negociación entre los actores fundamentales del ámbito regional en que quiere incidir y falta de un programa de marketing público adecuado, se encuentra atrapado dentro de la limitada lógica burocrática de funcionamiento de la Comisión que lo impulsa desde la Secretaría de Desarrollo Social, a pesar de haber sido conocido y autorizado por la Cámara de Diputados en 1998.

- Las ideas y los proyectos para una planeación estratégica y prospectiva deben construirse a partir del futuro que deseamos y no del pasado que pretendemos dejar atrás. Las tendencias negativas deben ser vencidas, no reivindicadas. Lo malo del presente debe ser erradicado en el corto plazo; la visión de futuro en el caso de lo metropolitano debe partir de un enfoque holístico, con un sistema de información riguroso y preciso, al alcance de todos los participantes y con procedimientos eficaces e ineludibles, lo que es nocivo para el proyecto debe erradicarse por completo, sólo de esa manera se puede acceder al futuro sustentable que se desea.
- Academia, gobiernos y sociedad civil deben estar juntos para la solución de los problemas metropolitanos, su aislamiento sólo da paso a la discontinuidad, a la fragmentación administrativa, a la descoordinación y los desequilibrios aquí expuestos; la infraestructura institucional y el capital social están a la vista; en los tres bandos se está trabajando fuerte, sólo hay que encontrar los caminos de la voluntad política, el compromiso con la democracia, la coincidencia social y el consenso. Estado, política, ciencia, sociedad y políticas deben convergir en ese punto en la megalópolis.
- ¿En dónde está el mal?; ¿quiénes son los responsables?; ¿cómo se pueden resolver estos problemas?; ¿cómo distinguir lo coyuntural de lo trascendental?; ¿qué aspectos se deben coordinar con los gobiernos vecinos y cuáles en el marco del Distrito Federal?; ¿cómo se van a planear, programar y sistematizar las cargas de trabajo y de dónde van a salir los recursos?¹⁷⁸ (Beristain, 1999: 14)
- En realidad se requerirá de una gran voluntad política y un cambio cultural por parte de todos los actores, de la creación o aparición de nuevos liderazgos políticos creativos y renovados, que por el momento no están a la vista, y de una visión que supere los sectarismos, los localismos y las prácticas de políticas partidistas de corto

¹⁷⁸ De por aquí o de por allá surgen las voces que se preocupan por los problemas, tal es el caso del agua para la zona metropolitana que por ejemplo, el PAN-DF pidió a Fox priorizar para el presupuesto del 2003 y propone recuperar el lago de Texcoco mediante lagos artificiales y un sistema integral para tratamiento de aguas, obras que beneficiarían a la población del Distrito Federal, el Estado de México e Hidalgo con un costo por mil millones de pesos y que requerirían de la gestión intergubernamental para revisar el sistema de tarifas por consumo para darle soporte financiero a los créditos que necesariamente se buscarían en el extranjero. Igualmente se pronuncian a favor de retomar el plan metropolitano de transporte aprobado para la zona metropolitana en 1995 y 1996 que considera el plan maestro del Metro, por encima del proyecto de los segundos pisos de periférico y viaducto. (Baltasar y Gómez, 16-X-2002: 42)

plazo. Sólo pensar en la reestructuración territorial del Distrito Federal o su fusión parcial o total con Estado de México o crear una nueva entidad territorial que responda a la realidad de la región metropolitana, afectaría muchas voluntades conservadoras que sentirían trastocados sus sentimientos de arraigo y lazos de identidad territorial, pero también sus intereses económicos y políticos.

- Cualquier modalidad de las experiencias aplicadas en otros países puede servir como punta de lanza para una discusión seria y documentada entre todos los actores, que impulse reformas que pongan a esta región en el camino de solucionar los problemas actuales y de prever mediante una planeación estratégica, hasta cuánto se puede crecer, hacia dónde se deben orientar los nuevos crecimientos y de qué manera se puede llevar a cabo, considerando al menos tres elementos básicos del desarrollo: el progreso económico, el bienestar social y el equilibrio ecológico.
- Un buen principio y de buena fe, sería primero, reconocer el problema de la megalopolización en la actual región metropolitana del centro del país, para luego someter a evaluación institucional las políticas metropolitanas actuales y a la actuación y capacidades de los actuales organismos de coordinación, sólo con el afán de ir corrigiendo sus orientaciones y deficiencias y de poner sobre la mesa de las discusiones los temas más preocupantes para priorizarlos y establecer agendas de corto, mediano y largo plazo.
- Quizá de ejercicios de este tipo se podría superar el enfoque limitado y puramente gubernamental de estos organismos, para dar paso a la creación de órganos de gobierno más ciudadanizados, con más autonomía y legitimidad para cumplir con tareas de coordinación, regulación y hasta de ejecución de acciones y programas. Una posibilidad que se tiene en México es la de reactivar la Comisión de Conurbación del Centro del País. Con algunas correcciones en sus fallas de origen y adaptaciones a la realidad económica y política actual del país, un organismo de esa dimensión podría servir de base legal e institucional para retomar el tema megalopolitano. Todo ello tomando en cuenta que la gobernabilidad democrática sólo se puede implementar en aquellas sociedades que aprenden a ser incluyentes con todos los sectores sociales y económicos y a ampliar el parámetro de la prospectiva con misión y visión de futuro.

- En palabras de Castells, lo que en realidad se necesita en las grandes metrópolis es "hacer ciudad", es decir, construirla identitariamente, pero empezando desde el barrio, monumentalizando los espacios públicos cotidianos del ciudadano; convirtiendo los espacio arquitectónicos fríos y abstractos de los trazos urbanísticos, en lugares plenos de símbolos; en lugares fantasmagóricos en donde habitan los recuerdos de la infancia y la juventud y hasta las ánimas de los ancestros que son invocadas en los rituales colectivos dedicados a la recreación histórica de las comunidades.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ANEXOS

1. El problema de la información

Luego del levantamiento del *XII Censo de Población y Vivienda 2000*, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática ha dedicado al menos dos publicaciones monográficas importantes sobre la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; el *Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2000* (247 pp.) que cuenta con una vasta información sobre aspectos geográficos, del medio ambiente, sociodemográficos, económicos y de la administración pública; la segunda más especializada, *Estadísticas del Medio Ambiente del Distrito Federal y Zona Metropolitana 2000* (275 pp), que se especializa en temas propios del medio ambiente que permiten tener una visión pormenorizada de lo que está pasando con las actividades humanas vinculadas con el medio ambiente y la gestión ambiental a nivel delegacional y municipal.

A partir de esta fuente de datos la mayoría de los investigadores realizan sus propios trabajos para alimentar estudios diversos; en el caso nuestro no es la excepción, en los primeros tres acápites siguientes tomaremos a préstamo parte de la información allí expuesta y la utilizaremos adaptándola a nuestro arbitreo, para luego destacar la problemática de la segmentación socioeconómica y fragmentación político-administrativa del territorio, que hemos venido analizando a lo largo del trabajo. Una radiografía socioeconómica apoyada en información ordenada y actualizada sobre la manera en cómo se configuran territorialmente ciertas tendencias sociopolíticas y económicas, producto del accionar prolongado de un manejo público estatal sobre las comunidades, complementado con estudios críticos especializados temáticamente, pueden ser de utilidad para los distintos actores que inciden en el desarrollo de las políticas metropolitanas en la región. La intención de este anexo es hacer una modesta aportación a los casos de la Región Centro, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, sus problemas de la sustentabilidad ambiental, los procesos electorales la alternancia política en los gobiernos locales y el futuro de la Reforma Política del Distrito Federal, asuntos todos que inciden en la gobernabilidad y el buen gobierno de esta región metropolitana.

2. Características socioculturales de la Región Centro

2.1. Diversidad social

Las siguientes variables muestran la diversidad socioeconómica de la Región Centro y revelan algunos aspectos de la polarización en la distribución del ingreso, de donde se derivan los niveles de oportunidad para el acceso a otros bienes y servicios.

Cuadro 1
Entidades de la Región Centro
Variables socioeconómicas al año 2000

Entidad	Índice de dependencia	Promedio de hijos	Mortalidad infantil	5 o más de familia	Vivienda propia
DF	47.98	2.02	7.49	48.89	70.80
México	59.47	2.41	10.01	58.83	78.53
Morelos	64.11	2.54	10.37	55.21	76.76
Hidalgo	69.75	2.76	12.14	61.93	84.54
Puebla	72.42	2.77	13.62	65.45	78.66
Tlaxcala	67.43	2.68	11.89	66.32	84.02
Nacional	64.27	2.59	10.66	59.07	78.26

Fuente: *XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Síntesis de Resultados.*

Nota: Elaboración propia.

Un asunto interesante que puede crear confusión sobre lo que normalmente se entiende por "desarrollo" es el hecho de que el Distrito Federal, que es donde se refleja el más alto nivel socioeconómico, justamente es allí donde se encuentra el menor porcentaje de población con casa propia; ¿porqué sucede eso?. Seguramente porque es en el corazón de la megalópolis en donde la demanda de vivienda es mayor y por lo tanto las compañías inmobiliarias han propiciado la aparición de un mercado altamente especulativo con el suelo y todo lo relacionados con los bienes raíces se encarecen a niveles insospechados; de paso el pequeño o mediano propietario ve como buen negocio, la práctica del arrendamiento; con ello, el avance de las relaciones capitalistas se intensifican más en los espacios metropolitanos de alta concentración que en los de la periferia.

Otros indicadores que permiten conocer los niveles de vida de la población y los diferentes grados de desarrollo son los que se refieren a las condiciones de la vivienda y los servicios

de apoyo comunitario. Por ejemplo en Puebla e Hidalgo se localiza la mayor cantidad de viviendas con piso de tierra y los más bajos porcentajes de agua entubada, drenaje y servicio sanitario, independientemente de que los promedios estatales marquen alto en el porcentaje en el suministro de energía eléctrica.

Cuadro 2
Entidades de la Región Centro
Indicadores de condiciones de la vivienda al año 2000

Entidad	Núm. de viviendas	Piso de tierra	Energía eléctrica	Agua entubada	Drenaje	Servicio sanitario	1 ó 2 cuartos
D.F.	2131 410	1.81	99.52	97.94	98.17	91.34	18.96
México	2892 815	7.12	97.90	93.40	86.32	84.44	26.94
Morelos	367 230	13.90	97.96	92.25	84.99	86.92	31.30
Hidalgo	494 183	18.24	91.91	85.00	65.71	77.94	30.39
Puebla	1065 379	22.69	94.80	83.96	65.58	83.21	34.94
Tlaxcala	194 472	9.44	97.15	96.47	82.21	85.85	27.91
Nacional	21954733	13.80	95.03	88.76	78.09	85.87	28.15

Fuente: *XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Síntesis de Resultados.*

Nota: Elaboración propia.

Es difícil saber las causas de estos fenómenos que tienen que ver con las formas de gestión y la agenda pública, pero seguramente la topografía montañosa de la sierra poblana o lo desértico de algunas regiones de Hidalgo, son ingredientes del subdesarrollo y la marginalidad. Normalmente el estado se responsabiliza de llevar ciertos servicios, pero cuando la inaccesibilidad del lugar es mayor, allí se reducen sus capacidades. El piso y el servicio sanitario de las viviendas normalmente corre por cuenta del ciudadano y si éste tiene muy bajos ingresos, entonces su prioridad son el alimento y la salud.

Dentro de la lógica de la centralización, el Distrito Federal posee los mejores promedios de desarrollo y niveles de vida, siguiéndole los estados de México y Morelos que están más cercanos e integrados a la capital y luego el de Puebla, que a pesar de tener un alto desarrollo industrial, conserva regiones de la sierra norte que se han mantenido en la marginalidad. Hidalgo y Tlaxcala, de alta conformación indígena, siguen apostándole al desarrollo rural, aunque en los últimos años la globalización los visita con más intensidad y se puede observar presencia en desarrollo industrial y maquiladoras que están cambiando la correlación intersectorial; no obstante, es en estas entidades donde la combinación de

habitación más pequeña, familia más grande y dependencia de los hijos más prolongada reflejan los más bajos niveles de vida, como se pudo ver en el Cuadro 1.

En educación se atiende con cierta eficacia la necesidad del nivel básico, por la misma razón entre el Distrito Federal (mayor eficacia) y Puebla (menor eficacia), sólo hay un 6% de diferencia; en educación media básica, la brecha se hace más significativa con el resto de las entidades que se quedan entre 24 y 20 puntos porcentuales abajo.

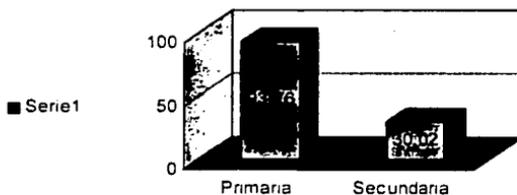
Cuadro 3
Entidades de la Región Centro
Indicadores educativos

Entidad	Educación básica Asistencia de 6 y 14 años	Educación media y superior 15 años en adelante
Distrito Federal	95.99	45.05
Estado de México	93.76	30.02
Hidalgo	93.67	21.38
Tlaxcala	93.21	25.93
Morelos	91.40	29.59
Puebla	89.14	22.32
Nacional	91.32	27.57

Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda 2000.
Síntesis de Resultados. Nota: Elaboración propia.

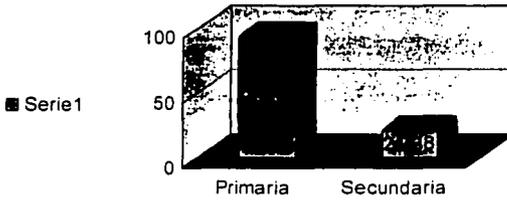
Gráfica 1

Estado de México: Eficacia Escolar



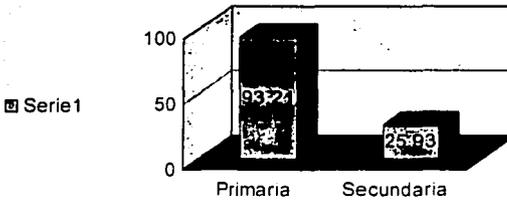
Gráfica 2

Hidalgo: Eficacia Escolar



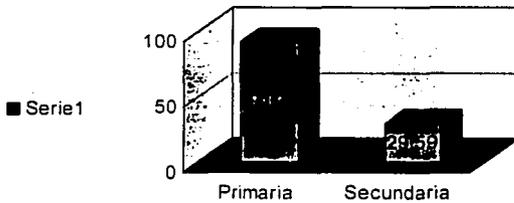
Gráfica 3

Tlaxcala: Eficacia Escolar



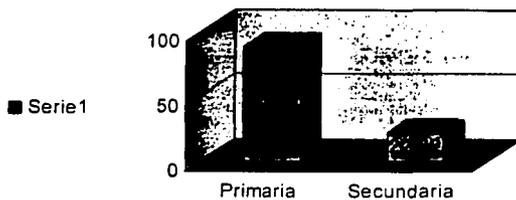
Gráfica 4

Morelos: Eficacia Escolar



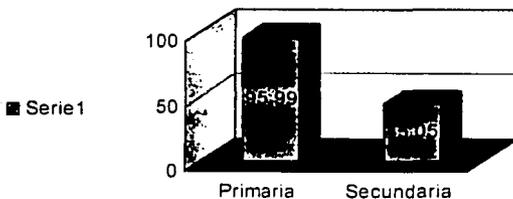
Gráfica 5

Puebla: Eficacia Escolar



Gráfica 6

Distrito Federal: Eficacia Escolar



3. Características socioeconómicas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México

3.1. Aspectos geográficos

Consideramos importante este punto porque se conecta directamente con los fenómenos ambientales de la región y porque la alteración de sus variables afectan el futuro de la sustentabilidad de la región. La mayoría de las localidades en esta zona se encuentran a una altitud de entre 2240 y 2300 metros sobre el nivel del mar, sólo algunas como Cuajimalpa de Morelos, La Magdalena Contreras, Huixquilucan, y Villa Nicolás Romero se van a altitudes de entre 2390 y 2760 metros, por lo que sus climas son templados subhúmedos la mayor parte del año y con lluvias durante el verano; sólo las partes más altas alcanzan climas semifríos en el invierno y con precipitaciones más abundantes durante el verano. Esta es una peculiaridad de la Ciudad de México, pues es la ciudad de mayor altitud con más población en el mundo.

Las temperaturas medias anualizadas en diferentes puntos del valle van de entre 14.2 a 16.5 grados centígrados y en los lugares más elevados bajan a 9.4 grados centígrados. Las elevaciones principales como el Cerro Telapón, el Volcán del Ajusco, el Volcán de Guadalupe, el Cerro de la Estrella o la Sierra Quetzaltepec, alcanzan alturas de entre 2450 metros sobre el nivel del mar hasta 4030 metros. La precipitación media anual de 1921 a 2000 fue de 787.7 mm. en Tacubaya, al poniente del Distrito Federal; en el oriente, en San Juan de Aragón de 586.9 mm., considerando el periodo de 1941 a 2000; El Guarda, que es uno de los puntos más altos, las precipitaciones son las más elevadas con 1343.7. en el periodo de 1958 a 2000; por último, en Chapingo, que está ubicado en el extremo oriente junto a Texcoco la precipitación alcanzó 657.3 mm. medida de 1926 a 2000.

Las heladas son poco frecuentes en las altitudes medias resguardadas por sistemas montañosos y mucho más frecuentes en los puntos planos; durante el 2000 en Tacubaya no se registró ninguna, pero en San Juan de Aragón hubo 33 días con helada, en Acolman 167, en Chapingo 51 días y en El Guarda se registraron 11; en este punto que es el más alto llega a nevar, cosa que no es lo mismo, pues las heladas perjudican mucho la actividad agrícola y los puntos donde nieva, la inclinación de los terrenos o la altitud inhiben esta actividad.

El sistema hidrológico de la zona está muy disminuido o ha sido transformado por las necesidades del crecimiento de la mancha urbana, al momento el sistema Lago de Texcoco-

Zumpango representa el 80.5% de la superficie cubierta por agua, le sigue el de Cuautitlán con el 6.26% y luego el de Tepetzotlán con el 4.48%; estos tres depósitos se alimentan de la cuenca denominada Río Moctezuma perteneciente a la Región del Pánuco. Las principales corrientes de agua son: Hondo de Tepetzotlán, Cuautitlán, El Sordo, Xochitla, Texcalatlaco, Las Jícaras, El Cedral, Río Hondo, Hondo, A. San Pedro, Tlalnepantla, Tecome, La Guiñada, El Capulín, Santo Domingo, El Cuautzin y La Magdalena. Ligados a estas corrientes también se cuenta con tres cuerpos de agua importantes que son: Lago de Zumpango, Laguna Nabor Carrillo y Presa de Guadalupe.

Del espacio no urbano el 34.10% es de vocación agrícola y normalmente se siembra avena forrajera, haba, nopal, maíz y espinaca; el 13% son pastizales de donde se puede obtener zacate, zacatón y jarilla, todos ellos productos forrajeros; otro 22.35% son bosques de oyamel, pino-ocote, encino, eucalipto y fresno, todas estas especies son consideradas como ornamentales, pero también se usan como productos maderables y resinosos; otra pequeña porción, el 3.74% son matorrales donde se dan distintas especies de nopal, izote, sangregrao tatalencho, palo dulce y lechuguilla, alguno medicinales, otros forrajes o comestibles y unos más para uso artesanal. Por último hay otros espacios que suman el 26.69% con vocación o usos no definidos.

La actividad agropecuaria es muy variada, pero muestra serias limitaciones, por ejemplo, sólo un 25% de la superficie dedicada a la agricultura se trabaja en forma mecanizada y continua; el resto se trabaja con tracción animal o de manera manual, además de que el 53.31% de la tierra no es apta para la agricultura. Por lo que respecta a la actividad pecuaria el 32.80% de la superficie disponible se usa para el desarrollo de praderas cultivadas, el 25.15% sólo se aprovecha el pastizal y la vegetación natural, pero el otro 42.05% de las tierras no son aptas para el uso pecuario.

3.2. Vivienda e infraestructura básica

La zona sumó al año 2000 un total de 4 222,493 viviendas, 2 132,413 asentadas en el Distrito Federal de las cuales 2 051,595 fueron construidas con materiales convencionales y eran habitadas por un promedio de 4.21 ocupantes, frente a 2 090,080 viviendas asentadas en los municipios conurbados, de las cuales 1 931,377 fueron construidas con materiales convencionales y tenían un promedio de ocupantes de 4.42, lo cual indica que los habitantes de la zona marcan los más altos niveles de confort y seguridad.

Cuadro 4
Servicios básicos en viviendas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 2000

Unidad territorial	Viviendas habitadas	Agua entubada	Drenaje	Energía Eléctrica
ZMCM	4 093 906	3 979 817	3946 690	4 067 649
Delegaciones	2 103 752	2 060 353	2 065 217	2 093 805
Municipios	1 990 154	1 919 464	1 881 473	1 973 844

Fuente: INEGI. *Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2000*, pp. 65. Nota: Elaboración propia.

Además hay que tomar en cuenta que al momento, son muy bajos los porcentajes de viviendas de ambas entidades que no cuentan con los servicios básicos.

Gráfica 7

ZMCM: Viviendas Habitadas



Gráfica 8

ZMCM: Agua Entubada

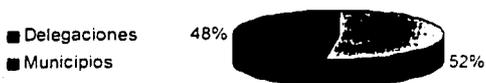


TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

En cambio ya cuando se toma en cuenta la disponibilidad de bienes dentro de la vivienda, si se empiezan a notar las limitaciones entre la disponibilidad o no de unos u otros conceptos. Es interesante ver como del total de los hogares incluidos en la encuesta, televisión, licuadora y radio son los aparatos, en orden de importancia, de que se dispone con mayor frecuencia, lo que significa que sólo entre el 2.5% y el 3% no disponen de esos aparatos, mientras que con la computadora, el auto y el teléfono sucede lo contrario respectivamente. En el caso de la computadora, el 83% de los hogares no disponen de ese aparato.

Gráfica 9

ZMCM: Drenaje



Gráfica 10

ZMCM: Energía Eléctrica



Respecto del automóvil, los datos del censo revelan indirectamente el nivel de concentración del ingreso, pues un alto porcentaje de las familias desearían tener un coche

y sin embargo por su alto precio, respecto de los demás aparatos considerados en la encuesta, les impide comprarlo, aún cuando la mayoría lo considere más importante que una computadora u otros aparatos, en cambio tomando en cuenta el número de vehículos registrados en la zona, que es de cerca de 4 millones, se deduce que las familias que si disponen de automóvil, poseen un promedio de 2.5 coches por hogar.

Cuadro 5
Disponibilidad de bienes en la vivienda al año 2000 en la
Zona Metropolitana de la Ciudad de México

Concepto	Total	Disponen	No disponen	No especificado
Radio o grab.	4 093 906	3 821 306	235 065	37 536
Televisión	4 093 906	3 939 736	122 459	31 711
Videocasetera	4 093 906	2 275 276	1 782 767	35 863
Licudora	4 093 906	3 870 144	191 044	32 718
Refrigerador	4 093 906	3 310 960	750 096	32 830
Lavadora	4 093 906	2 683 649	1 376 046	34 211
Teléfono	4 093 906	2 333 579	1 722 820	37 507
Cal. de agua	4 093 906	2 688 712	1 369 083	36 111
Auto-camioneta	4 093 906	1 433 269	2 625 298	35 339
Computadora	4 093 906	695 158	3 360 920	37 828

Fuente: INEGI, *Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2000*, pp. 68. Nota: Elaboración propia.

Sobre el comparativo de estos indicadores de bienestar entre el Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México, la tendencia de los hogares de Estado de México muestra disminución general de entre el 10% y el 15% en todos los conceptos, respecto de los del Distrito Federal, sin embargo en algunos como el automóvil y la computadora, esta diferencia se hace mayor. Si tomamos en cuenta que las personas del Estado de México viven más lejos de su empleo o de los lugares de estudio y hospitales, ya que es en el Distrito Federal en donde se concentran la mayoría de los centros de trabajo y de servicios públicos, y sólo uno de cada tres hogares dispone de automóvil, entonces la mayoría se desplaza a través de los medios colectivos de transporte. En el Distrito Federal hay una computadora por cada 4.5 hogares, mientras que en los municipios conurbados esta proporción se va a una por cada ocho hogares¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Las cifras completas sobre este comparativo se pueden consultar en el cuadro 4.6 "Viviendas particulares habitadas según disponibilidad de bienes en la vivienda, 14 de febrero de 2000". (INEGI, 2001-2: 68)

La forma en que se aplica la encuesta del Censo impide saber cuantas veces un concepto de los considerados se repite por hogar, son datos difíciles de deducir, sin embargo esa información permitiría saber muchas cosas más acerca de la forma en cómo se distribuye el ingreso en la región y de los niveles de vida y confort de los ciudadanos. Un dato que sería importante saber en estos tiempos, es el de cuántas computadoras están conectadas a internet.

3.3. Servicios de salud

Con respecto a los servicios de salud, de los 17 809,471 habitantes de la zona, 8 584,161 son derechohabientes de alguno de los sistemas de seguridad social bajo tutela gubernamental, o que sea cerca de la mitad de la población puede disponer del servicio en caso necesario; de éstos, 4 413 son vecinos del Distrito Federal y 4 170,189 son de los municipios conurbados.

Considerando al Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Servicios de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado, Instituto de Servicios de Seguridad del Estado de México y Área Metropolitana, Secretaría de Salud y los sistemas de asistencia y seguridad social que operaban en la zona en 1999 había 1,032 unidades de servicio, 657 en el Distrito Federal con 25,417 médicos, generando 28 784,079 consultas externas, mientras que en los municipios conurbados había 375 unidades, con 6,722 médicos y 15 823,725 consultas. Lo anterior de ninguna manera se puede interpretar como satisfactorio, pues deja a más de la mitad de la población a la deriva en un servicio tan fundamental como es el de atender sus problemas de salud; está muy lejos de los parámetros que se pueden esperar para la zona más importante y rica del país, pero además se percibe con mucho mayor claridad el grado de concentración histórica de estos servicios en el Distrito Federal, hecho que se suma los requerimientos cotidianos de movilización de la población de la región en general y de los municipios conurbados hacia los centros de salud ubicados en la capital nacional.

Por otro lado si consideramos que tanto el Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Servicios de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado, como los sistemas de hospitales y clínicas del Instituto de Servicios de Seguridad del Estado de México y área metropolitana, operan con niveles muy bajos de calidad, sin los aparatos e instrumentos suficientes, ni los medicamentos más elementales, pero además, aunque el número de consultas externas al año se cuenta por millones, la información censal no permite saber a

cuantos pacientes se les repiten las consultas, por lo que en realidad no se puede saber cuánto derechohabientes son atendidos realmente; nuestra hipótesis es que atienden a una mínima proporción, ya que la mayoría prefiere buscar servicios privados alternativos y sólo los muy necesitados y urgidos acuden a estas instituciones cuando más lo requieren; entonces aquí lo que se espera es un énfasis en las políticas gubernamentales para eficientar los servicios y aumentar los recursos para ampliar la cobertura a la mayoría de la población. Paradójicamente, en estos tiempos en que la población depauperada por las crisis económicas y el recrudescimiento de los efectos de las políticas neoliberales, es cuando más se requiere del desarrollo de los sistemas de seguridad social, pero a la vez es cuando el Instituto Mexicano del Seguro Social se declara en bancarota. Todos estos elementos combinados reafirman la fragmentación político-administrativa en la manera en que se ofrecen los servicios por parte de los gobiernos locales, las tendencias a la reconcentración de los mismos y la segmentación social de la población en el centro del país.

3.4. Educación y servicios educativos

La zona tenía en el año 2000 un total de 3,036 360 niños de 6 a 14 años de edad, de los cuales 189,311 no sabían ni leer ni escribir y se repartían a razón de 90,646 en el Distrito Federal y 98,665 en los municipios conurbados. Por lo que se refiere a la población mayor de 15 años, a nivel nacional se contaban 5 942, 091 analfabetas, de los cuales 435,381 pertenecían a la zona repartidos en razón de 180 901 para el Distrito Federal y 254,480 en los municipios conurbados. En total el sistema educativo nacional inscribió para el ciclo escolar 1999-00 a 26 261,093 con 1 100,426 profesores y 205,256 planteles; de estos 4 326,304 alumnos, 199,086 profesores y 15,269 planteles correspondieron a la zona. Respecto de la eficiencia terminal en primaria el sistema nacional registró 75.4 de porcentaje, la zona en su conjunto 86.4, las delegaciones por separado 88.6, mientras que los municipios conurbados 84.5. A nivel nacional el 10.2% de la población de 15 años o más no había recibido instrucción en el año 2000; otro 18.0 % tenía estudios incompletos de primaria, 19.1% si la había terminado, el 51.8 había logrado una instrucción mayor a la primaria y el otro 0.9 no se especifica. Sobre los mismos indicadores el Censo revela para la zona los porcentajes siguientes: 4.4, no sabe leer ni escribir; 9.9, primaria incompleta; 17.0 si la terminó y 67.9, más de la primaria; el otro 0.8 no se especifica.

En educación superior se muestra un comportamiento diferencial muy polarizado, pero

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

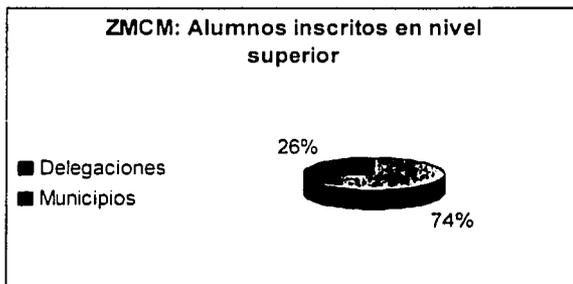
comprensible, dada la mayor ubicación y capacidad de los centros de educación superior en el Distrito Federal, en donde se encuentra la mayoría de los planteles de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Autónoma Metropolitana, además de una oferta creciente red de escuelas privadas en nivel superior con sucursales que se distribuyen por toda la región. Por otra parte, hay que considerar que la información censal no discrimina al alumno que viviendo en los municipios conurbados realiza estudios en el Distrito Federal o viceversa, y seguramente si se tuvieran datos de la matrícula por escuela, se podría sacar una medición más precisa de cómo se distribuyen las oportunidades de acceso, considerando el lugar de origen del alumno y no el lugar en donde se realizan los estudios.

Cuadro 6
Alumnos inscritos, egresados y titulados de nivel superior 1999-00

Unidad territorial	Inscritos	Egresados	Titulados
ZMCM	442 818	59 593	38 973
Delegaciones	325 798	49 092	31 157
Municipios	117 021	10 501	7 816

Fuente: INEGI, *Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2000*, pp. 102-103. Nota: Elaboración propia.

Gráfica 11



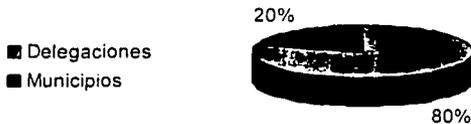
Gráfica 12

ZMCM: Alumnos egresados de nivel superior 99-00



Gráfica 13

ZMCM: Alumnos Titulados de nivel superior 99-00



Seguramente de esa manera tendríamos una radiografía en donde la polarización cuantitativa se desdibujaría, aunque no hay que pensar por ello que después de realizar el ejercicio, no vaya a haber una diferencia favorable cargada del lado de los capitalinos, aunque no en la proporción de como lo refleja el Cuadro 6.

3.5. Seguridad y orden público

Este es uno de los puntos más polémicos en la actualidad, pues es tan baja la calificación que la población le otorga a los servicios de seguridad pública, que la presencia de organismos de seguridad o la cantidad de agentes y policías, no necesariamente refleja un nivel más adecuado de atención al tema; muchas veces entre más policías o agencias del ministerio público hay en un lugar, más aumenta la delincuencia, la inseguridad, las molestias a la ciudadanía y los actos de prepotencia de estos servidores públicos.

Cuadro 7
Agencias y Agentes del Ministerio Público Año 2000

Concepto	Nacional	ZMCM	Delegaciones	Municipios
Agencias del fuero común	2 517	118	72	46
Agentes del fuero común	5 015	457	360	97
Agencias del fuero federal	165	6	ND	6
Agentes del fuero federal	959	135	111	24

Fuente: INEGI, *Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2000*, pp. 113. Nota: Elaboración propia.

Una vez más, institucionalizadas las políticas del descuido y la desproporción entre lo que pasa en uno y otro lado de la ciudad, apenas se cruza la línea entre las dos entidades, se observa en el comparativo de número de agencias y agentes para dar atención a los problemas de delincuencia. Para alguien que no vive en la zona o que no está enterado de los fenómenos de segmentación social y fragmentación de la ciudad por zonas territoriales, pueden parecerle poco significativas las cifras que aparecen en este cuadro, respecto de lo que se llama comúnmente como delitos patrimoniales, es decir, robo, fraude y estafa, abuso de confianza y despojo.

Este tipo de delitos suceden con más frecuencia en el Distrito Federal porque es allí donde está concentrada la población con mayor riqueza del país; personas, domicilios y empresas se convierten en objetivo de los infractores de la ley y en muchas ocasiones se trata de verdaderos profesionales organizados en bandas y mafias que tienen asolada a la gente en el lado rico de la metrópolis, pero que se asientan y planean sus fechorías del lado más desprotegido o en donde las policías son más ineficientes; incluso muchos de sus ajustes de cuentas o lugares en donde se esconde a las personas secuestradas, es del lado del Estado de México.

En ese sentido hay un gran vacío en materia de coordinación metropolitana, pues las reacciones frente a la delincuencia por parte de los cuerpos oficiales que administran la seguridad y la justicia, casi siempre van atrás de la capacidad delictiva de los infractores, no obstante durante el año 2000 se tipificaron 155,479 presuntos delincuentes en materia penal, de los cuales 118,181 fueron sentenciados; de éstos correspondieron 25,328 y 20,326

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

respectivamente, a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Uno de los problemas que más afectan a los capitalinos, es el robo de coches; en ese renglón durante el 2000 se registraron 43,644 robos, de los cuales 18,069 fueron realizados con violencia.

El sistema carcelario, que es otro de los nichos en los que se resuelven las políticas públicas de seguridad y justicia, es otro de los más cuestionados por la ciudadanía, pues lo común es que cuando una persona es ingresada a algún penal, al salir después de cumplir su condena, lejos de estar readaptada para la vida honesta en sociedad, reincide y hasta se muestra más peligrosa y concededora de los argumentos legales para evadir la justicia. En la actualidad la zona tiene capacidad para 19,839 reclusos, sin embargo en el 2000 había un total de 27,775 de los cuales 1,318 eran mujeres. (INEGI, 2001-2: 129)

Cuadro 8
Delitos registrados en averiguaciones previas
Agencias del Ministerio Público del Fuero Común

Entidad	Total	Robo	Lesiones	Daño en los bienes	Fraude y estafa	Homicidio	Abuso de Confianza	Despojo	Otros
ZMCM	318456	169739	56 384	8 327	6 213	5 388	3 417	3 290	65698
Delegaciones	176747	107738	28 557	ND	4 582	1 523	2 315	1774	20258
Municipios	141709	62001	27827	8 327	1 631	3 865	1 102	1 516	35440

Fuente: INEGI, *Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2000*, pp. 114. Nota: Elaboración propia.

3.6. Empleo

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática maneja como población económicamente con posibilidades de convertirse en activa a partir de los 12 años de edad; bajo ese criterio en 1990 México tenía 55 913,847 de población en edad con posibilidades de trabajar y para el año 2000 esa población de 12 años y mayor ascendía a 69 235,053, de la cual 33 730,210 estaba ocupada y 424,644 considerados oficialmente desocupados; la suma de estas últimas dos cifras es la que determina el tamaño de la población económicamente activa. Estas mismas variables en la zona tuvieron el comportamiento siguiente: 13 197,892 población de 12 años o mayor; 6 902,123 ocupados y 117,306 desocupados. De la población ocupada destaca el hecho que el 46.5% manifestó ganar

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

como máximo el equivalente a dos salarios mínimos, otro 34.9% manifestó ganar más de dos y hasta cinco salarios mínimos y sólo el 12.1% gana más de 5 salarios mínimos.

3.7. Actividades económicas

La actividad económica en la zona es muy intensa y variada. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática registra un producto interno bruto nacional total para 1998 de 1 333,636.9 millones de pesos, del cual el 22.6% se obtiene en el Distrito Federal y otro 10.6% en el Estado de México,¹⁸⁰ o sea que cerca del 30% corresponde a la zona, cifra que nos permite ver su importancia económica para el resto del país y el grado de concentración de las actividades comerciales e industriales.

Durante el mismo año existían 3 130,714 unidades productivas, ocupando a un total de 16 658,503 personas a nivel nacional. De esos totales 647,189 pertenecían a la zona ofreciendo empleo a un total de 4 115,916 personas. De este conjunto 58.7% de los establecimientos se localizaban en el Distrito Federal y 41.3% en los municipios metropolitanos, en tanto que los ocupados se distribuían en 71.2% y 28.8%, respectivamente. Como lo hemos venido recalcando, aún dentro de la zona los procesos de concentración también son evidentes, pues de toda esta actividad en el Distrito Federal el 59.5% corresponde a cinco delegaciones ocupando el 62%; por otra parte de los 34 municipios conurbados, sólo cuatro concentran el 53.4% de todas las unidades económicas y el 58.2% del personal ocupados.

Esto también nos da una idea de la especialización que se le fue dando al territorio y de los movimientos cotidianos de la población en el ir y venir de sus casas al trabajo y viceversa, así como para las otras actividades normales de la vida ciudadana. Al agrupar a esas cinco delegaciones y los cuatro municipios, las nueve demarcaciones políticas que suman el 57.0% de las unidades económicas y el 61.0% del personal ocupado, pese a la idea generalizada de los últimos años, se aprecia el crecimiento de la actividad industrial dentro de la zona metropolitana. (INEGI, 2001-1: 13)

En lo que se refiere a unidades productivas relacionadas con el sector primario en el año 2000 esta zona reportaba la existencia de más de 72 mil unidades productivas entre las que se cuentan desde espacios urbanos dedicados a la cría y engorda de ganado, hasta viviendas rurales adaptadas para la producción agropecuaria. Con esto queda claro que dentro de la división del trabajo en el espacio metropolitano, las unidades y actividades de producción

¹⁸⁰ El dato no se presenta subdividido para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

rural y agropecuarias, así como la tierra bajo régimen de organización ejidal y las comunidades agrarias se concentran en los municipios conurbados.

Respecto de la industria manufacturera la información censal se presenta de manera integral para toda la zona metropolitana, de tal manera que es difícil saber cómo se distribuye de manera separada entre municipios y delegaciones, de cualquier forma los datos de que se dispone son los siguientes: 56,029 unidades censadas que ocupan 871,622 personas que recibieron durante 1998 un total de 54,110.3 millones de pesos en remuneraciones. A partir de ello la producción bruta total fue de 432,621.1 millones de pesos.

Por su parte la producción de minerales no metálicos en la zona en 1999 fue de 21 608,983 metros cúbicos, de los cuales 9 361,914 correspondieron a explotaciones en las delegaciones y 12 247,069 en los municipios con un valor total de la producción de 941,819.7 millones de pesos.

Cuadro 9
Unidades de producción del sector primario en el 2000

Tipo	ZMCM	Delegaciones	Municipios
Rurales	72 502	20 078	52 424
Urbanas	3 637	1 466	2 171
Agropecuarias	100 173	27 858	72 315
Comunidades agrarias y ejidos	254	43	211

Fuente: INEGI, *Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2000*. pp. 153. Nota: Elaboración propia.

La industria maquiladora también hace presencia marcando una leve diferencia favorable para los municipios en cuanto a número de unidades, pero por sus diferencias cualitativas y por la naturaleza de la composición del capital generando cuatro veces más de valor agregado. Lo importante también es el hecho de que su presencia en la zona asegura fuertes derramas de dinero, pues el volumen de remuneraciones así lo indica, sobre todo si sumamos el de los otras ramas económicas. Todos estos elementos inclinan las balanzas migratorias y concentrados de las oportunidades de vida en la región.

Cuadro 10
La industria maquiladora de exportación

Concepto	ZMCM	Delegaciones	Municipios
Establecimientos	61	29	32
Personal ocupado	4 572	2 286	2 286
Remuneraciones	502 528 mill	123 456 mill	379 072 mill
Insumos totales	5 173 103 mill	2 431 503 mill	2 741 600 mill
Nacionales	1 461 759 mill	192 768 mill	1 472 609 mill
Importados	3 711 344 mill	2 238 735 mill	1 472 609 mill
Valor agregado	3 113 216	617 796 mill	2 495 420 mill

Fuente: INEGI, *Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2000*, pp. 163. Nota: Elaboración propia.

La producción de minerales no metálicos en 1999 fue de 21 608,983 metros cúbicos, de los cuales 9 361,914 correspondieron a explotaciones en las delegaciones y 12 247,069 en los municipios con un valor total de la producción de 941,819.7 millones de pesos. Por su parte, el comercio se ha venido convirtiendo en una actividad de gran importancia en la zona metropolitana, entre unidades dedicadas al mayoreo y al menudeo en 1998 el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática captó 316,100 establecimientos que ocupaban a 903,665 personas y recibían por remuneraciones 26,662.6 millones de pesos; a partir de estos elementos el valor de la producción bruta total fue de 173,853.9 por 58,944.9 y un valor agregado de 114,909.0, todo esto en millones de pesos.

En lo que se refiere a automóviles nuevos vendidos durante el 2000 el comportamiento del mercado por área vuelve a mostrar la cruda realidad de la polarización del ingreso a favor del Distrito Federal, pero también de la cantidad de vehículos que se incorporan anualmente al año, pues aunque son también muchos los que se destruyen o quedan fuera de circulación por descomposturas, por accidentes o por viejos, de cualquier manera el dato es asombroso, para una metrópoli que manifiesta tantos problemas de vialidad y contaminación ambiental por polución de automóviles. Resulta evidente que un volumen de esta dimensión debería haber impulsado desde hace varios años una política pública decisiva sobre estrategias de transportación colectiva y sistemas de vialidad que aligeraran el tiempo de circulación de los vehículos y mayores y más eficaces controles de la contaminación.

Comparando las delegaciones con los municipios en el monto total de vehículos comprados durante el 2000, veremos que las primeras superan en todos los renglones y en el total la proporción es mayor al tres por uno, en los coches de lujo es de más de siete por uno y en

los camiones, que se puede considerar un bien de capital que genera renta y empleos la proporción es de tres por uno.

Cuadro 11
Vehículos nuevos vendidos

Plaza	Total	Subcompacto	Compacto	De lujo	Deportivos	Camiones
ZMCM	648 640	250 817	209 850	39 273	6 863	141 832
Delegaciones	447 363	191 184	166 156	35 223	5 321	105 813
Municipios	108 924	59 633	43 700	4 050	1 531	36 019

Fuente: INEGI, *Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2000*, pp. 185- 187. Nota: Elaboración propia.

El comercio formal e informal es otra fuente de actividad económica importante que le da dinamismo a la economía, genera empleos fijos y produce un servicio a la ciudadanía, en algunos caso de buena calidad, en otros generándole molestias a unos, mientras sirve a otros, sobre todo los "tianguis" fijos e itinerantes que ocupan infinidad de calles y avenidas, sin que haya un acuerdo previo entre automovilistas, vecinos, comerciantes y autoridades. Esto como ya lo comentamos anteriormente, altera el orden vial, entorpece el paso de vecinos y no necesariamente refleja en mejores precios o calidad en los productos y servicios que supuestamente ofrecen a la ciudadanía. Sobre este tema los gobiernos locales debieran ser más exigidos y realizar sus acuerdos de manera más democrática, incluyente y transparente, con el fin de darle un ordenamiento acorde a los requerimientos de todos los actores involucrados.

Cuadro 12
Unidades de comercio y abasto

Plaza	Lechería Liconsa	Tianguis	Mercados Públicos	Rastros mecanizados	Centrales de abasto	Otras
ZMCM	988	603	730	17	4	266
Delegaciones	529	1 066	313	NA	2	266
Municipios	459	603	417	17	2	NA

Fuente: INEGI, *Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2000*, pp. 185- 187. Notas: Los 603 tianguis que se contabilizan en la zona metropolitana son fijos, pero en el caso de los delegacionales y de los municipios se multiplican por el número de veces que se ubican a la semana. Elaboración propia.

Realmente el punto a resaltar aquí, es el hecho de que los municipios parecen haber desarrollado más la infraestructura formal para el funcionamiento del comercio en mercados, que el Distrito Federal, que desde los años 50's, no continuó con una política de mercados de barrio con las mínimas condiciones para que el cliente y los comerciantes bajo condiciones dignas de compradores y vendedores, pues la calle no es un lugar ideal para que la gente trabaje o realice sus compras, por todos los inconvenientes que ello implica; en general esa política de subarrendar la vía pública y dejar que la gente gane la calle para tener allí a sus hijos acompañándolos todo el día, a veces con lluvia, sometidos a los liderazgos clientelares y corporativo, lo único que hace es bajar el nivel de autoestima de la población y propiciar el desarrollo de una subcultura de la informalidad, el desapego a un régimen fiscal y de derecho y la criminalidad cotidiana en muchas de sus formas.

La actividad turística es otra de las fuentes de empleo e ingresos que ha ido creciendo en los últimos años; para el año 2000 había en la zona metropolitana 794 establecimientos de hospedaje con 54,881 cuartos, de los cuales 653 estaban ubicados en las delegaciones y disponían de 46,918 cuartos y sólo 141 en los municipios con disponibilidad de 7,963. En la clasificación de acuerdo con su categoría, 348 eran de tres o más estrellas y la mayoría de ellos estaban en los alrededores del centro de la capital en la Delegación Cuauhtémoc, situación que se explica porque es en esa zona donde se encuentran los principales atractivos turísticos de la ciudad. En cuanto a restaurantes y otro tipo de establecimientos donde se preparan y ofrecen servicios relacionados con alimentos y bebidas la ZMCM en el año 2000 contaba con un total de 9,311, de los cuales 8,604 se ubican en el Distrito Federal y 707 en los municipios. En estas cifras el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática sólo considera establecimientos catalogados como de orientación turística. (INEGI. 2001-2: 201-205)

La zona metropolitana cuenta con 133 oficinas de la red telegráfica, 91 en el Distrito Federal y 42 en los municipios; por lo que respecta a oficinas postales hay en total 5,356 de las cuales 4,308 corresponden al Distrito Federal y 1,048 a los municipios. De esto se desprende que el volumen en servicios es proporcional para cada entidad de acuerdo al número de oficinas que tiene cada una.

En cuanto a servicios bancarios la zona metropolitana cuenta con 1,873 sucursales repartidas de la manera siguiente: 1,368 en el Distrito Federal y 505 en los municipios. El

volumen de la captación anual de dinero durante el 2000 fue de 506 011,809 millones de pesos en el Distrito Federal, mientras que para los municipios esta cantidad se redujo en 17.6 veces menos, es decir, la captación fue de 28 731,225 millones. Independientemente de cómo circula y bajo que lógica se mueve el dinero, las sucursales del Distrito Federal muestran una hegemonía que sólo les puede dar la centralidad de sus matrices y los años de experiencia en el manejo de las grandes cuentas y de la banca especializada en donde se manejan las cuentas del gobierno federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4. Los problemas del desarrollo sustentable

4.1. La masa forestal y suelo de conservación

El Programa Metropolitano de Recursos Naturales se aplica en una superficie de 629,500 hectáreas de las cuales 131,906 son arboladas¹⁸¹. Parte de un diagnóstico en el que se advierte que estas zonas están sujetas a un proceso de grave deterioro causado principalmente por los desmontes con fines agropecuarios, los incendios, las plagas y enfermedades, la tala clandestina, la contaminación y el crecimiento urbano. Se estima una pérdida anual es de 701 hectáreas por año, lo que equivale a una tasa del 1% de pérdida de la masa forestal al año en esta zona; esto significa que para el año 2025, se habrá extinguido el 30% de la existente en 1995, es decir, que habrá más habitantes y tierras de cultivo (la agricultura de temporal es el factor que más contribuye a degradar el suelo) y menos bosque. Esta pérdida de áreas verdes terminará bajando el promedio a 1.5 m²/hab, lo que indica que la Zona Metropolitana del Valle de México será la más contaminada del mundo. Históricamente este proceso de depredación del medio ambiente no es nuevo, pero si se aceleró más en los últimos años. Según la Comisión Coordinadora del Desarrollo Rural entre 1953 y 1988, desaparecieron el 17% de los bosques, el 40% de los matorrales y el 42% de las chinampas en el Distrito Federal y están en peligro de desaparecer el 90% de la zona lacustre actual, el 75% del área boscosa y el 90% de los suelos de conservación. La superficie total del Distrito Federal abarca 149 524 hectáreas de las cuales 61 082 (41%) están consideradas como suelo urbano, mientras que 88 442 (59%) se clasifican como suelo de conservación, en donde se constituyeron legalmente 83 ejidos y siete comunidades a los cuales se les otorgaron 54,400 hectáreas en donde se asentaron o ya estaban 35 poblados rurales; pero con el tiempo el avance de la mancha urbana les restó 20,462 hectáreas a través de expropiaciones o de fraccionamientos irregulares que ellos mismos promovieron para atender a la demanda de predios para urbanizaciones espontáneas; el gobierno del Distrito Federal reportaba a junio del 2000, que 709 nuevos asentamientos humanos se habían registrado en la última década en suelo de conservación con un total de 59,302 familias como invasoras irregulares en una superficie ganada de 3,134.4 hectáreas, algunas

¹⁸¹ De éstas, 37,500 hectáreas pertenecen al Distrito Federal y 93,906 al Estado de México.

de ellas con trámites avanzados en la regularización de sus predios. Actualmente de los 90 núcleos agrarios originales sólo quedan 64, después de perder el 38% de sus tierras. Relacionado con esta pérdida de suelos de conservación, entre 1970 y 1997 se manifestó una disminución promedio de 239 ha/año, mientras que las tierras de agricultura se redujeron en 173 ha/año. El cambio más drástico correspondió siempre al área urbana, que creció a un ritmo de 289 ha/año a una tasa promedio de 6.1%.

Como parte de una política de gestión ambiental del Programa Metropolitano de recursos Naturales, se han identificado 32 *Áreas Naturales Protegidas*; las más importantes son: Cumbres del Ajusco, Desierto de los Leones, El Tepozteco, Lomas de Padierna, Los Remedios, Corredor Biológico Chichinautzin, Estado de México-Naucalli, Metropolitano de Naucalpan, Sierra de Guadalupe, Sierra Tepotzotlán, Barranca del Hizachal, Barranca de Tecamachalco, Bosques de las Lomas, Bosque de Tláhuac y la Tercera Sección del Bosque de Chapultepec. En el Distrito Federal son 15,396.7 hectáreas las que se encuentran decretadas como "áreas naturales protegidas" repartidas en 19 parques o ecosistemas. Además de la urbanización, otro de los enemigos del suelo de conservación son los incendios forestales: sólo en el invierno-primavera de 1998-1999 se registraron 434 incendios en ocho delegaciones, siniestrando 887.77 hectáreas de bosques y pastizales. (INEGI, 2001-1: 37-45)

4.2. La calidad del aire

Respecto de la contaminación del aire en el Valle de México, los componentes que se miden a través del Programa para Mejorar la Calidad del Aire son el ozono, el bióxido de nitrógeno, el bióxido de azufre, el monóxido de carbono, las partículas suspendidas totales, partículas de fracción respirable y el plomo. De la medición de todos estos elementos se establecen los Índices Metropolitanos de Calidad del Aire (IMECA), de los cuales se registran en una escala relacionada con los efectos que producen.

- Hasta 50 puntos. Buena Calidad. Situación muy favorable para todo tipo de actividades físicas.
- De 51 a 100 puntos. Satisfactoria. Situación favorable para todo tipo de actividades físicas.
- De 101 a 200 puntos. Calidad no satisfactoria. Aumento de molestias en personas sensibles.
- De 201 a 300 puntos. Mala calidad. Aumento de molestias e intolerancia relativa al ejercicio en personas con padecimientos respiratorios y cardiovasculares; aparición de molestias en la población en general.
- Mayor a 300 puntos. Muy mala calidad. Aparición de diversos síntomas e intolerancia al ejercicio en la población sana.

De acuerdo con esta escala se puede ver el comportamiento de los índices en la zona entre los años de 1994 al 2000, de lo cual se deduce que la mayoría de los días la población de esta zona encuentra que las condiciones atmosféricas van de no satisfactoria a de mala calidad.

Cuadro 13
Monitoreo diario de la calidad del aire 1994-2000

Año	Hasta 50	De 51 a 100	De 101 a 200	DE 201 A240	De 241 a 300	Mayor a 300
1994	0	21	251	79	14	0
1995	5	36	236	74	14	0
1996	5	34	258	59	10	0
1997	7	36	270	48	4	0
1998	1	44	262	52	6	0
1999	16	49	270	27	3	0
2000	4	39	304	19	0	0

Fuente: INEGI, *Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2000*, pp. 33. Nota: Elaboración propia.

Uno de los problemas que se suman a la situación crítica permanente de la calidad del aire es el hecho de que se trata de una cuenca cerrada en forma natural por los sistemas montañosos, cualidad que impide el desalojo de gases por acción de los vientos de las partes más bajas, las cuales coinciden con en centro metropolitano, que es donde se emiten mayor cantidad de contaminantes. En épocas de invierno, los fenómenos de inversión térmica son más frecuentes porque se producen menos vientos y entonces las capas de ozono amanecen asentadas sobre la ciudad. En el periodo 1998-2001 ha habido 6 contingencias ambientales con una duración total de 18 días. (INEGI. 2001-2: 39)

En ese sentido el programa "Hoy no circula" y el programa de "Verificación vehicular de gases contaminantes" que se realiza semestral a cada automóvil, ha tenido resultados muy controvertidos, pues mientras las autoridades piensan que es la mejor forma de mantener bajo ciertos controles este problema, dado que se considera que la principal fuente de contaminación son los casi 4 millones de vehículos de la zona metropolitana, otros análisis opinan que dado el nivel de corrupción que se da en los centros de verificación y la capacidad económica de muchos de los ciudadanos, resuelven el problema comprando un

automóvil más, que las familias usan el día que no circula alguno de sus automóviles. Si a esto agregamos que para desactivar la limitación del programa "Hoy no circula" las calcomanías clasifican a los vehículos de tal manera que sólo los más viejos y los que no pueden instalar el aditamento de convertidor catalítico son los que no circulan un día a la semana, entonces la mayoría de los automovilistas que pueden hacerlo, compran coches nuevos¹⁸² con derecho a calcomanía "cero" para poder circular todos los días con el simple hecho de llevarlos a la verificación de gases tóxicos cada seis meses, o "doble cero" con la que pueden circular libremente durante los primeros dos años; sólo cuando el vehículo cumple 6 años, entonces empieza a dejar de circular un día por semana o los que determine sistema de monitoreo de aire, cuando se trata de emergencias ambientales, lo cual se puede eludir cambiando por un modelo más reciente o teniendo un vehículo adicional.

El problema no es sólo de quién contamina menos cuando circula, sino que la ciudad por su deficiente infraestructura vial y por el mal diseño de sus avenidas, permanentemente mantiene puntos de conflicto vial y mientras no se resuelvan estructuralmente esos problemas, el tiempo de exposición de vehículos en marcha es mucho más largo, toda vez que el promedio de velocidad se reduce sensiblemente en algunos trayectos. Particularmente los sábados cuando la mayoría de las personas no trabajan, más personas aprovechan para salir con sus coches y esos son en los que los mercados itinerantes se posesionan de infinidad de calles y avenidas de gran circulación vehicular.

En ese sentido, los programas se implantan de manera inflexible y la capacidad de gestión se reduce a respetar lo heredado de los organismos anteriores, sin permitir la participación o escuchar la opinión del ciudadano. La inercia es la principal fuerza que mantiene las cosas tal y como alguna vez a alguien se le ocurrió hacerlas. Sin embargo con una medida restrictiva para los sábados como la de aplicar el programa "Hoy no circula" de 9:00 a 18:00 horas en un programa paralelo al de los otros cinco días, con un calendario anualizado para que cada quién programe con tiempo sus actividades, incluso para viajar fuera de la zona, la medida no crearía mayor conflicto y un programa consensuado de

¹⁸² Las facilidades bancarias para el financiamiento de créditos para la compra de automóviles nuevos y seminuevos se han flexibilizado de tal manera, que ya sea por sistemas de autofinanciamiento sin enganche o por sistemas de crédito con enganches muy reducidos y hasta 4 o 5 años para pagar, que hacerse de un coche aún no teniendo dinero a la mano es cosa de unos cuantos días.

reubicación de los comerciantes en vía pública o construcción de mercados, se podría paliar el problema de los congestionamientos sabatinos.

Dado el problema de vialidad que se tiene en ciertas horas, también se podría restringir la circulación de vehículos con "Calcomanía 1", que son los de más de dos años de uso y que en caso de contingencias pueden ser incluidos en el programa "Hoy no Circula". Además en beneficio de las personas que sólo usan el vehículo para transportarse temprano o un poco más tarde, el horario del programa se podría reducir de las 7 a las 21 horas considerando que ha esas horas una buena parte de los automovilistas sin la restricción para circular ya todavía no salen o regresan a sus domicilios. Todo esto sin dejar de mejorar la calidad de la gasolina, todas las variantes del sistema de transporte colectivo y manteniendo como prioridad el reordenamiento territorial, las obras de infraestructura vial para el creciente parque vehicular y trabajando sobre la idea de un plan maestro de desarrollo metropolitano en el que se consideren los grandes libramientos, el megaproyecto del aeropuerto de la ciudad y otras centrales de abasto en las afueras de la zona metropolitana.

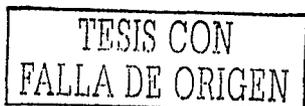
4.3. Medio ambiente y cultura ecológica

La cultura ecológica y la conciencia de preservación va aumentando, sin embargo este fenómeno es muy diferenciado entre el Distrito Federal y los municipios conurbados, pues a nivel de respuesta cívica durante el año 2000 se recibieron en las distintas dependencias ligadas a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente denuncias de diversa índole que se pueden apreciar en el siguiente cuadro. El abismo que se observa encuentra su explicación en la manera en cómo fueron avanzando los marcos jurídicos y la normatividad para la regulación ligadas a actividades relacionadas con el ambiente y su aplicación.

Cuadro 14
Denuncias ambientales durante el 2000

Lugar	Total	Aire	Suelo	Forestal	Fauna	Otros
ZMCM	1527	796	83	52	72	524
Delegaciones	1413	773	51	26	51	512
Municipios	114	23	32	26	21	12

Fuente: INEGI, *Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2000*, pp. 33. Nota: Elaboración propia.



En ese sentido el gobierno federal y el del Distrito Federal fueron pioneros en la aplicación de restricciones a la industria contaminante, a la circulación vehicular y al uso del suelo urbano y de conservación ecológica, y justamente los criterios de flexibilidad se mantuvieron en los municipios aledaños en donde prosperó la industria o hacia donde se desconcentró la existente en el Distrito Federal; también allí prosperaron sistemas de transporte colectivo con parques vehiculares más viejos y contaminantes, además de que la discrecionalidad para la aplicación de la normatividad ecológica y los niveles de corrupción en los gobiernos municipales atrajeron durante varios años a algunos de los automovilistas del Distrito Federal que preferían llevar sus coches a la verificación a las unidades instaladas del lado del Estado de México, porque era más fácil alterar la norma ecológica y se pagaba menos de "mordida" cuando el vehículo no pasaba la verificación. De alguna manera todo ello puede explicar porqué el nivel tan alto de tolerancia y la apatía de la población mexiquense hacia los agentes y actos contaminantes o para los depredadores del medio ambiente. De hecho, la pobreza y la necesidad de la gente es también un caldo de cultivo que propicia la impunidad, los actos ilegales de los funcionarios y retrasa el afloramiento de actitudes cívicas favorables hacia el mejoramiento del ambiente.

Dentro de esta lógica, la localización de nuevos giros que requieren licencias ambientales se concentra en los municipios conurbados; sólo durante el año 2000 se expidieron 34 licencias en la zona, de las cuales 22 fueron para el Estado de México, la mayoría para las zonas industriales de Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec. Todo esto se refleja principalmente en los niveles de calidad del aire, que es una de las cuestiones más recurrentes en la agenda institucional de los gobiernos metropolitanos.

4.4. Calidad y abasto de agua

El agua además de ser de mala calidad para los usos domésticos por la gran cantidad de basura y contaminantes industriales que arrastran los ríos de donde proviene, es escasa en muchos hogares por el déficit en infraestructura hidráulica y por la sobreexplotación de las cuencas y los mantos acuíferos. El abuso en el uso y consumo de agua y energéticos ha desequilibrado sensiblemente los sistemas ecológicos y al mismo tiempo ha significado una excesiva erogación de recursos económicos de aproximadamente 250 mil millones de pesos por metro cúbico, que se pone a disposición en las viviendas a bajísimas tarifas, sin poderse prestar los servicios a muchos otros grupos de población, ya que no hay fondos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

autorevolventes que permitan una recuperación económica de las grandes inversiones que se requieren para hacer crecer el sistema.

El promedio de consumo de los más de 20 millones de habitantes de la Zona Metropolitana del Valle de México, es diferenciado de manera muy marcada: 303 litros diarios por habitante en el Distrito Federal y 198 en el Estado de México; pero en las zonas residenciales consideradas de primera este promedio sube a 600 litros diarios, debido a lo amplio de las casas y jardines y el número de coches por familia, mientras que en las colonias populares y en los asentamientos irregulares el promedio llega a bajar hasta 20 litros por persona.

El Valle de México consumía diariamente en 1990 entre 53 y 63 metros cúbicos por segundo de acuerdo con cifras proporcionadas por el Departamento del Distrito Federal. A partir de los años cincuenta la dotación empezó a ser deficitaria, por lo que se hizo necesario recurrir a la explotación de las cuencas externas del río Lerma y del Cutzamala de las que proviene el 30% del suministro actual, el 70% restante proviene de los acuíferos del valle, los que han sido sobreexplotados para satisfacer la creciente demanda. Cada vez es más común la perforación de pozos clandestinos de mayor profundidad que tienen alcance para explotar las aguas fósiles que son dañinas para el consumo humano, además de que lo hacen sin cumplir la normatividad ni los lineamientos técnicos de rigor, generando una serie de desequilibrios ecológicos como son el abatimiento de los mantos fríaticos, el hundimiento de la superficie terrestre, la contaminación de acuíferos, adjudicación de daños a la red de conducción de agua y drenaje, que implica altos costos de reparación y mantenimiento y limitaciones a la agricultura de extensas áreas más allá de la región centro. La infraestructura urbana e hidráulica especializada para este servicio implica el funcionamiento permanente de por lo menos 847 pozos, 467 kilómetros de líneas de conducción, 240 tanques de abastecimiento, 175 plantas de bombeo, 564 kilómetros de red primaria y 21,065 de red secundaria, 4 plantas potabilizadoras y 326 dispositivos de coloración. (DDF, 1990: 16)

Uno de los problemas más serios en el corto plazo es el del abastecimiento de agua potable para suministrar a los hogares, industria, servicios y actividades agropecuarias. Sin considerar el agua que se trae desde los sistemas Cutzamala, Lerma Norte y Sur, que aportan poco más del 30% del agua que se consume, la zona contaba al 2000 con 529

fuentes de abastecimiento de las cuales 398 eran pozos profundos y 131 de cuerpos superficiales de agua en manantiales, ríos o fuentes de derivación y deshielo. Del total de estas fuentes, 413 se ubican dentro del Distrito Federal y 116 en los municipios conurbados y el volumen total de agua que se obtiene en miles de metros cúbicos es de 223,764, en una proporción aproximada de 60% del Distrito Federal y 40% en los municipios conurbados. Las principales delegaciones de donde se obtiene agua son: Xochimilco, 19.0%; Tlalpan, 18.2%; Iztapalapa, 14.2%. Azcapotzalco, 12.1%, Miguel Hidalgo, 10.0%; el otro 27.3% se obtiene del resto de las delegaciones. Por su parte en el Estado de México, los municipios conurbados que más agua aportan a la zona son: Naucalpan de Juárez, 20.2%; Tlalnepantla de Baz, 19.0%; Nezahualcóyotl, 18.4%; Ecatepec, 11.6% y Atizapán de Zaragoza, 9.5%; el otro 21.3% se obtiene de los demás municipios.

En cuanto a tomas de agua domiciliarias instaladas en toda la zona, había 2,578 681, tomando en cuenta las domésticas, que son la mayoría, las comerciales, las industriales y para otros usos varios. Llama la atención el hecho de que 1 112,666 corresponden al Distrito Federal y 1 466,015 a los municipios conurbados, pues esto no significa que dispongan de más agua por habitante, por el contrario, las cifras de volumen de agua que se distribuyen en los ramales del Distrito Federal, son más altas y si consideramos que hay menos habitantes, pues queda claro que el problema de carencia del vital líquido se recrudece más en los municipios conurbados.

Más allá de que estos datos nos permiten identificar la geografía de las fuentes de abastecimiento y las proporciones de agua que se obtienen en las diferentes unidades territoriales de cada subregión, nos plantea el problema serio de como ganar esa batalla que se va agudizando entre la demanda de agua por un número cada vez mayor de habitantes y por el otro, del agotamiento de los mantos existentes actualmente y la incapacidad de los gobiernos para controlar las invasiones y tala y usos inmoderados de los suelos de reserva ecológica, que son las principales superficies de absorción del agua pluvial que alimentan manantiales, ríos y subsuelo de la zona; en todo ello una red estatal de órganos de gobierno bien coordinados, debe jugar el papel central para una organización y participación social que le dé impulso a los programas ambientales de la región metropolitana.

4.5. Generación y abasto de electricidad

Otra reto es el abastecimiento de electricidad; éste se resuelve en su mayoría de fuentes

muy alejadas y mediante tecnologías muy costosas, sofisticadas y diversas, que van desde la generación de electricidad a través de reactores nucleares, termoeléctricas y las más comunes que son las hidroeléctricas que obtienen energía a partir de la construcción de enormes presas como la de Chicoasén en Chiapas. Al año 2000 la zona contaba con 4 347,752 tomas eléctricas en servicio, de las cuales 2 454,248 pertenecían al Distrito Federal y 1 893,504 a los municipios conurbado del Estado de México. Aunque hay más población en los municipios que en las delegaciones, la gran diferencia en número de tomas, no sólo nos da una idea de la desproporción en instalaciones, sino que nos permite comprender porqué en las colonias populares y asentamientos irregulares, es donde también se da en mayor proporción la práctica de robarse la energía eléctrica.

Saber el monto de inversión pública federal ejercida durante el 2000 en obras de electrificación nos puede ayudar a comprender el fenómeno anterior. El total de inversión en la zona fue de 1 359.9 millones de pesos, de los cuales 1 348.6 se aplicaron en las delegaciones y sólo 11.4 millones en los municipios; más allá de que el gobierno estatal haya aplicado también importantes proporciones de su presupuesto en obras eléctricas. el monto total no se acerca en nada a lo invertido en las delegaciones, de ahí que falte mucho por hacer en materia de infraestructura eléctrica del lado del Estado de México.

Cuadro 15
Energía eléctrica en el 2000

Tipo de servicio	ZMCM	Delegaciones	Municipios
Usuarios	4 347 752	2 454 248	1 893 504
Megavatios	23 014 930	13 251 971	9 762 959
Valor miles pesos	15 640 308	9 760 713	5 879 589

Fuente: INEGI, *Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 2000*, pp. 165. Nota: Elaboración propia.

La manera en como se distribuyen los volúmenes de energía eléctrica por consumo, según el cuadro, muestran la disparidad entre el lado capitalino y el del Estado de México, pues el número de usuarios registrados en la Compañía de Luz es un quinta parte más grande en el Distrito Federal, por lo que el volumen de megavatios se consume a razón de 3 quintas partes y del valor total del consumo dos tercios corresponde al Distrito Federal.

4.6. La basura

Uno de los problemas de la basura metropolitana es que está manejado por mafias

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

corporativas que lucran con los desperdicios sin aportar nada para resolver el problema del impacto ambiental que generan, ni de las personas que trabajan en torno al pepene de los desperdicios. El conflicto político-administrativo entre las diferentes jurisdicciones para el traslado, el depósito y el manejo de la basura municipal es un tema de investigación aparte que encubre oscuros intereses entre políticos y líderes corporativos que operan el servicio de limpia. La legislación ambiental, la coordinación metropolitana sobre estos servicios y las relaciones gubernamentales entre las diferentes instancias de gobierno, no están lo suficientemente desarrolladas para darle una solución integral y de largo plazo al problema. Los centros de acopio y procesamiento para la reutilización de basura apenas dan atención a un mínimo porcentaje de lo que se produce de basura al día y la probabilidad de que la industria del reaprovechamiento crezca en tamaño suficiente es muy remota, ya que desde el lugar en que se origina no existe la cultura de la selectividad, a pesar de que en muchos países de desarrollo intermedio o de gran desarrollo esto forma parte de los hábitos cotidianos de la ciudadanía.¹⁸³

Tan sólo en 1998 el gobierno del Distrito Federal ocupaba 2,011 vehículos recolectores para transportar un total de 4 168,300 toneladas durante ese año a los depósitos oficiales de Santa Catarina en Iztapalapa, Distrito Federal y al relleno sanitario el Bordo Poniente en el exlago de Texcoco, Estado de México. Por su parte en 27 municipios conurbados del Estado de México se recolectaron diariamente durante 1997 un promedio de 6,503.4 de toneladas de residuos. Pero el manejo público de la basura en el Distrito Federal no se limita sólo a la recolección, antes hay que barrer manual o mecánicamente cerca de 20 mil kilómetros, realizar tareas de papeleo en 100 hectáreas de jardinería y áreas verdes, hacer la limpieza diaria de 2,391 kilómetros de la red vial primaria y la eliminación de tiraderos clandestino que arrojan otras 750 toneladas de basura diario; a estas actividades se agregan los 1.2 viajes diarios de los 2011 vehículos destinados para esta tarea.

¹⁸³ En los países desarrollados el sistema de recolección y selección de los desechos sólidos desde la casa, el negocio o la industria es una realidad; uno puede observar en todas las ciudades como aparece en cada esquina el mobiliario urbano dedicado a la recepción clasificada de la basura: orgánicos, inorgánicos, vidrio, ropa, cartón y papel, envases de plástico. Enormes camiones mecanizados pasan regularmente y con ayuda de empleados auxiliares, enganchan uno por uno los contenedores que les corresponde de acuerdo al tipo de residuo, mismos que son depositados por un sistema de volteo en la caja trasera del camión. En los municipios más avanzados el sistema de recolección preseleccionada se realiza a través mecanismos de succión que operan en ductos subterráneos jalando los desechos hacia centros de carga ubicados en lugares estratégicos del vecindario, evitando así molestias y problemas de vialidad (Información obtenida en trabajo de campo en ciudades de Estados Unidos, España, Italia, Francia, Bélgica, Holanda e Inglaterra)

Las siguientes etapas por las que pasa el manejo de la basura se realizan en las 13 estaciones de transferencia que tienen capacidad para 9,700 toneladas diarias; la selección se realiza en tres plantas de aprovechamiento con capacidad para 6,500 toneladas diarias, con personal que trabaja 3 turnos de 6 horas al día de lunes a viernes. De allí, los desperdicios finales se van al Bordo Poniente que tiene una superficie de 1000 hectáreas y en donde se reciben 10,000 toneladas diarias, y a Santa Catarina que recibe 1,800 toneladas diarias. Los residuos peligrosos son materia de un tratamiento especial que se maneja a través de una red de 163 empresas concesionadas con ubicación en el Distrito Federal (69), en el Estado de México (87) y en Morelos (7) que se encargan de su recolección, almacenamiento, reciclaje, tratamiento e incineración. Con la capacidad instalada en la actualidad están haciendo falta por lo menos 29 estaciones de transferencia para un volumen de operación de 850 toneladas diarias; se tienen 15 en operación, faltarían 14 más con la misma capacidad. Los nuevos rellenos sanitarios, pactados entre los dos gobiernos, podrían ubicarse en Huixquilucan, Bordo Poniente, Nezahualcóyotl, Tacámac, Cuautitlán, Izcalli, Naucalpan y Hueypoxtla. La posibilidad de que otros rellenos se localicen también en el Distrito Federal está en estudio. (Sedesol, 1998: 130)

4.7. Hacia un proyecto de desarrollo sustentable

Una visión integral implica considerar que la sustentabilidad depende no sólo de las comunidades urbanas, sino también de las comunidades que habitan los amplios espacios rurales que subsisten entre el tejido urbano e incluso de comunidades y regiones más allá de los mismos límites de la región metropolitana. La participación de todos esos actores sociales es indispensable para superar los enfoques verticales y centralizados que normalmente ha impuesto el gobierno federal o los gobiernos estatales y municipales y que se caracterizan por su visión territorial patrimonialista, localista, y tecnocrática.

Otra de las dificultades para la implementación de proyectos de desarrollo sustentable es el vencer la lógica economisista de la relación costo-beneficio de corto plazo que se pretende imprimir en los proyectos ecologistas. Mientras no se contabilicen a largo plazo los costos ecológicos del desarrollo irracional bajo el esquema de libre mercado globalizado, no hay garantía de cumplir con los principios fundamentales del desarrollo sustentable. Siguiendo el marco lógico de Eckart Boege, para establecer proyectos regionales de sustentabilidad con participación comunitaria, hay que considerar que el desarrollo sustentable es un

proceso cíclico ascendente que parte de las capacidades técnicas y políticas que se tienen para manejar los problemas sociales de la comunidad y los recursos de la biodiversidad; después se debe realizar diagnóstico sobre los daños ecosistémicos, las presiones demográficas y de los grupos externos de interés, para luego poder intervenir con un enfoque integrado que inicia con el ordenamiento ecológico y territorial en el que se establecen criterios de manejo del agua, el recurso forestal, se propicia el uso de energéticos no fósiles para la vivienda y las industrias como la energía solar, el cambio en los hábitos de consumo y manejo de los residuos sólidos, y una actividad agropecuarias bajo regulación.

En otro momento se busca la revaloración de los recursos naturales desde el punto de vista económico: se impulsa la reorganización institucional en la que se incluye la creación o transformación de los organismos de coordinación gubernamental y se incentiva la creación de órganos ciudadanos a nivel de consejos locales y regionales, así como la participación de vecinos, productores, comerciantes, etcétera, para llegar a un primer cierre de ciclo en el que la principal actividad es la evaluación de los logros y la retroalimentación de los actores sociales del proceso. (Boege, 1996: 253) Un modelo exitoso en la planeación integral del medio ambiente es el desarrollado por la Prefectura de Osaka en Japón. Este se caracteriza por su congruencia interna y por su rigurosa aplicación: parte de la planeación estratégica, el control de la gestión y la eficacia de los procedimientos y se basa en cuatro programas básicos y permanentes: 1.- monitoreo ambiental, 2.- evaluación de impactos, 3.- sistemas de información ambiental y 4.- políticas públicas ambientales.

Considera que el enfoque holístico sobre la problemática ambiental de la megalópolis debe ser un requisito inaplazable del plan maestro integral y en él incluye las redes de relaciones entre desarrollo sustentable y: a) economía de la megalópolis, b) calidad de vida, c) salud ambiental, y d) equidad social en el acceso a los recursos económicos y naturales. Todos los niveles de gobierno e instituciones que investiguen o elaboren planes dentro del ámbito megalopolitanos deben tener acceso a la información georeferenciada e integrada. Las políticas públicas que se derivan tienen que ver con el diseño y operación de medidas de índole de comunicación-coordinación-concertación para la conservación y cuidado del ambiente. (Chávez, 2000, 357-367)

Implementar un proyecto de desarrollo sustentable para cualquier centro urbano de la

magnitud de la Ciudad de México y su entorno megalopolitano es un proceso sumamente complejo, que implica la conversión multifactorial en donde deben convergir la técnica, infinidad de ciencias básicas y aplicadas bajo enfoques interdisciplinarios, así como la política, la administración y la coordinación metropolitana. Un mejoramiento en la sustentabilidad implica progresos biológicos para los ecosistemas, pero también progresos económicos y políticos para las comunidades que los habitan, por eso la reforma del estado, pendiente en la agenda política del país, debe contemplar a detalle también, los aspectos más particulares de las leyes, la organización y la administración de los poderes como requisito imponderable, así como los procesos de planificación estratégica y con visión y misión prospectiva.¹⁸⁴

Por lo anterior, entre algunos de los aspectos que tendrán que ser reconsiderados en el nuevo paradigma para la planeación y formulación de políticas metropolitanas serán:

- La refuncionalización de los espacios urbanos considerando la relación campo-ciudad y el equilibrio que deben guardar con el entorno natural de la región.
- El impacto ambiental ejercido en ríos, lagos, bosques y subsuelo debido a la invasión y/o depredación de los espacios naturales de reserva ecológica.
- La presión sobre los recursos naturales y su sobreexplotación en los pocos reductos que quedan en la región.
- La posibilidad de construir un modelo que sirva de base para la implantación de un proyecto de desarrollo sustentable, en donde la polarización en infraestructura urbana, servicios públicos, oportunidades de desarrollo económico y social y acceso a entornos ambientales ecológicamente equilibrados, encuentren cauces factibles.

¹⁸⁴ La planeación estratégica no necesariamente tiene que incluir una visión de futuro de largo alcance; es más importante en ese sentido considerar acciones, a veces inmediatas, pero que sean anticipativas, adaptativas, reactivas, que agreguen posesionamiento a la organización, que ofrezcan ventajas competitivas, que fortalezcan la función social de la organización, es decir de su misión originaria y sólo a partir de ello se piensa en el futuro de largo alcance, pero no en cualquier futuro, sino en el futuro prediseñado que se quiere alcanzar (Bazaga, 1997: 105-123)

5. Procesos electorales y alternancia política

5.1. Perspectiva de la gobernabilidad mexicana

La complejidad de la vida democrática hace que el marco institucional en que se mueven los actores políticos se convierta en un asunto estratégico, ya que el conocimiento teórico y práctico sobre él, es el punto de partida para que se puedan lograr objetivos, encauzar preferencias electorales, canalizar intereses económicos e ideológicos, lograr acuerdos y estructurar agendas. En la mayoría de los sistemas políticos complejos los actores clave tratan de lograr la gobernabilidad democrática y mejorar la gobernanza entre estado, mercado y sociedad civil. Los líderes políticos buscan que el gobierno y el sistema político en su conjunto sean capaces de generar gobernabilidad; al tiempo que se esmeran en lograr resultados que les dé legitimidad en sus cargos; también les interesan los mercados eficientes, las instituciones que permitan la generación y desarrollo del capital social y humano, así como propiciar el espacio para el ejercicio pleno de las libertades ciudadanas.

Esto es válido sólo en aquellos regímenes en donde las reglas del juego, es decir el marco institucional, se corresponde con los indicadores dados para la gobernabilidad democrática, en donde los participantes se obligan a la búsqueda de objetivos comunes previamente pactados; por ejemplo, en los regímenes parlamentarios de la Unión Europea o los acuerdos entre partidos de un país en sistemas en donde la vía electoral es el único camino legítimo para acceder al poder público y propiciar, cuando ya se es gobierno, un proceso fluido de relaciones intergubernamentales que conduzca a la estabilidad, la eficacia, la eficiencia y el orden, elementos todos de la gobernabilidad democrática. En ese tipo regímenes la gobernabilidad no requiere de que los actores estén contentos y satisfechos con sus relaciones con los otros actores; solo requiere que obedezcan a la fórmula y no traten de cambiarla por la fuerza. (Altman y Castiglioni, 2001: 13)

En los países latinoamericanos en donde estas reglas apenas se están empezando a practicar, las crisis de gobernabilidad todavía son frecuentes,¹⁸⁵ pues las tentaciones

¹⁸⁵ Conviene diferenciar los matices entre: i) crisis de gobierno, situación de inestabilidad que puede manifestarse a través del reemplazo por la fuerza de actores de gobierno, de bloqueos interministeriales, del abandono del gobierno de actores partidarios o de políticas incoherentes; ii) crisis de gobernabilidad; cuando el gobierno es incapaz de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco de derecho en el contexto de la legitimidad democrática; iii) crisis de régimen; máxima expresión del derrumbe

dictatoriales siguen asomándose de vez en cuando, o los regímenes que todavía no liquidan por completo el marco institucional heredado por la prolongada etapa de la gobernabilidad autoritaria, como Argentina, Brasil, Perú, Colombia, Venezuela, Guatemala y hasta México. Por eso, los regímenes parlamentarios de hoy son vistos como fuente de legitimidad para los gobiernos, pues manifiestan una gran capacidad de contrarrestar cualquier exceso en el manejo de los poderes públicos. Pero para la mayoría de los regímenes latinoamericanos que asumieron el federalismo bajo el régimen presidencial al estilo norteamericano y en algunos casos la forma de gobierno unitaria con departamentos territoriales, descentralizar el poder nacional, reconocer partidos de oposición al gobierno o autonomías locales, ha sido en la práctica algo complicado, no obstante en la transición política que se vivió en la última década, el tema del parlamentarismo ha sido discutido con frecuencia, pues como bien puntualiza Martha Alicia Barajas:

Todo parece indicar en el terreno de lo empírico que los regímenes parlamentarios tienen cotas de mayor gobernabilidad que los regímenes no parlamentarios; asimismo, los sistemas electorales juegan un papel decisivo en las distintas variables que componen el sistema electoral a la hora de la gobernabilidad; todo parece indicar que las políticas públicas que propendan a la integración de la gente, a la disminución de las desigualdades, a la creación de la riqueza para poder luego repartirla, aseguran la gobernabilidad, etc. (Alcántara, 2000: 8)

En ese sentido, en la región latinoamericana, México está ubicado en estos momentos entre los niveles altos de gobernabilidad, pues tiene un sistema de partidos relativamente maduro y estable que sirve de contrapeso al presidencialismo heredado del régimen anterior, aunque para los acuerdos de la agenda pública en algunos asuntos particularmente importantes se muestren diferencias. También goza de una tradición de estabilidad política general y eso hace que la clase política plantee la idea de que es peligroso dar saltos en el vacío y entonces hay cierto acomodo a reglas y procedimientos. Esto ocurre aún entre los grupos corporativos que históricamente se forjaron al abrigo del régimen anterior; en lo que se distancia más de una gobernabilidad al estilo de los países desarrollados es en materia de retención, creación y distribución de la riqueza; ahí la clase política y los poderosos económicamente, tendrán que ser más receptivos a los reclamos de los excluidos y los grupos insumisos que son los que están dando la voz de alerta de que hay inconformidad y

del andamiaje democrático de un país, cuando alguno de los poderes del gobierno niega el poder de veto o desconoce la legitimidad de otros actores. (Altman y Castiglioni, 2001: 21)

de que la transición política no alcanza para mantener la paz del sistema. Quizás el terreno menos andado para los nuevos actores, sea el de hacer política de estado desde una relación de cohabitación política entre las distintas instancias de gobierno o de la nueva experiencia de gobiernos divididos¹⁸⁶ con un presidente panista y un congreso plural, pero dominado por fracciones y alianzas que favorecen al Partido Revolucionario Institucional.

La incertidumbre institucional, propia de una transición política con gobierno dividido sin experiencia ni vías institucionales definidas, acaba cuando se establecen acuerdos sobre las nuevas reglas que habrán de conducir el nuevo proceso político con el aval de los actores fundamentales, punto muerto en el que se encuentra actualmente el sistema político mexicano. Entonces el cabildeo, las alianzas y los acuerdos se hacen necesarios para que la clase política institucionalice la alternancia y así pueda responder a las expectativas de un electorado cada vez más consciente del poder de su voto. El problema es que en un contexto de incertidumbre, los claroscuros suelen ser aprovechados por grupos vinculados al viejo régimen, que por la pérdida de beneficios y privilegios, amenazan la estabilidad frente a la dificultad de los nuevos actores para pactar una nueva agenda pública. En ello va de por medio un alto costo social para la construcción de las nuevas reglas. Uno de los conflictos más delicados para la administración foxista, lo representa el iniciar con un sistema de gobierno dividido en el que no se tiene antecedente reciente y eso complica el camino de la transacción.¹⁸⁷

Si bien durante el primer año de gobierno de la nueva administración, la legitimidad estuvo respaldada por las elecciones de julio del 2000, el segundo año se mostró insuficiente considerando la caída de 13 puntos porcentuales en la popularidad del presidente. Esto se debe a que la legitimidad no se puede soportar sólo en carisma mediático de los años de campaña, pues éste como bien decía Weber, se rutiniza al paso del tiempo y sobre todo cuando el líder muestra inconsistencias al momento de gobernar; por eso también es necesario que la legitimidad se sustente en lo que se deriva de una gestión pública eficaz y

¹⁸⁶ Hubo al menos otros cuatro momentos en que México estuvo bajo regímenes de gobierno dividido: el momento mismo de la consumación de la independencia (1821-1824), la etapa posterior a la "guerra de reforma" (1860-1862), el primer periodo de gobierno porfirista (1876-1880) y los primeros años postrevolucionarios (1917-1928). Claro está, esos episodios dejaron secuelas con consecuencias, a veces desastrosas, para el desarrollo del país.

¹⁸⁷ Al respecto Manuel Alcántara opina que el problema más delicado que podría tener México en el futuro, son las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, porque en ese punto no hay experiencia en la política mexicana. (Paz, 2001: 8)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

eficiente, que muestre resultados a corto y mediano plazo y además que sean sensibles para los ciudadanos. En este punto la obstrucción de los opositores se suma a la inexperiencia administrativa de los funcionarios del nuevo gobierno, incluyendo a los elegidos bajo el método de los *head hunters*.¹⁸⁸

Un primer intento de construcción de la agenda pública se firmó durante el primer año de gobierno con el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional entre partidos y principales actores, pero resultó tan amplio y tan complejo que impidió poner en marcha acciones inmediatas para conservar el timón y cerrar el paso a las decisiones autoritarias. (Moyado, 2001: 29) En ese sentido, un paso importante para darle impulso a la gobernabilidad democrática es la reforma y la reestructuración de la administración pública, pues ya se ha dicho que ésta es una potencia del estado y en última instancia la legitimidad por resultados sólo se puede lograr a través de ella; la producción de políticas, bienes y servicios que respondan al interés público, depende en buena medida del enfoque y la capacidad de organización interna de ésta. En esto es claro que la concepción patrimonialista de la administración pública, sigue impidiendo promover una cultura participativa de administración democrática, lo que exige impulsar una cultura de rendición de cuentas, de calidad en el servicio, de receptividad, y por lo tanto de implantación de nuevos métodos de trabajo y de gestión. (Moyado, 2001: 29)

El escenario mediato sobre el que se tiene que visualizar la nueva gestión pública en México debe considerar seriamente que los actores estratégicos, deben aportar su más valiosa experiencia política para eliminar el ahondamiento y la persistencia del clima de ingobernabilidad que han caracterizado los primeros dos años del gobierno foxista, sin subestimar el costo electoral que puede tener para cualquiera de los implicados en las elecciones intermedias del 2003, pues la continuidad en la inestabilidad catalizada por la profundización en la caída económica, puede agravar el clima de violencia social y conducir a la desobediencia política de algunos sectores con el riesgo de que se asuman posiciones más extremas y se tomen decisiones más autoritarias. En todo caso lo más

¹⁸⁸ Recordemos que uno de los *slogans* de la campaña estuvo centrada en la eficiencia y la calidad de los servicios públicos y que para lograrlo el ahora presidente de la República contrató a varias empresas líderes mundiales en la selección y contratación de "talentos" en todas las áreas de gobierno y administración pública para que formaran parte del gabinete y el resultado final fue que sólo algunos pocos funcionarios fueron colocados en los altos cargos del gobierno. (Rosique, 2000: 30-40)

prudente es propiciar un clima de negociación que permita darle mayor precisión a una agenda estratégica que reafirme los compromisos con una transición democrática.

Con gobernadores electos bajo un sistema pluripartidista cada vez más competitivo, con electores experimentados en el valor y significado de la alternancia política, con líderes partidistas elegidos mediante procedimientos más democráticos y una economía que puede repuntar en cualquier momento si se resuelve el clima de guerra en que sigue envuelto Estados Unidos, es posible que todos los actores ganen en posiciones y logren de paso consolidar un sistema político que en adelante posea a México en una plataforma de estabilidad social. En ese contexto, el activismo de la Convención Nacional de Gobernadores, es sólo el preludio de las formas que pueden adoptar el nuevo federalismo y por ende, las relaciones intergubernamentales en todos sus niveles e instancias.

5.2. Evolución del mapa político electoral

La presidencia de la República se mantuvo bajo control del partido del gobierno desde 1929, cuando el general Plutarco Elías Calles fundó el Partido Nacional Revolucionario, hasta el año 2000, en que el Partido Revolucionario Institucional perdió las elecciones frente al opositor Partido de Acción Nacional. Desde entonces gobernaron a México 14 presidentes, tres de ellos bajo el "maximato" del general Plutarco Elías Calles, entre 1928 y 1934 y 11 bajo la modalidad de sexenios constitucionales a partir del general Lázaro Cárdenas. En la Cámara de Diputados hubo muy poca flexibilidad para la tolerancia de representantes de otros partidos; entre 1961 y 1976 los partidos políticos que contendían con el partido del gobierno eran el Partido de Acción Nacional, el Partido Popular Socialista, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Nacional Mexicano; durante los 6 trienios de ese lapso, el Partido Revolucionario Institucional ganaba las elecciones de diputados con porcentajes que oscilaban entre el 77.59 y el 90.81%; realmente se trataba de minorías de la clase política que le hacían de comparsa a la democracia limitada del sistema, a cambio de algunas prebendas; eran tan débiles que algunas veces no presentaban candidato a la presidencia o apoyaban al candidato del gobierno, pero si disputaban en algunos distritos y localidades, diputaciones y presidencias municipales, aunque su papel en el congreso era intrascendente. Durante todos esos años el Partido Comunista Mexicano estuvo proscrito y sus militantes y simpatizantes, normalmente eran perseguidos, encarcelados, exiliados o asesinados; sólo recordar los

casos de encarcelamiento del muralista David Alfaro Siqueiros, los sindicalistas Demetrio Vallejo y Valentín Campa, el comediante "Palillo"; el asesinato de Rubén Jaramillo y su familia, la represión al movimiento médico en 1966, las masacres de estudiantes en 1968 y en junio de 1971, nos da una idea de la intolerancia del sistema y el grado de represión a que se llegó con la disidencia activa y frente a los movimientos sociales.

Por eso mismo, mediados de los años 70's la presión política de la oposición obligó al gobierno a aceptar reformas para el registro y participación de nuevos partidos de oposición, aunque todavía quedó fuera de estas reformas la inclusión del Partido Comunista Mexicano, se logró ampliar el número de escaños en la Cámara de Diputados por vía de la proporcionalidad; ello permitió la presencia de un mayor número de diputados de la oposición y el inicio de un aprendizaje institucional por parte del Congreso (en ese momento predominantemente priista) a la tolerancia, la negociación, la construcción de acuerdos y la flexibilización de las reglas.

Después de la reforma política de 1978, el número de los partidos fueron aumentando de 4 hasta llegar a trece. Con la siguiente reforma de 1987, finalmente se dio reconocimiento al Partido Comunista Mexicano, al Partido Demócrata Mexicano y al Partido Socialista de los Trabajadores. Por lo mismo, las condiciones y reglas de competencia real fueron cambiando: en los 5 trienios que van de 1979 a 1991, las votaciones a favor del partido en el gobierno se empezaron a ver disminuidas de 74.13% a 61.48%; ya para las elecciones de 1982 el gobierno de Miguel de la Madrid tuvo que aceptar la presencia de 104 opositores de un total de 400 diputados, pero en 1988 cuando Cárdenas se presentó a las elecciones presidenciales, los partidos de oposición lograron prácticamente un empate técnico frente al partido oficial, que sólo alcanzó el 50.37% de los votos. Estas tendencias cambiaron drásticamente para 1991, cuando el gobierno salinista, posesionado de un discurso modernizador y con un marketing de fuertes tintes sociales, logró que se le diera la voltereta a los fatídicos resultados de las elecciones anteriores. Además, hay que agregar que contra lo que se pensó, la aparición y registro de nuevos partidos no necesariamente dispersó el voto, éste se mantuvo cercano a las tres grandes opciones, con sus oscilaciones coyunturales desde luego, pero firme en lo que en las elecciones del 2000, se llamó "el voto

El Senado de la República por su parte, empezó mostrando los primeros cambios a fines de los años 80's, cuando de 64 escaños, perdió cuatro asientos,¹⁹⁰ uno de ellos ocupado por Porfirio Muñoz Ledo, expriista y cofundador del Partido de la Revolución Democrática. En 1994 la Cámara de Senadores había sido ampliada en su número al doble de escaños; de 128 senadores, cuatro por cada entidad federativa, 33 eran de la oposición, número que aumentó a 52 en 1994. Aún así el Partido Revolucionario Institucional conservaba la mayoría absoluta con lo que el ejecutivo encontró eco para sus iniciativas de ley y programas de gobierno, pero ya entre sonados debates parlamentarios.

Un interesante análisis sobre la distribución del poder en México es el que apareció en la *Revista Nexos* en 1998 en donde se abarcan los cuatro trienios que van de 1982 a 1997, lamentablemente el trabajo estadístico se centró sólo en mostrar la manera en que el partido oficial fue perdiendo puestos de elección popular, pero no en cómo se distribuyó entre los demás partidos; ello nos hubiera permitido no sólo ver la progresión general de la oposición en el logro de su conversión en gobierno, sino de la distribución de los cargos entre el emergente sistema pluripartidista. Sin embargo el Cuadro 16 nos permite resaltar otros aspectos sobre la distribución del poder por los puestos logrados a partir de la elección.

Respecto de la Presidencia de la República, se debe resaltar la capacidad del partido oficial y el sistema en su conjunto para mantenerla bajo su control durante 71 años, aún en condiciones adversas para su imagen y la trayectoria de gobiernos fallidos en materia económica, de autoritarismo burocrático, de escándalos políticos por corrupción y asesinatos magnicidas. En el Senado si se refleja la pérdida de popularidad de sus candidatos en el interior del país, pues del 100% de los 64 escaños que dominaban en 1982, en 1997 se pierde el 41%, cuando ya eran 128 escaños, es decir había 52 senadores de la oposición. Sin embargo esa mayoría absoluta todavía le dio ventaja al gobierno priista, para hacer pasar sus iniciativas las más de las veces por la vía del "mayoriteo", a pesar de que éstas no alcanzaran consenso entre las fracciones parlamentarias de la oposición.

¹⁸⁹ Muchas de estas organizaciones jugaron el papel de partidos "visagra", que en los sistemas pluripartidistas sirven para el fortalecimiento de tendencias políticas, particularmente en coyunturas electorales. Ver cuadros de votos logrados por los partidos pequeños entre 1982 y el 2000. (Robinson, 2002: 23-24)

¹⁹⁰ Antes permitió que el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana tuviera un senador de "oposición", como parte de un acuerdo político entre los grupos de altos mandos militares que habían sido desplazados como sector del Partido Revolucionario Institucional en la época alemanista y que se hacía representar a través del partido que ellos mismos fundaron.

Cuadro 16
Mapa de distribución de puestos de elección popular 1982-1997

Organismo	1982			1988			1994			1997		
	Total	PRI	%	Total	PRI	%	Total	PRI	%	Total	PRI	%
Presidencia	1	1	100	1	1	100	1	1	100	1	1	100
Con- Sen- greso Dip.	64	64	100	64	60	94	128	95	74	128	76	59
Gobs. de entidades	31	31	100	31	31	100	31	28	90	32	25	78
Congreso locales	589	448	76	809	558	69	984	590	60	1078	550	51
Ayuntamientos	2394	2322	97 *	2387	2148	90	2412	1520	63	2418	1354	56
Totales **	3479	3162	91	3792	3058	81	4056	2534	62	4157	2245	54

Fuente : "Las Elecciones de 1998: Distribución del poder político en México". María Amparo Casar y Ricardo Raphael de la Madrid, *Revista Nexos*, Julio de 1998.

* Faltaron los municipios de cuatro estados. ** Totales redondeados.

Nota: Diseño propio.

Para 1988 Carlos Salinas de Gortari inició su gobierno con una profunda crisis de legitimidad electoral, debido a los rumores de que hubo movimientos ilegales realizados por el gobierno anterior a favor del Partido Revolucionario Institucional, durante los momentos finales del conteo de las elecciones presidenciales, que al ver las tendencias desfavorables para el candidato oficial, instrumentó la famosa "caída del sistema", con lo que se enturbió el proceso de conteo, supuestamente favorable al candidato del Frente Democrático Nacional, Cuauhtémoc Cárdenas, quien más tarde en medio del escándalo y las presiones ciudadanas fue declarado perdedor.

Ese año el Partido Revolucionario Institucional perdió prácticamente toda la diputación del Distrito Federal y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal iniciaba sus primeros trabajos de análisis legislativo fuertemente dividida. De los 500 diputados que conformaban la Cámara de Diputados, 240 serían de oposición; durante las elecciones intermedias de 1991, estas cifras se modificarían significativamente a favor del Partido Revolucionario Institucional, gracias a las maniobras de marketing político realizadas por el gobierno federal sobre el Programa Nacional de Solidaridad y las habilidades políticas que mostró el

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

presidente Salinas de Gortari para explotar su carisma internacional frente a los círculos de poder financiero y comercial.

A la oposición, particularmente a los diputados de Partido de la Revolución Democrática, Carlos Salinas les decía: "A esos, ni los veo, ni los oigo"; en respuesta burlona, un diputado panista llamado Vicente Fox, se ponía unas grandes orejas durante los informes presidenciales.

Cuadro 17
Distribución de escaños en la Cámara de Senadores
Elecciones del 2000

Partido o Coalición	Mayoría relativa	Primera minoría	Representación proporcional	Total
PRI	30	15	13	58 = 45.3%
Alianza por el Cambio	30	10	13	53 = 41.4%
Alianza por México	4	7	6	17 = 13.3%
Total	64	32	32	128 = 100%

Fuente: Instituto Federal Electoral, México

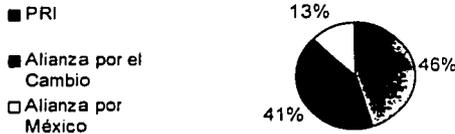
Nota: Elaboración propia.

Esos servicios de habilidad política de Salinas y la "campaña del miedo" (a través de masivas y reiteradas llamadas telefónicas anónimas a nivel nacional a los electores), permitieron a Ernesto Zedillo iniciar un gobierno con amplia mayoría en la Cámara de Diputados en 1994; ventaja que se mantuvo en las elecciones del 2000 para la Cámara de Senadores, pero no así en la Cámara de Diputados, además de perder la presidencia de la República.

Uno de los problemas de la alternancia política que hemos señalado, es el del surgimiento de los gobiernos divididos; esto es útil en términos de contrapesos entre los poderes del estado, pero si no están previamente definidas las reglas para el desarrollo de las políticas públicas, entonces la gestión intergubernamental se puede ver obstruida o paralizada, de tal manera que asuntos prioritarios del desarrollo nacional o regional, quedan estancados, mientras que los problemas y costos económicos o sociales derivados se complican hasta llegar a situaciones de crisis de gobierno, e incluso de crisis de gobernabilidad.

Gráfica 14

Cámara de Senadores: 2000



Actualmente, en el gobierno panista de Vicente Fox, el Senado de la República está constituido por 58 escaños ocupados por priistas, 53 por panistas y 17 por perredistas, entre los que se cuentan los de mayoría relativa, los de primera minoría y los de representación proporcional. Esto, desde luego, ha dificultado la gestión de las iniciativas del presidente, pues los costos de transacción para la construcción de acuerdos que forzosamente tienen que pasar por reformas jurídicas, en las que está de por medio la aprobación del Senado, resultan altos, costosos y lentos y en algunos casos hasta inalcanzables.

Las estadísticas muestran el porqué de esas dificultades para avanzar en algunas de las reformas que el ejecutivo federal considera claves para salir del estancamiento de sus primeros dos años de administración. En la Cámara de Senadores el Partido Revolucionario Institucional cuenta con más escaños que los otros dos partidos y está aliado con la fracción del Partido Verde Ecologista Mexicano; entonces mantiene una ventaja competitiva que le da mayor fuerza a la hora de negociar o votar los proyectos de ley, y dependiendo del tipo de iniciativas y de los intereses que afecta, sus fracciones parlamentarias pueden definir el destino de las reformas, tal y como se ha dado en los temas de la apertura del sector eléctrico o de la reforma política del Distrito Federal, que se han convertido en temas rehenes, de relaciones intergubernamentales conflictivas entre el poder ejecutivo y el legislativo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

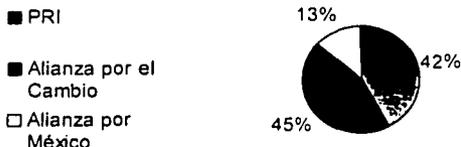
Cuadro 18
Distribución de escaños de la Cámara de Diputados
Elecciones del 2000

Partido o coalición	Mayoría relativa	Representación proporcional	Total
PRI	131	79	210 = 42.0 %
Alianza por el Cambio	143	81	224 = 44.8 %
Alianza por México	26	40	66 = 13.2 %
Total	300	200	500 = 100 %

Fuente: Instituto Federal Electoral, México. Nota: Elaboración propia.

En el caso de la Cámara de Diputados el Partido de Acción Nacional tiene 224 escaños, el Partido Revolucionario Institucional, 210 y el Partido de la Revolución Democrática, 66; al igual que el Partido Revolucionario Institucional en el Senado, el Partido de Acción Nacional no alcanza la mayoría absoluta; entonces para que las iniciativas del gobierno sean aprobadas, en muchas ocasiones se tienen de dar alianzas entre fracciones parlamentarias o acuerdos previos, mediante cabildeo entre los líderes de las Cámaras; esto puede complicar, retrasar y en ocasiones, parar definitivamente algunas iniciativas del ejecutivo, hasta que no satisfagan los criterios o intereses de la oposición.

Gráfica 15
Cámara de Diputados: 2000



**TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN**

5.3. El mapa político municipal

Hoy se tiene una radiografía política municipal muy distinta de la que imperaba hace dos décadas. En 1977 el Partido Revolucionario Institucional gobernaba en 1968 municipios. contra cuatro panistas, cuando este partido era considerado junto con el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Popular Socialista, comparsas del sistema político electoral instrumentado por el gobierno; los restantes se regían por el sistema de usos y costumbres; ese año se inició la competencia electoral por los ayuntamientos al realizarse la reforma constitucional plasmada en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que sustituyó a la Ley Federal Electoral vigente desde 1946.¹⁹¹ Las reformas a la Ley de 1951 y 1973, así como las reformas constitucionales de 1951 y 1963 fueron forjadas desde una óptica de mayor control por parte del gobierno. Bajo esa normatividad, entre 1946 y 1976 solamente se registraron 57 casos de victorias de partidos distintos al del gobierno.

Cuadro 19
Municipios gobernados por partido político 1977-1999

Año	PRI	PAN	PRD	Otros*
1977	1,968	4	-	-
1983	1,944	18	-	13
1995	1,600	160	120	97
1996	1,525	248	222	17
1999	1,384	287	297	49

Fuente: Tuirán, 2002: 35.

Con la nueva Ley en 1995 los municipios ganados por la oposición aumentaron a 377, o sea el 15.5% del total. En 1999, 633 municipios estaban ya bajo control de gobiernos de la oposición: 287 panistas, 297 perredistas y 49 de otras fuerzas políticas distintas; más 405 que se regían por usos y costumbres alejados de la influencia partidista; en total 1,038 alcaldías no eran priistas. En el 2001 se registró una intensa lucha electoral en 1,006

¹⁹¹ La Ley de 1946 había establecido requisitos complicados para los partidos de oposición y un control importante de la Secretaría de Gobernación en su vida interna, en los procesos políticos y para impedir candidaturas independientes. Además en esa institución se controlaba también a los cuerpos de policía que cumplieran funciones de depuración política entre los grupos de la oposición, por lo que en teoría y en la práctica, las libertades ciudadanas para organizarse políticamente y hacer cumplir muchos de los principios constitucionales relacionados con la manera de implementarla, era una verdadera quimera; un riesgo que costaba la libertad o la vida. Con esa ley el gobierno le pudo dar legalidad a una buena parte de los actos más represivos de la historia contemporánea, que todavía hoy se airean en el ambiente político.

municipios de 13 entidades y en el 2002 se llevaron a cabo elecciones en los ayuntamientos de Baja California Sur y Quintana Roo, más una elección extraordinaria en Chihuahua. De estos últimos procesos, con alibajos, los partidos de oposición siguieron sacando ventajas en detrimento del Partido Revolucionario Institucional; para mayo del 2002 éste había perdido 230 municipios más; gobernaba solamente 1,152 de los 2,429 municipios del país, es decir el 47% y ninguna de las 16 delegaciones del Distrito Federal.

Cuadro 20
Municipios gobernados por partido político 2000-2002

Partido político	Dic. 2000	%	Mayo 2002	%	Diferencias
PRI	1,382	56.57	1,152	47.16	-236
PAN*	328	13.43	387	15.84	59
PRD*	239	9.78	299	12.24	60
PT	23	0.95	25	1.02	2
PVEM	14	0.57	23	0.94	9
CDPPN	4	0.16	15	0.61	11
U'sos y cost.	418	17.11	418	17.11	-
Otros	35	1.43	124	5.08	89
Total de municipios	2,443	100.00	2,443	100.00	

Fuente: Tuirán, 2002: 35. * Incluye alianzas.

Mientras tanto el Partido de Acción Nacional gobierna el 15.8% de los municipios ya que ganó 59 alcaldías en el mismo periodo, el Partido de la Revolución Democrática, junto con las alianzas que ha realizado en los últimos procesos, gobierna el 17% de los municipios y delegaciones políticas de México; éste partido aumentó en 60 el número de localidades bajo su control. Las otras fuerzas políticas gobiernan por su cuenta sólo el 2.9% de los ayuntamientos y entre alianzas y diversas coaliciones son gobernados otro 5.1% de los municipios del país. (Tuirán, 2002: 35-36)

Bajo este nuevo contexto de gobiernos municipales el Partido de Acción Nacional, junto con las organizaciones con las que ha realizado alianzas, gobierna el 36.2 millones de habitantes del país, dejando en segundo lugar al Partido Revolucionario Institucional con 35.1, mientras que el Partido de la Revolución Democrática alcanza los 16.5 millones de habitantes, pero con estratégicas victorias en el Distrito Federal. Las coaliciones de partidos políticos por su parte administran los recursos municipales de 4.7 millones de personas y

las fuerzas políticas restantes de 1.8 millones.

Como se puede observar en un momento dado lo importante en la contienda política es ganar los municipios con más población, los de las capitales estatales o las delegaciones del Distrito Federal y desde luego, los que muestran mayor desarrollo y mayor caudal de recursos para su administración. En ese sentido el Partido de la Revolución Democrática y el Partido de Acción Nacional le fueron ganando al Partido Revolucionario Institucional muchas de las alcaldías clave y todas las delegaciones de la capital nacional, por lo que éste se ha replegado hacia los municipios más pobres, con electores de más bajos niveles de escolaridad y por lo mismo de menor desarrollo económico.¹⁹²

En el 2000 el Partido de Acción Nacional gobernaba 13 capitales estatales y 6 delegaciones del Distrito Federal con 11.7 millones de habitantes, lo que representaba el 47.7% del total de la población de las capitales, el Partido de la Revolución Democrática, entre municipios y delegaciones del Distrito Federal, gobernaba casi 6.7 millones de personas, mientras que el Partido Revolucionario Institucional conservaba 11 capitales con una población de casi 4.6 millones de habitantes.

Lo anterior muestra un escenario dominado principalmente por tres fuerzas partidistas que juntos gobiernan a 9 de cada 10 mexicanos y 3 de cada 4 localidades del país; asimismo, la alternancia como un indicador de fortaleza de la democracia se ha venido dando con insistencia en los últimos dos años, pues de 1,021 elecciones para alcaldes, entre enero del 2001 y mayo del 2002, 407 municipios cambiaron de fuerza política, es decir, casi un 40% se registró alternancia efectiva. El Partido Revolucionario Institucional conservó el 65.1% de los municipios bajo su gobierno, el Partido de la Revolución Democrática en el 44.2% y el Partido de Acción Nacional en el 36.1%.

5.6. La alternancia política en la región centro

5.6.1. Asamblea Legislativa del Distrito Federal y congresos locales. La falta de información oficial disponible para la ciudadanía limita las posibilidades de análisis, ya que para obtenerla con precisión y de manera específica, se tiene que buscar por vías extraoficiales; en este caso nos tuvimos que dar a la tarea de realizar entrevistas telefónicas con funcionarios de las representaciones de los gobiernos de los estados respectivos en la

¹⁹² Se recomienda ver artículo completo de Alejandro Tuirán Gutiérrez: "Mapa municipal", citado en la bibliografía al final de este trabajo.

Ciudad de México, en otros casos, ir directamente a las capitales estatales, ya sea a la Secretaría de Gobierno o a las instalaciones de los congresos locales y cruzar información con algunos de los registros que publica el Instituto Federal Electoral o estatal en su caso.

Dicho lo anterior y con la información disponible, podemos afirmar que en el caso de la composición de las fracciones parlamentarias de los cinco congresos locales de las entidades y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que conforman la Región Centro, el escenario político de las relaciones ejecutivo-legislativo se ve muy plural y heterogéneo dependiendo de qué entidad se trate.

Con excepción del congreso de Hidalgo, en donde el Partido Revolucionario Institucional arrasó en los 29 distritos electorales en el 2002, razón por lo cual en su segundo trienio el gobernador, también priista, encontró eco en su congreso local para prácticamente todas las acciones de gobierno. En todos los otros congresos se observa una situación de pluripartidismo y con mayor o menor predominio de algún partido según se trate, hecho que afecta las relaciones ejecutivo-legislativo locales de manera diferente.

Por ejemplo, en el congreso del Estado de México (2000-2003), había diputados de otros 5 partidos y varias organizaciones que entre todas alcanzaron 13 escaños, 2 de los partidos contaban con muy pequeña representación (2 diputados), otros 2 con una mediana representación (16 diputados), todos en conjunto eran suficientes como para hacer contrapeso a la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional que apenas alcanzaba un tercio de los escaños (25) o a las alianzas que se puedan dar entre las diferentes fracciones parlamentarias, dependiendo de los asuntos que las motiven. En este caso las buenas relaciones ejecutivo-legislativo dependieron en mucho de la habilidad política del gobernador y de los líderes de las fracciones parlamentarias, que son los que cabildan para lograr consensos sobre las iniciativas. Estas correlaciones cambiaron a partir de las elecciones de marzo de 2003, en donde el Partido de la Revolución Democrática aumentó su representación, mientras que el Partido de Acción Nacional la disminuyó, al lado de un Partido Revolucionario Institucional que se fortaleció con su alianza con el Partido Mexicano Verde Ecologista y lejano en el tiempo del "efecto Fox" y del "voto útil". El gobierno del Estado de México es una pieza clave en el desarrollo de la zona metropolitana. Más de 10 millones de habitantes (al 2003), viven estrechamente ligados con la otra parte de la ciudad asentada en el Distrito Federal con 9 millones de habitantes y el

destino de sus derechos ciudadanos en tanto receptores de servicios municipales y políticas de infraestructura, vivienda, transporte, empleo, garantías para la inversión productiva y hasta de calidad ambiental, depende en mucho de como el gobierno estatal participa en el desarrollo integral de la entidad y de la manera en que faculta y da apoyo a los municipios conurbados. Entre esos temas metropolitanos se encuentran el problema del agua, los tiraderos de basura y los de seguridad pública, pues ya bajo el escenario de la alternancia y el nuevo federalismo, el gobierno estatal reclama nuevos acuerdos intergubernamentales, que bajo el régimen priísta anterior hubiera sido impensables.

Tampoco es mucho lo que se puede hacer desde estos niveles de gobierno por el desarrollo metropolitano, sobre todo de los 34 municipios conurbados, si comparamos los recursos fiscales con que éstos y su gobierno estatal cuentan anualmente, al lado de lo que disponen las 16 delegaciones y el gobierno del Distrito Federal. A razón de \$7.00 por uno; considerando el número de población absoluta, la relación pasa a \$8.00 por uno; y si pensamos en densidad y superficie a cubrir, veremos que el Distrito Federal se ve mucho más favorecido por la alta densidad: el dinero rinde más en un territorio más pequeño, que en uno más grande; así, aglomeración y dispersión se convierten en variables estratégicas, cuando se trata de un armazón regional urbano frágil. (Delgado *et al.*, 1999: 193)

En el congreso del estado de Morelos participaron 5 partidos, pero sólo 3 obtuvieron escaños: el Partido de Acción Nacional se puso a la cabeza con 15, el Partido Revolucionario Institucional con 12 y el Partido de la Revolución Democrática con 3; allí el escenario hipotético es de equilibrio de fuerzas entre las fracciones parlamentarias, pero el problema lo tiene el poder ejecutivo que es priísta, pues ni alcanzó la mayoría, ni es preponderante en el congreso; entonces la combinación de fuerzas ofrece variantes: si se dan alianzas PRI-PRD hay empate técnico y de esa manera se requiere de cabildeo para lograr mayoría o consenso; si se dan alianzas PRI-PAN hay mayoría abrumadora, entonces todo depende de la temática y de coyunturas locales o nacionales para que las iniciativas del ejecutivo prosperen, se negocien bajo condiciones particulares o se atoren.

En Tlaxcala hay representación de ocho organizaciones políticas repartidas en 32 escaños: el Partido Revolucionario Institucional tiene 13, el Partido de Acción Nacional 3, el Partido de la Revolución Democrática 12, el Partido Verde Ecologista Mexicano 1, el Partido del Trabajo 2 y otra 1. El gobernador ganó las elecciones apoyado por el Partido de la

Revolución Democrática, mediante una fórmula basada en alianzas de la que el Partido Revolucionario Institucional fue excluido, por lo tanto el escenario hipotético de las fuerzas le es desfavorable, pero en el rejuego de las coyunturas cada fracción y en ocasiones hasta cada diputado juegan papeles diferentes frente a los asuntos de la gestión legislativa, por lo que las resultantes son complejas y no necesariamente en contra de los intereses de los partidos que se puedan considerar perdedores al momento de las elecciones.

Cuadro 21
Composición de fracciones parlamentarias en congresos locales
Región Centro 2002 y 2003

Entidad	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PARM	PCD	AQ	Otros
D.F.	16	17	19	8	1	0	1	*	4
México**	24	11	10	¿	¿	¿	¿	¿	¿
Hidalgo	29	0	0	0	0	*	*	*	0
Morelos	12	15	3	0	0	*	*	*	0
Tlaxcala	13	3	12	1	2	0	*	0	1
Puebla	25	10	2	2	1	*	1	*	0

Fuente: Congresos locales, Asamblea del Distrito Federal y el IEEM. * No participó en esa entidad. Nota: Elaboración propia. ** Elecciones de marzo de 2003.

¿ Pendientes de asignación de representación proporcional hasta el 26 de abril.

En el congreso de Puebla hay seis fracciones parlamentarias, pero lo significativo es que el único que tiene una mayoría parlamentarias priista, de 41 escaños controla 25 y el gobernador del estado es del mismo partido; la segunda fracción parlamentaria con más fuerza es la del Partido de Acción Nacional, por lo que hipotéticamente las relaciones intergubernamentales ejecutivo-legislativo son de cooperación, con dominio en el poder ejecutivo y el poder legislativo locales. En todo caso, el contrapeso más significativo para el gobernador, es el hecho de que el Partido de Acción Nacional controla desde hace dos trienios la capital de Puebla, pero además, los municipios más importantes de la entidad, en términos económicos y demográficos (42% de población), lo que significa que el gobernador perdió las elecciones en la capital estatal y las grandes ciudades de la entidad, centros de mayor politización ciudadana, hecho que le resta fuerza legitimidad a su gestión. Finalmente, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, otro organismo de importancia en lo que se refiere a la gobernabilidad de la zona metropolitana, presenta un escenario

bastante plural y en el papel, ligeramente favorable al Partido de la Revolución Democrática, pero en su relación con el poder ejecutivo, bastante complicado. Cuenta con 6 fracciones parlamentarias y 4 miembros de organizaciones independientes, sin embargo los tres grandes partidos controlan 52 de los 66 escaños a razón de 19, 17 y 16, por lo que la lucha por el dominio de la Asamblea es muy fuerte y casi siempre a favor de la oposición. El Distrito Federal está gobernado por un jefe de gobierno perredista, al igual que 10 de las 16 delegaciones que lo forman (por lo menos hasta diciembre de 2003); las otras 6 están gobernadas por panistas; aún así, a nivel del órgano legislativo, el Partido Revolucionario Institucional aún así ganó 16 curules y el Partido de Acción Nacional 17, complicando de alguna manera la gestión del ejecutivo, que desde un principio de su mandato se ha visto frenado en varias de sus iniciativas. Fue interesante ver como las fracciones parlamentarias se reconfiguraron durante el 2001 para la búsqueda de consensos en la intención de sacar adelante la iniciativa de Reforma Política del Distrito Federal enviada al Senado de la República.

Por su parte, los diferentes estilos y propósitos en la gestión entre delegados panistas y perredistas, sumados a los del jefe de gobierno de la ciudad y el del presidente de la República, que también son de diferentes partidos, se distorsionan o catalizan por los fenómenos mediáticos, convirtiendo la gestión de la ciudad en un proceso siempre controversial y polémico, en el que las resultantes, más que ser producto de planes y programas coordinados institucionalmente, son productos colectivos caprichosos, limitados en función de los retos de la megalópolis e inesperados. Si un día el gobierno federal decide retirar el subsidio nacional de algún programa social, entonces el Distrito Federal implementa un programa de compensación. Si el gobierno del Distrito Federal decide reubicar o mantener mercados informales en algunas colonias, los delegados panistas deciden que la ubicación debe ser en otras colonias.

Así, por el momento, las relaciones intergubernamentales tienden más al conflicto, a la confrontación y a la competencia por los votos y los recursos que a la cooperación; ésta aparece sólo cuando se vislumbran beneficios mutuos o en etapas tácticas de tregua para recomponerse al interior. El caso de cambio del jefe de policía del Distrito Federal durante el 2002, fue un buen ejemplo de este conflicto; el jefe de gobierno tuvo que declinar su propuesta inicial que no fue aceptada por el presidente Fox, para que al final el presidente

le aceptara la segunda propuesta con la que Marcelo Ebrad se convirtió en el nuevo Secretario de Protección y vialidad.

5.6.2 La alternancia en los gobiernos municipales. Un interesante artículo de Alejandro Tuirán permite analizar y medir los niveles de compatibilidad en los escenarios de la gobernabilidad política entre gobiernos estatales y municipales de la región centro.

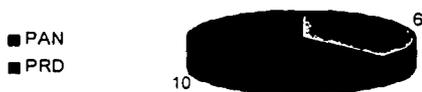
Cuadro 22 (primera parte)
Municipios y población gobernada por partido en la Región Centro
(Años 2002 y 2003)

Entidad y partido	PAN y alianzas			PRI			PRD y alianzas		
	Mpios.	Población millones	%	Mpios.	Población millones	%	Mpios.	Población millones	%
DF PRD	6	2.45	28.53			0.00	10	6.2	71.47
Hidalgo PRI	10	0.53	23.83	63	1.5	67.73	7	0.13	5.76
México* PRI	25	4.17	32.75	72	5.7	36.31	22	3.19	23.72
Morelos PAN	8	0.81	51.90	15	0.53	34.22	7	0.18	11.45
Puebla PRI	46	2.13	41.89	140	2.45	48.35	19	0.24	4.78
Tlaxcala PRD	5	0.10	10.49	34	0.31	55.12	13	0.16	17.05

Fuente: (Tuirán, 2002: 37) Nota: elaboración propia. * Elecciones de marzo del 2003

Gráfica 16

Distrito Federal: Gobiernos Delegacionales



En este cuadro se ve como en el Distrito Federal el jefe de gobierno tiene cierta ventaja

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

para la realización de su gestión a nivel de la Ciudad de México, en la medida en que aparentemente tiene de su lado a 10 delegados de su mismo partido compartiendo funciones de gobierno, contra seis delegados panistas, que a lo largo de su administración han mostrado ciertas resistencias y desviaciones de la línea del gobierno central. En el estado de Hidalgo tenemos un gobernador priista consolidado, con 63 de los 84 municipios bajo control de su partido, que representan a casi 7 de cada 10 hidalguenses, por lo que consideramos que la gestión municipal en este estado se da bajo relaciones intergubernamentales relativamente estables y cargadas a favor del gobernador.

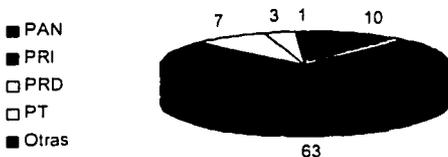
Gráfica 17

Distrito Federal: Población gobernada



Gráfica 18

Hidalgo: Gobiernos Municipales

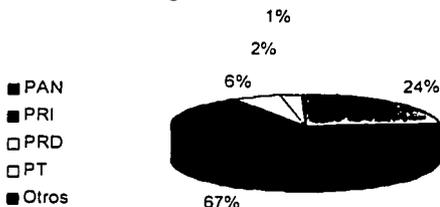


Por su parte, en el Estado de México se ve un panorama contradictorio, pues mientras que el gobernador priista gobierna al lado de 69 alcaldes correligionarios suyos, frente a 52

alcaldes de diversas organizaciones políticas, el Partido de Acción Nacional gobierna por sí sólo al 54.75% de la población, pues aunque sólo ganó 30 municipios algunos de ellos son los de mayor población. De esto se deriva un escenario de relaciones intergubernamentales estatal-municipal complejo, pues los criterios en la forma de gestión varían de partido a partido y a la hora de distribuir el gasto se generan conflictos, incluso que involucran al congreso local y a los cabildos, aún tratándose de miembros del mismo partido.

Gráfica 19

Hidalgo: Población Gobernada



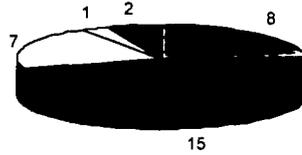
En Morelos el escenario es parecido, al menos desde el punto de vista cualitativo, pues el gobernador panista cuenta sólo con 8 de los 33 municipios bajo control de su partido, mientras que el Partido Revolucionario Institucional gobierna en 15 y los otros 10 están en manos de otras 3 fuerzas políticas distintas a la del gobernador.

En estos niveles de gobierno también hay que considerar la manera en que opera el sistema de equilibrios de poder al tener un calendario electoral trienal y alterno, de tal manera que cuando un gobernador inicia su mandato no necesariamente cambian todos los gobiernos municipales, entonces el elector tiene la posibilidad de reforzar con su voto al partido del gobierno estatal u optar por alguna fórmula diferente, como medida de sanción o contrapeso a su gestión. En ese sentido la alternancia es un fenómeno muy común de unos años para acá en muchas entidades de la República, como se demostró con los números líneas arriba.

Gráfica 20

Morelos: Gobiernos Municipales

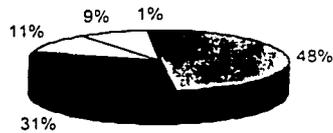
- PAN
- PRI
- PRD
- PVEM
- Otros



Gráfica 21

Morelos: Población Gobernada

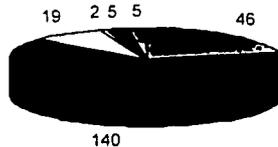
- PAN
- PRI
- PRD
- PVEM
- Otros



Gráfica 22

Puebla: Gobiernos Municipales

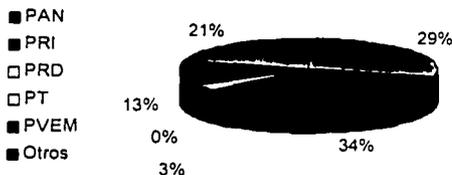
- PAN
- PRI
- PRD
- PT
- PVEM
- Otros



En Puebla el gobernador priista y su partido gobiernan en 140 de los 217 municipios con el 48.35% de la población estatal, pero el Partido de Acción Nacional con sólo 46 municipios, contando la capital estatal, gobierna al 41.89 % de la población; otro casi 10% se lo reparten entre 5 fuerzas políticas, incluido el Partido de la Revolución Democrática.

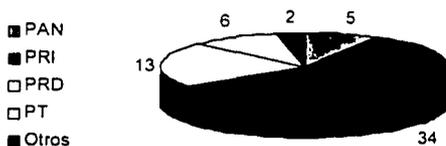
Gráfica 23

Puebla: Población Gobernada



Gráfica 24

Tlaxcala: Gobiernos Municipales

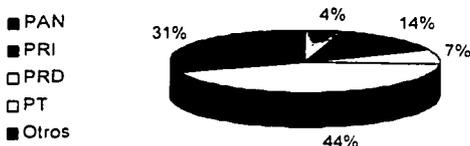


Tlaxcala tiene un gobernador producto de una alianza entre varias fuerzas políticas que le alcanzó para derrotar al Partido Revolucionario Institucional; por lo mismo, de 60 municipios sólo 13 están en manos del partido del gobernador, mientras que el Partido Revolucionarios Institucional mantiene 34 bajo su gobierno; los otros 13 se los reparten entre el Partido de Acción Nacional y otras dos fuerzas políticas. Aquí también la alternancia se ha vuelto un fenómeno común y de un trienio a otro la correlación de fuerzas

partidistas entre el ejecutivo estatal, los alcaldes y el congreso local cambia mucho, pero no parece ser un punto que divida a la clase política de la entidad.

Gráfica 25

Tlaxcala: Población Gobernada



De estos seis casos el Distrito Federal, no tiene una alcaldía que comparta el asiento de los poderes locales en virtud de que la delegación Cuauhtémoc es un órgano desconcentrado del gobierno de la ciudad y no un municipio autónomo, pero las otras cinco entidades sí; de éstas, sólo en dos el gobernador tiene un alcalde en la capital estatal de su mismo partido, mientras que en las otras (Toluca, Puebla y Tlaxcala) los alcaldes de las capitales estatales pertenecen a un partido diferente al del gobernador; ésta, consideramos es una variable cualitativa que afecta la legitimidad del gobernador; por lo mismo la gobernabilidad territorial de la entidad y desde luego las relaciones intergubernamentales entre los dos niveles de gobierno.

En un análisis acotado a los 34 municipios conurbados del Estado de México con la capital nacional, en los tres procesos electorales que cubren 1991 al 2000 el fenómeno de la alternancia se fue haciendo cada vez más común, pasando de un dominio del Partido Revolucionario Institucional de sólo dos municipios para la oposición (Cuautitlán-PAN y Chinconcuac-PRD) en 1991, a cuatro en 1994 (tres para el PAN y uno para el PRD) y a 21 en 1997 (diez para el PRD y once para el PAN), a una situación de equilibrio de fuerzas entre los tres partidos más importantes del país al dejarle al Partido Revolucionario Institucional el gobierno de sólo 13 municipios. (Sobrino, 1998: 587-591)

Cuadro 22 (Continuación)
Municipios y población gobernada por partido en la Región Centro
(Años 2002 y 2003)

Entidad y partido-gobierno	PT			PVEM			Coaliciones y otras		
	Mpios. s.	Población millones	%	Mpios.	Población millones	%	Mpios.	Población millones	%
DF PRD	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hidalgo PRI	3	0.05	2	-	-	-	1	0.015	0.67
México* PRI	1	0.01	0.07	-	-	-	-	-	0.07
Morelos PAN	-	-	-	1	0.15	0.95	2	0.023	1.48
Puebla PRI	2	0.012	0.23	5	0.94	1.85	5	1.5	4.54
Tlaxcala PRD*	6	0.98	10.16	-	-	-	2	0.69	7.18

Fuente: Tuirán, 2002: 38-39. Nota: elaboración propia. * Elecciones de marzo de 2003

Pero las cosas siguieron cambiando, pues no todo lo ganado se mantuvo para los partidos en la oposición, ni todo lo perdido para el partido en el gobierno fue para siempre, como se puede observar en el análisis de estos procesos electorales que hizo Luis Jaime Sobrino al término de las elecciones estatales de 1997. (Sobrino, 1998: 548-595) Producto de las siguientes elecciones 2000-2003 para presidentes municipales, en la actual administración del gobernador priista Oscar Montiel, los 34 municipios están gobernados por los tres principales partidos.

El Cuadro 23 refleja una vez más la evolución cuantitativa favorable que el Partido de Acción Nacional fue teniendo durante la última década en los municipios conurbados, pues llegó a 14 municipios frente a 12 del Partido Revolucionario Institucional y 8 para el Partido de la Revolución Democrática, pero además mostró ser la mejor opción incluso en aquellos municipios que anteriormente fueron arrancados al Partido Revolucionario Institucional por el Partido de la Revolución Democrática.

En un análisis más pormenorizado se observa el fenómeno de la alternancia política y la volubilidad del voto en esta zona donde la experiencia reciente muestra que no hay nada escrito, tan es así que unos meses más delante de las elecciones locales, el mapa electoral en los 34 municipios dieron grandes sorpresas durante las elecciones presidenciales.

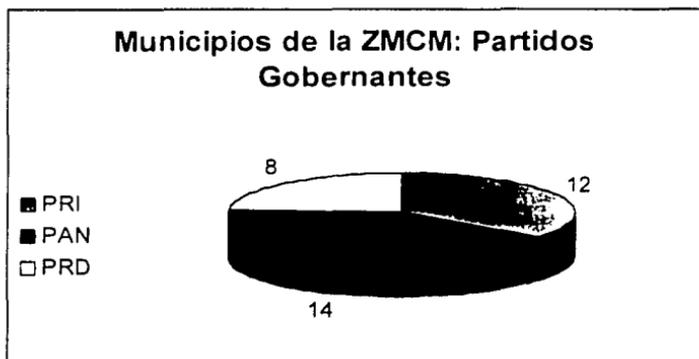
Cuadro 23
34 Municipios conurbados y partidos gobernantes 2000-2003
Zona Metropolitana de la Ciudad de México

Municipio	Partido	Municipio	Partido	Municipio	Partido	Municipio	Partido
Acolman	PRD	Chimalhuacán	PRI	Nicolás R.	PAN	Tezoyuca	PRD
Atenco	PRI	Ecatepec	PAN	Papalotla	PRI	Tlalnepantla	PAN
Atizapán	PAN	Huixquilucan	PAN	La Paz	PRD	Tultepec	PRI
Coacalco	PAN	Ixtapaluca	PRI	Tecámac	PAN	Tultitlán	PAN
Cuautitlán	PAN	Jaltenco	PRI	Teoluyucan	PAN	Zumpango	PRI
Chalco	PRI	Melchor O.	PAN	Teotihuacán	PRD	Cuautitlán I	PAN
Chiautla	PRI	Naucaupan	PAN	Tepetlaoxtoc	PRD	V de Chalco	PRI
Chicoloapan	PRD	Nezahualcóyotl	PRD	Tepotzotlán	PAN		
Chiconcuac	PRI	Nextlalpan	PRI	Texcoco	PRD		

Fuente: Página Web del Partido de la Revolución Democrática.

Nota: Elaboración propia

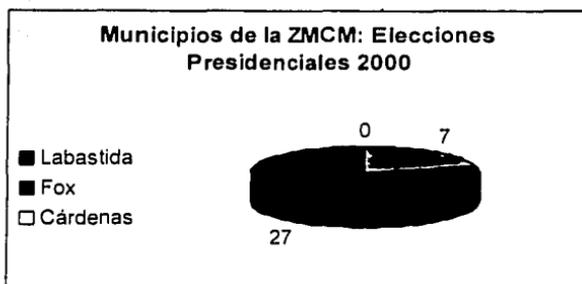
Gráfica 26



De hecho lo que se muestra en este cuadro es el "efecto Fox", es decir, que el deseo de mucho electores por acabar con la permanencia del Partido Revolucionario Institucional en la presidencia de la República, los llevó a las urnas decididos a votar por un candidato, que más allá de sus virtudes mediáticas o sus defectos personales, se veía con mayores

posibilidades para ganarle al candidato del partido en el gobierno. Entonces, los electores de los 34 municipios que meses antes habían votado por una fórmula partidista distinta para presidente municipal o incluso para gobernador, el 2 de julio del 2000 muchos cambiaron de opinión, incluso simpatizantes priistas, y al depositar su voto lo hicieron a favor de Vicente Fox.

Gráfica 27



Más elocuencia que ésta no puede haber para ejemplificar el fenómeno de la alternancia que viene viviendo México desde hace más de una década; en la lógica de ese proceso era obvio que el primero que perdería sería el partido que había durado tanto tiempo en el gobierno, pero al paso de los años se empieza a ver cómo esa tendencia se puede detener y en algunos momentos hasta revertir en contra de otras fuerzas que ya habían ganado terreno, pero en general se ve cómo el Partido de Acción Nacional se fue posesionando de la zona hasta llegar a su momento de mayor cresta el 2 de julio, cuando fueron las elecciones presidenciales.¹⁹³

A partir de ese momento, tanto el gobernador del Estado de México, como los presidentes municipales que llegaron por un partido y luego observaron los cambios de actitud electoral a favor de un candidato presidencial, tuvieron que hacer una relectura de sus posiciones frente al electorado que los llevó al poder e incluso cambiar de discurso.

¹⁹³ Un artículo muy puntual sobre la oleada panista durante la década de los 90's es el de Guadalupe Pacheco. (Pacheco, 2002)

Cuadro 24
El efecto "Fox" y el "voto útil" a posteriori
34 Municipios conurbados y elecciones presidenciales del 2 de julio del 2000

Municipio	Partido	Municipio	Partido	Municipio	Partido	Municipio	Partido
Acolman	AC	Chimalhuacán	PRI	Nicolás R.	AC	Tezoyuca	AC
Atenco	AC	Ecatepec	AC	Papalotla	AC	Tlalnepantla	AC
Atizapán	AC	Huiskuilucan	AC	La Paz	AC	Tultepec	AC
Coacalco	AC	Ixtapaluca	AC	Tecámac	AC	Tultitlán	AC
Cuahtitlán	AC	Jaltenco	AC	Teoluyucan	AC	Zumpango	PRI
Chalco	AC	Melchor O.	AC	Teotihuacán	PRI	Cuahtitlán I	AC
Chiautla	PRI	Naucalpan	AC	Tepetlaoxtoc	PRI	V de Chalco	PRI
Chicoloapan	PRI	Nezahualcóyotl	AC	Tepotzotlán	AC		
Chiconcuac	AC	Nextlalpan	AC	Texcoco	AC		

Fuente: Página Web del Instituto Electoral del Estado de México. AC = Alianza por el Cambio. Nota: Elaboración propia.

Cuadro 25
Evolución del mapa electoral 1991-2003
Municipios conurbados del Estado de México

Elecciones para alcaldes	PAN	PRI	PRD
1991	1	32	1
1994	3	30	1
1997	13	11	10
2000	14 *	12	8
2003**	7 ***	17	9
Elecciones presidenciales 2000			
Vicente Fox	27		
Fco. Labastida		7	
C. Cárdenas			0

* Beneficios del "Efecto Fox". ** El Partido del Trabajo ganó un municipio.

*** Efectos de la caída de popularidad de Fox y su gestión

De hecho Oscar Montiel, que días antes de las elecciones del 2000 había cargado eufórico a Francisco Labastida, cuando éste lo visitó durante su campaña, pronto recompuso la imagen de exacerbado priísta, para presentarse ante Fox, como un gobernador institucional y

TESTS CON
FALLA DE ORIGEN

colaborador, que estaba más interesado en el desarrollo de su entidad, que en rasgarse las vestiduras por no tener en la presidencia a un correligionario. En alguna medida eso le sirvió para lograr que la Secretaría de Comunicaciones, a pesar de la opinión pública en su contra, concediera para el Estado de México el megaproyecto del nuevo aeropuerto para la Ciudad de México; lo que pasó después fue otra historia.

Finalmente, todas estas combinaciones de alternancia, producto del sistema pluripartidista local o nacional y los calendarios electorales tanto de congresos locales, como de alcaldías, sumados a los escenarios de alternancia en el ámbito del gobierno federal, son los ingredientes que hacen de la gestión metropolitana un fenómeno turbulento, al que no se presta mucha atención, sobre todo en sus repercusiones al interior de los aparatos administrativos, pero que es fundamental; por eso la improvisación, la especulación y el pragmatismo son los elementos cotidianos que se incorporan desde las burocracias al proceso de hechura de *policy*.¹⁹⁴ situación que incide en resultados inesperados.

5.6.3. Efectos del "voto útil" a nivel nacional y su repercusión en la región centro

A esto también se vino a sumar el fenómeno electoral del "voto útil" que en México tuvo sus repercusiones a nivel nacional durante las elecciones presidenciales del 2000 y que analizado en la dimensión de la Región Centro, genera, al menos hipotéticamente, impactos diferenciados en los escenarios de la gobernabilidad. El argumento fue que Vicente Fox encabezaba las encuestas y estaba en la posibilidad real de ganar la elección y sacar al Partido Revolucionario Institucional de la "Casa de los Pinos", para rematar diciendo, que un voto por Cuauhtémoc Cárdenas era por lo menos un desperdicio porque él no iba a ganar, o peor todavía, implicaba una complicidad con el partido en el gobierno, restándole posibilidades a Fox de ganar la elección. La expresión "voto útil" se ha utilizado en la jerga política para referirse a la decisión de última hora de una franja del electorado que se inclina a favor de quien tiene mayores posibilidades de ganar o construir una oposición más fuerte frente a un gobierno indeseado. (Álvarez, 2000, 11)

En el caso mexicano después de algunos intentos formales fallidos entre los líderes de los partidos de oposición e incluso de los mismos candidatos, el Partido de Acción Nacional y el grupo de "los amigos de Fox", se plantearon la campaña por el "voto útil" de manera que

¹⁹⁴ Luis Aguilar Villanueva (1992) dedica uno de sus cuatro volúmenes de antologías sobre políticas públicas a este tema y le da ese nombre: "hechura de policy". (Aguilar, 2000)

las distancias ideológicas entre la derecha conservadora que representaba Fox y la centro-izquierda que representaba Cárdenas, se diluyeran o se hicieran de lado coyunturalmente, frente al objetivo común de ganarle la presidencia de la República al Partido Revolucionario Institucional, pero además apoyada en una simpatía singular que despertó el candidato panista entre el electorado, por su imagen carismática de un hombre de campo, empresario exitoso, vaquero enorme con botas, atrabancado, pero habilidoso para ridiculizar a sus contrincantes y polemizar con audacia en lenguaje llano y populachero. En ese sentido las elecciones del 2000 fueron un éxito para Fox y sus seguidores y representan un hecho singular que difícilmente se repetirá. De los 15 millones de votos que logró para ganar la presidencia, los candidatos a senadores de la Alianza por el Cambio (Partido de Acción Nacional y Partido Verde Ecologista Mexicano) tuvieron 1.5 millones de votos menos; lo que significa que esa diferencia de voto a favor de Fox provino principalmente de simpatizantes del Partido de la Revolución Democrática y otras fuerzas menores como lo muestran las cifras del Cuadro 26. Es decir, que el 10.45% de los sufragantes que votaron por Fox, también lo hicieron a favor de candidatos a senadores de otros partidos.

El "voto útil" es una fuente de legitimidad voluble y puede ser tan temporal como la gestión del nuevo gobierno desencante al electorado, o viceversa, se puede convertir en un voto duro relativamente condicionado a que las expectativas de cambio vayan en el sentido en que la ciudadanía que depositó su voto se sienta satisfecha.

Cuadro 26
"Voto útil" por Fox a nivel nacional en función de otros partidos

Partidos	Candidato	Votos por presidencia	Votos por senadores	Diferencia de votos	Porcentaje de voto útil
PAN-PVEM	V. Fox	15,099,105	13,520,452	1,578,653	
PRI	F. Labastida	12,641,560	12,807,817	-166,257	10.53
PRD-PT	C. Cárdenas	5,838,154	6,612,750	-774,596	49.07
PCD	M. Camacho	197,233	496,572	-299,339	18.96
PARM		147,259,327	259,327	-111,899	7.09
PDS	G. Rincón G.	563,719	644,277	-80,558	5.10
Votos nulos		786,664	856,613	-69,949	4.43

Fuente: (Alvares, 2000: 12)

Ahora bien, lo que nos interesa es saber la manera en que se comportó este fenómeno en las entidades de la región centro, estructurar algunas hipótesis sobre el grado de conformidad y satisfacción de esos segmentos de electores con el gobierno elegido hasta el momento, para finalmente tener una radiografía del escenario de gobernabilidad en que se podría desarrollar la gestión de las políticas metropolitanas y las relaciones intergubernamentales, considerando esta legitimidad que aporta o quita la volubilidad del "voto útil" a los decisores, es decir a quienes gobiernan.

Cuadro 27
"Voto útil" en la Región Centro en la elecciones del 2000
(Aproximado a millones)

Entidad	Votos por Fox	Votos por senado PAN	Diferencia ganada Fox	% de la diferencia	Votos por Cárdenas	Votos por senado PRD	Diferencia perdida Cárdenas	% de la diferencia	% voto útil del PRD p/ Fox
DF	1.861	1.564	0.297	15.96	1.105	1.253	0.148	13.43	49.97
México	2.094	1.890	0.204	9.76	0.897	0.948	0.052	5.78	25.34
Hidalgo	0.271	0.232	0.039	14.63	0.129	0.142	0.013	9.70	32.03
Morelos	0.273	0.248	0.025	9.23	0.117	0.133	0.015	13.08	60.74
Puebla	0.705	0.667	0.038	5.37	0.199	0.202	0.008	3.82	20.04
Tlaxcala	0.122	0.084	0.037	30.88	0.080	0.108	0.028	34.52	73.91
Totales	5326	4685	641	12.04	2527	2786	259	9.76	40.41

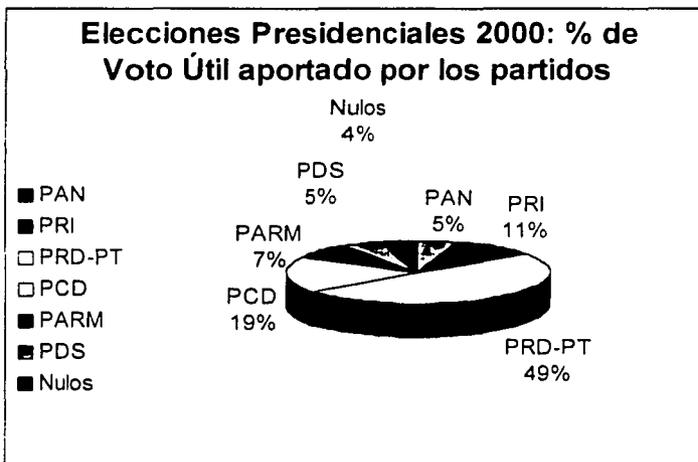
Fuente: Alvares Garín, Raúl, "Radiografía del "voto útil"", en *Revista Memoria*, número 138, México, Memoria-Juan Pablos, agosto del 2000, pp 12.

Nota: Elaboración propia.

El Cuadro 27 refleja con claridad el sentir del electorado en cada una de las seis entidades de la Región Centro al momento de la votación, pues a pesar de ser simpatizantes o incluso militantes del Partido de la Revolución Democrática y sus aliados, en esa coyuntura específica, pensaron que era más importante que el Partido Revolucionario Institucional perdiera la presidencia de la República aunque eso representara darle el triunfo a un gobierno no perredista, incluso considerado por ellos como más conservador que el mismo partido en el gobierno. Por eso en estas entidades cerca de 259 mil electores (9.76%) que

votaron por senadores perredistas, simultáneamente lo hicieron por Vicente Fox para la presidencia de la República, retirándole su respaldo a Cuauhtémoc Cárdenas. Los más altos porcentajes de "voto útil" provinieron de 2 territorios que actualmente están localmente bajo gobiernos perredistas o de coalición con ese partido, como son el estado de Tlaxcala con el 34.52% de diferencia entre votos por el Senado de la República y por la presidencia de la República y el Distrito Federal con 13,43%, a pesar que desde 1988 había mostrado sus inclinaciones por los partidos de izquierda.

Gráfica 28



Otro estado que destaca por su alto porcentaje en esta diferencia es Morelos con 13.08%. Extraño es que una entidad tan priísta como mostró serlo en las elecciones del 2001 a nivel local, haya aportado casi el 10% de su votación al "voto útil" apenas un año antes. Los que si se distanciaron de esta aportación en beneficio de Vicente Fox fueron el Estado de México y Puebla con 5.78 y 3.82% respectivamente. Pero por volumen de votantes entre el Distrito Federal y el Estado de México aportaron poco más de medio millón de "votos útiles" del total de los 641 mil que esta región le depositó a Vicente Fox.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¿Esta fuente de legitimidad puede servirle a Fox para instrumentar políticas metropolitanas que encuentren eco en los diferentes actores políticos y económicos de la Región Centro?; ¿qué tanto peso tiene esa legitimidad para los decisores de políticas?; ¿qué tan interesado está el gobierno foxista por los temas de la megalopolización y sus efectos a nivel regional?. Son preguntas sin claras respuestas; tal parece que las prioridades en la agenda gubernamental se centran primero es hacer posible la gobernabilidad en los asuntos nacionales para lo cual la relación entre el ejecutivo y legislativo federal es considerada estratégica y en donde el Partido Revolucionario Institucional muestra capacidades y fuertes resistencias a seguir perdiendo terreno. En la Región Centro la lucha por el poder es más plural y más intensa por el peso específico de la región respecto del resto del país; la infinidad de actores, sus alianzas y las coyunturas políticas locales abren espacios para la negociación y las posturas un poco más flexibles y ahí es donde el gobierno de Vicente Fox podría buscar consensos para la organización y rediseño de órganos de gobierno metropolitanos que le den cauce a las políticas que efficienten el desempeño gubernamental y se traduzcan en resultados en beneficio la población y de la región.

5.7 Perspectiva de la alternancia política en la región metropolitana

Al momento se tiene un presidente de la República panista, un senado dominado en alianzas por el Partido Revolucionario Institucional, una Cámara de Diputados muy dividida pero plural, que se está acostumbrando a la negociación y a los consensos, sin embargo en los momentos álgidos muestra capacidad de resistencia para las iniciativas del ejecutivo y actitudes contestatarias frente a los proyectos de los secretarios de estado y demás funcionarios de la federación. La relación ejecutivo-legislativo se antoja como uno de los puntos prioritarios a resolver en esta transición hacia el régimen democrático, pero que por el momento cobra facturas a todos los actores y desde luego a la ciudadanía.

En la relaciones intergubernamentales entre el ejecutivo federal y los gobernadores a pesar de que 18 de las 32 entidades están gobernadas por el Partido Revolucionario Institucional, 6 por el Partido de la Revolución Democrática y 8 por el Partido de Acción Nacional,¹⁹⁵ se percibe menor fricción, posiblemente debido al espíritu descentralizador que permea entre

¹⁹⁵ A marzo de 2003 El Partido de la Revolución Democrática gobernaba en el Distrito Federal, Baja California Sur, Chiapas, Michoacán, Tlaxcala y Zacatecas; mientras que el Partido de Acción Nacional gobernaba Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro y Yucatán.

la mayoría de los miembros del gabinete y por los avances efectivos en ese terreno durante el último lustro.

Sin embargo, en el Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador inició en el 2001 con una campaña de enfrentamientos personales con el presidente de la República, más de orden mediático y propagandístico, que en términos de conflictos intergubernamentales; finalmente su postura, aunque voluble, se ha ido mesurando en la medida que aprende a hacer gobierno y a asumir los verdaderos retos que implica estar frente a la responsabilidad de gobernar la capital del país con el presupuesto más importante de las 32 entidades.

Por su parte los 18 ejecutivos estatales priistas de momento amenazan con el fantasma del "sindicato de gobernadores" para hacer un frente, sobre todo a las "campañas de desprestigio" a que van siendo sometidos algunos de sus correligionarios por escándalos de corrupción, como el caso del exdirector de Petróleos Mexicanos y su líder sindical. Pero en general han adoptado más una postura de repliegue político y de institucionalidad para realizar gestiones con resultados que le den posibilidades en los proceso electorales para las sucesiones locales que se van dando intercaladamente a lo largo del sexenio o la nacional que empezará a calentarse a partir del 2005.

Cuadro 28
Resumen del escenario político nacional

Nivel federal		Presidente (PAN)			
Partidos políticos		PAN	PRI	PRD	Otros
Congreso de la Unión	Senado	53	58	17	0
	C. Diputados	224	210	66	0
Poderes ejecutivos	Gobernadores	8	18	6	0
	Alcaldes	387	1152	299	605*

Incluye ayuntamientos regidos por usos y costumbres fuera del sistema de partidos.

Específicamente respecto de la Región Centro, la correlación de fuerzas se ve muy compleja, pero a la vez pareja, pues aunque las gubernaturas están repartidas a razón de 3-2-1 entidades entre las principales fuerzas políticas del país y sus alianzas. En el supuesto de que se reanimara alguna fórmula organismo regional metropolitano, la triada Estado de México-Hidalgo-Puebla (PRI), la dupla Distrito Federal-Tlaxcala (PRD) y la dupla

Morelos-presidencia de la República, ya en el proceso de formulación y gestión de políticas plantearía escenarios interesantes que podrían en términos positivos, desembocar en planes y programas consensuados por los principales actores políticos, mismos que se convertirían en promotores estratégicos, en tanto órganos de gobierno, para realizar una gestión público-privada-social de las acciones concretas a realizar sobre proyectos metropolitanos de alcance regional. El interés que los movería, sería, por un lado la urgencia de resultados al momento de rendir cuentas a los órganos de representación ciudadana y las expectativas de mantener a su partido en el poder para las siguientes elecciones.

En el nivel de la relación gobierno estatal-congreso local-municipios, considerando los partidos que gobiernan y la filiación política de los delegados o alcaldes, ya hemos visto en líneas anteriores como el mapa electoral es bastante plural y de contrapesos; en el Distrito Federal diríamos que el jefe de gobierno (PRD), requiere de que en la Asamblea Legislativa se den alianzas con alguna de las otras dos grandes fuerzas para lograr consensos y respecto de su relación con los delegados tiene inclinada la balanza a su favor 10 a 6, aunque la filiación de los seis delegados de la oposición son correligionarios del presidente de la República y en muchas ocasiones durante su administración eso les ha valido para hacer presión y llevar la gestión local por derroteros distintos de los del jefe de gobierno.

En Hidalgo el gobernador (PRI), gobierna con ventaja tanto en el congreso local (63 a 21 diputados), como con los alcaldes, pues ahí tiene una mayoría de 63 a 21 municipios y aunque las decisiones para la gestión gubernamental no están sujetas a votación, es importante contar con la aprobación y legitimidad que le da la mayoría; diríamos que su verdadera oposición y contrapeso está el Los Pinos. En el Estado de México estaba más equilibrada la situación entre el gobernador y los alcaldes, pues la relación a favor del ejecutivo, era de 69 a 53 municipios; en el congreso local contaba con mayoría (69 a 53) y su manejo con la Presidencia de la República ha sido institucional, en la medida en que es uno de los aspirantes de su partido a contender por la máxima magistratura para el 2006, sobre todo si se considera el repunte de su partido en las últimas elecciones de marzo de 2003 en su entidad.

En Morelos hay una situación peculiar, pues el gobernador (PAN) desempeña su gestión en una relación desfavorable de 8 a 25 municipios repartidos, entre las otras fuerzas políticas, con preponderancia del Partido Revolucionario Institucional (15 municipios), de tal manera

que la ventaja que podría tener por ser correligionarios del presidente de la República, se le desvanece al verse obligado a realizar una gestión permanentemente negociada o cuestionada por la mayoría de los alcaldes morelenses, además de ser el único gobernador panista en la Región Centro; sumado a esto, en el congreso local hay empate técnico entre las fracciones de la oposición y la de su partido, razón por la cual las alianzas y los acuerdos son indispensables para neutralizar las embestidas del Partido Revolucionario Institucional, en tanto organización recientemente desplazada del poder estatal.

Cuadro 29
Resumen de los escenarios políticos
Región Centro

Presidente de la República (PAN)					
Partidos Políticos		PAN	PRI	PRD	Otros
Entidades y órganos de gobierno					
Distrito Federal (PRD)	Jefe de Gob.			X	
	Asamblea	17	16	19	14
	Delegados	6	0	10	0
Hidalgo (PRI)	Gobernador		X		
	Congreso	0	29	0	0
	Alcaldes	10	63	7	4
Estado de México* (PRI)	Gobernador		X		
	Congreso**	11	24	10	6
	Alcaldes	25	72	22	1
Morelos (PAN)	Gobernador	X			
	Congreso	15	12	3	0
	Alcaldes	8	15	7	3
Puebla (PRI)	Gobernador		X		
	Congreso	10	25	2	5
	Alcaldes	46	140	19	12
Tlaxcala (PRD)	Gobernador			X	
	Congreso	3	13	12	4
	Alcaldes	5	34	13	8

Nota: Elaboración propia. * Elecciones 2003. **Faltan los diputados de representación proporcional

En el caso de Puebla el gobernador (PRI), tiene una balanza favorable de 140 a 77 municipios, pero el porcentaje de población que gobiernan los municipios priístas es menor

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

a la mitad de la población estatal y el Partido de Acción Nacional por sí sólo, gobierna casi el 42% de la población de los municipios de la oposición, sin embargo su punto de equilibrio lo encuentra en el congreso local en donde cuenta con mayoría absoluta, pues 25 de los 42 diputados son priistas. Por último, en Talxcala las cosas no son tan diferentes, pues como el gobernador llegó bajo la nominación del Partido de la Revolución Democrática, pero en alianza con varias fuerzas, entonces los número por sí mismos no reflejan la complejidad de esta relación que aparentemente le es desfavorable de 13 a 47 alcaldes en la oposición, de los cuales 24 son del Partido Revolucionario Institucional; en el congreso local tampoco tiene mayoría, 12 diputados contra 22 de las otras fuerzas, de los cuales 13 son del Partido Revolucionario Institucional; el otro elemento de contrapeso a su gestión es el hecho de ser un gobernador de oposición al presidente de la República, sin embargo por el enfoque descentralizador y tolerante que ha seguido el presidente de la República en general para con los gobernadores, eso no ha generado tanta fricción, pues los aspectos álgidos de la política del gobierno federal en todo caso se han enturbiado más en el Congreso de la Unión y particularmente con el Senado en donde está pesando la alianza del Partido Verde Ecologista con el Partido Revolucionario Institucional.

Un elemento importante que también entra al jugo de los contrapesos es el tamaño de la población que se gobierna en cada localidad y su importancia económica y administrativa, pues algunos partidos que ganan muchos municipios, lo hacen en los más pequeños, marginales y alejados de los centros urbanos o la capital estatal como es el caso del Partido Revolucionario Institucional en el Estado de México, Puebla e Hidalgo y ello implica una composición de fuerzas cualitativamente diferente a la hora de la toma de las decisiones político-administrativas, que puede favorecer al gobernador oponente aún en desigualdad numérica. Pero todo esto está cambiando a cada momento en estos tiempos de turbulencias política, de incertidumbre económica y de volubilidad de los electores.

Los resultados de las elecciones de marzo del 2003 en el Estado de México, dejan entrever lo politizado de las administraciones locales, pues de 34 municipios, en 14 se registraron cambios de partido, siendo el Partido de Acción Nacional el máximo perdedor y el Partido Revolucionario Institucional el máximo ganador. Esto da una idea de cómo a la distancia del "efecto Fox" y caída de su popularidad, la correlación de fuerzas se inclinó a favor del

Partido Revolucionario Institucional, como producto de una gestión estatal que buscó reposicionarse en la entidad; lo mismo ocurrió en el congreso local.

Cuadro 30
Alternancia en los municipios conurbados (2003-2006)
Zona Metropolitana de la Ciudad de México

Municipio	Partido	Municipio	Partido	Municipio	Partido	Municipio	Partido
Acolman	PRD	Chimalhuacán	PRI	Nicolás R.	PAN	Tezoyuca	PRI*
Atenco	PRI	Ecatepec	PRI*	Papalotla	PRI	Tlalnepantla	PAN
Atizapán	PRI*	Huixquilucan	PRI*	La Paz	PRI*	Tultepec	PRD*
Coacalco	PAN	Ixtapaluca	PRI	Tecámac	PRI*	Tultitlán	PRD*
Cuautitlán	PRI*	Jaltenco	PRI	Teoluyucan	PAN	Zumpango	PRI
Chalco	PRD*	Melchor O.	PRI*	Teotihuacán	PRD	Cuautitlán I	PAN
Chiautla	PRI	Naucalpan	PAN	Tepetlaoxtoc	PRI*	V de Chalco	PRD*
Chicoloapan	PRD	Nezahualcóyotl	PRD	Tepotzotlán	PAN		
Chiconcuac	PT*	Nextlalpan	PRI	Texcoco	PRD		

Fuente: Instituto Electoral del Estado de México. *Alternancia (el PRI ganó 6 municipios y perdió 4; el PRD ganó 4 y perdió 1 y; el PAN perdió 6.

Nota: Elaboración propia.

Por eso el gobierno, la administración y los partidos son aspectos de una misma realidad. Las reformas institucionales para darle congruencia y estabilidad a un gobierno de alcance metropolitano, puede verse lejano para quienes desde la política sólo viven del pragmatismo que les imponen las coyunturas de la lucha electoral. Por eso la alternancia debe de ser tomada en cuenta al momento del análisis de las políticas, tanto en la etapa de la formulación, pero sobre todo durante el largo proceso de la implementación, ya que es ahí donde se percibe el papel y las estrategias de los diferentes actores políticos, para determinar el curso final de las políticas; en ese sentido:

la evaluación es una tarea que debe considerarse ya en el momento del diseño de la política. Para garantizar la plena utilidad de sus resultados deben articularse mecanismos que permitan la integración de los procesos de evaluación en el conjunto de procesos organizativos para el diseño y desarrollo de la intervención pública. (Tamayo, 1997: 310)

6. La reforma política del Distrito Federal

6.1. Bases constitucionales

Un primer punto en esta reforma es el relacionado con la posibilidad de que sea la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la que apruebe el monto anual de la deuda pública del Distrito Federal y que sólo cuando la propuesta del jefe de gobierno rebase los límites establecidos por la ley, el excedente sea aprobado o modificado por el Congreso de la Unión. En el segundo punto se toca el tema de la remoción del jefe de gobierno y la reforma va en el sentido de que sean tres cuartas partes del Senado en pleno las que lleven a cabo la calificación de este caso extremo y no la Comisión Legislativa del Distrito Federal. El tercer punto trata sobre la facultad de indultar reos. Actualmente es el presidente de la República quien ejerce dicha facultad sobre los reos del Distrito Federal, sin embargo, como al haber un órgano legislativo local que se encarga de la formulación y reformas al código penal, lo congruente es que sea al jefe de gobierno a quién le corresponda dicha facultad. Bajo la misma lógica se propone facultar a la Asamblea Legislativa para que emita una ley local de responsabilidades de los servidores públicos y que el juicio político a cargo del Congreso de la Unión, sólo sea posible para sus altos funcionarios, en caso de que éstos violen las normas establecidas en la legislación federal.

También se solicita que el Congreso de la Unión dicte disposiciones que establezcan la autonomía del Distrito Federal respecto de su régimen interior, de acuerdo a lo que establece la propia Constitución y el Estatuto Constitucional, para que su gobierno quede a cargo de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial locales; asimismo que aseguren el ejercicio de las funciones de los poderes de la Unión en el Distrito Federal y se defina la atribución que subraya el carácter *sui generis* del Distrito Federal en su calidad de capital de la República y sede de los poderes federales, para que se destaque así su diferencia esencial respecto de los estados de la república.

6.2. Organización y funcionamiento

El Apartado C del nuevo Artículo 122 Constitucional prevé la existencia del ordenamiento de organización y funcionamiento del gobierno local, que se llamará Estatuto Constitucional del Distrito Federal. El proyecto no sólo pretende reformular su denominación con respecto al ordenamiento vigente, que se titula Estatuto de Gobierno del

Distrito Federal, en cuanto que éste propiamente no sólo organiza al gobierno local, sino que también establece un capítulo de derechos y obligaciones de carácter público de habitantes y ciudadanos de la entidad; tal cambio de denominación obedece entonces a conferirle un estatus singular a dicho ordenamiento fundamental, distinguiéndolo con claridad de las constituciones de las otras 31 entidades de la República. Se califica como constitucional, pretendiendo que el Constituyente le otorgue una jerarquía distinta al resto de la legislación local. Desde luego, tratándose de un ordenamiento local, este Estatuto no podrá imponer obligaciones o prohibiciones a los poderes federales.

6.3. Ampliación de facultades

En la Fracción V del propio Apartado C, destaca por su trascendencia la nueva facultad de la Asamblea Legislativa para iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en cualquier materia. La misma fracción, además, prevé la participación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el procedimiento de reformas a la constitución, en los términos del Artículo 135, con la misma calidad con que lo hacen las legislaturas de los estados. Se ha considerado que dicha participación implica un reconocimiento fundamental del derecho de los ciudadanos del Distrito Federal de participar, por conducto de su representación legislativa local, en las modificaciones a la constitución, en su carácter de parte integrante de la federación. Con esta modificación el gobierno de la capital quedaría en igualdad de circunstancias con las entidades, para participar en la formulación de reformas constitucionales conjuntas, que tuvieran que ver con el diseño de formas de gobierno metropolitano de dimensión regional.

Por otra parte, el Apartado D del Artículo 122 Constitucional propone que el Distrito Federal participe de manera obligatoria en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dada su importancia en la actividad económica nacional y su peso significativo en el producto interno bruto del país. Asimismo, se dispone que, de acuerdo con la legislación aplicable, participe en los fondos de aportaciones federales, todo ello de acuerdo con la ley que expida el Congreso de la Unión. También se prevé que el jefe de gobierno pueda promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, que pueda formular observaciones a sus proyectos de ley y presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa relacionados con las competencias del gobierno capitalino

6.4. Consejo de Delegados Políticos

Por otra parte, se propone que con base en las disposiciones que expida el Estatuto Constitucional, el jefe de gobierno presida un Consejo de Delegados Políticos, que estará encargado de conocer y opinar sobre políticas territoriales y administrativas. En el Distrito Federal, son necesarios mecanismos y procedimientos que permitan armonizar las políticas públicas del ámbito territorial y administrativo. Esto con mayor razón, cuando la facultad de iniciar leyes y la reglamentación de éstas para proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, corresponde sólo al jefe de gobierno, quien consideraría en dicha instancia los resultados del análisis de la problemática delegacional. En este sentido el Consejo podría constituirse como un órgano articulador para la gestión de la administración pública territorial, pero la discrecionalidad de las políticas a implantar, sigue dependiendo de la discrecionalidad del jefe de gobierno, es decir, que en este rediseño institucional, la reforma se mantienen del lado los criterios centralistas, ya que los delegados opinan, pero no deciden lo que ocurrirá dentro de las jurisdicciones que ellos gobiernan por mandato popular. Al mismo tiempo se determina que, a diferencia de los municipios, las delegaciones actuarán bajo coordinación o dependencia de la administración pública del Distrito Federal de acuerdo con lo que establezca el Estatuto Constitucional y de conformidad con las leyes aplicables.

Las delegaciones tendrán competencia exclusiva en las materias que determinen el Estatuto Constitucional del Distrito Federal y las leyes aplicables. Dichos ordenamientos establecerán los supuestos en que las delegaciones actuarán con autonomía, coordinación o dependencia de la administración pública del Distrito Federal.

Por lo mismo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo estará facultado para resolver, las posibles controversias competenciales que se susciten entre las delegaciones políticas, o entre éstas y las demás autoridades de la administración pública. De esta manera se prevé un modelo de gestión conflictivo entre estos dos niveles de gobierno, pero con instancias burocráticas que interpretarán la ley y administrarán justicia en tiempos y forma dependiendo del asunto. Lo anterior resulta razonable, si pensamos que los actores políticos que se ocuparon de este rediseño institucional, estaban conscientes de que la disputa partidista por los gobiernos locales propicia la alternancia constante, al igual que lo que ha venido sucediendo en los municipios del Estado de México (y de todo el país). Luego, en

ese escenario de cohabitación política, lo mejor es prever las diferencias de criterio a la hora de implementar las políticas e interpretar cada quien desde su postura políticas, a quién y cómo le corresponde hacer las cosas. Que mejor que un tercero con reconocimiento institucional para dirimir el conflicto.

6.5. La coordinación metropolitana

El proyecto de reformas propone mantener el vigente esquema de coordinación para la planeación y ejecución de acciones de las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, prevista en el vigente Apartado G del Artículo 122 constitucional, pero no prevé la necesidad de realizar cambios a las actuales modalidades de organismos de coordinación metropolitana y mucho menos que se extiendan estas facultades para entrar en negociaciones con los estados vecinos de la Región Centro. Simplemente, para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el Artículo 115, fracción VI de la Constitución, en materia 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, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de Comisiones Metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes. Estas Comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones y través de las Comisiones se establecerán:

1. Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las Comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;
2. Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las Comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros para su operación;
3. Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las Comisiones.

Adicionalmente en esta reforma no se define el papel del gobierno federal en su calidad de subsidiario, copartícipe o instancia coordinadora superior y en cambio se mantiene

intocable el paradigma de la organización federal para atender los problemas metropolitanos. Desde los órganos de gobierno de cada entidad se construyen los acuerdos por separado, se definen las políticas metropolitanas (cuando las hay), y luego el gobernador o jefe de gobierno, si lo consideran pertinente y les surge como un asunto obligado para la agenda, hasta entonces giran instrucciones para iniciar la gestión e implementación de políticas, siempre y cuando las legislaturas locales les aprueben los proyectos.

6.6. Legalidad y legitimidad del proyecto de reforma

La votación en la Cámara de Diputados para que esta iniciativa de ley se enviara al Senado de la República fue de 358 a favor, 17 en contra por parte de diputados priistas, 118 ausentes de los cuales 78 fueron priistas y 7 abstenciones con lo cual suman los 500 diputados que la conforman. Por lo tanto se puede considerar que tiene un alto grado de legitimidad y apoyo por parte de los legisladores, sin embargo justamente la reticencia de una buena parte de la fracción priista en la cámara baja, coincide con la tardanza o la baja prioridad que le está dando a la reforma, un Senado con cierto predominio priista incluida su alianza coyuntural a partir del 2002 con la fracción verde-ecologista, por lo que seguramente seguirá pendiente, por lo menos hasta que la fracción priista esté segura de que gana y qué pierde en el contexto de las elecciones intermedias del 2003, al darle turno y en su caso aprobarla con o sin cambios.

* * * * *

El proyecto de Reforma Política del Distrito Federal se puede considerar como conservador, en la medida que apenas se alcanza para la capital del país un estatus jurídico equivalente al que tienen desde hace mucho tiempo las demás entidades de la República, con las diferencia de excepción por el hecho de servir de sede de los poderes federales. Además, se conserva mucho más centralista, en la medida que las delegaciones se mantienen como órganos desconcentrados del gobierno central, con funciones más administrativas que políticas, en lo que se refiere a su régimen interior y en proporción a la legitimidad que alcanzan sus gobiernos por el hecho de que el delegado es electo popularmente; su pertenecía a un órgano administrativo de nueva creación como sería el

Consejo de Delegados, no garantizaría de ninguna manera, que sus opiniones fueran tomadas en cuenta por el jefe de gobierno; en todo caso se trata de un órgano que le dará fachada de apertura descentralizadora al gobierno central, pero que en la práctica, los acuerdos que de él se desprendieran no tendrían carácter resolutivo ni de obligatoriedad para el jefe del gobierno central. Asimismo, en materia de coordinación metropolitana, las cosas se quedan como están: ni la estructura de los convenios en que se basa el funcionamiento de las Comisiones es tocada, ni las delegaciones limítrofes aumentan sus atribuciones para poder llevar a cabo sus propios convenios, acuerdos y acciones con los municipios vecinos, sin la autorización central. De ello se deriva un panorama de inmovilismo en el estado de cosas desde la perspectiva de la administración pública del Distrito Federal, frente a un caudal de problemas que cada día se complican más. Sólo en puerta se tiene ya a punto de estallar un conflicto muy serio entre las dos entidades por los temas del agua y de la basura, que no se resolverá adecuadamente sin una reforma de fondo de uno y otro lado megalópolis mexicana.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

I. Libros y revistas especializadas

- Abdel-Malek, Anoar**
1979 "Pusvalía histórica", pp. 391-399, en *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLI/Vol.XLI/ Núm. 2, abril-junio, México, UNAM-IIS 612 pp.
- Abramovitz, Janet N.**
1998 *Aguas amenazadas, futuro empobrecido*. El declive de los ecosistemas de agua dulce, Bilbao, Bakeas, 83 pp.
- Acuña, Beatriz y Boris Graizbord**
1999 "Movilidad de trabajadores en el ámbito megalopolitano de la Ciudad de México", en Javier Delgado y Blanca R. Ramírez, Coordinadores, *Territorio y Cultura en la Ciudad de México, Tomo I Transiciones*, pp. 195-222, México, UAM- Plaza y Valdez Editores, 222 pp.
- Agranoff, Robert**
1997 "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", pp. 125-170. en Bañón i Martínez, Rafael y Ernesto Carrillo (Comps.) *La nueva Administración Pública*, pp. 125-170. Madrid, Alianza Editorial, 334 pp.
- Agranof, Robert et al**
2003 "Evaluación de la acción y de las políticas públicas. Una visión desde la bibliografía", 215-250 en Rafael Bañón i Martínez, *Evaluación de la Acción y de las políticas públicas*, Madrid, Dias de Santos, 250 pp.
- Aguilar, Adrián G.**
1999 "La Ciudad de México en la Región Centro. Nuevas formas de la expansión metropolitana", en Delgado, Javier y Blanca R. Ramírez, Coordinadores, *Territorio y Cultura en la Ciudad de México, Tomo I Transiciones*, México, UAM- Plaza y Valdez Editores, 222 pp.
- Aguilar Camín, Héctor**
1983 *Interpretaciones de la Revolución Mexicana*, México, UNAM-Nueva Imagen. 150 pp.
- Aguilar Villanueva, Luis F.**
2000 *El Estudio de las políticas, Tomo I*, México, Porrúa, 281 pp.
-
- 2000 *La implementación de las políticas*, Tomo 4, México, Porrúa, 472 pp.
- Alfie, Miriam, et al**
1996 "El desarrollo sustentable: ¿Una opción para mejorar la vida de los campesinos". En De Grammont, Hubert C. Héctor Tejera Gaona (Coordinadores), *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*, pp. 261-28 México, Plaza y Valdez Editores, Volumen III, 400 pp.
- Almada F., Carlos**
1996 "Integración económica, desarrollo y administración pública. La experiencia de la Comunidad Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte", pp. 254-269, en Bernardo Kliksberg (comp.) *El rediseño del Estado. Una perspectiva Internacional*, México, INAP-FCE,

- 276 pp.
- Altman, David y Rossana Castiglioni**
2001 "¿De qué hablamos cuando hablamos de gobernabilidad democrática?", en *Revista Prospectiva*, Año 7, Número 19, noviembre, pp. 11-14, México, Agrupación Política Nueva A. C., 56 pp.
- Álvarez Garín, Raúl,**
2000 "Radiografía del "voto útil"", en *Revista Memoria*, número 138, pp. 11-14, México, Memoria-Juan Pablos, agosto
- Annan A, Cofi**
2001 *Renovación de la Naciones Unidas: un programa de reforma*. Nueva York, ONU, Página web: <http://www.un.org/spanish/docs/cover.htm>
- Abdel-Malek, Anwar.**
1979 "Plusvalía histórica", pp. 391-399 en *Revista Mexicana de Sociología*. Año XLI/ Vol. XLI / Num. 2, Abril-Junio de 1979, México, UNAM-IIS
- Arellano, Et al, (Coordinadores)**
2000 *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Porrúa, 429 pp.
- Arellano, David y Cabrero, Enrique**
2000 "El dilema de la importación de modelos organizacionales", en *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio*, pp. 397-405. México, Porrúa, 429 pp.
-
- 2000 "Las organizaciones en América Latina. La cooperación como proyecto. la dominación como estrategia", en Arellano et al, *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio*, pp. 406-418 México, Porrúa, 429 pp.
- Baca Rivero, Jaime**
1985 "Descentralización y desconcentración", en *Revista de Administración Pública*, Núms. 67-68 Julio-diciembre, México, INAP. 296 pp.
- Bañón i Martínez, Rafael**
1997 "Los enfoques para el estudio de la Administración Pública: orígenes y tendencias actuales" pp. 7-50, en Bañón i Martínez, Rafael y Ernesto (Comps.) *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial. 334 pp.
- Bañón i Martínez, Rafael y Ernesto Carrillo**
1997 "La legitimidad de la Administración Pública" pp.51-75 en Bañón i Martínez, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.), *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, 347 pp.
- Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.)**
1997 *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, 347 pp.
- Barajas Boyso, Martha Alicia**
2001 "Diseños institucionales para dar credibilidad a la función pública: la autonomía de los órganos de gobierno" en *Revista Prospectiva*, Año 7, núm. 19, noviembre, pp. 25-32. México, 56 pp. Agrupación Política Nueva A. C., 56 pp.
- Bardach, Eugene**
2001 *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas*. Un manual

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- para la práctica, México, CIDE-Porrúa, 150 pp.
- Barrera Zapata, Rolando y Ferreira, Ma. Del Pilar Consuelo**
1991 *Dos décadas de cambios administrativos en el Estado de México*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, 235 pp.
- Barzelay, Michael y Armajani, Babak J.**
1999 "Atravesando la burocracia", en Jay M. Shafritz y Hyde, Albert C. *Clásicos de la Administración Pública* pp. 951-989, México, Fondo de Cultura Económica, 1154 pp.
- Bataillon, Claude**
1972 *La ciudad y el campo en el México central*, México, Siglo XXI, 343 pp.
- Bataillon, Claude y Helene Di Arc Riviére**
1979 *La Ciudad de México*, México, Sep Setentas-Diana, 158 pp.
- Bazaga Fernández, Isabel**
1997 "El planteamiento estratégico en el ámbito público", en Rafael Bañón i Martínez, y Carrillo, Ernesto (comps.), pp. 105-123, *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, 347 pp.
- Bech, Ulrich**
1998 *¿Qué es la globalización?. Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Buenos Aires, México, Paidós, 224 pp.
- Bluet, J. G. y Zemor, J.**
1993 *De la anticipación a la acción*, México, DATAR.
- Benítez, Raúl y José Benigno Moreno**
1988 *Los grandes problemas de la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés Editores.
- Beristain, Javier (Coordinador)**
1999 *Los retos de la ciudad de México en el umbral del siglo XXI*. México, ITAM, 280 pp.
- Berrueto, Federico**
2000 "Plurlismo y mayorías", en *Revista Voz y Voto, Política y elecciones*, número 113, 15 de julio, pp. 17-22, México, Nuevo Horizonte Editores, S. A. de C. V., 52 pp.
- Boege, Eckart**
1996 "El desarrollo sustentable: aspectos teóricos y experiencias campesinas", en Humberto C. de Grammont y Héctor Tejera Gaona, (coordinadores). *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*, México, Plaza y Valdez Editores, 400 pp.
- Bolaños Guerra, Bernardo**
1994 "Presidencialismo y posmodernidad", en Córdova, *et al Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 247 pp.
- Borja, Jordi**
2002 *Interacciones público-privadas en la implementación del desarrollo urbano*, Página Web de la Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Desarrollo Urbano, México.
- Borja, Jordi y Manuel Castells**
1998 *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. México, Taurus, 418 pp.
- Bozeman, Barry**

- 1999 *Todas las Organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica; 245 pp.
- Brown, Radcliffe**
1996 *Estructura y función en la sociedad primitiva*, Barcelona, Ediciones Península, 249 pp.
- Bresser, Luis Carlos**
1999 "La reforma gerencial en la administración pública brasileña", en *Revista Gestión y Política Pública* Vol. VI, núm. 2, segundo semestre, México, CIDE, 235-485 pp.
- Buckley, Walter**
1977 *La sociología y la teoría moderna de los sistemas*, Buenos Aires, Amorrortu, 321 pp.
- Cabrero Mendoza, Enrique et al**
1997 "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local", en *Revista Gestión y política pública*, Vol. VI Núm. 2, segundo semestre, México, CIDE. 485 pp.
-
- 1999 *Del administrador al gerente público*. México, INAP, 155 pp.
- Campos Álvarez Tostado, Ricardo**
2001 "Gobernación y ética" en *Revista Prospectiva*, Año 7, Número 19, noviembre, pp. 15-20, México, Agrupación Política Nueva A. C., 56 pp.
- Carabias, Julia**
1994 *Manejo de recursos y pobreza rural*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cárdenas, Nicolás**
1994 *La reconstrucción del Estado Mexicano*, Los años sonorenses (1920-1935). México, UAM Xochimilco. 176 pp.
- Cardoso, Fernando Enrique y Enzo Faletto**
1971 *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Editorial Siglo XXI. 166 pp.
- Carpizo, Jorge**
1978 *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 240 pp.
-
- 1973 *El Federalismo en América Latina*, México, UNAM-IIS, 176 pp.
- Carrillo, Ernesto y Manuel Tamayo**
1997 "El marketing para el gobierno y la administración pública" pp. 199-217, en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto, (comps.) *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, 334 pp.
- Cassagne, Juan Carlos**
2001 "Evolución de los principios aplicables a los servicios públicos y problemas actuales tras los procesos de privatización", pp. 11-40, en *Balance del papel de las administraciones públicas tras los procesos de liberación*, INAP/España, Madrid (Colección Informes y Documentos) 92 pp.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Castro Ramírez, María Eugenia:
2000 "El mito del desarrollo sustentable y de la sustentabilidad urbana", en *Revista Diseño y Sociedad*, Núm. 8, México, UAM Xochilmico, 104 pp.
- Castelazo, José R.
1985 "A mayor desconcentración administrativa mayor concentración política", en INAP, *Revista de Administración Pública*, Números 67-68, Julio-diciembre, México, INAP.
-
- 1998 "Una nueva forma de gobierno institucional para la Ciudad de México", en Javier Beristain (Coordinador), 1999, *Los retos de la ciudad de México en el umbral del siglo XXI*, México, ITAM, 280 pp.
- Castells, Manuel
1978 *City class and power*, Lebas, E Traduc. MacMillan, Londres, 145 pp.
-
- 1983 *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI, 517 pp.
-
- 1979 *Movimientos sociales urbanos*, México, Siglo XXI, 131 pp.
- Castro Ramírez, María Eugenia:
1997 "El mito del desarrollo sustentable y de la sustentabilidad urbana", en *Revista Diseño y Sociedad*, Núm. 8, México, UAM Xochilmico, 104 pp.
- Chávez, Juan Manuel
2000 "Planeación ambiental: la región centro", en Rocío Rosales Ortega (Coordinadora), *Globalización y regiones en México*, México, UNAM, FCPS-Porrúa, 439 pp.
- Conolly, Priscilla y Soledad Cruz
2003 "Nuevos y viejos procesos en la periferia de la Ciudad de México", en *Seminario sobre proceso metropolitanos y grandes ciudades*, México, UNAM-IG, marzo 25-26 de 2003.
- Conolly, Priscilla
1999 "¿Cuál megalópolis?", en Javier Delgado y Blanca R. Ramírez, Coordinadores, *Territorio y Cultura en la Ciudad de México. Tomo I Transiciones*, pp. 37-46, México, UAM- Plaza y Valdez Editores, 222 pp.
- Córdova, Arturo et al
1994 *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, Editorial Aldus S.A., 247 pp.
- Crespo González, Jorge
2001 "Gestión pública y gestión intergubernamental en la Unión Europea", pp. 337-367 en Ollas de Lima Blanca, *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall, 401 pp.
- Cruz, Cesar Nicandro
2001 "Gobernabilidad y governance democráticas: el confuso y siempre evidente vínculo conceptual e institucional" en *Revista Prospectiva*, Año 7, Número 19, noviembre, pp. 15-20, México, Agrupación Política Nueva A. C. 56 pp.
- Cué Cánovas, Agustín
1974 *Historia económica y social de México 1521-1864*, México, Editorial

- Trillas, 422 pp.
- Culebro Moreno, Jorge**
1998 *Cambio organizacional: transformación y diseño estructural*, México, CIDE. 36 pp.
- Chávez, José Manuel**
2000 "Planeación ambiental: la región centro", en Rocío Rosales Ortega, *Globalización y regiones en México*, México, UNAM-Porrúa. 439 pp.
- Delgado, Javier**
2002 "El índice de consolidación urbano regional. Últimas mediciones con base en el censo del 2000", ponencia presentada en el 2º *Seminario de: La Rururbanización en la Corona Regional de la Ciudad de México*, México, Instituto de Geografía de la UNAM, julio.
- Delgado, Javier y Blanca R. Ramírez, Coordinadores.**
1999 *Territorio y Cultura en la Ciudad de México, Tomo I Transiciones*, México, UAM- Plaza y Valdez Editores, 222 pp.
- Delgado, Javier, et al**
1999 "La corona regional de la Ciudad de México. Primer Anillo exterior en formación", en Delgado, Javier y Blanca R. Ramírez Coordinadores, *Territorio y Cultura en la Ciudad de México, Tomo I Transiciones*, México, UAM- Plaza y Valdez Editores, 222 pp.
- Dimaggio, Paul J. y Powell, Walter W.**
2001 "Introducción". pp. 33-75, en Walter W. Powell y Dimaggio, Paul J. (comp.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* México, Fondo de Cultura Económica, 580 pp.
- Dimaggio, Paul J. y Powell, Walter W.**
2001 "Retorno a la jaula de hierro: El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales", pp. 104-125, en Walter W. Powell y Dimaggio, Paul J (compiladores), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 580 pp.
- Donoso Salinas, Roberto**
1993 *Antecedentes de la sociología urbana*, México, UAM- Xochomilco, 144 pp.
- Duhau, Emilio**
2000 "Planeación metropolitana y política urbana municipal en la Ciudad de México", pp. 115-142 en *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 45, México, Colegio de México.
- Eibenschutz Hartman, Roberto, Coordinador**
1997 *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México, Tomo I y Tomo II*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Porrúa, 303 y 477 pp., respectivamente.
- Espinosa Vargas, Rosalba**
1990 "Origen, evolución, desarrollo de la regionalización y metropolización", en *Revista de Administración Pública, Gobierno y Administración Metropolitana*, No. 83, México, INAP, 178 pp.
- Fernández Santillán, José F.**
1980 *Política y Administración Pública en México*, México, INAP.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Fesler, James W.
1962 "The political role of field administration", en Heady Ferrel y Sybil L. Stokes (eds.), *Paper in comparative Public Administration*, Chicago, Ann Arbor Institute Public Administration, University of Michigan.
- Flores Guerrero, Emmanuel
1992 "Agua, contaminación, uso y tenencia de la tierra en la Zona metropolitana de la ciudad de México", en *Revista de Administración Pública: Gobierno y Administración Metropolitana*, núm. 83, México, INAP, 178 pp.
- Friedmann, John
2000 *Planificación en el ámbito público*, Madrid, INAP, 478 pp.
- Fuentes, Carlos
2002 *En esto creo*, México, Seix Barral, 313 pp.
-
- 1972 *La región más transparente*, México, Fondo de Cultura Económica 472 pp.
- García Canclini, García
1999 *La globalización imaginada*, México, Piados, 238 pp.
- García del Castillo, Rodolfo
1999 "¿Lo público y lo privado de las políticas?", en *Revista Iztapalapa. Políticas públicas para el siglo XXI*. Núm. 46 pp. 112-134, México. UAM-Iztapalapa, 256 pp.
- Garza, Gustavo
1987 "El futuro de la ciudad de México, megalópolis emergente" en Gustavo G. (comp.), *Atlas de la Ciudad de México*. México. El Colegio de México y el Departamento del Distrito Federal.
-
- 1989 *Una década de planeación urbano-regional en México. 1978-1988*. México. Colegio de México. 482 pp.
- Giddens, Anthony
2002 *La tercera vía. La renovación de la social democracia*, México, Taurus. 198 pp.
- Gilly, Adolfo
1994 "I. La guerra de clases en la revolución mexicana. Revolución permanente y autoorganización de las masas" pp. 21-53, en Adolfo Gilly et al, *Interpretaciones de la revolución mexicana*, México, Editorial Nueva Imagen, 150 pp.
-
- 1989 "La historia como crítica o como discurso del poder", en Carlos Pereyra, *¿La historia para qué?*, México, Siglo XXI, 245 pp.
- Giménez, Gilberto
2000 "Territorio, cultura e identidades. La región socio-cultural", 19-52 pp., en Rocío Rosales Ortega (Coordinadora) *Globalización y regiones en México*, México, UNAM-Porrúa, 439 pp.
- González Madrid, Miguel
1999 "¿A qué llamamos políticas públicas?", en *Revista Iztapalapa. Políticas públicas para el siglo XXI*, pp. 9-34. México, UAM-Iztapalapa, 256 pp.

González Polo, Ignacio

1984 *Reflexiones y apuntes sobre la ciudad de México. Fines de la Colonia*, México, DDF, Colección Distrito Federal, 155 pp.

Graizbord, Boris

1991 "Escenarios probables del sistema de ciudades en la región central de México: un modelo de evaluación ex-ante", en Javier Delgado y Diana R, Villareal, *Cambios Territoriales en México: Exploraciones Recientes*, México, UAM Xochimilco. 335 pp.

Guerrero Orozco, Omar

1998 *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Porrúa, 283 pp.

1980 *La Administración Pública del Estado capitalista*, México, INAP, 439 pp.

1997 "El "management" de la interdependencia global", en *Revista del IAPUG*, Número 2, Año 0, pp. 15-37. Guanajuato, Universidad Autónoma de Guanajuato.

1989 *Estado y la Administración Pública en México*, México, INAP, 812 pp.

2001 *Gerencia Pública en la globalización*, México, UNAM FCPS (Documento de trabajo en seminario doctoral) 298 pp.

1985 *Introducción a la Administración Pública*, México, Editorial Arla.

2001 "Pongámonos de acuerdo: ¿Gobierno, Gobernabilidad, Gubernancia, Gobernación o Gobernamentabilidad?", ponencia para el *Seminario Internacional Gobernabilidad y de desarrollo democrático*, Instituto de Administración Pública de Michoacán, Morelia, marzo 8-9, 6 pp.

Gulick, Luther

1999 "IX. Notas sobre la teoría de la organización", en Jay M. Shafritz y Hide Albert C. *Clásicos de la Administración Pública* pp. 951-989. México, Fondo de Cultura Económica. 1154 pp.

Gutiérrez Salazar, Sergio Elías

1986 "Burocracia federal en los estado de la República. Descentralización o desconcentración", en *Revista de Administración Pública*, Números 67-68, julio-diciembre, México, INAP, 296 pp.

Harmon, Michael M. Richard T. Mayer

1999 *Teoría de la organización para la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 505 pp.

Harris, Richard L.

1997 "La democratización del Estado y la gestión público", en III Congreso Chileno de Administración Pública, Santiago de Chile

Hansen, Roger D.

1971 *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI, 340 pp.

Hernández Rojo, Marco, et al

2000 *Privatización y planeación descentralizada del servicio público del*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

transporte de pasajeros en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, México, UNAM-FCPS, mimeo 28 pp.

Hiernaux Nicolas, Daniel

1991 "En la búsqueda de un nuevo paradigma regional", en Blanca R. Ramírez V., *Nuevas tendencias en el análisis regional*, México, Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco.

2000 "Hacia una teoría de las ciudades mundiales: un estado de la cuestión", en Rocío Rosales Ortega (Coordinadora), *Globalización y regiones en México*, 121-138 México, UNAM-Porrúa, 439 pp.

1998 "La ciudad de México: ¿metrópoli sin gobierno?" en Revista Relaciones, núms. 17-18 / 1998, pp. 247-263, México, UAM, Xochimilco. 310 pp.

2003 "La percepción de la periferia desde los pobladores de Valle de Chalco, Solidaridad", en *Seminario sobre proceso metropolitanos y grandes ciudades*, México, UNAM-IG, marzo 25-26.

1995 *Nueva periferia, vieja metrópoli: El Valle de Chalco. Ciudad de México*, México, UAM Xochimilco, 285 pp.

Hiernaux, Daniel y Francois Tomas

1994 *Cambios económicos y periferia en las grandes ciudades. El caso de la Ciudad de México*, México, IFAL-UAM-Xochimilco, 156 pp.

Hood, Christopher y Michael Jackson

1997 *La argumentación administrativa*, México Fondo de Cultura Económica, Universidad de Coahuila y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., 344, pp.

Huerta, Pablo Martín

2000 *Los convenios interadministrativos*, Madrid, INAP, 354 pp.

Ianni, Octavio

1975 *La formación del Estado populista en América Latina*, México, Serie Popular Era, 177 pp.

1996 *Teorías de la globalización*, México, Editorial Siglo XXI, 184 pp.

Iracheta, Alfonso X.

1988 *Hacia una planeación urbana crítica*, México, UAM-Gernica, 236 pp.

Jeannetti, Elena

1985 "La desconcentración política y la desconcentración administrativa. Base del desarrollo nacional" *Revista de Administración Pública*, Números 67-68, julio-diciembre. México, INAP. 296 pp.

Jepperson, Ronald L y Meyer, John W

1997 "VIII. El orden público en la construcción de organizaciones formales", pp. 261-293, en Dimaggio, Paul J. y Powell, Walter W. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 580 pp.

Jiménez, José Luis

1999 "La eficiencia en la políticas públicas" en *Revista Iztapalapa 46. Políticas*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- públicas para el Siglo XXI*, pp. 17-29, México, UAM-Iztapalapa, 256 pp.
- Kenneth Turner, John**
1974 *México bárbaro*, México, B. Costa, Amic, Editor, 303 pp.
- Kliksberg, Bernardo**
1994 *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México, INAP-Fondo de Cultura Económica, Compilador, 276 pp.
- Krauze, Enrique**
1997 *La Presidencia Imperial*, México, TusQuets Editores. 515 pp.
- Knox, P. L**
1990 "World cities in a world sistem", en P.L. Knox y P.J. Taylor (ed.), *World cities in a world system*, Cambridge University Press.
- Lefèvre, Christian**
2001 "Actores económicos y políticos en las reformas institucionales de las metrópolis europeas", en *Revista Gestión y análisis de políticas públicas*, Número 20, enero/abril, pp. 3-21, Madrid, INAP, 186 pp.
- Loebens, Joao Carlos y Pimentel de Freitas, Vinicius**
1997 "Nuevas tecnologías y telecomunicaciones", en *Balance del papel de las administraciones públicas tras los procesos de liberación*, INAP/España, Madrid (Colección Informes y Documentos) 92 pp.
- Lomelí Prieto, Margarita**
2001 *Descentralización como instrumento de modernización. Descentralización de los recursos del Ramo 26 "Superación de la pobreza"*, México, UNAM-FPCS, Tesis de Maestría en Administración Pública. 162 pp.
- López Portillo, José**
1995 *Mis Tiempos*, México, Nueva Imagen. 327 pp.
-
- 1996 *Umbrales*, México, Nueva Imagen. 181 pp.
- López Villafañe, Víctor**
1991 *Globalización y regionalización desigual*, México, Siglo XXI, 123 pp.
- Lozano Fuentes, José Manuel**
1986 *Historia general de México*, México, CECSA.
- Magdoff, Harry**
1979 *Ensayo sobre el imperialismo. Historia y teoría*, México, Editorial Nuestro Tiempo. 178 pp.
- Marini, Ruy Mauro**
1973 *Dialéctica de la dependencia*, México, Era. 101 pp.
- Martínez Puón, Rafael**
2001 "La importancia de la gobernabilidad democracia en América Latina y en México" en *Revista Prospectiva*, Año 7, Número 19, noviembre, pp. 7- 9 México, Agrupación Política Nueva A. C., 56 pp.
- Martínez Silva, Mario**
1999 "En tomo al libro "Clásicos de la Administración Pública" en Jay M Shafritz y Albert C. Hiyde, *Clásico de la Administración Pública*, pp. 7-42. México, Fondo de Cultura Económica. 1154 pp.
- McLuhan, Marshall y Bruce R. Powers**
1991 *La aldea global. Transformaciones en la vida y los medios de comunicación mundiales en el siglo XX*, México, Editorial Gedisa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Mel, Patrice**
1994 Medio ambiente, orden jurídico y gestión urbana en Francia; México, CIESAS, mimeo. 23 pp.
- Méndez, José Luis**
1999 "Estudio introductorio", pp.7-61, en Peters, B. Guy, *La política de la burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 542 pp.
- Merino Mañón, José**
1996 *Ensayos sobre la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, Iapem, 185 pp.
- Metcalfe, Les**
1992 "XII Coordinación de políticas internacionales y reforma de la administración pública", en Bernardo Kliksberg, Compilador, *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México, INAP-FCE, 276 pp.
- Miranda Pacheco, Sergio**
1999 "El pasado municipal y la remunicipalización del Distrito Federal", México, *Revista Ángulo de Reflexión*.
- Mises, Ledwig Von**
1974 *Burocracia*, Madrid, Unión Editorial S. A. 165 pp.
- Mondragón Ruiz de Lezama, Jaione**
2001 "La gestión intergubernamental: las relaciones intergubernamentales en España", pp. 317-335 en Blanca Ollas de Lima, *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall, 401 pp.
- Moreno Plata, Miguel**
1999 *Actualidad y perspectivas de la administración pública del Distrito Federal: Distrito Federal: Reflexiones acerca de la municipalización*, México, mimeo 7 pp.
- Moyado Estrada, Francisco**
2001 "Dilemas de la gobernabilidad democrática en México" en *Revista Prospectiva*, Año 7, Número 19, noviembre, pp. 28-29, México, Agrupación Política Nueva A. C. 56 pp.
- Navarro Benítez, Bernardo**
1991 El desarrollo regional hoy. Presentación", en Blanca R. Ramírez V (comp.) *Nuevas tendencias en el análisis regional*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 191 pp.
- Negroponte, Nicholas**
1996 *Ser digital*, México, Edición Atlántida-Océano. 261 pp.
- Nelken-Terner, Antoinette**
1998 "Globalización o mundialización. ¿Indiscutibles?", en *Revista Política y Cultura. Escenarios de la globalización*, Verano 98, número 10. pp. 61-70 México, UAM X. 216 pp.
- Ocampo M., Luis Fernando**
1993 "Globalización y desestructuración territorial", en Elsa Patiño Tovar y Jaime Castillo Palma (comp.), *Globalización y reestructuración territorial*, 2º Congreso: *Investigación urbana y regional RNIU*, México, UAM X-RNIU 259 pp.
- Ollas de Lima, Blanca**
2001 "La evolución de la nueva gestión pública" pp. 1-34 en Blanca Ollas de Lima,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La nueva gestión pública, Madrid, Prentice Hall, 401 pp.

Oliver Costilla, Lucio

- 1998 F. "El Estado latinoamericano ante la mundialización del capital", en Estudios Latinoamericanos. Nueva época, año V, núm. 9, enero-junio, 39-65, México, UNAM-FCPS, 216 pp.

Olmedo, Raúl

- 1994 "Descentralización y municipalización de los programas sociales" pp. 148-153, en Bernardo Kliksberg (Compilador), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México INAP-FCE, 276 pp.

-
- 2000 *El poder comunitario en Tlaxcala. Las presidencias municipales auxiliares*, México, Comuna, 179 pp.

Orozco, José Luis

- 2000 "Globalización", 192-200, en *Breviario político de la globalización*, México, UNAM.

Osborne, David y Gaebler.

- 1992 *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison-Wesley, Reading, Mass.

Osorio, Jaime

- 1995 *Las dos caras de espejo. Ruptura y continuidad en la sociología México*, Triana Editores, 244 pp.

-
- 1997 *Despolitización de la ciudadanía y gobernabilidad*, México, UAM-Xochimilco, 160 pp.

Pacheco Méndez, Guadalupe

- 2002 "Geografía de la oleada panista, 1991-2000", en *Revista Veredas*, año 3, núms. 4-5, pp. 209-231. México, UAM, Xochimilco, 283 pp.

Palacios L. Juan José:

- 1992 "La insuficiencia de la política regional en México: Patrones de asignación de la inversión pública federal, 1959-1986", pp. 155-175. en Gustavo Garza (Compilador) *Una década de planeación Urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México, 482 pp.

Pardo, Ma. Del Carmen

- 1995 *La modernización administrativa en México*, México, Colegio de México, México, 159 pp.

-
- 1985 "La desconcentración. Para qué", pp. 76-89, en *Revista de Administración Pública*, México, números 67-68, julio-diciembre, 328 pp

Paz Pereira, Jaime

- 2001 "El PRI debe mantenerse como un importante actor político" en *Revista Prospectiva*, Año 7, Número 19, noviembre, pp. 7-9, México, Agrupación Política Nueva A. C. 56 pp.

Pérez, Pedro

- 1994 "Gobierno y gestión de la ciudad: Buenos Aires metropolitana", *Política y gestión de las ciudades*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, pp. 51-65.

Petras, James

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 1979 "Neofascismo: muerte y resurgimiento de la posición política", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLI / Vol. XLI / Num. 2, Abril-Junio. pp. 391-399, México, Instituto de Investigaciones Sociales / Universidad Nacional Autónoma de México. 379-612 pp.
- Porrás Macías, Agustín**
1997 "Demografía megalopolitana en el cambio de siglo", en Roberto Eibenschutz Hartman, (coordinador) *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México, Tomo I : Economía y sociedad en la metrópoli*. México, UAM Xochimilco. 303 pp.
- Powell, Walter w. y Dimaggio, Paul J. (compiladores)**
2001 *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 580 pp.
- Pradilla Cobos, Emilio**
1993 *Territorios en crisis*, México 1970-1992, México, Red Nacional de Investigación Urbana, 272 pp.
-
- 1998 "Metrópolis y Megalópolis en América Latina", en *Revista Diseño y Sociedad*, Núm. 8, UAM Xochimilco, 104 pp.
-
- 1993 *Territorios en crisis, México 1970-1992*, México, Editorial de la Red Nacional de Investigación Urbana, 272 pp.
- Pressman, Jeffrey L. y Arron Wildavsky**
2001 "La implantación", en Jay M. Shafritz y Hayde Albert C. Shafritz, *Clásicos de la Administración Pública*, México, pp. 690-697 Fondo de Cultura Económica, 1154 pp.
- Provencio, E. et al**
1992 "El enfoque del desarrollo sustentable. Una nota introductoria", en *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas.
- Rabotnikof, Nora**
1995 "Recepciones, rechazos y reivindicaciones: la lectura de Weber", en Juan Felipe Leal y Lidia Girola Molina, (Coordinadores), *Estudios de teoría de la Sociología en México*, UNAM-UAM-Azcapotzalco, 313 pp.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel**
2002 "Experiencias internacionales de administración y gobierno metropolitano", en *Revista Ciudades, Procesos Metropolitanos*, Número 53, pp. 3-11, México, Red Nacional de Investigación Urbana, enero-marzo, 64 pp.
-
- 1989 "Los objetivos de la Ley General de Asentamientos humanos (LGAH)", en Gustavo Garza, *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, Colegio de México, 482 pp.
- Ramírez Velázquez, Blanca Rebeca**
2003 *Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco-Porrúa, 216 pp.
- Ramírez Velázquez, Blanca Rebeca y José Tapia Blanco**
1998 "Globalización o escalas en el análisis territorial", en Patiño Tovar, y Jaime Castillo Palma (comps.) *Globalización y reestructuración territorial, 2º*

Congreso: Investigación urbana y regional RNIU, México, UAM-X-RNIU. 259 pp.

- Repetto, Favián**
1999 "¿Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad? Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva Latinoamericana", pp. 31-64, en *IV Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, México, 435 pp.
- Revelli, Marco**
1996 "Ocho hipótesis sobre el posfordismo", en *Revista Ideas*, No. 8, invierno, invierno, México, pp. 45-52.
- Rifkin, Jeremy**
1999 *La era del acceso: La revolución de la nueva economía*, Barcelona, Buenos Aires, México, Editorial Paidós, 2000, 366 pp.
- Robles-Arenas Migoni, Jorge**
1999 "Evolución Constitucional del Distrito Federal", en *Revista Entre líneas*, México
- Rocha Valencia, Alberto**
1999 "Gobierno y gobernabilidad global", en *Revista Espiral, Estudios en globalidad y sociedad*, Guadalajara, U de G. 25 pp.
- Rodríguez, Alfredo y Lucy Winchester**
1996 "Fuerzas globales y expresiones locales: desafíos para el gobierno local en América Latina", en A. Rodríguez y L. Winchester (Editores), *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*. Ed. Sur, Santiago, pp. 29-60.
- Rogozinski, Jacques**
1993 *La privatización de las empresas paraestatales*, México, Fondo de Cultura Económica. 206 pp.
- Rojas, Carlos**
1998 *Reunión sobre ciudades mexicanas ante el nuevo milenio*, México. SEDESOL-Colegio de México, 165 pp.
- Romero, Jorge Javier**
1996 "Estudio introductorio. Los nuevos institucionalismos, sus diferencias, sus cercanías", pp. 7-29, en Walter W. Powell, y Paul J. Dimaggio (comps.). *El nuevo institucionalismo*. México, Fondo de Cultura Económica, 580 pp.
- Rose, Richard**
1998 *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México, Fondo de Cultura Económica, 375 pp.
- Rosales Ortega, Rocío**
2000 "La industrialización defensiva en Tlaxcala: redes sociales y productivas", en Rocío Rosales Ortega (Coordinadora), *Globalización y regiones en México*, pp. 219-237, México, UNAM-Porrúa. 439 pp.
-
- 1999 "Transformaciones territoriales y perspectivas de desarrollo regional mediante la pequeña industria", pp. 83-102, en Javier Delgado y Blanca R. Ramírez, Coordinadores. *Territorio y Cultura en la Ciudad de México, Tomo I Transiciones*, México, UAM- Plaza y Valdez Editores. 222 pp.
- Rosique Cañas José Antonio**
1999 *Centralismo y desconcentración en el desarrollo urbanos de México:*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Retrospectiva y prospectiva hacia al siglo XXI. México, UAM-Xochimilco, 233 pp.

-
- 2000 "Ciudad de México: Evolución y perspectiva de la forma de gobierno", en *Revista Veredas* núm. 1. México, UAM "Xochimilco. 219 pp.
-
- 1999 "El desarrollo nacional en el laberinto del centralismo mexicano", en *Revista Iztapalapa* 46. *Políticas públicas para el Siglo XXI*, pp. 93-110. México, UAM Iztapalapa. 256 pp.
-
- 2000 "Fox y su gabinete gerencial", en *Revista Argumentos*, núm. 37, diciembre, pp. 31-53. México, UAM Xochimilco 142 pp.
- Ruiz Chiapetto, Crecencio**
1994 "Hacia un país urbano", en Francisco Alba y Gustavo Cabrera, *La población en el desarrollo contemporáneo de México*, México, El Colegio de México, 405 pp.
- Sáez, Hugo Enrique**
1997 *Las comunidades artificiales en la aldea global*, México, UAM-X, 135 pp.
- Salazar, Robinson P.**
2003 *Fronteras en riesgo en América Latina*, México, UAM-X, Mimeo, pp. 22
- Sánchez Azcona, Jorge**
1976 *Introducción a la sociología de Max Weber*, México. Editorial Porrúa, 277 pp.
- Sánchez, González, José Juan**
2001 *La Administración Pública como ciencia. Su objeto y su Estudio*. México, Iapem-Plaza y Valdez. 313 pp.
- Scott, A**
1992 "La economía metropolitana: organización industrial y crecimiento urbano", en G. Benko y A. Lipietz (comps.) *Las regiones que ganan*, Valencia, Editorial Alfonso el Magnanim, Generalitat Valenciana.
- Shafritz, Jay M y Albert C. Hyde**
1999 *Clásicos de la Administración Pública*. México, Fondo de Cultura Económica. 1154 pp.
- Smith, Gordon y Naim, Moisés**
2000 *Altered States. Globalization, sovereignty and governance*, Ottawa, International Development Research Centre, 78 pp.
- Sobrino, Luis Jaime**
2002 "Competitividad y ventajas competitivas: revisión teórica y ejercicio de aplicación a 30 ciudades de México", pp. 311-361 en *Revista Estudios demográficos y urbanos*, Vol. 17, núm. 2, mayo-agosto, México, El Colegio de México, 442 pp.
-
- 1998 "Elecciones municipales en el En el Estado de México: un análisis del contexto local", pp. 547-595, en *Revista Economía Sociedad y Territorio*, Vol. 1, núm. 3, enero julio, Toluca, El Colegio Mexiquense, A. C., 618 pp.

- Sunkel, Osvaldo y Paz Pedro**
1973 *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI, México, Siglo XXI. 385 pp.
- Tamayo Sáez, Manuel**
1997 "El análisis de las políticas públicas", pp. 281-312 en Bañón i Martínez, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, 347 pp.
- Tamayo, Sergio.**
1989 *Vida digna en las ciudades*, México, UAM-Gernika. 235 pp.
- Taylor, Peter J. y Colin Flint**
2000 *Geografía política. Economía-mundo, Estado-nación y localidad*, Madrid, Tramas Editorial, 2002, 447 pp.
- Tse-Tung, Mao**
S/fecha *Cuatro tesis filosóficas*, México, Ediciones de Cultura Popular, 151 pp.
- Toledo Patiño, Alejandro**
1999 "Globalización, Estado-nación y espacios sociales", en *Revista Iztapalapa*, 46. *Políticas públicas para el siglo XXI*, México, UAM-Iztapalapa, 256 pp.
- Tudela, F.:**
1992 "La sustentabilidad del desarrollo", en *Problemas del Desarrollo*, núm. 91, en *Revista Latinoamericana de Economía*. México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Tuirán Gutiérrez, Alejandro**
2000 "Radografía Municipal". en *Revista Voz y voto*, número 113, julio, México. Nuevo Horizonte Editores, 51 pp.
- Tye, Rachel and Gwyndaf Williams**
1994 "Urban regeneration and central-local government relations: The case of East Manchester", en *Progress in Planning (42), Part 1, Central-local government relation*, December, Pergamon, London, pp. 19-2.
- Umaña, Nidia Maria**
2001 *Relaciones Inter-gubernamentales, coordinación y gestión urbana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: El caso de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad*, México, El Colegio de México. Tesis de Maestría en Estudios Demográficos y Desarrollo Urbano, 205 pp.
- Vázquez Martínez, Raúl**
2003 *Problemas de gestión pública y gobierno metropolitano en la Ciudad de México*, México, UNAM-FCPS, Tesis de maestría en Administración Pública, (en trámite de titulación)
- Vera, Martin**
2001 "La gobernabilidad democrática en México", pp. 48-50, en *Revista Prospectiva*, Año 7, Número 19, noviembre, México, Agrupación Política Nueva A. C., 56 pp.
- Vergara Estévez, Jorge**
1998 "Los nuevos caminos en la integración de América Latina", en *Revista Estudios Latinoamericanos. Nueva época*, año V, núm. 9 enero-junio. 69-94. México, UNAM-FCPS. 216 pp.
- Villarreal, René**
1989 *La contrarrevolución monetaria. Teoría, política económica e ideología del*

- neoliberalismo*, México, Ediciones Océano. 559 pp.
- Villoria, Manuel**
 2001 "Modernización administrativa y gobierno postburocrático", pp. 77-103. en Rafael Bañón i Martínez y Carrillo, Ernesto (comps.), *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial. 347 pp.
- Ward, Peter M.**
 1996 "Problemas actuales en el gobierno y la administración de las megaciudades latinoamericanas", en *Gestión y política pública*. Vol. Núm. 1, primer semestre, pp. 127-149, México, CIDE, 182 pp.
- Wiltman, Donald**
 1989 "Why democracies produce efficient results", en *Journal of political economy*, Chicago, University of Chicago, vol.97, no. 6
- Wright, Deil S.**
 1999 "Comprensión de las relaciones intergubernamentales", en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyide, *Clásicos de la Administración Pública*, pp. 1109-1138, México, Fondo de Cultura Económica, 1154 pp.
- Wright, Deil S**
 1999 "Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estado Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno estatal y local", en *Revista de Estudios Politicos*, No. 6, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales pp. 5-28.
- Zea, Leopoldo**
 1968 *El positivismo en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 481 pp.
- Zicardi, Alicia**
 1995 *Forma de gobierno y participación ciudadana en la Ciudad de México, México*, Reporte de investigación, fotocopia para el seminario de Doctorado Doctorado en Administración Pública, UNAM, 80 pp.

2. Fuentes documentales

- Alkal**
 2001 *El mundo en cifras*. Madrid, Editorial Alkal, 1375 pp.
- Serges Media Sarlt**
 1999 *Atlas Universal Ilustré*, Paris, Serges Media Sarlt, 260 pp.
- CLAD**
 2000 *IV Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, México, 435 pp.
- Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH)**
 1998 *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, SEDESOL, 178 pp.
- CONAPO**
 1998 *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010*, México, Consejo Nacional de Población. 172 pp.
-
- 1998 *La situación demográfica de México*, México, Consejo Nacional de

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

- Población, 185 pp.
- Departamento del Distrito Federal**
 1997 *Memoria programada del uso eficiente del agua*, México, DDF.
- Gobierno de la República**
 1997 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México Compañía Editorial, Impresora y Distribuidora S. A., 139 pp.
- Instituto Electoral del Estado de México**
 2003 Elecciones del Estado de México, Toluca, IEEM.
- Instituto Nacional de Administración Pública**
 1986 *Revista de Administración Pública*, Números 67-68, julio-diciembre, 68, julio-diciembre. México, INAP. 296 pp.
- INEGI**
 2001-4 *Agenda estadística*, Estados Unidos Mexicanos 2001, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información, 205 pp.
-
- 2001-1 *Censo General de Población y Vivienda. Síntesis de Resultados*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Información. 146 pp.
-
- 2001-5 *Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, Edición 2001, Aguascalientes INEGI, 247 pp.
-
- 2001-2 *Estadística del medio ambiente del Distrito Federal y Zona Metropolitana 2000*, Aguascalientes, INEGI, 316 pp.
-
- 2002-1 *Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México, 1995-2000*, Aguascalientes, INEGI, 174 pp.
-
- 2001-3 *México en el Mundo*, Aguascalientes, INEGI, 529 pp.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.**
 1997 *Transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Madrid, Ministerios de Administraciones Públicas, 355 pp.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas**
 1977 *Plan Nacional de Desarrollo. Versión preliminar*, México, SAHOP, 76 pp.

3. Hemerografía

- Adalid, Tatiana.**
 5-VIII-2002 "Sugiere gobierno para la metrópoli". (Entrevista a Rodolfo Tuirán, Subsecretario de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial), en *Diario Reforma*, (Ciudad y Metrópoli) México, 5-VIII-02, pp. 4B.
- Baltasar y Gómez Durán, Manuel**
 16-X-2002 "Pide GAM revisar plan de Viaducto". México, *Diario Reforma*, (Ciudad

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

- y *Metrópoli*), pp. 1B.
- Chávez González, Silvia**
16-X-2002 "Tendrá el Edomex 15.5 millones de habitantes dentro de 8 años", en México, *Diario La Jornada*, Estados, pp. 43.
- Chavez, René Ramón**
16-X-2002 "Los puntos críticos de la coordinación metropolitana", México, *Diario Reforma*, (Ciudad y metrópoli), pp. 1B.
- Expansión**
26-X-2001 "Las hiper, las ciudades", la libertad, Madrid, Nota editorial, *Diario Expansión*, pp. 12.
- Hernández, Erica**
19-VI-2002 "Padece por conflictos frontera DF-Edomex", México, *Diario Reforma*, pp. 5B.
- López, José Manuel**
7-X-2002 "Registra Edomex una baja eficiencia", México, *Diario Reforma*, pp. 1.
- Olvera Banda, Alejandra.**
3-IV-2002 "La globalización acentúa la desigualdad social", México, *Diario El Financiero*, pp. 12.
- Rivière, Margarita**
27-II-2000 "Manuel Castells: El maestro de la globalización" en *Revista EP (S)* Madrid. *El País Semanal*, 140 pp.
- Sotomayor, Arturo**
21-IV-1980 "Finta democrática. Desconcentración administrativa", México, *Diario Uno más uno*, pp. 1

TESTS CON
FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ÍNDICE

Presentación	1
Agradecimientos	9

CAPÍTULO I ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS

1. Introducción	16
1.1. Megalópolis y gobierno: la gestión territorial	16
1.2. Los procesos de metropolización mundial	22
1.3. Las megalópolis del sur	26
1.4. La Ciudad de México	29
1.5. Preocupaciones: población, democracia y sustentabilidad	33
1.6. Las preguntas centrales	33
1.7. Delimitación, objetivos y líneas de investigación	34
2. El análisis de lo metropolitano	39
2.1. Implicaciones sociológicas	39
2.2. Espacio, territorio y sociedad	40
2.3. Enfoques de la planeación urbana	41
2.4. Implicaciones metodológicas	43
2.5. Consideraciones teóricas	44
2.6. El debate sobre el concepto de megalópolis	47
2.7. Lo global y lo local	53
2.8. La ciudad mundial	59
3. Gobierno y gestión metropolitana	64
3.1. Estado, federalismo y gobierno metropolitano	64
3.2. Gobierno y administración	66
3.3. Gobernabilidad y conceptos asociados	74
3.4. ¿Qué entendemos por políticas públicas?	81
3.5. La gestión desde las relaciones intergubernamentales	91
3.6. Relaciones intergubernamentales y coordinación metropolitana	100
3.7. La complejidad de la organización estatal	102
3.8. Coordinación, fragmentación administrativa y descoordinación	105

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO II

METROPOLIZACIÓN MUNDIAL Y FORMAS DE GOBIERNO

1. De la ciudad a la megalópolis	111
1.1. Antecedentes del fenómeno urbano a nivel mundial	111
1.2. Geopolítica y desarrollo urbano de posguerra	119
1.3. Desarrollo mundial y metropolización	122
1.4. Metrópolis y cambios geopolíticos en la globalidad	128
2. Gobierno y administración metropolitana	133
2.1. La nueva gestión pública en América Latina	133
2.2. Modalidades de gobierno metropolitano	143

CAPÍTULO III

LA MEGALOPOLIZACIÓN DE LA REGION CENTRO

1. La expansión metropolitana	157
1.1. ¿Cuál megalópolis?	157
1.2. Las conurbaciones en el México central	162
2. La fragmentación socioeconómica de la Región Centro	166
2.1. Ciudad de México, ciudad multicultural	166
2.2. La Región Centro	166
3. La formación de la Zona Conurbada del Centro del País	177
3.1. Antecedentes	177
3.2. La corona regional e integración de la megalópolis	180
4. Problemática de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México	186
4.1. Aglomeración y subdesarrollo	186
4.2. La Zona Metropolitana de la Ciudad de México en el censo del 2000	191

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO IV EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

1. El sistema político y su contexto sociocultural	197
1.1. Los orígenes del sistema	198
1.2. Formación y funcionamiento del sistema político	201
1.3. El centralismo como forma de integración nacional	203
1.4. Federalismo y primeras formas de gobierno para la capital	206
1.5. Centralismo y desconcentración	208
1.6. Los poderes ilimitados del presidente	210
1.7. Federalismo y desarrollo metropolitano	213
1.8. Autonomía y descentralización	214
1.9. El cuarto orden de gobierno	217
1.10. Actores globales y gobernabilidad metropolitana	218
2. Forma de gobierno	222
2.1. Centralidad y forma de gobierno en la ciudad capital	222
2.2. Antecedentes	223
2.3. La era del Departamento del Distrito Federal	226
2.4. Transición, descentralización y gobiernos electos	229
2.5. Los puntos muertos de la transición	230
2.6. El proyecto de reforma política para el Distrito Federal	232
3. Gobernabilidad, política y transición	233
3.1. La transición hacia la gobernabilidad democrática	233
3.2. Contradicciones entre alternancia política y gestión pública	234
3.3. La importancia de la gestión intergubernamental	235

CAPÍTULO V LAS RELACIONES Y GESTIÓN INTERGUBERNAMENTALES

1. Las relaciones intergubernamentales en México	237
1.1. Consideraciones preliminares	237
1.2. Antecedentes de las relaciones intergubernamentales	241
1.3. Las fases de las relaciones intergubernamentales	242

CAPÍTULO VI POLÍTICAS Y COORDINACIÓN METROPOLITANAS

1.	Las políticas metropolitanas en México	268
1.1.	Contexto y origen de las políticas metropolitanas	268
1.2.	Diferencia entre políticas urbanas y políticas metropolitanas	270
1.3.	Bases jurídicas para la planeación metropolitana	270
1.4.	Evolución de la planeación territorial en México	276
1.5.	Limitaciones político-administrativas para la coordinación	281
1.6.	La Comisión de Conurbación del Centro del País	285
1.7.	Los organismos especializados de coordinación metropolitana	289
1.8.	La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos	292
1.9.	La Comisión Ambiental Metropolitana	300
2.	Un ejemplo de análisis de política "pública": el COTAM	309
2.1.	El origen del estudio	309
2.2.	La entrada a la agenda y la formulación deficiente de la política	310
2.3.	Las primeras decisiones	315
2.4.	La contingencias fuera del plan	319
2.5.	La creación del Consejo de Transporte del Área Metropolitana	326
2.6.	Análisis de las consecuencias	332
2.7.	Pregunta central e hipótesis del fracaso	333
3.	La Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad	338
3.1.	Surgimiento del organismo	338
3.2.	Organización y funcionamiento	339
3.3.	Tareas y grupos de trabajo	340
3.4.	El programa de placa metropolitana	342
3.5.	Herencias de la organización tripartita	344
3.6.	Continuidades, divergencias, limitaciones y aciertos	346

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1.	Consolidación y problemática de la megalópolis	351
2.	Ciudad de México: ¿ciudad global y ciudad central?	354
3.	Política, gobierno y gobernabilidad	356
4.	Reforma política del Distrito Federal	360
5.	Megalópolis y coordinación gubernamental	362
6.	Marco jurídico y planeación territorial	368

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXOS

1.	El problema de la información	373
2.	Características socioculturales de la Región Centro	374
3.	Características socioeconómicas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México	379
4.	Los problemas del desarrollo sustentable	396
5.	Procesos electorales y alternancia política	409
6.	Reforma política del Distrito Federal	447

BIBLIOGRAFÍA

1.	Libros y revistas	453
2.	Fuentes documentales	469
3.	Hemerografía	470

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN